Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

Analyse du dispositif Natura 2000 en France

Rapport CGEDD n° 009538-01, CGAAER n° 15029

établi par

Fabienne ALLAG DHUISME, Christian BARTHOD (coordonnateur), Denis DOMALLAIN, Geneviève JOURDIER, Paul REICHERT et Rémi VELLUET

Décembre 2015

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé....3

Liste des recommandations....5

Introduction....7
Commande....7
Méthodologie suivie....7
Quelques remarques préalables sur le contexte européen....8
Brève caractérisation du réseau Natura 2000 en France....9
Brève caractérisation du modèle Natura 2000 à la française....11
Quelques remarques préalables sur le contexte français....12

1. Bilan du modèle Natura 2000 à la française....14
1.1. Acceptabilité sociale....14
1.2. Évaluation des résultats....16
1.3. Gouvernance nationale....18
1.4. Gouvernance locale et régionale....19
1.5. Qualité de l'organisation administrative....21
1.6. Moyens humains....23
1.6.1. Dans les services de l'État....23
1.6.2. Chez les opérateurs et animateurs de sites Natura 2000....24
1.6.3. Chez les acteurs économiques et porteurs de projets....26
1.7. Partage des rôles entre État et collectivités....26
1.8. Interface terre-mer....27
1.9. Concours publics, nationaux et communautaires....28
1.9.1. Le bilan financier 2007-2013....28
1.9.2. Les financements MEDDE....30
1.9.3. Les perspectives attendues de nouvelles économies....31
1.9.4. Les perspectives pour la période 2014-2020....31
1.9.5. La gestion des fonds communautaires par la DEB....34
1.10. Disposition fiscale liée à Natura 2000....34
1.11. Dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000....35
1.12. Prévention et gestion des contentieux communautaires....38
1.13. Perspectives de simplification administrative....40

2. Réflexions sur le devenir du modèle Natura 2000 à la française....42
2.1. Evolution du modèle marquée par la prolongation des tendances actuelles....42
2.2. Evolution du modèle marquée par la régionalisation de la compétence Biodiversité....45
2.3. Evolution du modèle marquée par une approche plus réglementaire....46
2.4. Positionnements envisageables de l'AFB....48
2.4.1. Besoins identifiés auxquels l'AFB pourrait répondre....48
2.4.2. Analyses de la mission sur quelques points sensibles....50

Conclusion.....51

Annexes.....56

1. Lettre de mission.....57

2. Liste des personnes rencontrées.....61

3. Annexes techniques.....73

3.1. Carte des sites Natura 2000.....73

3.2. Historique long de l'émergence et de la mise en œuvre du « projet » Natura 2000..74

3.3. Principes fondateurs du « projet » Natura 2000.....89

3.4. « Success stories » en termes d'état de conservation à l'échelle des sites.....97

3.5. Quelques éclairages sur la contribution de Natura 2000 à la connaissance et à la préservation de la biodiversité.....101

3.6. Gouvernance nationale et gouvernance locale.....106

3.7. Moyens humains mobilisés sur Natura 2000.....112

3.8. Financement de la politique Natura 2000.....119

3.9. Évaluations d'incidences Natura 2000.....128

3.10. Enjeux de possibles mesures sylvo-environnementales.....134

4. Glossaire des sigles et acronymes.....136

Résumé

Dans un contexte institutionnel et budgétaire évolutif, la Ministre en charge de l'écologie a demandé au CGEDD et au CGAAER de mener conjointement une analyse du modèle Natura 2000 en France, comprenant un état des lieux du dispositif tel qu'il fonctionne actuellement ainsi que des scénarios possibles d'amélioration ou d'optimisation tout en maintenant l'adhésion des acteurs à ce dispositif.

Le réseau Natura 2000 en France vise à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire sur environ 12,6 % de la superficie terrestre métropolitaine. Pour mettre en œuvre son modèle Natura 2000, la France a fait le choix de privilégier une approche contractuelle avec la volonté d'associer l'ensemble des partenaires au plus près du terrain.

La mission note que le contexte général est désormais apaisé et généralement constructif, au terme d'une évolution remarquable, si l'on se réfère au climat tendu, voire conflictuel, de la seconde moitié des années 1990. Cette situation découle directement de la forte délégation aux acteurs de terrain, qui a permis de s'adapter aux spécificités locales, et de la mise en place d'un réseau d'animateurs, qui constitue une des grandes réussites du modèle Natura 2000 et qu'il importe de préserver. L'adhésion des acteurs au dispositif reste toutefois fragile, et la perspective de nouvelles tensions fortes ne peut être écartée si l'Etat venait à manquer à ses engagements. Pour le grand public, Natura 2000 reste perçu comme une politique technique, assez difficilement connue et comprise. La mission estime qu'il existe un fort enjeu de communication sur ce point.

L'évaluation des résultats en termes d'état de conservation à l'échelle des sites est sans doute un des domaines où le modèle Natura 2000 à la française peut progresser. Si la mission a entendu un nombre significatif d'acteurs mettre en avant leur conviction intime sur des résultats positifs constatés, le besoin d'outils pour suivre les évolutions et les relier aux actions menées demeure prégnant. Il sera notamment difficile d'entretenir durablement la motivation des acteurs, sans leur permettre d'évaluer à leur échelle les évolutions attendues au regard des efforts consentis.

En matière de gouvernance au niveau local, il existe un très large consensus sur l'outil des documents d'objectifs (DOCOB) et sur la valeur ajoutée des comités de pilotage (COPIL). Le bénéfice de l'implication des élus, qui président environ 60 % des COPIL, est très largement souligné. Natura 2000 reste toutefois largement perçu comme une politique de l'Etat et la mission a été alertée sur le risque d'un possible désengagement d'élus si l'évolution du contexte budgétaire devait se traduire par un affaiblissement de l'animation de terrain, ou par un arrêt durable des contrats. Par ailleurs un processus de mutualisation s'est déjà imposé comme une évidence sur de nombreux sites au niveau de l'animateur, voire des COPIL.

Au niveau des services déconcentrés de l'Etat, les équipes dédiées à Natura 2000 en DREAL et en DDT sont souvent numériquement faibles ou fragiles en termes de compétences sur la biodiversité. La mission suggère de définir une politique d'évaluation des besoins, puis de gestion et de mobilisation des compétences, en interne aux services de l'Etat.

Une des forces du modèle Natura 2000 à la française est son réseau d'animateurs des sites. Ce réseau compte de l'ordre de 500 ETP et 800 agents, les Conservatoires régionaux des espaces naturels (CREN) et les Parcs naturels régionaux (PNR) étant les deux plus grands employeurs. L'absence de visibilité pluriannuelle sur les financements conduit à recourir à des CDD, et à créer des périodes d'incertitude locale au moment du changement des animateurs.

La dimension interministérielle des engagements pris par la France sur Natura 2000 est insuffisamment prise en compte. Au sein du MEDDE, Natura 2000 gagnerait à être davantage intégré dans les autres politiques du ministère qui contribuent à l'aménagement du territoire, notamment en lien avec les Régions dans le cadre de la trame verte et bleue.

Sur la programmation 2007-2013, tous financements confondus, environ 150 millions d'euros sont en moyenne consacrés par an à Natura 2000. L'essentiel des financements provient des programmes européens (LIFE, FEDER mais surtout FEADER) et du ministère de l'agriculture (MAAF). Les crédits du ministère de l'écologie (MEDDE), pourtant pilote sur cette politique, ne représentent que 16% du total des financements toutes actions confondues, situation particulièrement rare et qui rendrait périlleuse toute stratégie d'économie budgétaire forte par ce ministère.

La période de transition liée au transfert de la gestion des fonds européens aux Régions a suscité des inquiétudes fortes chez les acteurs de terrain mais ces fonds ne devraient a priori pas être un facteur limitant pour la période 2014-2020. Le recours aux fonds communautaires nécessite toutefois une forte ingénierie financière spécialisée. L'impératif d'une compétence de gestion est particulièrement forte pour les services concernés. La mission recommande ainsi au MEDDE d'améliorer les mécaniques budgétaires de Natura 2000 avec un outil de pilotage dédié et avec un travail régulier avec le MAAF.

Le dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 a été vécu par certains acteurs comme une remise en cause de l'engagement initial de privilégier l'approche contractuelle. La pratique semble avoir désormais calmé la plupart des appréhensions. Parmi les points de fragilité, la mission note que l'enjeu des effets cumulés sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces est peu identifié et que le suivi de la mise en œuvre effective des mesures de réduction d'impact semble hors de portée.

Dans une seconde partie, la mission a mené une réflexion sur le devenir du modèle Natura 2000 à la française, en étudiant les conséquences de quatre scénarios contrastés d'évolution du modèle. Le scénario de la prolongation des tendances avec optimisation volontariste au sein des contraintes actuelles, tout en développant un partenariat étroit avec les Régions, lui semble le plus apte à préserver les acquis du modèle Natura 2000 à la française et à ouvrir les perspectives les plus solides pour la suite.

Enfin, la mission s'est intéressée au positionnement envisageable de la future Agence française pour la biodiversité (AFB) sur Natura 2000. Celle-ci pourrait contribuer utilement à répondre à un certain nombre de besoins identifiés par la mission, mais également par beaucoup d'acteurs, notamment en matière d'expertise, de méthodes et de suivi.

Liste des recommandations

Les recommandations qui suivent s'adressent au Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

1.Pour mieux faire connaître les premiers résultats encourageants obtenus, communiquer sur des « success stories » Natura 2000, dans l'esprit des grands prix Natura 2000 nationaux et communautaires, mais dans une logique plus facilement compréhensible par le grand public…16

2.Mettre en place un programme de surveillance sur une base statistique, capable d'alimenter une concertation à l'échelle des nouvelles grandes régions et d'évaluer les résultats des actions menées à une échelle à définir (site, groupe de sites, espèces, groupe d'espèces).....18

3.Mettre à disposition des acteurs de terrain des outils simples et opérationnels permettant d'apprécier l'efficacité des actions engagées, à l'échelle des sites.....18

4.Mieux intégrer Natura 2000 dans les politiques de l'eau et de la biodiversité, aussi bien aux niveaux national que régional, en cherchant une articulation forte avec les réflexions en matière d'aménagement du territoire, notamment au travers des schémas régionaux de cohérence écologique.....19

5.Réactiver une enceinte nationale de gouvernance Natura 2000, via le Comité national de la biodiversité, en partenariat renforcé avec l'association des régions de France, en travaillant sur les problèmes concrets rencontrés au niveau des sites, y compris en termes de contradictions possibles ou d'insuffisances de synergie entre politiques publiques. 19

6.Rechercher les conditions d'une meilleure articulation entre le ministère de l'écologie et le ministère de l'agriculture (aux niveaux national et régional), pour améliorer la prise en compte de Natura 2000 dans la gestion des fonds communautaires, notamment au niveau du suivi annuel. Plus généralement, mettre en œuvre une animation interministérielle active de la politique Natura 2000 à un niveau supérieur au bureau. 20

7.Mieux prendre en compte la dimension communautaire de la politique Natura 2000 dans les arbitrages interministériels ou budgétaires, afin d'atteindre les objectifs fixés.....20

8.Intégrer la gouvernance régionale Natura 2000 aux missions des Comités régionaux de la biodiversité, en partenariat renforcé avec la Région, en travaillant sur les problèmes concrets rencontrés au niveau

des sites, et en discutant notamment chaque année des résultats déjà obtenus et des actions restant nécessaires. 22

9.Prendre en compte le rôle accru des DDT dans la mise en œuvre Natura 2000, en les associant davantage à l'animation de la politique Natura 2000 qu'assure la DEB, en articulation avec les DREAL (et les DRAAF)..22

10.Définir une politique d'évaluation des besoins de gestion et de mobilisation des compétences techniques naturalistes pour les sites Natura 2000, en interne aux services de l'État (DREAL et DDT).....25

11.Préserver le réseau des animateurs Natura 2000 de terrain, tout en lançant des réflexions stratégiques régionales et départementales sur l'optimisation à échéance 5 ans des moyens financiers et humains consacrés à l'animation.....27

12.Afin d'améliorer la prise en compte des interfaces terre-mer dans les sites Natura 2000 mixtes, revoir la rédaction du second alinéa du VIII de l'article L.414-2 du code de l'environnement, en remplaçant le critère de la majorité des surfaces par la prise en compte d'une part de la majorité des enjeux du site, d'autre part de la localisation des actions prioritaires à mener. 29

13.En lien avec le secrétariat général du MEDDE, améliorer les mécaniques budgétaires Natura 2000, prenant en compte les logiques de l'agence des services de paiement (ASP), avec un outil de pilotage maîtrisable par le bureau Natura 2000 ou par les services budgétaires de la DEB, avec un travail plus régulier aux niveaux stratégiques et opérationnels avec le ministère de l'agriculture.....35

14.Afin de faciliter la prise en compte des effets cumulés à l'échelle d'un site, formaliser au niveau de chaque site Natura 2000 une base de données, si possible géo-référencée, des autorisations accordées pour les projets affectant le site.....39

15.Elaborer une synthèse didactique, régulièrement actualisée et commentée des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne sur Natura 2000, entretenir la mémoire des contentieux nationaux, et formaliser les enseignements tirés des procédures EU Pilot, à l'attention des services, des fédérations professionnelles et des maîtres d'ouvrage. 40

16.Améliorer l'articulation entre la procédure des évaluations d'incidences Natura 2000 et la procédure de dérogation au régime de protection stricte de certaines espèces, issues de la même directive mais pilotées par deux sous-directions distinctes du MEDDE. Améliorer également la contribution effective des plans nationaux d'actions (PNA) pour les espèces protégées à la politique Natura 2000.....42

Introduction

Commande

Dans un contexte institutionnel et budgétaire évolutif, Madame la Ministre en charge de l'écologie a souhaité disposer d'un état des lieux du modèle Natura 2000 tel qu'il fonctionne actuellement (cf. lettre de mission en annexe 1), sur la base notamment :

- d'une analyse quantitative et qualitative des retours des services concernés et des représentants nationaux des acteurs impliqués, sous l'angle de la cohérence et de l'efficience globale du dispositif ;

- de l'analyse d'expériences de gestion de sites ;

- d'une identification de bonnes pratiques en termes d'organisation locale et de mutualisation des actions de gestion des sites, susceptibles d'alimenter des scénarios d'évolution du dispositif.

Il est ensuite demandé à la mission *« d'identifier des scénarios possibles d'amélioration ou d'optimisation du modèle Natura 2000, au regard des contraintes qui s'exercent aujourd'hui (financières, institutionnelles, juridiques), en maintenant l'adhésion des acteurs à ce dispositif. Les opportunités offertes par la création de l'agence pour la biodiversité, notamment en ce qui concerne la mise en place d'établissements publics de coopération environnementale et les modalités de financement des actions Natura 2000, seront également analysées. »*

Il est enfin demandé de *« proposer des pistes de sécurisation du dispositif d'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000, dans le cadre du processus de simplification du droit de l'environnement en cours, permettant de maintenir le niveau des exigences environnementales et de conformité aux directives européennes quelles que soient les réformes initiées ».*

« Les pistes d'amélioration pourront être caractérisées en termes de faisabilité (atouts/faiblesses), de coûts pour les différents acteurs et d'impacts supposés sur l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire ».

Comme stipulé dans la lettre de mission, l'analyse du modèle français Natura 2000 développée dans le présent rapport porte prioritairement sur les milieux terrestres.

Méthodologie suivie

La mission a rencontré près de 250 interlocuteurs concernés par l'objet de la mission (associations d'élus, fédérations professionnelles, têtes de réseau associatifs, experts naturalistes et témoins de la mise en place du réseau Natura 2000, Commission européenne, directions de ministères, représentants de services déconcentrés de l'État...). La très grande majorité des entretiens envisagés par la mission a pu être faite (cf. liste en annexe 2), mais certains partenaires sollicités n'ont pas pu ou pas désiré rencontrer la mission.

Des visites de terrain ont eu lieu dans 6 régions relevant de typologies différentes[1] au regard de Natura 2000 (Basse-Normandie, Bretagne, Lorraine, Nord-Pas-de Calais, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur), et dans 6 départements de ces régions (Manche, Finistère, Meuse, Pas-de-Calais, Savoie et Bouches-du-Rhône), pour écouter les analyses des principaux acteurs des comités de pilotage de sites Natura 2000 et rencontrer les services des conseils régionaux en charge de la gestion des fonds communautaires.

La mission a utilisé ce qui lui paraissait exploitable des audits « Eau et Biodiversité » menés au niveau départemental conjointement par le CGEDD et le CGAAER depuis 5 ans.

Le système de remontée d'informations permettant à la DEB de piloter la politique Natura 2000 reste largement perfectible ; les conclusions de la mission peuvent être partiellement fragilisées par ces imperfections du système de suivi.

La mission constate un très haut degré de convergence dans la description et le ressenti de l'état des lieux par les acteurs rencontrés.

Quelques remarques préalables sur le contexte européen

Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Il vise notamment à assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire. Natura 2000 contribue à enrayer la perte de la biodiversité dans les pays de l'Union européenne, dans un contexte général de dégradation.

La mission ne s'est pas livrée à un parangonnage systématique avec les pays concernés par les mêmes régions biogéographiques, mais a exploité les informations qui lui étaient facilement accessibles. Ceci la conduit à souligner les points suivants :

- alors que durant les années 2000, la France se trouvait en situation délicate à la fois en termes de transposition des directives et de désignation des sites, elle se retrouve désormais en situation nettement plus favorable, figurant dans le trio de tête des pays européens (avec la Suède et l'Autriche) en matière de nombre de sites dotés d'un plan de gestion. Mais la situation est encore plus en faveur de la France pour la qualité de ces plans et pour les modalités pratiques d'organisation de la gestion de sites. Les documents d'objectifs (DOCOB) des sites Natura 2000 sont même cités par la Commission européenne comme une possible source d'inspiration pour d'autres pays ;

- l'option du choix prioritaire de la contractualisation, même si elle est très minoritaire en Europe, ne semble pas devoir être remise en question par le niveau communautaire, même s'il reste une interrogation sur la capacité opérationnelle qu'aurait l'État français à réagir rapidement et efficacement en cas de menaces ou de dégradations avérées affectant l'état de conservation de tout ou partie des habitats naturels ou des espèces qui ont justifié la désignation d'un site[2]. Même si le dossier de l'Estuaire de la Seine reste préoccupant, les

[1] Prenant en compte les 4 régions biogéographiques, la diversité des modes d'organisation en région, ainsi que les informations déjà disponibles à partir d'un échantillon suffisant des audits « eau et biodiversité ».

procédures EU-Pilot[3] en cours n'ont pas révélé à ce jour de lacune structurelle dans la construction du « modèle Natura 2000 à la française » ;

- de manière plus générale, par comparaison avec le choix « réglementaire » fait dans beaucoup de pays européens[4], la Commission européenne apprécie la manière dont la France a individualisé un « projet Natura 2000 », avec un bureau dédié au niveau national, et des équipes dans des services déconcentrés de l'État ;

- l'appui technique donné par le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) au montage et au pilotage du réseau Natura 2000 est reconnu par la Commission européenne comme un gage d'expertise scientifique crédible. La qualité des désignations françaises est soulignée par la Commission. L'adossement du centre thématique européen sur la biodiversité au MNHN est un atout supplémentaire ;

- la Commission européenne est engagée dans un exercice de « fitness check[5] » des directives « Oiseaux » et « Habitats, faune, flore », dont les conclusions seront rendues au printemps 2016.

Brève caractérisation du réseau Natura 2000 en France

Le réseau Natura 2000 regroupe les sites désignés au titre de la directive « Oiseaux » (DO, adoptée en 1979) et de la directive « Habitats, faune, flore » (DHFF, adoptée en 1992). A la date du présent rapport, la partie française du réseau communautaire compte 1758 sites (dont 209 marins), couvrant 6 941 544 ha terrestres (sur 13 217 communes) et 4 145 732 ha de mer. Les sites désignés au titre de la DHFF sont au

---

[2] L'outil de l'arrêté préfectoral de protection de biotope (article L.211-1 et L.211-2 du code de l'environnement) permet d'ores et déjà une intervention rapide et efficace en cas de nécessité impérieuse d'arrêter des pratiques incompatibles avec les objectifs retenus pour le site Natura 2000, si les problèmes identifiés concernent des espèces. Ce n'est pas encore le cas pour des atteintes à des habitats naturels, le décret d'application de la loi du 12 juillet 2010 correspondant n'étant pas encore pris. Par ailleurs l'article 34 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dans sa version votée en première lecture par l'Assemblée nationale, prévoit un mécanisme plus volontariste d'intervention pour les seules espèces, dans un cadre particulier, via un « programme d'actions visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable ».

[3] Le projet « EU Pilot » a été lancé par la Commission en 2008 avec plusieurs États membres intéressés, dans le but d'améliorer la coopération entre les États membres et la Commission sur des questions relatives à la conformité de la législation nationale avec le droit européen ou à la bonne application du droit de l'UE. De manière générale, le système « EU Pilot » est utilisé à un stade précoce afin de tenter de clarifier ou de résoudre des problèmes pour éviter, si possible, le lancement d'une procédure d'infraction. 27 États membres participent actuellement à EU Pilot.

[4] L'unité Natura 2000 de la DG Environnement a mentionné devant la mission que le choix de beaucoup de pays européens de désigner comme sites Natura 2000 des aires protégées en droit national conduit souvent d'une part à rendre peu visible la logique de gestion Natura 2000 (car il est fait l'hypothèse implicite qu'une bonne gestion de l'aire protégée est nécessairement une bonne gestion au regard des espèces et des habitats qui ont justifié la désignation des sites, ce qui n'est pas démontré), et d'autre part à faire porter la responsabilité de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 sur parfois une seule personne au niveau national.

[5] A l'initiative de la Commission européenne, exercice de réexamen des directives communautaires sous l'angle de leur efficacité (les objectifs ont-ils été atteints ?), de leur efficience (les coûts engagés sont-ils raisonnables ?), de la cohérence (la politique est-elle complémentaire d'autres actions, ou bien existe-t-il des contradictions ?), de la pertinence (l'action au niveau de l'UE est-elle toujours nécessaire ?) et de la valeur-ajoutée communautaire (des résultats similaires auraient-ils pu être atteints aux niveaux national et régional sans intervention de l'UE ?). Le rapport provisoire des experts est consultable sur le site : http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/

nombre de 1362[6], et ceux désignés au titre de la DO de 392. Sur le total, 2,14 Mha ont été désignés au titre des deux directives, soit environ 31 % de la surface couverte par le réseau.

La France est le seul pays européen à être concerné par quatre zones biogéographiques terrestres (atlantique, continentale, alpine et méditerranéenne), et deux zones biogéographiques marines (atlantique et méditerranéenne). Il porte de ce fait une responsabilité particulière. Ses obligations en matière de constitution de réseau portent sur 204 espèces d'oiseaux (sur 303 figurant dans les annexes de la DO), 417 autres espèces animales et végétales (sur 911 figurant dans les annexes de la DHFF) et 133 habitats naturels (sur 231). Selon le site du ministère[7], les sites terrestres français comptent 30 % de terres agricoles, 32 % de forêts, 16 % de landes et de milieux ouverts, 19% de zones humides[8], et 3% de territoires artificiels.

Avec 12,64 % de sa superficie terrestre métropolitaine couverte par le réseau Natura 2000, la France se situe nettement au-dessous de la moyenne européenne à 28 (18,14%), mais elle se trouve à peu près au centre d'un groupe de pays comprenant la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande et la Suède (entre 10 et 15 % de leur surface). Les pays ayant désigné moins de 10 % de leur territoire sont le Danemark, et le Royaume-Uni. Les pays ayant désigné plus de 25 % de leur territoire sont la Bulgarie, la Grèce, l'Espagne, Chypre, la Slovénie et la Slovaquie.

Pour les sites marins, seuls le Royaume-Uni (plus de 74 000 km^2) et l'Espagne (plus de 71 000 km^2) ont désigné à ce stade (fin 2014) une plus grande surface que la France (41 000 km^2), loin devant l'Allemagne (plus de 25 000 km^2) et le Danemark (plus de 19 000 km^2). La France doit encore compléter ses désignations de sites en haute mer.

La mise en place de ce réseau, avec les modalités de son fonctionnement, a été longue et laborieuse dans beaucoup de pays européens, mais sans doute encore plus en France. Il n'est pas possible de comprendre le choix du « modèle Natura 2000 » effectué en France sans avoir en mémoire l'historique long et compliqué des projets, tensions, conflits et solutions plus ou moins complètement négociées, entre le milieu des années 1970 et 2015 (cf. annexe 3).

La mission note qu'il est exceptionnel, au moins dans le secteur de la gestion durable des espèces et des habitats naturels, d'être confronté à un projet d'aussi grande ampleur, nécessitant une stratégie et une certaine continuité administrative durant plusieurs décennies, alors même qu'il est encore impossible de dire que le réseau communautaire Natura 2000 est désormais en « vitesse de croisière ».

Pour des raisons touchant à la fois au recul temporel insuffisant et aux difficultés méthodologiques rencontrées, il est encore difficile de mettre en évidence les résultats de la politique menée en termes d'état de conservation. Néanmoins, un nombre significatif d'interlocuteurs de la mission ont d'ores et déjà fait état de réels résultats positifs, non toujours scientifiquement démontrés, mais fondés sur leur connaissance du terrain. Ces résultats concernent aussi bien les espèces, en particulier les oiseaux

---

6 La France est encore loin d'avoir fini de prendre les actes juridiques (arrêtés ministériels) transformant les SIC (sites d'intérêt communautaire), validés par la Commission européenne, en ZSC (zones spéciales de conservation), mais ce travail avance désormais rapidement et il reste maintenant un peu moins de 300 arrêtés à prendre.

7 Consultation du 12 mai 2015.

8 Dont une partie fait l'objet d'une valorisation agricole.

(outardes, aigle de Bonelli, râle des genêts, chiroptères...) que les habitats naturels (tourbières, marais, pelouses calcaires, milieux dunaires...). La mission présente certains des résultats dont elle a eu connaissance dans l'annexe 3.4.

Brève caractérisation du modèle Natura 2000 à la française

La manière dont la France a conçu son « modèle Natura 2000 », dans le respect des principes des deux directives communautaires, est développée en annexe 3.3. Ces spécificités du modèle français sont à la base des analyses et conclusions de la mission.

Concernant la gestion de sites Natura 2000, les principes fondateurs en vigueur, définis pour les sites terrestres dès 1996, sont les suivants :

- les sites Natura 2000 ne sont pas des sanctuaires de nature ;
- le recours aux mesures contractuelles est privilégié chaque fois que possible ;
- il n'existe pas de statut réglementaire inhérent aux sites Natura 2000 ;
- un « document d'objectif[9] » (DOCOB) constitue le document de référence officiel pour la gestion de chaque site ;
- deux types d'outils contractuels (reposant donc sur des choix volontaires, rendus possibles par l'information et l'adhésion des acteurs) ont été élaborés :
  a) la charte Natura 2000 ;
  b) les contrats Natura 2000, dont :
     - les mesures agro-environnementales et climatiques spécifiques à N2000 (MAEc localisées[10]) ou non (MAEc système), indemnisant les surcoûts ou les manques à gagner résultant de pratiques favorables ;
     - les contrats forestiers, qui sont des aides à des investissements non productifs en forêt ;
     - les contrats ni agricoles ni forestiers (dits contrats « ni-ni »), qui sont des aides à des investissements en faveur du patrimoine naturel.

Pour atteindre ses objectifs, le modèle français repose très largement sur l'action des animateurs de sites qui ont un rôle d'information et de conseil, de définition et de promotion des contrats, de conseil à la gestion et très souvent d'expertise naturaliste.

Le modèle « Natura 2000 à la française » repose en outre sur une organisation très structurée de la gouvernance, avec la volonté d'associer l'ensemble des partenaires au plus près du terrain. Cela passe notamment par :

---

[9] Les DOCOB ont notamment la charge de définir une approche appropriée au site N2000 dans différents domaines majeurs et sensibles, comme « Prendre en compte les notions de perturbation et de dérangement » et « Mise en cohérence des politiques publiques sur le site Natura 2000 » (cf. le rapport du sénateur Legrand de 2003). Par ailleurs ils doivent parfois hiérarchiser les enjeux et définir des priorités pour les mesures, notamment quand il se révèle des possibles contradictions relatives aux exigences écologiques des espèces et des habitats naturels au profit desquels le DOCOB s'intéresse.

[10] Les MAEc localisées des programmes de développement rural 2014-2020 prennent la suite des MAET des programmes de développement rural 2007-2013).

- la constitution systématique d'un comité de pilotage (COPIL) Natura 2000 ;

- la priorité donnée aux collectivités territoriales pour assurer la présidence des COPIL ;

- la désignation d'une structure animatrice, responsable du suivi, de l'animation et de la mise en œuvre du DOCOB au plus proche du terrain et des acteurs présents sur le site.

À l'échelle européenne, cette organisation « un site – un COPIL – un opérateur » représente une originalité. La DG Environnement la considère comme un atout pour la France.

Enfin le modèle français repose sur une très importante mobilisation des fonds communautaires (FEADER, FEDER et LIFE+), en complément des financements nationaux du ministère chargé de l'agriculture (mesures agro-environnementales, MAE) et du ministère chargé de l'environnement (crédits d'animation, contrats forestiers et contrats « ni-ni »).

Quelques remarques préalables sur le contexte français

La mission appelle l'attention sur six éléments du contexte psychologique et culturel dans lequel se mènent les réflexions des différents partenaires sur le bilan du modèle français concernant Natura 2000 et sur ses possibles évolutions :

- Dans un contexte pourtant largement apaisé, les acteurs institutionnels (collectivités, et même certains établissements publics) éprouvent néanmoins encore souvent une position réservée face à Natura 2000. La suppression de la référence explicite à Natura 2000 permet souvent de dépasser ces réserves et d'obtenir un engagement de ces mêmes acteurs en faveur d'espèces emblématiques ou d'actions de connaissance qui contribuent de façon significative à la politique Natura 2000 ;
- Très peu d'acteurs sont spontanément sensibles au fait que la logique technique et juridique des directives[11] « Oiseaux » (DO) et « Habitats, faune, flore » (DHFF) relève de l'obligation de résultats et non de l'obligation de moyens. Une très grande majorité des partenaires rencontrés fait état de son engagement en termes de moyens mobilisés, en laissant le MEDDE apprécier seul l'efficacité et l'efficience de ces moyens ;
- La référence constante au « réseau Natura 2000 » ne doit pas dissimuler le fait que la perception porte très prioritairement sur un site ou sur une collection de sites, et très peu sur une logique de réseau reposant sur des solidarités, interactions et complémentarités. Là aussi, la dimension « réseau » (réseau écologique des sites et réseau des acteurs de la gestion de ces sites) est généralement perçue comme relevant de la seule responsabilité de l'État ;
- Tout se passe comme si Natura 2000 portait la charge symbolique d'incarner sinon toute la politique de la biodiversité, du moins sa dimension la plus visible et la plus émotionnelle[12]. Même parmi les analyses des acteurs les plus engagés, il est parfois difficile d'identifier ce qui relève effectivement de la stricte mise en œuvre des directives et ce qui relève d'approches autres (sites classés,

[11] Très peu des partenaires rencontrés disent avoir lu les directives, même parmi les acteurs les plus mobilisés pour la réussite du projet ; la grande majorité en parle sur la base des seules modalités choisies par la France pour les mettre en œuvre.

[12] Avec parfois la remise en cause de la légitimité communautaire.

stratégie de création d'aires protégées (SCAP)...) ou plus englobantes (trame verte et bleue (TVB), stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)...) ;

- Il existe dans les esprits et dans les procédures une certaine difficulté à bien identifier et articuler ce qui relève du réseau Natura 2000 et ce qui relève du régime de protection de certaines espèces sur l'ensemble du territoire. Cette difficulté peut se traduire aussi bien par une confusion totale que par un cloisonnement étanche qui n'a pas lieu d'être. La mission note que le sujet des procédures de dérogation au régime de protection stricte de certaines espèces suscite actuellement plus d'émotion et de critiques que les procédures liées au réseau Natura 2000 ;
- Il existe une mémoire longue et vivace des acteurs de terrain et de leurs représentants nationaux, concernant les tensions des années 1990-2000 et les « engagements » pris par l'État dans la transposition en droit national des directives, alors que la mémoire historique semble a priori moins prégnante dans les services de l'État.

1. Bilan du modèle Natura 2000 à la française

1.1. Acceptabilité sociale

Le contexte général est apaisé et assez généralement constructif, au terme d'une évolution qu'il est possible de caractériser comme exceptionnelle, si l'on veut bien se souvenir du climat tendu, voire conflictuel, de la seconde moitié des années 1990 et du tout début des années 2000. Les analyses de la plupart des fédérations professionnelles ont évolué[13] pour intégrer Natura 2000 dans leur contexte d'action, comme un fait incontournable, une contrainte acceptée ou, plus rarement, une opportunité. Il arrive que certains élus se disent « fiers » de « leur » site Natura 2000, et il existe marginalement des essais locaux pour valoriser un territoire ou un produit en référence à Natura 2000. Cette situation semble découler, pour une part très significative, de deux choix fondateurs :

- une assez forte délégation aux acteurs de terrain, qui a permis de s'adapter aux spécificités locales, et de ne pas homogénéiser par principe les modes de fonctionnement et d'intervention qui restent variables selon les régions, et même selon les départements dans certaines régions, voire selon l'historique particulier d'organisation de certains territoires ;

- la mise en place et le financement d'un réseau d'animateurs de terrain, qui constitue une des grandes réussites du modèle Natura 2000, reconnue unanimement. De ces animateurs dépendent en grande partie la réactivité et l'adaptation aux problèmes rencontrés par les acteurs dans la mise en œuvre des documents d'objectifs (DOCOB), et finalement la qualité du climat local autour de Natura 2000.

Si les esprits ont incontestablement beaucoup évolué et si la mission a relevé des appréciations vraiment positives, venant de fédérations ou d'acteurs historiquement en situation d'opposition à Natura 2000, le diagnostic reste néanmoins celui d'un volcan incomplètement éteint. **Il s'agit en effet d'un équilibre fragile, car reposant explicitement sur la capacité de l'État à tenir ses engagements dans le cadre du modèle français Natura 2000.** L'adhésion des acteurs semble porter en effet bien davantage sur le « dispositif Natura 2000 » (en tant que mécanique de moyens), que sur la logique et les ambitions des directives DO et DHFF en termes de résultats. La priorité donnée au contractuel et le rejet a priori des options de protection réglementaire des sites Natura 2000 sont au cœur de cette adhésion, pour autant que la perception des « complications administratives » du dispositif ne soit pas considérée comme trop forte.

Parmi les acteurs, la position des agriculteurs est complexe. Après une phase d'opposition franche lors de la mise en place, la position des organisations professionnelles agricoles nationales est aujourd'hui très positive. On observe toutefois sur le terrain des situations de tension, voire de blocage, dans le contexte d'une conjoncture difficile, où « les complications administratives liées aux contraintes environnementales » sont mises en exergue de façon parfois vigoureuse. La conjoncture agricole et certaines incertitudes sur les aides communautaires peuvent probablement expliquer une partie des crispations constatées dans certains départements.

[13] Certains responsables rencontrés ont exprimé leur regret de s'être opposés au projet Natura 2000 dans les années 1990, en constatant que les craintes d'alors n'étaient pas fondées.

Les partenaires forestiers institutionnels ne partagent pas tous les mêmes analyses sur Natura 2000, la fédération nationale des communes forestières étant très positive[14], l'ONF positif mais préoccupé par les coûts et contraintes liés à Natura 2000, et les représentants des propriétaires forestiers privés plus résignés que vraiment convaincus, et très vigilants. Il existe néanmoins une attente qui les fédère tous : la demande d'activer, au sein du FEADER, les mesures permettant de financer des contrats sylvo-environnementaux, alors que la France a choisi de n'activer que les mesures de financement des investissements non productifs. (Cf. annexe 3.10).

Cette appropriation de Natura 2000 par les acteurs concernés se caractérise également au niveau local par une importante variabilité selon les territoires. Il reste, ponctuellement, des acteurs plus combatifs, voire des zones de tension. Il existe encore des discours minoritaires dont les responsables nationaux redoutent les effets possibles d'entraînement au cas où des décisions de l'État fourniraient une occasion d'accroître leur crédibilité. Localement certains projets comme la SCAP (Stratégie de création d'aires protégées) ou la TVB (Trame verte et bleue), ou toute autre intervention vécue comme renforçant le millefeuille administratif ont pu être des occasions pour susciter de nouvelles critiques contre Natura 2000. Il existe parallèlement des discours minoritaires de structures associatives qui considèrent que le résultat obtenu n'est pas à la hauteur des efforts consentis, pouvant alimenter en retour des réactions de la part d'acteurs socio-professionnels estimant respecter leurs engagements en termes de moyens.

Ces inquiétudes vont au-delà du jeu de rôle qu'il est normal d'attendre de certains groupes d'acteurs vis-à-vis de l'État dans un contexte évolutif. Il existe un risque que l'État soit soupçonné de vouloir rompre unilatéralement, pour des raisons essentiellement budgétaires, le pacte social sur la base duquel l'apaisement s'est construit. Il n'est actuellement pas possible d'anticiper précisément les réactions de chaque famille de partenaires en cas de problème jugé inacceptable, ni même à quel moment un problème serait apprécié comme inacceptable. La mission considère néanmoins qu'à ce jour les difficultés rencontrées par l'État dans la mise en œuvre de ses engagements n'ont encore pas créé de rupture irréversible de confiance.

Natura 2000 reste perçu comme une politique technique, assez difficilement connue et comprise par le grand public[15], mais aussi par certains acteurs du territoire, voire certains élus. Elle est souvent présentée comme un projet « venant d'en haut », avec des ambitions scientifiques difficiles à vulgariser, et surtout des difficultés à démontrer des résultats à la hauteur des surfaces concernées et des efforts consentis. La mission estime qu'il existe un enjeu très fort de communication autour de Natura 2000.

1. *Pour mieux faire connaître les premiers résultats encourageants obtenus, communiquer sur des « success stories » Natura 2000, dans l'esprit des grands prix Natura 2000 nationaux et communautaires, mais dans une logique plus facilement compréhensible par le grand public.*

[14] Quoique très mobilisée sur le problème des actuels effets pervers des modalités de l'exonération de taxe sur le foncier non bâti au titre de Natura 2000 : Cf. le chapitre 1.10.

[15] Celui-ci étant moins sensible aux habitats naturels, qu'il n'identifie pas, qu'à certaines espèces dont il comprend plus facilement la valeur patrimoniale.

1.2. Évaluation des résultats

Les objectifs et la méthodologie du rapportage tous les 6 ans à la Commission européenne (qui porte sur l'état de conservation des espèces et des habitats naturels sur l'ensemble du territoire national, divisé en régions biogéographiques[16]) ne sont pas compris. Dès lors les limites des conclusions qu'il est possible d'en tirer pour le réseau Natura 2000 ne sont pas vraiment perçues par beaucoup, suscitant même des effets négatifs regrettables : puisque les évolutions au niveau national ne sont pas clairement visibles, cela disqualifie pour beaucoup les efforts de gestion, voire de restauration, menés sur les sites Natura 2000[17]. Il conviendrait de mieux distinguer, dans la communication, ce qui relève de l'évaluation de l'état de conservation, et ce qui relève de l'évaluation de l'efficacité des mesures de gestion (et ipso facto de la mise en œuvre des DOCOB).

La mission rappelle le défi sans précédent d'organiser un dispositif d'évaluation de l'efficacité des modalités de gestion sur 12,6 % du territoire, capable de relier sur le moyen terme des observations naturalistes (en termes d'état de conservation favorable) aux effets positifs ou négatifs des mesures de gestion, à tout le moins en termes d'évolution dans le sens recherché[18]. Elle n'a pas acquis la certitude qu'il existe en Europe un modèle éprouvé dont il suffise de s'inspirer. Elle rappelle enfin que la phase d'élaboration des DOCOB est juste en train de se terminer, et souligne le temps qu'il faut dans le domaine écologique pour apprécier le caractère significatif des évolutions sur le moyen terme et à l'échelle des aires biogéographiques. L'évaluation des résultats est manifestement l'un des domaines où le modèle Natura 2000 à la française peut progresser.

En effet, même si le code de l'environnement (R.414-8-5) a bien explicitement prévu ce travail, notamment au niveau du site, il n'a généralement pas été encore possible de le mener dans la plupart des sites, pour un ensemble de raisons touchant aux méthodologies disponibles à un coût raisonnable, aux difficultés à disposer d'un état de référence, aux problèmes rencontrés pour disposer des compétences nécessaires, mais aussi en raison des priorités budgétaires qui ne rendent souvent pas possibles ces travaux.

Même si quelques personnes se risquent à tirer des enseignements du rapportage communautaire pour tel contexte particulier dans un site Natura 2000, la majorité des acteurs se limite à constater qu'il n'existe actuellement pas de suivi fiable à l'échelle d'un site, d'un groupe de sites ou d'une région, permettant d'évaluer contradictoirement les évolutions en termes d'état de conservation. D'autres acteurs engagent des travaux d'inventaires ou d'élaboration de méthodologie, en mobilisant parfois des crédits d'animation à cet effet. Il n'existe pas partout de base solide pour caractériser l'état de référence, et les cartographies des DOCOB les plus anciens mériteraient une actualisation que le niveau des moyens budgétaires ne permet pas souvent.

---

[16] Cf. Annexe 3.5

[17] Cette faiblesse n'est nullement une spécificité française, car elle découle en grande partie du silence de la DHFF sur cet enjeu pourtant majeur, que la Commission renvoie à la responsabilité des États-membres.

[18] La Commission européenne a fait état devant la mission du modèle que représente à ses yeux la démarche d'ensemble de la Flandre qui s'est fixée des objectifs quantifiés en termes d'état de conservation (habitats naturels et espèces), avec définition des moyens pour y parvenir. Des échanges avec la Commission, il ressort qu'une option envisageable pour la France serait d'apprécier la manière dont l'effet cumulé des DOCOB permet d'identifier les objectifs quantifiés implicitement retenus pour l'état de conservation des principaux habitats naturels et des espèces à l'échelle biogéographique.

Le besoin d'outils pour suivre, à une échelle à définir (site, groupe de sites, régions) en fonction des enjeux et problèmes identifiés, les évolutions et les relier aux actions menées ou à l'absence d'actions, est à peu près unanimement partagé[19]. Il existe déjà un certain nombre d'initiatives locales, en lien avec le MNHN, des Conservatoires botaniques nationaux (CBN) ou des Conservatoires régionaux des espaces naturels (CREN) pour tester des outils, méthodologies ou indicateurs, avec des difficultés identifiées en matière de rusticité nécessaire des méthodes et indicateurs. La légitimité d'une approche coordonnée au niveau national, se traduisant en termes de « programme de surveillance », sur un modèle voisin de celui de la DCE ou de la DCSMM est reconnue, dès lors que sa logique opérationnelle pourrait également servir aux acteurs de terrain pour évaluer leurs résultats et prioriser leurs actions. Pour ce qui concerne Natura 2000, il s'agit d'un des domaines où il existe une forte attente vis-à-vis de l'AFB. Ceci suppose de s'intéresser, sur une base statistiquement représentative, à ce qui se passe à la fois dans les sites Natura 2000 et hors des sites Natura 2000. Un tel programme de surveillance aurait également la charge d'identifier la responsabilité du changement climatique dans certaines évolutions constatées dans les sites Natura 2000.

Même s'il est souvent difficile d'établir scientifiquement un lien de causalité directe entre la mise en œuvre des DOCOB et les évolutions constatées, la mission a entendu un nombre significatif d'acteurs (y compris socio-professionnels) mettant en avant leur conviction intime sur des résultats d'ores et déjà obtenus, le plus souvent en termes de populations animales (majoritairement des oiseaux), plus ponctuellement concernant des opérations de restauration d'habitats naturels dégradés (pelouses sèches, mares et zones humides). Ces résultats encourageants ont semblé suffisamment significatifs d'un processus d'adhésion aux enjeux naturalistes de certains sites et aux mesures de gestion mises en œuvre, pour que la mission décide d'y consacrer l'annexe 3.4.

Au-delà de ces considérations techniques et scientifiques, la mission insiste sur le fait qu'il sera difficile d'entretenir durablement la motivation des acteurs, dans le cadre contractuel actuel, pour les outils Natura 2000, s'il n'est pas possible de leur permettre d'évaluer si les évolutions attendues au regard des efforts consentis sur le terrain sont au rendez-vous, et si les outils doivent ou non être adaptés. Le modèle Natura 2000 à la française a besoin d'organiser sa gouvernance locale, régionale et nationale autour de l'évaluation des résultats en termes d'état de conservation, d'évolutions observées et d'efficience des outils, d'une part pour éviter une désaffection insidieuse par épuisement de la motivation des acteurs, d'autre part pour remettre au cœur du dispositif Natura 2000 les résultats et non les moyens comme actuellement.

2. *Mettre en place un programme de surveillance sur une base statistique, capable d'alimenter une concertation à l'échelle des nouvelles grandes régions et d'évaluer les résultats des actions menées à une échelle à définir (site, groupe de sites, espèces, groupe d'espèces).*

3. *Mettre à disposition des acteurs de terrain des outils simples et opérationnels permettant d'apprécier l'efficacité des actions engagées, à l'échelle des sites.*

La mission n'a pas estimé de sa compétence de remettre en cause le concept d'état de conservation favorable défini par la DHFF, bien que ce soit une revendication

[19] La mission considère que la Commission européenne pourrait utilement créer un groupe de travail pour faire émerger une méthodologie communautaire la plus simple et opérationnelle possible, pour encourager les Etats membres à avancer sur un sujet à propos duquel elle les interpelle.

récurrente des organisations professionnelles forestières dans le contexte du changement climatique.

1.3. Gouvernance nationale

Natura 2000 est encore souvent vu comme un « isolat », un projet à part, aussi bien au sein du MEDDE que du point de vue de la quasi-totalité des partenaires rencontrés. L'intégration et la cohérence de Natura 2000 avec les autres politiques menées par le MEDDE (et même par la seule DEB), ou plus généralement avec les politiques d'aménagement du territoire ne sont pas clairement perçues. La réflexion nationale pourrait être guidée notamment par le fait que certains territoires de projet (comme des PNR) semblent avoir réussi à rendre relativement cohérent et harmonieux l'ambition Natura 2000 avec tout ou partie des choix d'aménagement sur le territoire de projet.

4. *Mieux intégrer Natura 2000 dans les politiques de l'eau et de la biodiversité, aussi bien aux niveaux national que régional, en cherchant une articulation forte avec les réflexions en matière d'aménagement du territoire, notamment au travers des schémas régionaux de cohérence écologique.*

Il existe un regret de l'époque où le comité national de suivi (CNS) Natura 2000 fonctionnait effectivement comme une enceinte opérationnelle de concertation et de négociation, et pas seulement comme un lieu d'information sur l'actualité administrative, réuni désormais épisodiquement par la DEB. Un nombre non négligeable de partenaires (se faisant par ailleurs représenter au niveau des salariés, directeurs mais le plus souvent chargés de mission[20]) se sont dits incapables de se souvenir de la dernière réunion du CNS, ni de ce qui s'y est dit et soupçonnent parfois ne plus avoir été invités aux dernières réunions. Il est attendu par certains que le CNS puisse discuter, en plénière ou en groupe de travail, sur les conditions dans lesquelles les acteurs locaux travaillent et mobilisent les outils Natura 2000 ou bien se confrontent à certaines contradictions entre des politiques publiques, dans le souci d'identifier des progrès possibles. La création du comité national de la biodiversité (CNB) devrait être une occasion pour réexaminer les modalités de gouvernance nationale du réseau Natura 2000. L'ordre du jour et l'enjeu identifié des discussions conditionne le niveau hiérarchique de participation des membres du comité.

5. *Réactiver une enceinte nationale de gouvernance Natura 2000, via le Comité national de la biodiversité, en partenariat renforcé avec l'association des régions de France, en travaillant sur les problèmes concrets rencontrés au niveau des sites, y compris en termes de contradictions possibles ou d'insuffisances de synergie entre politiques publiques.*

Les entretiens menés par la mission ont mis parallèlement en évidence le fait que le CNS N2000 ne peut être une enceinte pertinente pour organiser la concertation interministérielle technique dont la mise en œuvre de Natura 2000 a vraiment besoin. De fait le bureau Natura 2000 entretient des relations avec de très nombreux bureaux de divers ministères, dans un climat jugé par tous satisfaisant. Et tous notent l'important travail du bureau, sa bonne volonté et son ouverture, mais aussi le caractère déraisonnable d'attendre d'une équipe de 15 personnes qu'elle soit active et

[20] Ce qui peut a contrario être interprété comme la démonstration d'un climat apaisé, ne justifiant plus la mobilisation des responsables élus.

compétente sur tous les fronts. Sur beaucoup de sujets, il est dès lors inévitable qu'il y ait inégalité d'information et de compétence entre directions et/ou ministères interagissant avec Natura 2000, et donc un rapport de force inégal face à une difficulté rencontrée, puisque la mise en œuvre du réseau Natura 2000 est identifiée comme relevant de la seule responsabilité du bureau Natura 2000, de la DEB ou du MEDDE. La dimension interministérielle des engagements pris par la France sur les directives DO et DHFF, notamment en termes de résultats, n'est pas clairement identifiée, même si la mission n'a qu'exceptionnellement identifié de la mauvaise volonté ou un dénigrement assumé.

Un certain nombre de sujets nécessitent un dialogue régulier à haut niveau entre directeurs comme, par exemple, la politique de financements des outils Natura 2000, dépendant de fonds communautaires désormais gérés par les régions. Le MEDDE a plus besoin de telles relations avec le MAAF que le MAAF n'en a besoin pour son propre compte, mais les deux ministères ont tout à gagner à clarifier leurs analyses et à partager leurs informations à un niveau stratégique avant que les bureaux ne travaillent ensuite entre eux à mettre en œuvre les orientations décidées d'un commun accord. Il s'agit notamment d'un préalable pour permettre aux DREAL et DRAAF de travailler plus stratégiquement ensemble dans leurs relations avec leurs partenaires régionaux, au premier rang desquels les conseils régionaux.

6. *Rechercher les conditions d'une meilleure articulation entre le ministère de l'écologie et le ministère de l'agriculture (aux niveaux national et régional), pour améliorer la prise en compte de Natura 2000 dans la gestion des fonds communautaires, notamment au niveau du suivi annuel. Plus généralement, mettre en œuvre une animation interministérielle active de la politique Natura 2000 à un niveau supérieur au bureau.*

Au sein même du MEDDE, Natura 2000 semble davantage gérée comme une politique parmi d'autres, à égalité de légitimité avec d'autres outils relevant d'une décision purement nationale de politique de la biodiversité, comme la mise en œuvre des décisions du Grenelle de l'environnement. La particularité d'une politique communautaire fondée sur des engagements pris par la France devant la Commission européenne, mais aussi les spécificités d'une obligation de résultats et non de moyens semblent parfois sous-estimés. La mission constate qu'au niveau national Natura 2000 peine encore à trouver son équilibre entre « politique de la DEB » et « engagement de la France », entre « spécificité du réseau » et « intégration dans une logique territoriale », entre « projet exceptionnel » et « banalisation », entre « forteresse » administrative et dilution dans l'univers procédural…

7. *Mieux prendre en compte la dimension communautaire de la politique Natura 2000 dans les arbitrages interministériels ou budgétaires, afin d'atteindre les objectifs fixés.*

1.4. Gouvernance locale et régionale

Il existe un très large consensus sur l'outil des DOCOB et sur la valeur-ajoutée des comités de pilotage (COPIL), même si certains soulignent la nécessité d'évoluer : les premiers DOCOB sont améliorables, et après l'adoption du DOCOB, la logique de vie d'un COPIL évolue. Les oppositions les plus fortes étant dépassées, le corps préfectoral s'est très normalement largement retiré du processus de gouvernance

locale au profit des élus, suite aux options législatives découlant du rapport du sénateur Legrand, même s'il est constaté que le niveau de représentation des élus dépend aussi de la présence du préfet ou du sous-préfet.

Le bénéfice de l'implication des élus est très largement souligné, à quelques exceptions près. Il a été indiqué à la mission l'atout d'une présidence issue d'une structure en charge d'un projet de territoire bien structuré du point de vue de l'environnement, comme un PNR ou une intercommunalité motivée par les enjeux environnementaux. Néanmoins le consensus sur la gouvernance locale pourrait avoir du mal à perdurer si les élus impliqués dans la vie des COPIL avaient le sentiment que l'État cherche à reporter sur les collectivités les conséquences financières de ses responsabilités concernant Natura 2000.

L'attachement à un COPIL par site est généralement fort, mais la question n'est souvent pas indépendante de l'enjeu de l'animateur. Sauf dans le cas de territoires de projets vastes, il a été rappelé à la mission la difficulté à mobiliser les membres de COPIL chaque fois qu'il y a perception d'un éloignement du terrain. Le renouvellement progressif des présidents de COPIL pour les 60 % de COPIL présidés par un élu doit bénéficier d'une attention et d'un accompagnement, voire d'une formation.

Il existe d'ores et déjà un nombre significatif de sites pour lesquels il y a eu un processus de mutualisation, plus généralement au niveau de l'animateur mais parfois également au niveau des COPIL. Ces mutualisations n'ont que très rarement été imposées de l'extérieur : elles sont apparues comme une évidence pour les acteurs concernés. Certaines DREAL et DDT ont d'ores et déjà identifié des cas de figure où de nouvelles mutualisations pourraient, dans un avenir relativement proche, s'imposer d'elles-mêmes aux yeux des acteurs locaux (via notamment les nouvelles grandes intercommunalités ou les logiques découlant de certains PAEC par exemple), mais en rappelant que donner le sentiment que l'État veut l'imposer, notamment pour des raisons d'économie, serait le plus sûr moyen de tout bloquer. Par ailleurs plusieurs interlocuteurs ont indiqué qu'une mutualisation systématique serait, selon eux, contre-productive car elle conduirait à un éloignement des instances de gouvernance du terrain et induirait une perte de qualité relationnelle et une démobilisation des parties prenantes. Il convient donc de raisonner au cas par cas, en appréciant les conséquences probables des choix sur l'efficacité de la gouvernance locale.

La création des nouvelles grandes régions, la délégation croissante des DREAL aux DDT, et la responsabilité de gestion des fonds communautaires désormais assumée par les Régions devraient conduire à repenser la gouvernance régionale, pour y associer davantage ces dernières et promouvoir une certaine intégration de Natura 2000 bien évidemment dans la politique régionale sur la biodiversité, mais aussi dans les politiques d'aménagement du territoire (cf. la politique de la trame verte et bleue), auxquelles la majorité des Régions est plus spontanément sensible qu'à la biodiversité.

Cette gouvernance régionale, bien que non exigée par les textes, devient encore plus importante dans ce nouveau contexte, et la création des comités régionaux Biodiversité (CRB) représente une opportunité. Par ailleurs l'enjeu des fonds communautaires pour Natura 2000 suppose d'une part un rapprochement fort entre DREAL et DRAAF sur les analyses techniques, et d'autre part l'implication personnelle forte des directeurs (DREAL et DRAAF) dans le processus de suivi annuel des fonds communautaires piloté par les autorités de gestion régionales.

La mission exprime néanmoins son inquiétude sur les possibles conséquences de l'abrogation de la clause de compétence générale des Régions par la loi NOTRe. Cette abrogation peut être de nature à rendre plus difficile juridiquement et stratégiquement

la mise en œuvre de l'option préconisée de partenariat plus étroit avec les Régions sur Natura 2000. Or cette stratégie semble pourtant la seule jouable à court et moyen terme pour améliorer le contexte de mise en œuvre des grandes orientations issues des années 1996-2001, sans devoir envisager une remise en cause majeure de la politique Natura 2000.

8. Intégrer la gouvernance régionale Natura 2000 aux missions des Comités régionaux de la biodiversité, en partenariat renforcé avec la Région, en travaillant sur les problèmes concrets rencontrés au niveau des sites, et en discutant notamment chaque année des résultats déjà obtenus et des actions restant nécessaires.

1.5. Qualité de l'organisation administrative

Comme déjà mentionné, il existe historiquement une grande diversité de modèles d'organisation au niveau administratif, depuis un processus très largement délégué aux DDT depuis le début, jusqu'à un modèle très centralisé par la DREAL, en passant par toutes les formes intermédiaires. La mission note qu'en quelques années s'est néanmoins amorcé un très important mouvement de délégation quasi-totale ou partielle de responsabilité aux DDT. Ce mouvement est en cours et n'est clairement pas arrivé à son terme. Il est raisonnable de penser que le passage aux nouvelles grandes régions ne pourra qu'amplifier et accélérer cette mutation, même si certaines DDT se caractérisent par des équipes numériquement très faibles, ou fragiles, en termes de compétences sur la biodiversité.

9. Prendre en compte le rôle accru des DDT dans la mise en œuvre Natura 2000, en les associant davantage à l'animation de la politique Natura 2000 qu'assure la DEB, en articulation avec les DREAL (et les DRAAF).

Le pilotage par les DREAL tend de ce fait à devenir de plus en plus stratégique et à reposer notamment sur la compétence naturaliste lui permettant d'intervenir avec légitimité dans les cas les plus difficiles, en appui aux DDT. La mission a pu constater que dans certains cas les solutions intermédiaires de compétence partagée et répartie entre DREAL et DDT, quoique parfois encadrées par des conventions ou documents-cadre, ne sont parfois pas confortables pour les deux parties. A l'expérience, au niveau régional, les difficultés peuvent venir ponctuellement d'un ou deux départements où les compétences n'existent pas ou bien où l'enjeu Natura 2000 n'est pas identifié par la direction comme important au regard des tensions parfois existantes. A tout le moins cette évolution devrait entraîner d'une part un dialogue stratégique régulier entre directeurs (régional et départementaux), associant nécessairement les préfets, sur Natura 2000, et d'autre part une réflexion sur un mécanisme permettant de « reprendre la main » à un niveau à déterminer[21], si une pratique départementale se révélait manifestement défaillante au regard des enjeux Natura 2000.

Au niveau d'une DREAL, dans un contexte régional apaisé, le sujet Natura 2000 relève désormais du niveau d'une unité spécialisée Natura 2000, au sein d'un service dont le chef de service ne peut consacrer que 5-10 % de son temps à ce sujet (les directeurs

[21] Ce que le pouvoir d'évocation du préfet de région vis-à-vis des préfets de départements semble ne pas pouvoir faire dans le présent cas (Cf. la circulaire 13 août 2010 : « Le droit d'évocation se manifeste par un arrêté du préfet de région. Il doit être justifié par un objectif d'intérêt régional et s'appliquer à au moins deux départements de la région »).

et directeurs-adjoints ne suivant désormais plus que de loin cette politique). Cette unité spécialisée peut désormais se réduire dans certains cas à moins d'un ETP. La mission note le cloisonnement assez général en DREAL (comme au sein de la DEB) des approches contribuant à la mise en œuvre des DO et DHFF, avec une unité Natura 2000 et une unité (souvent plus étoffée en compétence naturaliste) traitant des dérogations au régime de protection stricte de certaines espèces, alors que les synergies potentielles entre ces deux unités sont fortes. Il y a un quasi consensus pour dire que le climat général autour du réseau Natura 2000 et la qualité du travail dépend beaucoup du réseau relationnel et des qualités humaines et professionnelles des agents de DREAL et DDT travaillant ensemble, bien plus que des modalités formelles d'organisation.

Le lien de la DEB et des DREAL sur Natura 2000 se fait en très grande partie par le canal du bureau Natura 2000, qualifié d'actif et réactif, mais souvent surchargé. Le déplacement du centre de gravité vers les DDT va poser de nouvelles questions pour le pilotage par la DEB. Le seul point de friction entre DEB et DREAL sur Natura 2000 semble résider dans ce qui a été vécu comme un désaveu par la DEB de certaines négociations menées régionalement sur les « annexes vertes[22] », mais il semblerait que le problème soit actuellement moins aigu qu'il ne l'a été[23]. La mission note enfin que l'animation de la politique Natura 2000 par la DEB et par les DREAL souffre de l'absence de rendez-vous périodiques contraignants, obligeant à évaluer contradictoirement le travail fait et à réorienter, le cas échéant, les priorités et les moyens.

L'animation de proximité du réseau d'animateurs Natura 2000 est historiquement l'œuvre des DREAL, encore très impliquées opérationnellement dans une majorité de régions, mais le glissement observé vers les DDT conduit de plus en plus à organiser une réunion départementale par la DDT (à laquelle la DREAL est plus ou moins associée), puis une réunion régionale par la DREAL, selon une logique qui n'est probablement pas optimale et qui reste encore évolutive[24].

Il est actuellement difficile de parler de véritable réseau Natura 2000 : c'est une question au niveau des sites, que l'enjeu de la TVB peut contribuer à mieux assumer. Mais c'est également une question relative à l'animation des acteurs les plus directement impliqués, même si la mission apprécie très positivement les importants efforts faits dans ce sens pour la formation et l'information des animateurs, tant aux niveaux de l'ATEN, des DREAL et des DDT, sans même parler des liens qui se sont parfois tissés directement entre animateurs partageant les mêmes problèmes, ou travaillant sur les mêmes thématiques, très largement au-delà des départements ou régions (cf. par exemple les échanges entre animateurs des Hautes-Alpes et de l'Isère avec ceux de Bretagne). Le rapide examen par la mission des échanges techniques

[22] L'article L.11 du Code Forestier, issu de la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001, permet une simplification des démarches des propriétaires forestiers en instituant une fusion de plusieurs procédures. Le premier alinéa de cet article stipule que, si un propriétaire forestier souhaite être dispensé de diverses formalités administratives prévues notamment au Code de l'Environnement, le document de gestion de sa forêt, pour être approuvé, doit être conforme à des annexes aux Schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS). Ces annexes, se rapportant chacune à une législation mentionnée dans l'article L.11 (dont ce qui concerne les sites Natura 2000), sont dites «vertes». Le CRPF a été chargé de leur rédaction, en concertation avec les services concernés de l'État.

[23] Les partenaires (DRAAF et CRPF, notamment) ne comprenant pas pourquoi la DEB n'a pas davantage encadré l'exercice plutôt que de laisser les acteurs négocier assez librement, avant que l'analyse du MNHN ne conduise à devoir désavouer certains accords laborieusement négociés. Le cas cité comme emblématique par les organismes nationaux de la forêt privée devant la mission semble avoir été résolu depuis.

[24] Il convient également de rappeler l'animation faite par les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) sur les mesures agro-environnementales.

sur Natura 2000 sur le site de l'ATEN conduit à penser qu'après une phase active, les échanges passent probablement désormais par un autre canal que ce site.

En l'absence actuelle de travail très avancé sur l'articulation AFB-préfets-DREAL, il existe une assez nette position de principe défavorable concernant la perspective que l'AFB puisse assumer un rôle dans le pilotage du réseau d'animateurs, même s'il existe une petite ouverture sur la possibilité que l'AFB puisse apporter une expertise opérationnelle pour les cas complexes, reposant sur les compétences naturalistes dont elle disposerait.

1.6. Moyens humains

1.6.1. Dans les services de l'État

La mission a pris connaissance des effectifs ciblés sur les missions Natura 2000 dans le cadre de l'outil SALSA (Système d'agrégation en ligne du suivi d'activité). Si certains services régionaux ou départementaux se sont bien reconnus dans ces chiffres, d'autres ont fait état d'une réalité profondément différente ; une partie de ces différences pourrait provenir d'évolutions récentes, notamment de suppressions de postes, mais cela semble rester très insuffisant pour rendre compte des différences entre les chiffres SALSA et l'évaluation des responsables. La mission a par ailleurs peiné pour identifier une cohérence générale minimale des chiffres au regard des modalités pratiques d'organisation qui lui étaient décrites au sein d'une région donnée.

L'approche par les seuls ETP ciblés sur Natura 2000 dans les DREAL et DDT ne permet pas de rendre compte de toutes les compétences techniques effectivement mobilisées, au moins dans les DREAL, car il est fait souvent appel à la compétence détenue par des unités dédiées à la connaissance du patrimoine naturel, aux espèces protégées, aux aires protégées… Quoi qu'il en soit, sur la base de cette seule évaluation disponible des ETP ciblées sur Natura 2000, et sous réserve des incertitudes liées à la fiabilité des déclarations individuelles d'activités afférentes, la mission s'est interrogée sur les points suivants :

- L'évaluation prévisionnelle des besoins faite en 2007 par un rapport conjoint IGE-CGGREF identifiait un besoin de 655 ETP dédiés à Natura 2000 en 2013 dans les DREAL et DDT. L'écart avec la situation actuelle constatée dans le cadre de SALSA est énorme, sans qu'il soit facile de faire la part entre une probable surestimation en 2007 et les problèmes insuffisamment pris en charge en 2015 ;

- Il existe en effet actuellement 236 ETP (dont près de 107 agents de catégorie A, et 92 de catégorie B) ciblés sur Natura 2000, mais ces effectifs sont touchés, comme les autres, par une réduction (taux voisin de 5 % par an) ; les DREAL pèsent actuellement pour environ 55 % des agents de catégorie A, avec une évolution à la réduction qui semble rapide lorsqu'il y a transfert des responsabilités aux DDT ;

- Dans les DDT, il existe une proportion significative de services où le nombre de catégories A ne dépasse pas 0,10 ETP (ce qui exclut très probablement un fort pilotage des catégories B en charge des dossiers), et où la personne la plus impliquée ne dépasse pas un mi-temps (ce qui peut rendre difficile une formation approfondie). Toutes catégories confondues, il n'y a en moyenne que 1,6 ETP dédiés à Natura 2000 en DDT. La variabilité entre DDT est par ailleurs

troublante : de 0,1 ETP à 8,5 ETP, sans que la logique en apparaisse clairement ;

- Entre les ETP SALSA et les ETP cibles 2014[25], il existe un « déficit » de l'ordre de 15 %, laissant supposer soit des difficultés pratiques de recrutement sur les profils souhaités, soit un manque de perception des enjeux et priorités liés à Natura 2000 dans les services de l'État, soit enfin un taux de rotation accéléré du personnel expliquant le pourcentage élevé de postes vacants, sans qu'il soit tout à fait possible d'écarter l'hypothèse de certaines limites des modalités de recueil des données SALSA.

Beaucoup de décisions en matière de pilotage des sites, de priorisation des financements ou d'autorisations administratives pour des projets (ou plans-programmes) susceptibles d'avoir des effets, individuellement ou cumulés, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation des sites, nécessitent un bon niveau de compétence technique. Il est d'ores et déjà fait appel ponctuellement à des compétences naturalistes externes aux DREAL et DDT, détenues par le MNHN, des CBN, des CEN… De plus, certaines DDT sont soumises à un turn-over important qui est source de fragilité du fait de la faiblesse des ETP dédiés à Natura 2000 (perte de mémoire en interne) et ne permet pas d'avoir un accompagnement et un suivi du dispositif satisfaisant. La mission s'est donc interrogée sur l'évolution en cours de ces compétences, en DREAL et plus encore en DDT[26], en soulignant l'enjeu majeur de la gestion des ressources humaines et des compétences dans ce domaine.

10. Définir une politique d'évaluation des besoins de gestion et de mobilisation des compétences techniques naturalistes pour les sites Natura 2000, en interne aux services de l'État (DREAL et DDT).

L'attention de la mission a été par ailleurs appelée sur le fait qu'il existe une sous-estimation systématique des moyens humains consacrées par l'État à Natura 2000, venant de deux sources différentes. En effet, dans les services de l'État, d'une part les effectifs consacrés au volet agricole de Natura 2000 ne sont pas pris en compte dans les effectifs identifiés par le MEDDE comme travaillant sur Natura 2000 ; d'autre part beaucoup de services (Jeunesse et sports, Défense…) doivent intégrer Natura 2000 dans leurs procédures, se former et participer à des réunions.

1.6.2. Chez les opérateurs[27] et animateurs de sites Natura 2000

Une des forces unanimement reconnue du modèle Natura 2000 à la française réside dans son réseau d'animateurs des sites Natura 2000. Selon le bilan de la gestion 2013

[25] Découlant du modèle « budget base zéro » du Programme eau et biodiversité du MEDDE.

[26] Si la compétence technique liée aux processus de formation ou de recrutement de certains corps techniques de l'État semble *a priori* permettre de gérer sans problème 4/5 des dossiers, Natura 2000 peut néanmoins soulever des questions complexes que seul un haut niveau de compétence naturaliste combiné à une bonne compréhension des possibles options techniques de gestion peut aider à prendre en charge, dans un contexte parfois sensible. La question de l'appui technique aux « gestionnaires » Natura 2000 dans les DDT (sans doute plus que dans les DREAL) se pose. Par ailleurs la mission a été informée que certains problèmes de gestion de personnel ont pu conduire à affecter à des missions Natura 2000 des agents dont la formation et l'appropriation des enjeux n'étaient pas toujours optimales, expliquant probablement certaines difficultés ponctuelles rencontrées.

[27] L'opérateur intervient au moment de l'élaboration du DOCOB, alors qu'on parle d'animateur pour la mise en œuvre du DOCOB.

(information DEB, remontée des DREAL), ce réseau concernerait déjà 1183 sites (dont 697 recourant à des agents de collectivités, 301 à des personnels associatifs et 172 à des agents d'établissements publics de l'État), sans qu'il soit néanmoins possible de dire avec certitude à combien d'ETP cela correspond : de l'ordre de 500 ETP et probablement 800 individus selon les estimations complémentaires de la DEB et de l'ATEN, intégrant les emplois à temps partiel et les animateurs travaillant sur plusieurs sites.

Les CREN et les PNR sont les deux plus grands employeurs fédérés, avec respectivement 133 et 249 personnes. Les profils des animateurs sont variables, mais il semblerait qu'il y ait progressivement un glissement vers des profils d'animateurs territoriaux généralistes, même s'il existe d'incontestables compétences naturalistes approfondies chez certains. Seule une faible minorité suscite des critiques ponctuelles, de natures disparates[28], alors qu'il existe un consensus pour estimer que l'immense majorité fait un travail remarquable et apprécié, sur tous les fronts, et que l'apaisement sus-mentionné leur doit beaucoup. Néanmoins l'absence de visibilité sur les financements conduit souvent à recourir à des CDD, et à créer trop souvent des périodes d'incertitude locale au moment du changement des animateurs.

L'attention de la mission a été appelée sur quelques cas où le gestionnaire d'un site Natura 2000 n'a pas fait appel aux crédits de la DEB pour financer à temps partiel un animateur, ainsi que sur le fait que le financement obtenu peut ne pas couvrir l'ensemble du temps consacré par un opérateur à la mission Natura 2000. Néanmoins ces cas ne doivent pas être surestimés, et la mission estime qu'il serait déraisonnable de faire l'hypothèse générale que le désengagement budgétaire de l'État serait compensé à due concurrence par le budget propre de la structure en charge du site.

Il existe néanmoins des cas de figure où l'enjeu de disposer d'un animateur de site n'est peut-être pas crucial, pouvant justifier une réflexion a priori avant de lier l'approbation du DOCOB, la désignation d'un opérateur et le financement d'un animateur. Par ailleurs le cas particulier des opérateurs[29] bénéficiant d'une subvention du MEDDE pour charge de service public devra faire l'objet d'un examen au cas par cas, même si les opérateurs de ce type rencontrés lient très directement leur engagement dans la mise en œuvre de Natura 2000 au fait de bénéficier de ces crédits d'animation.

La mission a enfin pu observer dans quelques régions un état très avancé de la réflexion sur une meilleure caractérisation des besoins en animateurs, ayant conduit à la formalisation de grilles d'analyse et de calcul (en ETP et en rémunération unitaire) associant DREAL et DDT, et conduisant à des objectifs cibles très différents de ceux actuellement constatés. Il ne faut néanmoins pas surestimer les difficultés pour passer du système actuel, peu sélectif, à une approche davantage fondée sur les considérations propres à chaque site, sans remettre en cause l'apaisement local. Ceci explique des stratégies régionales évoluant progressivement.

---

[28] Certains animateurs sont vus comme trop naturalistes, ou comme pas assez. Certains ne sont pas assez à l'aise avec les agriculteurs et/ou les forestiers, d'autres pas assez avec les documents d'urbanisme. Certains auraient été affectés à Natura 2000 par leur employeur (collectivité) sans compétence ou motivation). Certains se voient reprocher de ne pas accompagner suffisamment l'agriculteur dans la vérification du respect des engagements pris. Certains des reproches entendus relèvent par ailleurs davantage du pilotage par la structure employeuse que de l'agent lui-même.

[29] Le cas particulier de l'ONF, sous cotutelle du MAAF et du MEDDE, bénéficiaire de subventions pour charges de service public des deux ministères mériterait un examen particulier ; il pose notamment concrètement la question de savoir si, dans le secteur forestier, Natura 2000 relève de la seule responsabilité budgétaire du MEDDE, ce qui n'est pas le cas dans le secteur agricole.

11.Préserver le réseau des animateurs Natura 2000 de terrain, tout en lançant des réflexions stratégiques régionales et départementales sur l'optimisation à échéance 5 ans des moyens financiers et humains consacrés à l'animation.

La région Rhône-Alpes s'est posée la question de la multiplicité des dispositifs d'animation territoriale : Natura 2000, LEADER, PSADER (dispositif spécifique rhône-alpin), etc). Elle a invité dans son appel à projets 2015 les collectivités porteuses à inscrire leur projet d'animation Natura 2000 dans un cadre plus large intégrant les politiques précitées. Cela a certes compliqué la gestion dans le contexte contraint de 2015 et a été perçu par les acteurs locaux comme un facteur supplémentaire de complexité, mais la démarche semble devoir être étudiée, comme source à terme d'économies potentielles d'animation. Cela suppose un pilotage partagé entre la Région et l'Etat, et un réel effort pour construire ensemble un dispositif qui tienne compte des pratiques de l'autre partenaire, en général mal connues.

1.6.3. Chez les acteurs économiques et porteurs de projets

Plus généralement, les maîtres-d'ouvrage voient le temps et les procédures liés à leurs projets s'accroître pour prendre en compte Natura 2000. A titre d'exemple, l'ONF estime que le surcoût d'aménagement des forêts domaniales s'est accru de 20 % pour les parcelles situées dans un site Natura 2000. Certains acteurs rencontrés sont très sensibilisés à ces « coûts cachés » liés à Natura 2000[30].

1.7. Partage des rôles entre État et collectivités

Il est tiré un bilan globalement très positif de l'implication des élus dans les présidences de COPIL. Le pourcentage de 60 % environ de COPIL présidés par des élus pourra sans doute continuer à croître légèrement et progressivement, sans sous-estimer les cas difficiles où il est peu probable qu'il soit possible d'identifier un élu volontaire. Mais réciproquement la mission a été alertée sur le risque d'un possible désengagement d'élus si l'évolution du contexte budgétaire devait se traduire soit par une restructuration du réseau d'animateurs de terrain que les collectivités n'accepteraient pas, soit par un arrêt durable des contrats Natura 2000 dans le domaine de la forêt ou des milieux non agricoles et non forestiers (dits « ni-ni ») : un élu président de COPIL doit avoir du « grain à moudre ». L'implication personnelle du président de COPIL est variable et dépend beaucoup du tandem formé avec l'animateur. Un certain nombre d'élus présidents de COPIL sont d'ailleurs montés au créneau pour soutenir la prise en compte de Natura 2000 dans les maquettes financières du FEDER ou du FEADER, et ont été entendus par les Régions. L'animation territoriale Natura 2000 est en effet une des originalités les plus appréciées par les élus dans cette politique.

La biodiversité n'est actuellement pas la politique la plus mobilisatrice pour les collectivités territoriales, compte tenu des priorités budgétaires auxquelles elles sont confrontées au regard de leurs compétences explicites. La politique Natura 2000 reste quasi-unanimement perçue comme une politique d'État, qui doit le rester, et qui entre

[30] Il existe probablement d'autres « coûts cachés », non exclusivement liés aux personnes mais découlant des options techniques prises par les DOCOB. A titre d'exemple, dans les Pyrénées, les gestionnaires forestiers privés et publics seraient en train d'étudier (Projet BIOFOR) l'impact financier de l'arrêt de l'exploitation et de son report du fait de la présence de chouettes de Tengmalm ou de rapaces présents au nid ou écoutés au chant.

dans la perception du mille-feuille administratif mis en place par l'État. Cela ne doit pas occulter les financements accordés par certaines collectivités à des politiques qui convergent avec Natura 2000 dans un certain nombre de cas (ENS, PNR, RNR, TVB, zones humides...), mais la référence à Natura 2000 reste encore très largement taboue. L'élaboration des stratégies régionales de la biodiversité pourrait être une occasion pour développer davantage une approche intégrée, donnant toute leur place aux sites Natura 2000.

Il existe un risque manifeste que l'État soit soupçonné de vouloir transférer aux collectivités territoriales une responsabilité qu'il peine à financer, mais sans contrepartie. Le « chef de filât » proposé aux Régions ne modifie pas significativement cette situation, car il n'existe pas à ce jour de financement propre pour assumer cette mission. La mission ne perçoit actuellement pas de perspectives conduisant à une évolution significative des collectivités, et des Régions en particulier, vis-à-vis de Natura 2000, en l'absence de transfert de compétence et de financements afférents, comme c'est le cas pour les départements avec la taxe d'aménagement pour les espaces naturels sensibles. Seule la politique de la TVB, au travers des SRCE, pourrait offrir potentiellement un terrain de négociation, dont la mission perçoit aussi bien l'intérêt que les limites.

Si pour l'élaboration des maquettes financières du FEADER, le « cadre national » (DCN) a permis de garantir une certaine continuité, il n'en reste pas moins que :

- les engagements pris ne traduisent que rarement un affichage spontané des autorités régionales en faveur de Natura 2000 ; la DG AGRI tient compte du DCN dans sa négociation des PDR et a imposé dans certains cas de combler certaines lacunes concernant Natura 2000 dans les PDR ;

- les discours au sein de la Commission ne sont pas tous convergents, et la logique de priorisation d'une politique communautaire, comme Natura 2000, n'intervient que très partiellement dans les décisions ;

- la référence à la période précédente de programmation est difficile à faire. Elle conduit parfois à une enveloppe qui traduit une nette régression par rapport à la montée en puissance en cours ;

- la mise en place des nouvelles grandes Régions conduit certains à redouter un nivellement vers le bas en matière de prise en compte de Natura 2000 au cours des prochaines années, cette politique étant nettement marginale par rapport aux priorités à formaliser des grandes régions et faisant actuellement l'objet d'approches parfois assez diverses entre les régions regroupées ;

- il serait utile, en vue de la période de programmation ultérieure, que l'État (MEDDE mais aussi l'approche interministérielle) et les Régions trouvent d'ici là une nouvelle manière d'intégrer Natura 2000 dans une politique territoriale mobilisatrice pour les Régions, et de l'assumer.

1.8. Interface terre-mer

La mission a été interpellée à plusieurs reprises sur les problèmes et contradictions découlant d'une part de la création ancienne de sites Natura 2000 mixtes terre-mer, avec une gouvernance relevant du régime terrestre commun, d'autre part des dispositions, postérieures, du 2ème alinéa du VIII de l'article L.414-2 du code de

l'environnement[31]. Lors de la grande période de désignation des sites Natura 2000 en mer, la manière, variable selon les régions, dont on a soit agrandi en mer des sites mixtes préexistants, soit créé un second site, purement marin mais contigu, a encore compliqué la situation, la rendant difficilement compréhensible par une partie significative des membres de COPIL de sites mixtes, et plus encore des élus présidents de COPIL[32].

Au-delà du débat de principe et de droit sur la compétence des collectivités en mer (en interférence notamment avec le code de l'urbanisme), la mission a été sensible au fait que selon les sites, l'atteinte des objectifs de bon état de conservation des espèces et des habitats qui ont justifié la désignation du site peut conduire à hiérarchiser différemment l'enjeu des actions les plus importantes à mener à terre ou en mer, et ceci indépendamment du caractère trop mécanique du critère portant sur le seul pourcentage de surface en mer.

12. Afin d'améliorer la prise en compte des interfaces terre-mer dans les sites Natura 2000 mixtes, revoir la rédaction du second alinéa du VIII de l'article L.414-2 du code de l'environnement, en remplaçant le critère de la majorité des surfaces par la prise en compte d'une part de la majorité des enjeux du site, d'autre part de la localisation des actions prioritaires à mener.

La mission a enfin noté le trouble que peut susciter chez certains acteurs terrestres de sites Natura 2000 mixtes l'approche significativement plus réglementaire de Natura 2000 en mer.

1.9. Concours publics, nationaux et communautaires

Le financement de la politique Natura 2000 repose sur des sources multiples, aussi bien communautaires que nationales. L'essentiel de ces financements est inscrit dans des programmes européens (FEADER, LIFE, FEDER) et la mission a essayé de consolider les bilans d'exécution de ces programmes pour la période 2007-2013 pour illustrer cette diversité

1.9.1. Le bilan financier 2007-2013

La période de programmation 2007-2013 vient de se terminer. Comme tous les paiements liés à cette programmation ne sont pas encore effectués, la mission a essayé de faire un bilan du financement de la politique Natura 2000 au cours de cette période sur la base des engagements financiers.

---

[31] « Sous réserve de l'alinéa précédent et par dérogation aux III à V, lorsque le site comprend majoritairement des espaces marins, l'autorité administrative établit le document d'objectifs et suit sa mise en œuvre en association avec le comité de pilotage Natura 2000. La présidence du comité de pilotage est assurée par l'autorité administrative qui peut la confier à un représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement désigné par ses soins. »

[32] Par ailleurs la situation pourrait devenir encore plus complexe pour l'estran, tout particulièrement quand le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CELRL) devient affectataire du domaine public maritime (ce qui semble envisagé en extension de l'expérimentation faite sur le site Natura 2000 de Chausey) et en confie la gestion à une collectivité locale ou un groupement de collectivités, Se pose aussi la question pour les collectivités ou syndicats mixtes (notamment ceux dont le CELRL est membre), de l'obligation de répondre par appel d'offre pour la gestion des sites mixtes, de nature à les décourager, comme l'a constaté la mission.

Engagements financiers sur la période 2007-2013
selon les sources de financements et les actions principales (en M€)

M€	*FEADER*	*Autres financements nationaux (dont agences de l'eau)*	*MAAF*	*MEDDE*	*LIFE+*	*FEDER*	*Total*	*Moyenne/an*
MAET I1 mesures agro-environne-mentales	310	223	231				**764**	*110*
DOCOB Elaboration et mise en œuvre	49	6		135		2	**192**	*27*
Projets LIFE +		19		3	23		**45**	*6*
Contrats ni agricole ni forestiers	20	1		26			**47**	*6*
Contrats forestiers	4			4			**8**	*1*
Total	**383**	**249**	**231**	**168**	**23**	**2**	**1056**	*150*
Moyenne/an	*55*	*36*	*33*	*24*	*3*		*150*	

Environ un milliard d'euros a été consacré à la politique Natura 2000 en France sur la période 2007-2013 :

- 80 % de ces moyens sont consacrés à la gestion des sites au travers principalement les mesures agro-environnementales territorialisées ciblées sur les enjeux Natura 2000 (MAET I1) et des investissements non productifs pour la préservation ou la restauration du patrimoine naturel (contrats forestiers et contrats ni agricoles ni forestiers) ;

- 20 % de ces financements vont à l'élaboration des documents d'objectifs et au financement de leur mise en œuvre (animation des sites).

Les projets LIFE + en lien avec Natura 2000 peuvent concerner aussi bien des actions de préservation et de restauration que des contributions à l'élaboration des DOCOB.

La source de financement principale de cette politique est le FEADER, en lien avec l'importance de l'action MAET. Le FEADER constitue une ressource essentielle pour le financement des contrats (environ 40%) et des DOCOB (environ 25%).

La deuxième source de financement est représentée par les financements nationaux autres que ceux du MEDDE ou du MAAF. Alors même qu'il s'agit d'une surprise majeure pour les missionnaires comme pour la DEB, les données disponibles n'ont pas permis d'analyser plus précisément cette source. Elle concerne principalement les financements par les collectivités territoriales et par les établissements publics (notamment les Agences de l'eau). Elle semble a priori concerner majoritairement les MAET et les projets LIFE+.

La mission a notamment relevé avec intérêt le haut niveau d'implication financière des Agences de l'eau (estimé à 10 à 15 millions d'euros par an) dans l'atteinte des objectifs identifiés par les DOCOB, même si les interventions des Agences ne mentionnent que rarement une référence à Natura 2000[33]. Il semble d'ores et déjà possible d'envisager d'aller encore plus loin, en substitution à des crédits d'État, dès lors qu'il s'agit d'interventions de toutes natures (MAE et contrats ni-ni, restauration ou gestion, voire animation) concernant des zones humides et des cours d'eau abritant des espèces ou des habitats naturels ayant justifié la désignation des sites Natura 2000. Au vu des différentes prises de position adoptées par les comités de bassin, il semble par contre que la modification envisagée des missions des agences par le projet de loi sur la biodiversité suscitera de vives réserves, si le financement de la biodiversité « sèche » (et donc un financement de Natura 2000 élargi aux sites « secs ») était compris comme devant s'ajouter purement et simplement aux prélèvements déjà faits annuellement par l'État sur le budget des Agences.

Les financeurs les plus importants sont ensuite le ministère chargé de l'agriculture qui n'intervient que sur les MAET et le ministère chargé de l'écologie qui finance principalement les DOCOB et les autres types de contrats.

1.9.2. Les financements MEDDE

Les financements MEDDE représentent 16 % des financements totaux de la politique Natura 2000, tels que présentés dans le bilan ci-dessus. Rapportée aux seules actions autres que les MAET, la part du MEDDE s'élève à plus de 50 %. Pour ces autres actions ce financement revêt donc une importance prépondérante.

Les données budgétaires communiquées par la DEB montrent une stabilité d'ensemble des moyens consacrés à la politique Natura 2000 par le MEDDE (voir annexe 3.8).

Ces mêmes données conduisent la mission à constater que l'exécution annuelle du budget Natura 2000 présente un taux de réalisation nettement plus faible que celui des autres actions du programme 113. Pour Natura 2000, le montant des AE et CP effectivement consommés est de 20 à 25 % inférieur au montant affiché dans le projet de loi de finances (PLF), alors que cet écart n'est que de 0-5 % pour le financement des PNN et de 10-15 % pour les RNN.

Les chiffres communiqués donnent, en première instance, le sentiment d'une sous-consommation des AE et des CP qui serait une caractéristique pérenne du budget Natura 2000 de la DEB, le plus gros poste budgétaire de la DEB (programme 113) hors subventions pour charges de service public. Ce constat ne se retrouve pas au même niveau dans deux autres politiques majeures de la biodiversité, les parcs nationaux et les réserves naturelles nationales[34].

Par ailleurs la situation budgétaire actuelle peut être considérée comme préoccupante du point de vue des contrats. 2015 est la seconde année consécutive durant laquelle aucun nouveau contrat Natura 2000 (forestier ou « ni-ni») ne pourra être engagé[35] :

---

[33] Les sites Natura 2000 étant identifiés comme des « zones de protection des habitats et des espèces liées à l'eau » dans les SDAGE, la mission considère qu'il serait opportun et justifié que les financements des Agences de l'eau dans ces sites soient identifiés comme contribuant aux objectifs Natura 2000.

[34] Entre 2008 et 2014, les AE des parcs nationaux ont augmenté de 14 % (plus de 66 M euros en 2014) et les CP de 11 % ; durant la même période, les AE des réserves naturelles nationales ont crû de 31 % (plus de 22 M euros en 2014) et les CP de 19 %. Le taux de consommation des parcs nationaux en AE et CP dépasse les 97 % en 2014, celui des réserves naturelles est de l'ordre de 75 % en AE et 88 % en CP.

[35] Lors des visites de terrain effectuées par la mission jusqu'en novembre 2015, aucun engagement pour l'année 2015 n'avait encore eu lieu. Cependant, d'après les dernières informations disponibles, il

cette situation est d'ores et déjà mal vécue sur le terrain, mais elle est supportée par les fédérations professionnelles et les élus du fait que les financements aux crédits d'animation ne sont pas significativement réduits et parce que les acteurs espèrent la fin rapide de ce gel sur la contractualisation des actions de gestion ou restauration. La mission s'inquiète d'une perspective qui conduirait à ce que le réseau Natura 2000 se résume principalement et durablement à un réseau d'animateurs sans « projet » et sans gestion active sur le terrain (hors MAEc).

1.9.3. Les perspectives attendues de nouvelles économies

La demande adressée à la mission CGEDD-CGAAER, telle que commentée par la DEB, portait notamment sur la proposition de nouvelles pistes d'économies envisageables sur le budget Natura 2000 du MEDDE. La mission a certes commencé à identifier quelques marges de manœuvre possibles sur la base d'une rationalisation progressive du dispositif tout en respectant le « contrat moral » qui a fondé l'apaisement constaté. Mais ces économies ne semblent *a priori* pas du tout à la hauteur des attentes de la DEB, et leur mise en œuvre sera nécessairement progressive.

Ceci ne veut pas dire que des progrès en matière budgétaire ne sont pas possibles dans le secteur Natura 2000. La mission a notamment constaté que la situation actuelle de programmation et de gestion semble se traduire d'une part par des difficultés apparentes de consommation des AE en même temps que par des ruptures de CP[36], dans un contexte de complexification croissante du dispositif pouvant laisser craindre une aggravation des problèmes. Sans pouvoir conclure à ce stade, la mission s'interroge notamment sur le critère de soutenabilité budgétaire du dispositif Natura 2000, tel qu'actuellement géré. A priori, dans l'état actuel des informations et réflexions de la mission, l'enjeu de consommer effectivement les crédits ouverts lui semble au moins aussi important que celui de faire de nouvelles économies, ou d'obtenir des augmentations de crédits.

Concernant les contrats forestiers (cofinancement national relevant du seul MEDDE), l'attention de la mission a été appelée sur leur caractère exclusivement lié à la « préservation de la biodiversité » et s'appliquant de fait à des territoires très restreints. Les organisations forestières réclament toujours un outil intégrateur capable de prendre en compte l'ensemble des préoccupations du gestionnaire et de faire évoluer une gestion originellement à visée économique, sur le modèle des MAE. Le ministère de l'agriculture a rappelé sa position traditionnelle selon laquelle un tel outil, dont l'utilité ne lui semble pas s'imposer, relèverait du seul cofinancement national du MEDDE.

1.9.4. Les perspectives pour la période 2014-2020

Au titre de l'exercice communautaire relatif au cadre d'action prioritaire Natura 2000 (PAF, Prioritized Action Framework[37]), des besoins de financement pour la période 2014-2020 ont été estimés par la DEB et adressées officiellement par le SGAE à la Commission européenne, en avril 2013. Le montant des besoins de financements pour 2014-2020 est estimé dans cet exercice à 200 M€/an.

---

semble que certains engagements aient pu être finalisés fin 2015.

[36] Taux d'engagement effectif des AE : 70 % en 2008, 75 % en 2014 ; taux de consommation des CP : 62 % en 2008, 89 % en 2014.

[37] Ce cadre d'action prioritaire est considéré comme la référence par les services de la Commission européenne qui examinent les PO FEDER ou le PRDR ; en France ce cadre n'est pas publié et n'est donc pas utilisé comme référence dans les travaux de programmation.

Au vu de ce qu'il est actuellement possible de savoir des maquettes financières des régions pour le FEADER et le FEDER[38], la couverture des besoins moyens de la politique Natura 2000 pour la période 2014-2020, tels qu'estimés par la DEB en 2013, semble difficile à atteindre. Dans cette estimation de 2013, ces besoins étaient estimés à 200 M€ et les crédits consommés sur 2007-2012 à 100 M€/an. Le bilan présenté au point 1.9.1. corrige sensiblement les crédits consommés en les réévaluant à 150M€. Sachant que, d'une part les enveloppes nationales indicatives "Natura 2000" notifiées par les responsables de programmes aux responsables de BOP régionaux ne prévoient aucune progression, et que d'autre part les autorités de gestion FEADER retiennent en général un maintien du niveau de financement de Natura 2000, les moyens disponibles sur la période 2014-2020 seront au mieux maintenus.

La mission constate que le pilotage budgétaire de la politique Natura 2000 par la DEB semble se faire essentiellement en termes de moyens, en cherchant à mettre en place le mieux possible les outils décidés entre 1997 et 2001, et en gérant de la manière la plus satisfaisante possible au regard de l'acceptabilité sociale la somme des contraintes et contradictions identifiées. Cette stratégie se fixe un objectif clair en matière de DOCOB, mais ne fixe pas d'objectifs techniques pour le réseau et n'est donc pas pleinement satisfaisante au regard de l'obligation de résultats découlant de la DO et de la DHFF, notamment parce qu'elle n'est pas rééquilibrée par un pilotage par les résultats obtenus, faute d'outils pour les mesurer. La mission considère comme à la fois inévitable et souhaitable une priorisation des moyens mobilisés, prenant en compte à la fois l'efficience de chaque outil et le besoin de ne pas casser les dynamiques locales.

La forte dépendance vis-à-vis des fonds communautaires fait consubstantiellement partie du modèle Natura 2000 à la française, tel que mis en œuvre depuis les années 2000. Alors que la tonalité générale des entretiens menés au printemps était plutôt marquée par les craintes sur ce sujet pour la période de programmation commençante (même si l'absence de tout problème était déjà identifiée dans certaines régions), les informations recueillies depuis, ainsi que les contacts pris lors des déplacements de terrain, conduisent aujourd'hui à une vision nettement plus positive. Les effets conjoints du cadre national, des échanges des Régions avec la DG AGRI, et la mobilisation (dans certaines régions) d'élus présidents de COPIL et d'animateurs ont conduit à trouver des solutions à la très grande majorité des problèmes précédemment identifiés[39]. Sauf cas dont la mission n'aurait pas été informée, les fonds communautaires ne devraient donc être qu'exceptionnellement un facteur limitant pour la période qui s'ouvre. La mobilisation des contreparties nationales redevient donc le premier enjeu.

Le FEADER est le fonds communautaire le plus sollicité pour Natura 2000[40], même si le FEDER[41] est encore utilisé par trois régions (Lorraine, Champagne-Ardennes et

---

[38] La DG REGIO a promis à la mission de lui adresser l'analyse des PO français par poste de dépense, analyse qui permet désormais, et pour la première fois, d'identifier les actions Natura 2000 (poste de dépense 86) ; cette nouveauté de la programmation 2014-2020 ne semble pas connue, ni au niveau national (CGET), ni au niveau des autres DG (DG ENV et DG Agri).

[39] La mission n'ayant pas pu visiter toutes les régions, elle ne peut exclure l'existence de problèmes résiduels. Le déplacement de la mission en Rhône-Alpes a notamment fait prendre conscience des difficultés rencontrées par les acteurs quand il s'est avéré nécessaire de revoir certaines bases des premiers arbitrages concernant Natura 2000 au sein du FEADER, conduisant à un manque de visibilité et à une certaine démobilisation de ces acteurs à la date de remise du présent rapport.

[40] Financement moyen annuel pour la période 2007-13 : 54 M euros du FEADER (FEDER : 0,3 M euros)

[41] Le FEDER est également mobilisé dans quelques autres régions (au moins Rhône-Alpes et Poitou-Charentes) au profit de Natura 2000, soit pour des projets d'une certaine envergure, soit pour des opérations qui contribuent à l'amélioration des connaissances dans les sites Natura 2000, sans qu'il soit alors toujours facile de les identifier.

Pays de la Loire) pour le financement du réseau d'animateurs de terrain et des contrats. Même si certains partenaires rencontrés ont tenu à rappeler à la mission que le FEADER est et doit rester avant tout un fonds pour l'agriculture et le développement des territoires ruraux, il n'existe plus de débat sur l'enjeu de mobiliser le FEADER, en l'absence de fonds communautaire dédié à Natura 2000. Néanmoins, selon certains interlocuteurs régionaux rencontrés, la multiplication des programmes pourrait expliquer une partie des difficultés rencontrées par tout ou partie des Conseils régionaux à mettre en œuvre le FEADER. Par ailleurs, au moins dans certaines régions, il reste encore beaucoup de travail à mener avant de pouvoir engager de nouveaux contrats, notamment les grilles de sélection des projets ainsi que les règles de modulation, désormais exigées par l'UE (ce qui n'était pas le cas pour la précédente programmation). Or tous les acteurs concernés ne partagent pas le même niveau de connaissance des règles actuelles du FEADER, ce qui pourrait conduire à des options susceptibles d'être ultérieurement remises en question. Les DREAL devraient utilement chercher à s'appuyer davantage sur la meilleure maîtrise du FEADER par les DRAAF.

Compte tenu des modifications actées entre 1er et 2ème pilier au sein du FEADER, et de la très forte augmentation de l'enveloppe française sur le 2ème pilier, il pourrait exister des opportunités de très forte réévaluation du cofinancement communautaire pour les mesures Natura 2000, bien identifiées par le ministère de l'agriculture pour les MAE (programme 154), mais peut-être moins par le MEDDE pour les interventions sur le programme 113.

Pour les MAE, il existe actuellement un débat au sein du monde agricole sur l'évolution et l'attractivité des nouvelles MAEc par rapport au dispositif précédent des MAET[42], et sur les effets possiblement pénalisant pour l'ambition des MAE Natura 2000 venant des MAE système. Sur le terrain, la mission a constaté que la priorité Natura 2000 est bien identifiée et respectée pour les MAEc localisées, alors que les MAEc systèmes font l'objet d'un zonage très large ne tenant pas compte d'enjeux comme ceux des sites Natura 2000 (la contribution de ces dernières à Natura 2000 est donc difficile à évaluer). La possibilité de les cumuler, le cas échéant, a été rappelée à la mission, sans qu'on puisse à ce jour estimer l'ampleur des surfaces Natura 2000 susceptibles d'être concernées par ce possible cumul. Le ministère de l'agriculture se dit relativement serein sur l'attractivité des nouvelles MAE, mais s'estime incompétent pour apprécier et commenter les possibles effets collatéraux négatifs pour Natura 2000. Par ailleurs la comparaison entre l'attractivité des mesures MAEc dans et hors des sites Natura 2000 sera un facteur très important pour la capacité de cet outil à concourir efficacement ou non à l'atteinte des objectifs Natura 2000, dès lors que ceux-ci peuvent nécessiter des mesures ambitieuses et spécifiques.

La mission invite le MEDDE et le MAAF à tirer toutes les conséquences des résultats fournis par le dispositif de suivi du recours aux MAEc et contrats dans les sites Natura 2000[43], afin de détecter le plus précocement possible d'éventuelles difficultés de mise en œuvre des DOCOB en l'absence de mesures spécifiquement adaptées à l'atteinte des objectifs des sites Natura 2000. L'enjeu est notamment de pouvoir en tirer des

[42] Certains ont fait état devant la mission du renoncement de certains agriculteurs pourtant sensibilisés à l'environnement au bénéfice des MAEt, du fait de la lourdeur des dossiers ou de contraintes techniques jugées absurdes (par exemple, prendre en mars un engagement de fauche tardive, sans prise en compte du climat et de la période effective de nidification). Il est néanmoins difficile pour la mission de clairement identifier ce qui relève de contraintes liées aux règles du FEADER, et ce qui relève de choix régionaux aux effets collatéraux discutables. D'autres ont fait état de difficultés rencontrées au niveau des contrôles, sans que la mission puisse à ce jour mettre en perspectives ces informations. Il en est souvent tiré des conclusions générales sur les risques de désaffection des agriculteurs vis-à-vis des MAE dans les sites Natura 2000.

[43] Cf. décret n°2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020.

enseignements dans l'optique d'une évolution des mesures mises en œuvre avant l'échéance des programmes FEADER.

1.9.5. La gestion des fonds communautaires par la DEB

Le recours aux fonds communautaires suppose une forte ingénierie financière spécialisée. Les procédures sont souvent construites au cas par cas et ont des caractéristiques qui les exposent tout particulièrement aux risques d'irrégularités (coûts internes, commande publique etc). L'impératif d'une compétence de gestion est particulièrement forte pour les services concernés[44].

Une partie des problèmes rencontrés pourrait s'expliquer par une insuffisante maîtrise par la DEB (et sans doute plus généralement par les structures comptables du MEDDE) des logiques et spécificités des modalités de mobilisation des fonds communautaires et du passage obligé par un organisme payeur (l'Agence de services et de paiements (ASP) pour le FEADER). A ces mécaniques de réalisation des dépenses d'interventions communautaires, s'ajoutent les obligations imposées par le cadre du marché unique (aides d'État, régimes d'exemptions). Certaines démarches de la DEB, jusqu'auprès de la Commission européenne, traduisent à la fois une très forte implication dans la recherche de solutions opérationnelles, mais aussi une certaine méconnaissance bien concevable des règles juridiques et financières complexes du FEADER. La DGPE du ministère de l'agriculture se déclare prête à davantage aider la DEB. Mais cette aide serait estimée plus efficace dans un contexte où les aspects stratégiques seraient régulièrement abordés au niveau des directeurs, avant que les problèmes techniques soient ensuite traités au niveau des bureaux.

13. En lien avec le secrétariat général du MEDDE, améliorer les mécaniques budgétaires Natura 2000, prenant en compte les logiques de l'agence des services de paiement (ASP), avec un outil de pilotage maîtrisable par le bureau Natura 2000 ou par les services budgétaires de la DEB, avec un travail plus régulier aux niveaux stratégiques et opérationnels avec le ministère de l'agriculture.

1.10. Disposition fiscale liée à Natura 2000

La mission a été très rapidement alertée sur les troubles importants induits chez de nombreux élus par les effets aujourd'hui constatés de la fin du remboursement intégral de l'exonération de TFNB accordées aux souscripteurs de charte Natura 2000, découlant d'un amendement législatif de 2009 au dispositif fiscal datant de 2005 (dégressivité du remboursement par l'Etat aux communes de leur « manque à gagner »). L'enjeu financier annuel de cette exonération de TFNB est de l'ordre de 3 M€ pour les communes, dont 1M€ est remboursé[45] actuellement par l'État.

La fédération nationale des communes forestières et la fédération nationale des PNR se font activement le relais des petites communes subissant des pertes importantes de rentrées fiscales, notamment lorsqu'une partie significative de leur territoire est occupé par une forêt domaniale, l'ONF étant actuellement le principal bénéficiaire en surface de cette mesure. Il est clair que cette situation exaspère un nombre croissant d'élus et se révèle parfaitement antagoniste à la volonté de l'État d'associer davantage les

[44] Même si la mission note que la DPMA est confrontée à des difficultés de même ordre, mais sur un fonds (FEAMP) dont elle a une plus grande maîtrise.

[45] Selon des informations qui restent à confirmer, cette mesure semblerait d'ores et déjà entièrement remise en cause pour le budget 2016.

collectivités dans le dispositif Natura 2000. Le *statu quo* est devenu impossible, mais la mission appelle instamment l'attention de l'État sur le fait que la suppression pure et simple de cette disposition accroîtra la méfiance de certains acteurs sur la capacité de l'État à tenir dans le temps ses engagements, mais surtout risque d'entraîner ipso facto la dévalorisation des chartes Natura 2000.

Sans que la mission soit à ce jour capable de caractériser finement la plus-value des chartes Natura 2000 (questionnée par certains), elle estime qu'il est politiquement et juridiquement intenable de considérer que le souscripteur de la charte resterait engagé alors que l'avantage fiscal qui semble expliquer au moins 50 % des signatures aurait disparu. Il conviendra également d'apprécier les conséquences d'une suppression des chartes au regard du ressenti en termes de simplification administrative, puisque la signature des chartes exonère d'évaluation d'incidences Natura 2000 certaines opérations.

1.11. Dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000

La transposition en droit national des dispositions des articles 6.3 et 6.4 de la DHFF a été incontestablement ressentie par la plupart des acteurs comme une « trahison » des engagements politiques nationaux de privilégier, chaque fois que possible, l'approche contractuelle. L'immense majorité des acteurs nationaux rencontrés, pourtant fortement impliqués dans les débats depuis 1995, affirme ne pas avoir eu présent à l'esprit ce point de la directive, et avoir donc ignoré cette obligation communautaire jusqu'à 2008. Le discours national a été longtemps volontairement prudent et ambigu sur ce sujet, compte tenu du souhait légitime des cabinets ministériels de ne pas perturber la phase de désignation du réseau par ce sujet ressenti à juste titre comme sensible. Il est incontestable que les acteurs de terrain ont donc découvert cette obligation en même temps que se déroulait la transposition en droit national, sous pression d'un contentieux communautaire pour insuffisance de transposition de la DHFF en droit national.

Il reste de cet historique une méfiance assez généralisée vis-à-vis du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 (EIN2000), même si la pratique semble avoir calmé beaucoup d'appréhensions dans la plupart des territoires. Dans certains départements, voire régions entières (Franche-Comté et Picardie), il n'en demeure pas moins une opposition ouverte de certains acteurs, notamment les agriculteurs. La transposition en droit national, via l'adoption des listes visées par l'article L.414-4 III 2 (dites listes 2), n'est donc achevée à ce jour que dans 82 départements.

Il semble que la volonté affirmée concomitamment par le gouvernement d'aller rapidement vers plus de simplification administrative ait conduit un certain nombre de préfets à ne pas vouloir engager d'épreuve de force dans un contexte localement hostile. La situation actuelle semble donc rencontrer des difficultés pour aller à son terme.

Néanmoins la mission a cru identifier, au moins auprès de certains acteurs, un climat actuel différent de celui qui avait prévalu lors du choix de l'option législative des listes départementales, pouvant conduire à penser que l'option du cas-par-cas, alors écartée de manière quasi-unanime, pourrait peut-être faire l'objet d'un réexamen, dans un contexte où l'évolution de la politique agricole commune pourrait avoir rendu moins sensibles certains enjeux emblématiques des listes 2, comme le retournement des prairies. Cette opinion ne fait néanmoins pas consensus, compte tenu notamment des risques identifiés à réouvrir un débat sur un sujet sensible.

En dehors du cas particulier des listes 2, le dispositif national d'évaluation des incidences Natura 2000 semble être monté en puissance de manière relativement satisfaisante depuis 2010, la qualité des documents ayant atteint depuis deux ans un niveau moyen adéquat (les problèmes les plus souvent rencontrés sont rappelés dans l'annexe 3.9). La mission note que :

- cette qualité a souvent un coût financier proportionnellement plus élevé pour des petits dossiers (coût de 600-1000 euros pour une EIN2000 de bâtiment agricole, et de 8 000 euros pour une EIN2000 de piste forestière, selon les indications recueillies), et que l'enjeu est particulièrement difficile à percevoir par les maîtres d'ouvrages occasionnels, alors que les grands maîtres d'ouvrages récurrents se sont rapidement adaptés ;

- réciproquement il semble exister ponctuellement certaines approches purement procédurales de ce processus d'évaluation, notamment pour ce qui concerne le recours au formulaire simplifié, avec l'incapacité matérielle des services à mener des vérifications de terrain, et parfois la difficulté de demander formellement son avis à un animateur de terrain employé par une collectivité territoriale intéressée par le projet. De manière générale, rares sont les animateurs de sites Natura 2000 qui ont communication systématique des évaluations, même a posteriori ;

- l'accompagnement des petits porteurs de projets est très variable, et pour un même type de manifestation, la mission a pu constater des situations extrêmes, comme une évaluation d'incidences de 150 pages rédigée par un homme seul s'efforçant de décrypter un DOCOB pour lui abscons, ou un formulaire simplifié de 15 pages avec assistance au remplissage, à tout le moins dialogue garanti avec un animateur de site. La mission n'exclut pas l'existence de stratégies d'évitement de l'évaluation des incidences Natura 2000 chez les porteurs de petits projets, chaque fois que la lourdeur et le coût de la procédure sont estimés disproportionnés à l'enjeu perçu par eux, et parfois même par l'autorité instructrice (quand il y a néanmoins besoin d'une autorisation) ;

- un certain nombre d'animateurs de sites Natura 2000 ont facilité le respect de cette obligation et contribué à l'apaisement social en aidant informellement des petits maîtres d'ouvrages occasionnels à mener leurs analyses, ce travail officieux pouvant atteindre dans certains cas 20 % du temps de l'animateur ;

- il n'a pas été identifié de cas où il a été nécessaire de refuser une autorisation administrative du fait d'une conclusion mettant en évidence un effet significatif, les maîtres d'ouvrage semblant préférer remanier à l'amont leurs projets ou retirer leurs dossiers ;

- le recours à la clause de sauvegarde (dite également clause filet ou clause balai), prévue par l'article L.414-4 IV bis du code de l'environnement, à la demande expresse de la Commission dans le cadre d'un contentieux existe (une dizaine de cas identifiés), et cette clause semble opportunément susciter des stratégies d'anticipation chez certains maîtres d'ouvrages dans certaines régions.

Dans le modèle Natura 2000 à la française, la plupart des instructions de dossiers d'évaluation d'incidences Natura 2000, comme d'ailleurs des études d'impact, se fait sans visite de terrain. Les quatre points de fragilité du dispositif national, tels qu'identifiés par la mission, sont les suivants :

- il est en principe demandé au service responsable de l'autorisation sollicitée de prendre en compte les résultats de l'EIN2000, ce qui pourrait en théorie conduire un service qui considère un dossier comme satisfaisant (au titre de la législation sectorielle au titre de laquelle l'autorisation est demandée) à devoir néanmoins refuser l'autorisation. Pour une bonne gestion de ce choix pratique d'organisation (découlant du fait que l'EIN2000 repose sur la procédure d'autorisation), il est indispensable d'une part qu'il existe un appui technique compétent et facilement accessible aux services instructeurs qui ne disposent généralement pas en leur sein des compétences naturalistes nécessaires, d'autre part que le niveau de direction soit très attentif aux arbitrages entre les analyses du service instructeur et l'avis donné, le cas échéant, par le service en charge de la biodiversité. Ces deux préalables semblent en général réunis, mais une vigilance constante est exigée en la matière ;

- le niveau de compétence technique naturaliste du service instructeur ou d'appui technique est essentiel pour le bon fonctionnement du dispositif, même si 4/5 (évaluation qualitative de la mission) des dossiers ne semblent pas nécessiter de compétences plus fortes que celles qu'on peut raisonnablement attendre des corps techniques de l'État à formation biologique. A plusieurs reprises l'attention de la mission a été appelée sur ce point, avec deux conséquences décrites : a) les maîtres d'ouvrages acceptent très généralement de remanier leur projet dans un processus itératif (avant ou après l'EIN2000), lors d'un échange argumenté avec un expert dont ils reconnaissent la compétence ; b) il existe des situations de blocage ou des compromis jugés arbitraires et/ou absurdes lorsque le service, sans doute conscient des limites de ses compétences naturalistes, cherche à sécuriser juridiquement et scientifiquement sa décision en prenant des marges de sécurité qui obèrent gravement la conception ou le coût du projet sans que cela soit compris autrement que comme une pure stratégie de précaution ;

- l'enjeu des effets cumulés sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation des sites est peu ou pas identifié par beaucoup d'acteurs, qui invoquent des précédents. Par ailleurs les services de l'État sont mal à l'aise, en termes de méthode, pour les intégrer dans leur raisonnement, d'autant plus qu'il n'existe généralement pas de mémoire de la totalité des décisions administratives prises qui seraient susceptibles d'affecter un site sans pour autant que chacune d'elles ait été considérée comme ayant un impact significatif. Plus le temps passe et le nombre de dossiers autorisés s'accroît, et plus la difficulté inhérente à l'effet cumulé augmente, même pour les très grands sites où les services instructeurs invoquent actuellement assez largement l'effet de dilution pour conclure à l'effet non significatif ;

- le suivi de la mise en œuvre effective des mesures de réduction d'impact (prises en compte pour conclure à une absence d'effet significatif) semble hors de portée de la capacité de travail des services. Il existe par ailleurs chez beaucoup d'opérateurs, comme chez certains services, une certaine confusion entre le modèle ERC[46] général et le raisonnement s'appliquant pour apprécier l'éventuel impact significatif sur les sites Natura 2000 (après les mesures d'évitement et de réduction d'impact, mais avant toute mesure de compensation).

[46] ERC : Eviter les impacts en priorité, puis les Réduire s'ils n'ont pu être évités, et le cas échéant Compenser les impacts résiduels. Pour Natura 2000, les impacts doivent être appréciés à l'issue des deux premières phases, sans intégrer les compensations proposées par le maître d'ouvrage.

14.Afin de faciliter la prise en compte des effets cumulés à l'échelle d'un site, formaliser au niveau de chaque site Natura 2000 une base de données, si possible géo-référencée, des autorisations accordées pour les projets affectant le site.

1.12. Prévention et gestion des contentieux communautaires

Parmi les sites Natura 2000 faisant actuellement l'objet de demandes d'explications par la Commission européenne, seul l'Estuaire de la Seine semble aujourd'hui poser de vraies difficultés aux services pour gérer à la fois l'obligation de résultats et l'acceptabilité sociale, dans un contexte où le site est pourtant partiellement concerné par des mesures réglementaires. Cette situation est largement connue de la plupart des acteurs rencontrés, et reste un thème de forte mobilisation potentielle pour les chasseurs, et de réaction pour les agriculteurs.

La mission n'a pas procédé à une analyse méthodique de toutes les procédures EU Pilot en cours ou récentes, dont la liste lui a été communiquée par la DEB, mais elle a pris connaissance des analyses de la Commission européenne[47]. Les quelques considérations qui suivent sont donc qualitatives et reflètent des cas de figure connus des membres de la mission ou abordés lors de certains entretiens. Les problèmes que le modèle Natura 2000 à la française semble parfois rencontrer peuvent découler de tout ou partie des « biais » suivants :

- la bonne compréhension de la logique juridique des DO et DHFF, et plus généralement du droit communautaire, n'est pas toujours partagée par l'ensemble des décideurs publics, locaux ou nationaux, qui peuvent raisonner à propos des impacts sur un site Natura 2000 comme ils raisonneraient pour un impact sur une ZNIEFF[48], au terme d'une approche qui privilégierait la théorie du bilan au sens du Conseil d'État ;

- certaines plaintes transmises par des ONG à Bruxelles et qui fondent certaines procédures EU Pilot auraient *a priori* pu être évitées par un processus plus transparent, contradictoire et didactique de prise de la décision publique, sans opposer frontalement l'intérêt général et la prise en compte des arguments minoritaires, en se situant plus clairement dans le cadre de l'évaluation des incidences Natura 2000, et en recourant le cas échéant à des expertises externes à l'administration, voire à des contre-expertises externes ;

- dans le contexte national, les objectifs affichés par l'État en termes de mesures à prendre pour un site Natura 2000 faisant l'objet de conflits sont souvent compris par les décideurs comme une orientation didactique en termes de mobilisation des acteurs locaux, alors que la Commission européenne les analyse comme

[47] Au cours des deux dernières années, la DG Environnement a reçu environ 70 plaintes concernant la mise en œuvre de la DO et de la DHFF en France, venant essentiellement d'associations de protection de la nature, ou de riverains de projets. Sur ce total les trois quarts concernent le réseau Natura 2000 et le quart restant le régime de protection stricte de certaines espèces. Pour Natura 2000, l'essentiel porte désormais sur une contestation de la qualité ou des conclusions des EIN2000 (ou des études d'impact valant EIN2000). La Commission estime que la quasi-totalité de ces plaintes devrait être portée devant les tribunaux français, ceux-ci lui semblant avoir désormais bien pris en compte le droit communautaire concernant la DO et la DHFF.

[48] ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique (article L.411-5 du code de l'environnement).

une obligation de mise en œuvre et de résultats dès lors que ces « engagements » ont été portés à sa connaissance. Leur faisabilité pratique peut avoir été insuffisamment étudiée. Par ailleurs, lorsque la pression contentieuse ou pré-contentieuse semble baisser, la perception des difficultés pratiques semble alors l'emporter sur la correcte appréhension des engagements pris, donnant parfois le sentiment que, dans les cas les plus complexes, l'État n'agit que sous pression de la Commission ;

- la mémoire des contentieux semble se perdre rapidement, et il existe un fort besoin de la raviver régulièrement pour éviter de reproduire des schémas d'analyse et de prise de décision publique d'ores et déjà connus comme inadéquats ;

- les guides interprétatifs publiés par la Commission sont loin d'être connus de tous les acteurs concernés, et certaines de leurs rédactions paraissent insatisfaisantes pour certains maîtres d'ouvrage comme, par exemple, l'approche communautaire de l'intérêt public majeur au regard du concept français d'intérêt public tel qu'apprécié lors d'une DUP. Les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne sont la plupart du temps inconnus des acteurs, et même de la plupart des services, y compris de bon nombre de ceux en charge de Natura 2000, ou s'ils le sont, ils font parfois l'objet de lectures inadéquates conduisant à des conclusions erronées.

15. Elaborer une synthèse didactique, régulièrement actualisée et commentée des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne sur Natura 2000, entretenir la mémoire des contentieux nationaux, et formaliser les enseignements tirés des procédures EU Pilot, à l'attention des services, des fédérations professionnelles et des maîtres d'ouvrage.

La mission constate par ailleurs l'interpellation insistante de la Commission à la DEB (le 9 avril, en présence de la mission), puis à elle-même (le 10 juillet), sur le très faible nombre de dossiers (4, selon les informations données à la mission) ayant fait l'objet d'une information (ou d'une demande d'avis) à la Commission au titre de l'article 6.4 de la DHFF[49]. Aucun interlocuteur rencontré n'a appelé l'attention de la mission sur un projet qui aurait dû être concerné par la procédure de l'article 6.4 de la directive, et qui ne l'a pas été. La mission n'a pas identifié par elle-même un tel cas de figure. Par contre, lors de plusieurs entretiens, des interlocuteurs ont insisté sur le fait qu'un certain nombre de projets ont été soit profondément modifiés, soit abandonnés, en raison notamment d'une conclusion positive sur l'existence d'un effet significatif et sur la nécessité d'une procédure d'information ou de consultation préalable de la Commission. La mission suggère néanmoins à la DEB de rappeler à toutes les autorités décisionnaires les obligations procédurales découlant de l'article 6.4 de la DHFF.

[49] « Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur. »

1.13. Perspectives de simplification administrative

La première demande de simplification, venant des acteurs mais aussi de certains services du MEDDE, concerne la gestion des cofinancements communautaires. Même si la mission n'exclut pas totalement que certaines complexités ne découlent en fait que de choix nationaux à différents niveaux, généralement dépassant très largement l'enjeu Natura 2000, elle s'est estimée incompétente pour proposer des mesures de simplification à l'Union européenne et aux autorités nationales responsables. Elle appelle néanmoins l'attention, dans la logique nationale choisie de privilégier la contractualisation, sur l'enjeu de trouver des solutions pour respecter les spécificités des opérateurs, notamment associatifs ou collectivités, indispensables à la réussite de certaines opérations prévues dans les DOCOB, quand ils acceptent de servir de maître d'ouvrage[50] sans avoir d'intérêt direct dans une mesure et sans être propriétaire ou gestionnaire foncier des territoires d'intervention.

Bien que la question ait été systématiquement posée dans tous les entretiens, les propositions socialement acceptables de simplification administrative sont rares :

- la première dépend de la révision des directives, et n'est donc mentionnée que pour mémoire : il existe une forte aspiration à l'harmonisation des procédures entre la DHFF et la DO, principalement au niveau de la désignation des sites[51] et dans une moindre mesure pour le vocabulaire et le rapportage ;

- alors que la quasi-unanimité des acteurs professionnels avait historiquement préféré raisonner par listes exhaustives pour l'enjeu de l'obligation d'évaluation des incidences Natura 2000 pour les « petits » projets, par défiance marquée vis-à-vis d'un arbitraire supposé de l'administration, la mission a entendu chez certains de ses interlocuteurs une nouvelle ouverture vis-à-vis de la procédure du cas par cas, notamment au vu de l'expérience du cas par cas pour les études d'impact. Si cette ouverture se confirmait chez un plus grand nombre de partenaires, il pourrait être envisagé de réexpertiser les avantages et les inconvénients comparés des deux options ;

- pour éviter les stratégies d'évitement des évaluations d'incidences Natura 2000 par certains porteurs de petits projets, il serait utile de développer, dans les régions qui ne se sont pas encore engagées dans cette direction, des chartes de bonnes pratiques qui, si elles sont signées par le porteur de projet, pourraient permettre de réduire au strict minimum le remplissage d'un formulaire simplifié ;

---

[50] L'enjeu du contrôle, et surtout des conséquences à en tirer en cas d'irrégularité, mérite sans doute réflexion, surtout quand cela conduit une collectivité faisant preuve de bonne volonté pour s'impliquer dans Natura 2000 à devoir rembourser la totalité des fonds communautaires pour avoir devancé d'une semaine l'emploi d'un animateur de site Natura 2000 (cas de la communauté de communes de Loches). Le chef du service comptable d'un PNR a chiffré (comptabilité analytique à l'appui) à 20 % du montant de la subvention communautaire le coût de mise en œuvre de toutes les prescriptions administratives imposées par l'ASP ; d'autres PNR les chiffrent entre 10 et 15 %. La crainte de ces lourdeurs administratives, et plus encore des contrôles et de leurs conséquences financières sont mises en avant par de nombreux maîtres d'ouvrages, impliqués ou refusant de s'impliquer pour cette raison dans Natura 2000.

[51] Suite aux problèmes identifiés par la DEB pour répondre aux demandes de la Commission de compléter le réseau (cf. la lettre annuelle de la DG Environnement demandant de nouvelles désignations), la mission a interrogé l'unité Natura 2000 de la DG Environnement et attend sa réponse complète. Il a été néanmoins rappelé que chaque nouvelle entrée d'un pays dans l'UE entraîne pour certains pays de nouvelles obligations découlant des espèces ou habitats ajoutés à la liste des annexes pour tenir compte de la biodiversité du nouvel État-membre : il a été ainsi indiqué que l'entrée de la Croatie dans l'UE a actuellement des conséquences sur la complétude du réseau en France. Mais le complément du réseau terrestre Natura 2000 en France ne semble clairement pas une forte priorité pour la Commission.

- la question de l'articulation entre EIN2000 et procédure de dérogation au régime de protection stricte de certaines espèces est évoquée, aussi bien en interne à l'administration que chez certains maîtres d'ouvrage. La mission note avec intérêt la première réunion sur ce sujet entre les deux sous-directions compétentes de la DEB au tout début de 2015 (réunion sans suite à ce jour), et l'existence de certaines pistes de travail, tout en notant les limites et parfois les lacunes de certaines de ces réflexions, notamment au regard d'une procédure EIN2000 qui ne différencie pas temporellement la réponse sur les effets significatifs sur les habitats naturels des effets significatifs sur les espèces. Par ailleurs la mission note que dans l'échelle des angoisses, critiques et affirmations sans nuances, la procédure de dérogation « espèces protégées » se situe bien au-delà de la procédure EIN2000, ce qui doit faire réfléchir avant toute décision de principe, même si scientifiquement et administrativement le rapprochement semblerait logique, voire *a priori* incontestable ;

- le régime du permis unique est attendu avec impatience par certains opérateurs, mais l'articulation à ce jour avec le moment et le cadre de l'EIN2000 n'est pas encore clairement assumée, du moins au niveau des informations très partielles dont bénéficie la mission sur ce sujet. Cette dernière appelle notamment l'attention sur le fait qu'au moins pour les très grands projets d'infrastructure, le niveau de précision du projet au moment de la DUP ne garantit pas intégralement l'absence de tout effet significatif au sens de l'évaluation des incidences Natura 2000, et que le moment de la procédure IOTA permet utilement une telle vérification, même s'il y a déjà eu une première évaluation des incidences Natura 2000 au moment de la DUP.

16.Améliorer l'articulation entre la procédure des évaluations d'incidences Natura 2000 et la procédure de dérogation au régime de protection stricte de certaines espèces, issues de la même directive mais pilotées par deux sous-directions distinctes du MEDDE. Améliorer également la contribution effective des plans nationaux d'actions (PNA) pour les espèces protégées à la politique Natura 2000.

Dans le prolongement des considérations développées au chapitre 1.9, la mission appelle l'attention sur le fait que l'éventuelle suppression de la charte Natura 2000 pourrait ne pas être nécessairement comprise comme une mesure de simplification administrative.

La mission note enfin qu'une des difficultés à envisager des mesures de simplification administrative dans le domaine Natura 2000 découle du manque de confiance de beaucoup de partenaires dans la capacité de l'État à simultanément comprendre l'ensemble des contraintes des acteurs, et cependant garantir l'atteinte des objectifs découlant de la DO et de la DHFF au terme d'un processus transparent et contradictoire. Cette méfiance conduit beaucoup des partenaires à exiger des garanties dans l'écriture des textes réglementaires. Celles-ci ne convergent que très difficilement avec les demandes de simplification administrative.

2. Réflexions sur le devenir du modèle Natura 2000 à la française

Au-delà de l'attachement très fort des parties-prenantes rencontrées au respect des principes qui ont fondé la mise en œuvre de la DO et de la DHFF en France depuis la grande crise de 1996-1997, il est admis par tous que le statu quo n'est pas envisageable, du fait notamment de l'évolution rapide du contexte environnant (réductions des moyens budgétaires et humains de l'État, Régions devenues autorités de gestion des fonds communautaires, création des nouvelles grandes régions, création attendue de l'AFB…).

Pour apprécier les atouts et les faiblesses des différentes options envisageables dans ce contexte, la mission a choisi de privilégier quatre grandes familles d'évolution théoriquement possible, sans chercher à apprécier leur vraisemblance, mais en « durcissant le trait » à partir de réflexions lues ou entendues qui offrent l'avantage de stimuler l'imagination et de bien mettre en évidence des options stratégiquement très différentes, faisant nécessairement réagir. Dans un univers incertain, il est souvent utile et formateur de savoir dire clairement ce que l'on ne veut pas.

2.1. Evolution du modèle marquée par la prolongation des tendances actuelles

Hypothèses retenues : l'État resterait seul responsable de la transposition des directives et de l'atteinte des résultats des DO et DHFF. La région est chef de file pour la biodiversité (loi NOTRe), mais sans responsabilité particulière identifiée sur Natura 2000, tout en étant autorité de gestion sur les fonds communautaires qui cofinancent la mise en œuvre du réseau Natura 2000. Les options figurant dans le projet de loi Biodiversité seraient mises en œuvre (CNB et CRB, élargissement des missions des Agences de l'eau à la biodiversité, etc). Les effectifs des DREAL et DDT continueraient à baisser, et les services de l'État des nouvelles grandes régions définiraient leurs options concernant Natura 2000, dans un contexte où il existe parfois une certaine diversité d'options entre les actuelles régions réunies en une nouvelle grande région.

Ce cas de figure sera décliné en deux sous-options : une option d'optimisation volontariste au sein des contraintes actuelles, et une option où les problèmes constatés ne seraient pas résolus.

1) Avec optimisation volontariste au sein des contraintes actuelles

Avantages	Inconvénients
• Enjeux et chantiers identifiés dans le corps du rapport, certes divers mais offrant une cohérence d'ensemble, et de nature à donner du « grain à moudre » à la gouvernance Natura 2000, pour identifier une troisième étape de l'histoire Natura 2000, après les tensions initiales et la phase de mise en place des outils ; • Possibilité de continuer parallèlement la recherche d'économies par optimisation du	• Projet Natura 2000 ne pouvant pas être mené par le seul bureau Natura 2000, et nécessitant une forte mobilisation du niveau directorial (DGALN/DEB), refaisant du projet Natura 2000 un projet mobilisateur pour le MEDDE et en interministériel ; • Projet nécessitant probablement, sous certains angles, une révision profonde des modes actuels de travail au niveau national

dispositif sur le terrain (effectifs et modalités différenciées de prise en charge des coûts en fonction des sites), à la condition d'avoir une vision mais aussi de la souplesse pour la mettre en œuvre avec les partenaires et non contre eux, en quelques années, en sachant saisir des opportunités ; • Opportunité de repenser la cohérence et la complémentarité des différents réseaux d'animation territoriale, y compris celui des animateurs Natura 2000 (à la condition de mettre en place les appuis techniques naturalistes alors indispensables), ces différents réseaux relevant de financements différents, mais s'appliquant sur un territoire « partagé », en misant notamment sur les grandes intercommunalités et les PNR ; • Légitimité d'associer davantage les six agences de l'eau à la réflexion sur les convergences d'intérêt entre politique de l'eau, politique de la « biodiversité humide » et politique Natura 2000, et sur la manière de financer les mesures d'intérêt partagé, avec une meilleure répartition des responsabilités ; • Possible augmentation des financements LIFE et des cofinancements afférents de collectivités pour des projets servant certes les intérêts du réseau Natura 2000, mais ciblés sur des espèces vécues comme appartenant au patrimoine régional ; • Opportunité, avec la création des nouvelles grandes Régions, à définir de nouvelles modalités de travail État-Régions sur Natura 2000, associant davantage les Régions dans une double logique de biodiversité et surtout d'aménagement du territoire, en valorisant autant que faire se peut le consensus sur la TVB quand il existe, et en valorisant les outils CRB et ARB ;	(animation d'un réseau étendu au MAAF, aux DDT et aux DRAAF, en plus des DREAL ; contact plus étroit de la DEB avec les réalités du terrain, par contact régulier avec les acteurs sur le terrain ; revivification des instances de gouvernance, en équilibrant le « top-down » actuellement dominant, par du « bottom-up » ; réexamen des relations avec l'ASP et les structures comptables, avec des outils plus performants de suivi financier ; etc...) ; • Option rencontrant assez vite les limites des économies qu'il est possible de faire sans « miner » le modèle Natura 2000 à la française ; en contrepartie, il faut rappeler qu'il est assez rare qu'une politique environnementale du MEDDE ait un tel facteur démultiplicateur en termes de financements publics ; • Besoin de persuader les décideurs budgétaires que la priorité mise sur les seules subventions pour service public, en omettant l'enjeu de l'obligation de résultat dans la mise en œuvre d'une politique communautaire comme Natura 2000, est dangereuse, notamment en termes de risques de contentieux communautaires ; • Besoin de définir une politique de gestion des compétences naturalistes (individus et groupes) dans les DREAL et DDT, sans estimer qu'une formation courte sans formation initiale adaptée au cahier des charges du poste, permet à chaque agent du MEDDE ou du MAAF de prétendre prendre un poste Natura 2000 ; • Besoin d'aller plus loin dans l'intégration de la biodiversité dans les politiques régionales et intercommunales d'aménagement du territoire, pour mieux faire partager les enjeux Natura 2000.

2) Sans résolution durable des problèmes actuellement constatés

Avantages	Inconvénients
• Option ne nécessitant aucune mobilisation	• Délitement progressif et peu visible de

supplémentaire et coordonnée des énergies du MEDDE, des DREAL et des DDT, à un moment où il existe un grand nombre de chantiers actuellement identifiés comme plus prioritaires ;

- Si certaines inquiétudes commencent à se manifester sur la pérennité du dispositif actuel, les adaptations faites en continu pour faire face aux problèmes les plus criants ont permis de résoudre les problèmes les plus immédiats, sans que le climat de confiance avec les différents partenaires ne soit déjà durablement atteint ;

- L'avance prise par la France dans la mise en place de ses dispositifs de gestion, par rapport à de nombreux pays de l'UE faisant désormais l'objet d'une vigilance renforcée de la Commission dans ce domaine, peut laisser raisonnablement supposer que les problèmes liés à la non atteinte des résultats, voire à des contre-exemples, ne bénéficieront pas d'une attention prioritaire ;

- Dans le contexte communautaire actuel, certains acteurs misent de plus en plus ouvertement sur la faible capacité de la Commission à ouvrir de nouveaux contentieux sur Natura 2000 ;

toutes les fondations du modèle Natura 2000 à la française (les acteurs se retirant sans esclandre), conduisant à un certain moment à une prise de conscience brutale d'un dispositif fonctionnant à vide et surtout n'ayant pas de résultats tangibles à présenter, à un moment où il sera très difficile, voire impossible, de susciter une nouvelle motivation et de raviver la confiance dans la parole de l'État sur Natura 2000 ;

- Néanmoins possible explosion provoquée par un contre-exemple à forte portée symbolique, par suite d'une décision fondée sur des raisons budgétaires ou de pure cohérence scientifique, mais dont les effets collatéraux n'auraient pas été assez expertisés, dans un contexte où les liens entre l'État et les acteurs locaux se seraient distendus, obligeant les partenaires régionaux et nationaux à se repositionner publiquement sous la pression de leurs bases respectives ;

- Possible radicalisation des présidents de COPIL les plus motivés, et des animateurs de site, voire de certaines ONG, conduisant à des prises de position publiques très critiques envers l'État sur son respect de ses engagements communautaires, voire à la multiplication des saisines directes de la Commission, obligeant cette dernière à réagir ;

- Multiplication possible des contradictions entre politiques publiques s'appliquant aux territoires concernés par un site Natura 2000, conduisant les acteurs locaux à se remobiliser en récusant le bien-fondé des objectifs de bon état de conservation qui ont justifié la désignation des sites ;

- Discrédit progressif et sans doute irréversible de l'option contractuelle, ne laissant plus à l'État que la solution réglementaire, dont la mise en place serait à coup sûr très conflictuelle, et qui ne serait probablement pas beaucoup moins coûteuse que la situation présente (Cf. option 2.3) ;

2.2. Evolution du modèle marquée par la régionalisation de la compétence Biodiversité

Hypothèses retenues : tous les autres paramètres du scénario de prolongation des tendances actuelles resteraient d'actualité. Ce cas de figure, qui supposerait le transfert des moyens de l'État (en personnel et financier), pourrait être considéré soit comme une option politique forte, indépendante des présentes réflexions sur Natura 2000, et concernant nécessairement tout le champ de la biodiversité, soit comme un aboutissement logique mais significativement différé du scénario de prolongation des tendances actuelles sur Natura 2000, conduisant inéluctablement, du point de vue de la mission, à repenser tout le champ de la biodiversité.

Avantages	Inconvénients
• Aboutissement logique pour beaucoup de la logique entamée par le transfert aux régions de la fonction d'autorité de gestion des fonds communautaires, et par la création des ARB sous forme d'EPCE dans le domaine de la biodiversité ; • Cohérence entre politique technique et politique financière ; • Synergie plus forte entre Natura 2000 et les politiques régionales de la biodiversité, mais aussi entre N2000 et les politiques d'aménagement du territoire ;	• Absence de demande actuelle des Régions, compte-tenu d'un manque d'intérêt enraciné dans l'historique particulier de la mise en œuvre de Natura 2000 en France, et donc incertitudes sur les termes de la négociation État-Régions sur le transfert de compétences ; • Incertitude sur le désir de toutes les Régions à s'approprier l'enjeu Natura 2000, formulé en termes d'obligations de résultats et pas seulement de moyens ; • Besoin de clarifier les responsabilités respectives des Régions et de l'État en cas de contentieux ouvert par la Commission européenne pour infraction aux objectifs de la DO et de la DHFF ; • Besoin de définir des modalités particulières concernant au moins les sites Natura 2000 dans les cœurs de Parc nationaux et en mer (avec le point très sensible des compétences des collectivités en mer) ; • Probables difficultés dans la gestion des ressources humaines au moment des transferts d'ETP aux Régions ; • actuelle absence de relais de proximité des Régions, alors que l'État mobilise de plus en plus les DDT, conduisant à soulever des questions complexes Régions-Départements ; • Extrême sensibilité dans ce contexte de l'exercice de la police de l'environnement

	dans les sites Natura 2000 ; • Probable méfiance de tout ou partie des ONG vis-à-vis d'un tel transfert de compétence.

La mission n'identifie pas à ce jour de raisons techniques conduisant à privilégier cette hypothèse, hors raison d'opportunité politique ne relevant pas de sa compétence.

2.3. Evolution du modèle marquée par une approche plus réglementaire

Hypothèses retenues : l'État romprait avec les orientations affirmées depuis 1996-1997 (privilégiant l'approche contractuelle, désormais considérée comme trop coûteuse), pour privilégier la mise en œuvre réglementaire afin d'atteindre les objectifs de bon état de conservation des espèces et des habitats qui ont justifié la désignation des sites terrestres, en développant à la fois une logique d'indemnisation et de compensation des contraintes réglementaires, mais en devant trouver des solutions pour mener à bien des travaux (à financer) chez autrui quand le maintien ou la restauration de l'état de conservation le nécessite.

NB : concernant les pays qui l'ont choisie, la mission rappelle que cette option s'est très majoritairement traduite par la désignation de sites Natura 2000 sur la base d'aires protégées préexistantes, et très minoritairement par la création de sites Natura 2000 pour lesquels il a ensuite fallu engager une procédure de création d'aire protégées. La situation française était et reste radicalement différente, conduisant alors à devoir envisager une option « politiquement coûteuse » que n'ont pas eu à assumer les pays européens qui disposaient, avant 1990, d'un pourcentage élevé de leur surface nationale en aires protégées à fort caractère réglementaire.

Avantages	Inconvénients
• Economies d'échelle évidentes découlant d'un regroupement de sites décidé unilatéralement par l'État, indépendamment de la perception des acteurs de terrain ; • Suppression des dépenses liées aux animateurs, à la condition de choisir un modèle de type APPB (sans opérateur de terrain) ; • Suppression des coûts liés aux réunions des COPIL ? (beaucoup d'outils réglementaires sont néanmoins accompagnés d'instances de gouvernance) ; • Possible réduction des coûts des DOCOB à actualiser, à la condition de savoir identifier des structures spécialisées (effet d'échelle) dans la rédaction des documents de gestion prévus par la directive ;	Besoin de déployer sur 12 % du territoire des outils réglementaires dont certains existent (APPB, RN, …), mais qu'il faudra probablement compléter législativement (extension des APPB aux habitats naturels, recours aux servitudes,...) ; • Relance active du débat national et des conflits locaux sur l'indemnisation des contraintes environnementales pour préjudice réel, matériel et certain, conduisant à rendre longues et coûteuses les procédures d'instauration des outils réglementaires ; • Besoin de renforcer significativement les effectifs des agents assermentés des DDT, AFB et ONCFS (coût de la police) • Ne fait pas disparaître les besoins de gestion active (qui coûtent), ni les enjeux

	de restauration de l'état de conservation qui font partie des obligations de la directive, sans qu'on sache imposer par la voie réglementaire aux propriétaires fonciers des obligations qui coûtent, ni laisser faire des travaux chez eux sans des procédures lourdes ; • Alors que la mise en place opérationnelle du FEADER est dans sa phase finale, besoin de renégocier avec les Régions (autorités de gestion, et non nécessairement désireuses de le faire) et la Commission pour mobiliser et doter les mesures correspondant à la compensation d'obligations réglementaires ; • Possible transfert à la charge du budget du MEDDE du cofinancement national des mesures agricoles financées par le FEADER ; • Besoin de disposer à proximité des sites Natura 2000 de structures dotées de compétences et de moyens humains et financiers leur permettant des interventions de gestion ou de restauration ; • Très mauvaise acceptabilité sociale, conduisant probablement à des oppositions fortes et structurées du type de celles connues en 1996 et 1997 (Cf. historique Natura 2000 en annexe 3.2), voire à un nouveau grand conflit national ; • Impossibilité d'envisager la collaboration des élus pour apaiser les conflits avec les acteurs du territoire, et besoin d'une forte implication permanente du corps préfectoral ; • Fortes tensions interministérielles, au premier chef avec le ministère chargé de l'agriculture ; • Dégradation forte de l'image de l'État auprès des acteurs ruraux, concernant sa capacité à respecter les principes qu'il a lui-même définis et mis en avant pour rallier les partenaires professionnels ; • Effets collatéraux négatifs, sans doute importants, sur les autres politiques

	environnementales.

La mission met très fortement en garde contre une telle option, quasi-unanimement rejetée par les interlocuteurs rencontrés, qui serait de nature à casser tout l'acquis positif constaté par la mission. Le seul besoin réglementaire identifié reste celui d'un outil permettant une intervention rapide et efficace en cas de nécessité impérieuse d'arrêter des pratiques incompatibles avec les objectifs retenus pour le site Natura 2000, si les problèmes identifiés concernent des habitats naturels. Ce serait permis soit par un décret d'application de la loi du 12 juillet 2010, soit par un nouvel outil législatif, comme envisagé dans le projet de loi sur la biodiversité.

2.4. Positionnements envisageables de l'AFB

2.4.1. Besoins identifiés auxquels l'AFB pourrait répondre

Quel que soit le scénario envisagé, après avoir écouté ceux des partenaires qui ont estimé avoir quelque chose à dire sur l'AFB, la mission constate qu'il existe des convergences intéressantes sur l'expression d'un certain nombre de besoins et sur le cadre dans lequel il serait envisageable d'y répondre :

1 - Le besoin d'un « programme de surveillance », au sens utilisé pour la DCE et par le préfigurateur de l'AFB, afin de permettre d'évaluer les trajectoires des sites Natura 2000 au regard de ce qui se passe en dehors des sites Natura 2000 ;

> *Réponse possible à ce besoin : la légitimité de l'AFB à concevoir méthodologiquement et animer la mise en œuvre un tel projet, en partenariat avec tous les services et organismes qui ont d'ores et déjà investi dans des contributions méthodologiques ou des expérimentations dans ce domaine ;*

2 - Le besoin ressenti par un certain nombre de services et d'animateurs de pouvoir accéder facilement à une expertise combinant savoir naturaliste et expérience de gestion pratique sur les cas les plus complexes, et notamment lorsqu'il existe de possibles contradictions entre tous les objectifs poursuivis. La mission estime essentiel de satisfaire ce besoin, et ce d'autant plus qu'un certain nombre d'animateurs de sites Natura 2000 semblent d'ores et déjà se caractériser par un profil d'animateur territorial généraliste (et non de naturaliste), et que cette tendance pourrait se renforcer, alors même qu'il existe une incertitude sur la capacité de l'expertise naturaliste des DREAL à satisfaire toutes les demandes, et que les réseaux d'expertise de proximité sont plus ou moins structurés selon les zones et les thématiques ;

> *Réponse possible à ce besoin : la légitimité de l'AFB à s'insérer dans un tel réseau d'expertise mixte (combinant savoir naturaliste et expérience de gestion pratique), dès lors qu'elle disposerait effectivement de ressources humaines capables d'apporter une véritable valeur-ajoutée à la situation présente, et que l'AFB ne prétendrait pas prendre une situation hégémonique et faire table rase des réseaux informels actuel et des compétences qui se sont déjà mobilisées sur ces enjeux ;*

3- Le besoin d'une réflexion méthodologique donnant sens à la dimension « réseau » des sites Natura 2000, et proposant aux acteurs de terrain des options favorisant la synergie et la valeur ajoutée, avec une souplesse suffisante pour respecter les équilibres et contraintes découlant du choix fondateur de la gouvernance locale ;

Réponse possible à ce besoin : la légitimité de l'AFB à prendre une part croissante dans la visibilité de la dimension « réseau de sites », aussi bien aux niveaux régional, national que communautaire, en investissant dans un domaine actuellement peu assumé, n'est a priori pas contestable, à la condition expresse que l'AFB ne revendique pas la responsabilité de l'animation des animateurs, en acceptant de se situer exclusivement en prestataire de service auprès des autorités chargées de cette animation ;

4 - Le besoin de mieux articuler le réseau Natura 2000 avec les politiques régionales relatives à la biodiversité, à la trame verte et bleue et à l'aménagement du territoire ;

Réponse possible à ce besoin : la légitimité vraisemblable de l'AFB, via la constitution d'établissements publics de coopération environnementale avec les Régions, à contribuer à une meilleure prise en compte des sites Natura 2000 dans la hiérarchisation des enjeux en termes de biodiversité et d'aménagement du territoire, et dans l'identification des objectifs partagés entre l'État et la Région, notamment pour la trame verte et bleue ;

5 - Le besoin d'organiser la formation des nouveaux animateurs (et possiblement des nouveaux présidents de COPIL), d'offrir des enceintes de partage et d'échanges (dématérialisées ou non) aux animateurs (entre eux et avec les services de l'État), de mieux faire circuler les expériences réussies, de mener (au cas par cas) des évaluations susceptibles de déboucher sur des recommandations méthodologiques (par exemple sur les DOCOB ou les chartes) respectueuses des contextes variés et du principe de la gouvernance locale ;

Réponse possible à ce besoin : la légitimité de l'AFB à se situer dans le droit fil de la mission qui avait été confiée à l'ATEN ;

6 - Le besoin de mieux définir, en lien étroit avec les DREAL et les MISEN, la manière dont l'exercice de la police de l'environnement par les agents assermentés de l'actuel ONEMA et de l'ONCFS, devrait être articulé avec les priorités stratégiques liées au bon état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000, de manière cohérente avec les priorités mises par chaque DOCOB ;

Réponse possible à ce besoin : la légitimité de l'AFB à orienter stratégiquement la contribution de la police de l'eau à cet objectif, et à contractualiser avec l'ONCFS dans ce même souci ;

7 - Le besoin d'une assistance technique et administrative pour le montage de projets LIFE (au moins pour les petites structures inexpérimentées en la matière), pour les logiciels dont les structures animatrices peuvent avoir besoin pour répondre aux exigences de l'ASP et des fonds communautaires, pour penser la communication auprès des décideurs et du grand public sur Natura 2000, etc.

Réponse possible à ce besoin : la légitimité certes non établie à ce jour de l'AFB, mais potentielle, sur tout ou partie de ces besoins divers, en fonction des priorités qui seront définies par le futur contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'AFB.

2.4.2. Analyses de la mission sur quelques points sensibles

La mission a pu constater la manière dont les services de l'État savent utiliser la riche palette des outils qu'ils ont en charge, pour faciliter la résolution des problèmes rencontrés sur un site Natura 2000, ainsi que la capacité de conviction du corps préfectoral auprès des élus quand un problème dépasse ce que les services savent gérer. Ces savoir-faire sont incontestables et expliquent une partie sans doute très significative de la manière dont les nombreux problèmes rencontrés ont pu être surmontés. La coordination permanente et structurée entre les services de l'État et les structures animatrices est un enjeu majeur, bien identifié dans beaucoup de régions mais dont les modalités sont encore perfectibles. La mission est convaincue que toute option retirant aux services de l'État leur responsabilité opérationnelle pour la confier à un établissement public, et ce quelles que soient les modalités d'exercice de la tutelle, serait moins performante dans la gestion des tensions et la résolution des problèmes qu'il est inévitable de rencontrer dans un nombre significatif de sites. Dans l'état actuel du réseau Natura 2000, des problèmes encore rencontrés et du positionnement des acteurs de la gestion des sites, la mission déconseille donc de confier à l'AFB le pilotage de la mise en œuvre de la politique Natura 2000, par délégation de l'État.

Néanmoins, si l'État retenait aujourd'hui une option rompant nettement avec le contexte des 20 dernières années, soit en transférant sa compétence biodiversité aux Régions, soit en réduisant significativement la part du contractuel au profit d'une approche réglementaire, le rôle dévolu à l'AFB pourrait logiquement évoluer.

En cas de transfert de la compétence biodiversité aux Régions, et ipso facto des responsabilités opérationnelles liées à la mise en œuvre des directives DO et DHFF (même si cela ne peut totalement dégager l'État de sa responsabilité devant la Commission européenne), les structures de type ARB représenteraient un enjeu majeur incontournable pour la « maîtrise » de la dimension technique du réseau Natura 2000. Dès lors l'implication forte de l'AFB dans ses relations avec les ARB, et plus encore par sa participation à des établissements publics de coopération environnementale, serait le dernier levier de l'État pour influer sur une doctrine générale qui dépasse les seules limites régionales, et faire le lien avec les débats au sein des divers groupes techniques de travail communautaires sur Natura 2000. Il serait alors sans doute nécessaire de donner à l'AFB compétence sur tout ce qu'il resterait à l'État comme légitimité dans le domaine Natura 2000.

En cas de choix d'une option plus nettement réglementaire pour le pilotage des sites Natura 2000, l'AFB ne serait probablement pas le meilleur outil pour manifester et représenter la politique Natura 2000 en région, en dehors de sa contribution qui deviendrait capitale à l'exercice de la police administrative et judiciaire sur le terrain, bien au-delà de ce que les effectifs actuels de l'ONEMA pourrait permettre, en effectifs et en technicité, en complément des effectifs de l'ONCFS. L'augmentation indispensable des effectifs consacrés au contrôle obérerait probablement très significativement sa capacité de recrutement en experts naturalistes et de gestion. Par ailleurs sa dimension « police » serait sans doute de nature à dissuader les Régions à faire des ARB des enceintes d'échanges sur la contribution de Natura 2000 aux politiques régionales de la biodiversité et de l'aménagement du territoire. Il serait donc préférable de tenir l'AFB à l'écart de toute responsabilité particulière, autre que d'être prestataire de service à la demande de l'État sur des thématiques purement méthodologiques et sans trop de lien avec les problèmes opérationnels rencontrés sur les sites.

Conclusion

Natura 2000 est une politique européenne ambitieuse fixant des obligations de résultats en matière de maintien ou de rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces. Le réseau français compte 1758 sites et couvre environ 12,6 % de la superficie terrestre métropolitaine.

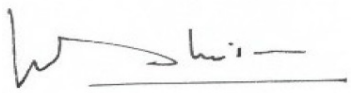
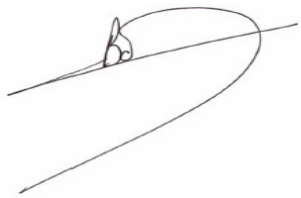
Le contexte général est aujourd'hui apaisé, au terme d'une évolution remarquable, si l'on se réfère au climat tendu, voire conflictuel, de la seconde moitié des années 1990. Cette situation découle directement de la forte délégation aux acteurs de terrain, qui a permis de s'adapter aux spécificités locales, et de la mise en place d'un réseau d'animateurs, qui constitue une des grandes réussites du modèle Natura 2000 et qu'il importe de préserver. L'adhésion des acteurs au dispositif reste toutefois fragile, et la perspective de nouvelles tensions fortes ne peut être écartée si l'Etat venait à manquer à ses engagements, notamment du fait de l'évolution du contexte budgétaire.

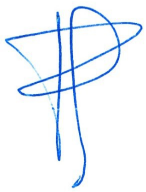
Des résultats en termes d'état de conservation favorable sont d'ores et déjà identifiés par des acteurs de terrain. Il est nécessaire de porter davantage à la connaissance des décideurs locaux et régionaux, ainsi que du grand public, ces premiers résultats encourageants. Ceci ne doit néanmoins pas faire oublier le besoin de disposer d'un réseau de surveillance et d'outils très opérationnels pour permettre aux acteurs des sites Natura 2000 d'évaluer l'efficacité de leurs actions.

Le maintien d'une compétence technique naturaliste dans les services de l'Etat (DREAL, DDT) est indispensable pour passer d'un pilotage par les moyens à un pilotage par objectifs, ainsi que pour accompagner la mise en place des outils d'évaluation nécessaires.

La période de transition liée au transfert de la gestion des fonds européens aux Régions a suscité des inquiétudes fortes chez les acteurs de terrain mais ces fonds ne devraient a priori pas être un facteur limitant pour la période 2014-2020. Le recours aux fonds communautaires nécessite toutefois une forte ingénierie spécialisée. La mission recommande d'améliorer les mécaniques budgétaires et de suivi financier relatives à Natura 2000. Par ailleurs, s'agissant d'une politique communautaire avec obligation de résultat, le budget Natura 2000 ne devrait pas servir de variable d'ajustement pour les nécessaires économies à faire, même s'il est le seul poste ne relevant juridiquement pas d'une subvention pour charge de service public au sein du programme budgétaire concerné.

Le développement d'un nouveau partenariat d'une part avec le MAAF, d'autre part avec les Régions est aujourd'hui indispensable.

Allag-Dhuisme Fabienne	Barthod Christian	Domallain Denis
		
Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Jourdier Geneviève	Reichert Paul	Velluet Rémi
		
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Paris, le 26 JAN. 2015

La ministre

à

Monsieur Bertrand HERVIEU,
Vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Monsieur Patrice PARISE
Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Objet : Lettre de mission Natura 2000

Le réseau européen Natura 2000, qui regroupe les sites les plus représentatifs pour la préservation d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire, concourt à la mise en œuvre des directives européennes « Habitats, faune, flore » et « Oiseaux ». Compte tenu de son exceptionnelle diversité biologique, la France y porte une responsabilité particulière. Aujourd'hui, le réseau français comporte 1758 sites en métropole et s'étend sur près de 7 millions d'hectares terrestres, soit 12,5 % du territoire national, et sur 4 millions d'hectares marins ; il est considéré comme achevé, sous réserve de quelques compléments en mer au large.

Les modalités de mise en oeuvre du dispositif Natura 2000 sont basées, en France, sur la concertation à travers l'élaboration et l'animation des documents d'objectifs des sites, sur la contractualisation de mesures de gestion au profit des habitats et des espèces d'intérêt communautaire, et sur la démarche réglementaire d'évaluation des incidences Natura 2000, qui permet de prévenir ou de réduire les impacts des projets sur les sites Natura 2000. L'implication des collectivités locales est fortement encouragée, notamment par le pilotage de l'élaboration des documents de gestion et de leur mise en œuvre (plus de 60 % d'entre eux sont ainsi portés par des collectivités en 2013). Le financement du réseau Natura 2000 est assuré, outre la participation de l'Union européenne, par le ministère chargé de l'environnement en ce qui concerne l'élaboration et l'animation des documents d'objectifs ou les contrats Natura 2000, et par le ministère chargé de l'agriculture pour les mesures agro-environnementales.

Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

La définition de ce modèle français a fait l'objet de longues négociations avec les propriétaires et gestionnaires d'espaces et avec les acteurs socio-professionnels ; plus de vingt ans après la parution de la directive « Habitats, faune, flore », celui-ci peut être considéré comme stabilisé et accepté par l'ensemble des parties prenantes. La question de son efficacité et surtout de son efficience, dans un contexte de fortes tensions sur les financements publics, peut toutefois se poser.

Il s'avèrerait donc utile de disposer d'une analyse du modèle Natura 2000 en France, en milieu terrestre prioritairement.

Je souhaite vous confier cette mission d'analyse afin de dresser une évaluation du fonctionnement du réseau Natura 2000 en France, tenant compte des retours d'expériences au niveau local (services déconcentrés de l'Etat, collectivités, animateurs, gestionnaires), sur les enjeux environnementaux, sociaux et économiques.

Des scénarios d'amélioration du modèle Natura 2000 pourront être proposés et leur faisabilité étudiée, notamment sur la base des axes de réflexion suivants :

- quelle contribution au dispositif Natura 2000 peut-elle être apportée par les autres outils de préservation des espaces naturels notamment en termes de maîtrise des coûts et d'atteinte de résultats, et, en particulier, est-il pertinent d'aller vers un renforcement des outils de protection réglementaire dans certaines situations ?
- comment renforcer l'implication des collectivités territoriales dans la gestion et le financement des sites, si cela apparaît opportun ?
- comment valoriser les opportunités liées à la création de la future agence française pour la biodiversité en termes de mutualisation de l'animation des sites ?
- quelles dispositions législatives peuvent-elles être incluses dans la loi biodiversité ?

Il serait utile de disposer d'une première évaluation du modèle Natura 2000 français, et le cas échéant, de scénarios d'amélioration si possible avant le 30 mars 2015. Le rapport final de la mission pourra être établi pour le 15 avril 2015.

Ségolène ROYAL

Des précisions complémentaires à la lettre de mission ont été apportées par le Directeur de l'eau et de la biodiversité le 9 avril 2015 :

« Le dispositif Natura 2000, basé sur la concertation, l'implication des collectivités territoriales, la contractualisation des mesures de gestion et l'évaluation des incidences des projets sur les sites Natura 2000, semble globalement bien approprié de la part des collectivités territoriales, des gestionnaires de sites Natura 2000, des associations de protection de la nature et des acteurs socio-économiques. Il s'agit même d'un modèle original de gestion d'espaces naturels remarquables, qui se veut compatible avec le maintien d'activités économiques sous certaines conditions.

Par ailleurs, le réseau Natura 2000 est désormais stabilisé, sous réserve de quelques compléments en mer (au large), tandis que les sites Natura 2000 sont dotés, dans leur grande majorité, de plans de gestion opérationnels. La gestion du réseau Natura 2000 se déploie, avec le développement des actions concrètes de gestion des sites.

La pertinence et l'efficacité de la manière dont ce déploiement s'effectue dans notre pays mérite toutefois d'être examiné, compte tenu des éléments de contexte suivants.

Au niveau européen, la Commission européenne a souhaité lancer une démarche dite "finess check" sur l'adéquation des directives Oiseaux et Habitats Faune Flore par rapport aux objectifs poursuivis.

Au niveau national, d'une part, la réduction des crédits publics combinée au changement de période de programmation européenne et à la décentralisation de leur gestion est susceptible de menacer le financement du dispositif Natura 2000 tel qu'il a été mis en place en France depuis les années 1990.

D'autre part, la situation institutionnelle évolue : le renforcement du rôle des régions dans la préservation de la biodiversité et la création de l'agence française pour la biodiversité conduisent à s'interroger sur les la répartition des rôles entre l'État, ses établissements publics et les différents niveaux de collectivités dans la mise en œuvre de Natura 2000.

La démarche actuelle de modernisation du droit de l'environnement est également un élément à prendre en compte.

En ce qui concerne l'efficacité de la politique, les deux évaluations de l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire conduites en 2007 et en 2013 ne permettent pas de mesurer globalement de progrès. L'évaluation est toutefois contrastée selon les types de milieux et par ailleurs, le recul manque certainement pour pouvoir apprécier l'efficacité de contrats qui commencent seulement à être signés.

Dans ce contexte, nous souhaitons en premier lieu disposer d'un état des lieux du "modèle Natura 2000" tel qu'il fonctionne actuellement, sur la base notamment :

– d'une analyse quantitative et qualitative des retours des services concernés et des représentants nationaux des acteurs impliqués, sous l'angle de la cohérence et de l'efficience globale du dispositif,

– de l'analyse d'expériences de gestion de sites ;

– d'une identification de bonnes pratiques en termes d'organisation locale et de mutualisation des actions de gestion des sites, susceptibles d'alimenter des scénarios d'évolution du dispositif.

Il convient en second lieu d'identifier des scénarios possibles d'amélioration ou d'optimisation du modèle Natura 2000, au regard des contraintes qui s'exercent aujourd'hui (financières, institutionnelles, juridiques), en maintenant l'adhésion des acteurs à ce dispositif. Il pourrait s'agir par exemple de rechercher des économies d'échelle par la mutualisation des moyens au niveau des différentes étapes de la gestion des sites (désignation, élaboration et animation des DOCOB, contrats Natura 2000).

Les opportunités offertes par la création de l'agence pour la biodiversité, notamment en ce qui concerne la mise en place d'établissements publics de coopération environnementale et les modalités de financement des actions Natura 2000, seront également analysées.

Enfin, il conviendra de proposer des pistes de sécurisation du dispositif d'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000, dans le cadre du processus de simplification du droit de l'environnement en cours, permettant de maintenir le niveau des exigences environnementales et de conformité aux directives européennes quelles que soient les réformes initiées.

Les pistes d'amélioration pourront être caractérisées en termes de faisabilité (atouts/faiblesses), de coûts pour les différents acteurs et d'impacts supposés sur l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêts communautaires.

Ces pistes d'amélioration pourront être valorisées dans le cadre de l'examen du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, si le calendrier de réalisation de la mission le permet.

La Commission européenne pourra être consultée sur les sujets relatifs à la mobilisation des financements européens et à la démarche de simplification du droit européen. »

2. Liste des personnes rencontrées

La mission a rencontré les interlocuteurs suivants[52] :

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
Roy	Laurent	DEB	Directeur	01/04/15
Ruiz	José	DEB/SDEN	Sous-directeur	01/04/15
Blanquet	Pascal	DEB/SDEN	Chef du bureau Natura 2000	01/04/15
Fabre	Marine	DEB/SDEN	Adjointe au chef de bureau Natura 2000	01/04/15
Lendi-Ramirez	Fanny	DEB	Chargée de mission biodiversité à la cellule internationale	15/05/15
Wintergest	Jacques	DEB/SDPVEM	Adjoint au sous-directeur	15/05/15
Lesturgez	Alain	FNCOFOR	Directeur général	18/05/15
Galibert	Anne	FNCOFOR	Chargée de mission	18/05/15
Richard	Dominique	CTEDB	Directrice	18/05/15
Evans	Doug	CTEDB	Chargé de mission	18/05/15
Siblet	Jean-Philippe	MNHN/SPN	Directeur	18/05/15
Touroult	Julien	MNHN/SPN	Directeur adjoint	18/05/15
Herard	Katia	MNHN/SPN	Responsable du pôle espaces	18/05/15
Aish	Annabelle	MNHN/SPN	Responsable du pôle marin	18/05/15
Lambert	Christiane	FNSEA	Vice-présidente	18/05/15
Labous	Kristell	FNSEA	Chargée de mission biodiversité	18/05/15
Caro	Fabrice	JA	Administrateur	19/05/15
Brachet	David	JA	Administrateur	19/05/15
Germain	Laurent	AAMP	Chargé de mission auprès du directeur	20/05/15
De Guénin	Philippe	Groupement des DRAAF	Directeur	27/05/15
Arnauduc	Jean-Pierre	FNC	Directeur technique	27/05/15
Courbois	Laurent	FNC	Chargé de projets	27/05/15

[52] Une partie significative de ces interlocuteurs ont également transmis à la mission une ou des contributions écrites sur lesquelles la mission a pu s'appuyer pour conduire ses analyses.

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
Ferey	Pascal	APCA	Vice-président	27/05/15
Rimbaud	Audrey	APCA	Chargée de mission	27/05/15
Robert	Carole	APCA	Chargée de mission	27/05/15
Maillet	Albert	ONF	Directeur des forêts et des risques naturels	29/05/15
Bouvarel	Luc	FPF	Directeur	01/06/15
Formery	Thomas	CNPF	Directeur général	01/06/15
Beaudesson	Pierre	CNPF	Chargé de mission	01/06/15
Weick	Pierre	FNPNR	Directeur	03/06/15
Mougey	Thierry	FNPNR	Chargé de mission biodiversité	03/06/15
Saintillan	Christophe	DGITM	Directeur des infrastructures de transport	08/06/15
Hersemul	Michel	DGITM	Sous-directeur ARN	08/06/15
Fiorina	Christel	DGITM	Chef de bureau ARN5	08/06/15
Cartier	Jordan	DGITM	Chef de bureau RFV1	08/06/15
Joho	Paul	DGITM	Chargé de mission RFV1	08/06/15
Verilhac	Yves	LPO	Directeur général	08/06/15
Aribert	Dominique	LPO	Directrice du pôle conservation de la nature	08/06/15
Malé	Jean-Michel	DREAL Rhône-Alpes	Chargé de mission auprès de la directrice	12/06/15
Guerrero	Anne	SNCF Réseau	Responsable développement durable	15/06/15
Roecklin	Corinne	SNCF Réseau	Chargée de l'évaluation environnementale des projets	15/06/15
Ronssin	Bruno	FNPPR	Directeur	15/06/15
Marion	Pierrick	DREAL Poitou-Charentes	Chef de service	17/06/15
Hindermeyer	Xavier	DREAL Pays de Loire	Chef de service	17/06/15
Gayte	Xavier	ATEN	Directeur	18/06/15
Vieillefosse	Aurélie	DRIEE	Directrice adjointe	19/06/15
Rambaud	Lucile	DRIEE	Adjointe au chef du service nature, paysage, ressources	19/06/15
Mitteault	François	DEB	Directeur	19/06/15

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
Laroussinie	Olivier	AFB	Préfigurateur	24/06/15
Lestoilles	Jean-Pierre	Groupement des DDT	Directeur	25/06/15
Jéchoux	Vincent	Cabinet de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Conseiller en charge de la biodiversité, des paysages et de l'agroécologie	29/06/15
Durand	Hervé	DGPE	Directeur général adjoint	30/06/15
Guesdon	Nathalie	DGPE	Cheffe de bureau « changement climatique et biodiversité »	30/06/15
Dehaudt	Monique	DGPE	Chargée de mission bureau CCB	30/06/15
Annet	Jimmy	DGPE	Chargé de mission bureau Gestion durable de la forêt et du bois	30/06/15
Vignaud	Laurent	ASP	Direction du développement rural Chef de service	29/06/15
Charbonnel	Aurélien	ASP	Direction du développement rural Adjoint au chef de service	29/06/15
Massouni	Olivier	ASP	Direction du développement rural Responsable du secteur des aides régionales et de la pêche	29/06/15
Viu	Annie	DREAL Languedoc Roussillon	Directrice adjointe	30/06/15
Lamande	Nathalie	DREAL Languedoc Roussillon	Chef de projet Natura 2000	30/06/15
Forray	Nicolas	CGEDD	Membre permanent	08/07/15
Champion	Emmanuelle	RNF	Vice-présidente	09/07/15
Meunier	Charlotte	RNF	Administratrice	09/07/15
Sommier	Michel	PNF	Directeur	09/07/15
Galtier	Bertrand	PN des Ecrins	Directeur	09/07/15
Bland	François	PN des Calanques	Directeur	09/07/15
Leiner	Stefan	Commission européenne / DG ENV	Chef de l'unité Nature	10/07/15
Le Maresquier	Ludovic	Commission européenne / DG ENV	Responsable de politiques	10/07/15
Godin	Marie-Agnès	Commission	Responsable de	10/07/15

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
		européenne / DG ENV	politiques	
Izabel	Yvette	Commission européenne / DG ENV	Responsable de politiques	10/07/15
Rasmussen	Carsten	Commission européenne / DG REGIO	Chef de l'unité géographique France	10/07/15
Happaerts	Sander	Commission européenne / DG REGIO	Analystes de politiques	10/07/15
Bernard-Brunet	Patrick	Commission européenne / DG REGIO	Gestionnaire de programmes	10/07/15
Sulima	Kristof	Commission européenne / DG AGRI	Responsable de politiques	10/07/15
Diana	Olivier	Commission européenne / DG AGRI	Responsable de politiques	10/07/15
Mounier	Bruno	Fédération des conservatoires des espaces naturels	Directeur	16/07/15
Rousseau	Michèle	AESN	Directrice générale	13/10/15
Fauriel	Olivier	AESN	Directeur territorial	13/10/15
Pecqueux	Jean-Luc	Ministère de la jeunesse et des sports	Chargé de mission	22/10/1
Paquin	Maxime	FNE	Chargé de mission	27/10/15
Roulot	Justine	Humanité et biodiversité	Chargée de mission	27/10/15

Les interlocuteurs suivants n'ont pas pu être rencontrés mais ont transmis une ou des contributions écrites à la mission :

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date*
Jaffeux	Henri	Association pour l'histoire de la protection de la nature et de l'environnement	Président	09/04/15
Nouals	Daniel	DDTM du Var	Responsable du pôle biodiversité	06/05/15
Prouha	Valérie	Fédération de pêche de la Lozère	Chargée de mission	04/06/15
Sarteau	Leopold	Fédération de pêche de Seine et Marne	Président	18/05/15
Genelot	Emilie	Réseau Natura 2000 des Hautes-Alpes	Chargée de mission	11/06/15

D’autres interlocuteurs ont été contactés par la mission mais n’ont pas donné suite à cette sollicitation : équipe GRENAT du CNRS, Association des maires de France, Assemblée des communautés de France, Assemblée des départements de France, Coordination rurale, Confédération paysanne, Union des coopératives forestières françaises, Compagnie Nationale des Ingénieurs et Experts Forestiers et des Experts Bois.

La mission s’est rendue dans six régions (Basse-Normandie, Bretagne, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Provence Alpes Côté d’Azur, Rhône-Alpes) où elle a échangé avec les personnes suivantes :

- En Basse-Normandie (département de la Manche) :

Nom	***Prénom***	***Organisme***	***Fonction***	***Date de la rencontre***
Guéry	Michel	DREAL BN	Directeur par interim	07 et 09/10/15
Genet	Ludovic	DREAL BN	Chef du service Ressources environnementales	07 et 09/10/15
Biéro	Thomas	DREAL BN	Coordinateur Natura 2000	07, 08 et 09/10/15
Larivière	Patrick	COPIL du site du Mont Saint-Michel	Président sortant	08/10/15
Lacoste	Jean-Philippe	Syndicat mixte du littoral normand (SMLN)	Directeur	08/10/15
Mary	Mickaël	SMLN	Chargé de mission Natura 2000	08/10/15
Vattier	Laurent	DDTM de la Manche	Responsable d’unité	08 et 09/10/15
Rungette	Denis	DREAL BN	Chef de division	08 et 09/10/15
Robbe	Sandrine	DREAL BN	Coordinatrice politique mer et littoral	08/10/15
Villaespesa	Stéphane	COPIL du site du Bassin de l’Airou	Président	08/10/15
Genoel	Romuald	Syndicat de la Sienne	DGS	08/10/15
Rostagnat	Loïc	Syndicat de la Sienne	Chargé de mission Natura 2000	08/10/15
Gautier	Nadège	ADASEA de la Manche	Chargée de mission	08/10/15
Blin	Ludovic	FDSEA	Agriculteur, président de la section laitière	08/10/15
Green	Jean-Michel	PNR des Marais du Cotentin et du Bessin	Vice-Président	09/10/15
Dupart	Bénédicte	PNR des Marais du Cotentin et du Bessin	Directrice	09/10/15
Fillol	Nicolas	PNR des Marais du Cotentin et du Bessin	Chargé de mission Natura 2000	09/10/15
Zambettakis	Catherine	Conservatoire botanique national de Brest	Déléguée régionale de l’antenne BN	09/10/15

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de la rencontre*
Bamas	Gérard	Association de chasse maritime de la baie des Veys	Président	09/10/15
Besson	Myriam	Fédération des chasseurs de la Manche	Directrice	09/10/15
Lecoustey	Marc	Chambre d'agriculture de la Manche	Agriculteur	09/10/15
Danneels	Pascal	Chambre d'agriculture de la Manche	Responsable du pôle territoires environnement	09/10/15
Longavenne	Frédéric	DDTM de la Manche	Unité biodiversité	09/10/15
Couillandeau	Sandrine	Conseil régional	Directrice de l'aménagement, du développement durable et de la transition énergétique	09/10/15
Meunier	Isabelle	Conseil régional	Directrice de l'agriculture et des ressources marines	09/10/15

- En Bretagne (département du Finistère) :

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date*
Horiot	Sylvie	Préfecture du Finistère	Chef du bureau de la coordination générale	15/09/15
Hoeffler	Guillaume	DDTM	Chef du service eau et biodiversité	15/09/15
Jakymiw	Pascal	DDTM	Chargé de mission	15/09/15
Le Pape	Zaig	DDTM	Chef d'unité environnement maritime	15/09/15
Giry Laterrière	Paul-Marie	Préfecture maritime	Chef du bureau environnement marin	15/09/15
Ollivier	Sophie	Préfecture maritime	Chargée de mission	15/09/15
Beergunnot	Gaëlle	AAMP	Chef de l'antenne Atlantique	15/09/15
Allanioux	Stéphanie	Association des chargés de mission Natura 2000 de Bretagne	Présidente	15/09/15
Postec	Annaig	Association des chargés de mission Natura 2000 de Bretagne	Vice-présidente	15/09/15
Gueguen	Ségolène	Association des chargés de mission Natura 2000 de Bretagne	Chargée de mission	15/09/15
Hardegen	Marion	CBNB	Déléguée régionale	15/09/15
Consille	Dominique	Sous-préfecture de	Sous-préfet	16/09/15

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date*
		Châteaulin		
Nhouarn	Alix	ONEMA	Adjoint au délégué interrégional	16/09/15
Rey	Nathalie	EPAGA	Directrice	16/09/15
Boichard	Sylvestre	EPAGA	Chargé de mission	16/09/15
Mellouet	Roger	PNRA	Conseiller départemental	16/09/15
Barreau	Jean-Jacques	PNRA	Directeur	16/09/15
Lagarde	Camille	PNRA	Directrice adjointe	16/09/15
Bourdoulous	Jérémie	PNRA	Responsable du pôle biodiversité	16/09/15
Larzillière	Agathe	PNRA	Chargée de mission	16/09/15
Poder	Claude	Morlaix Communauté	Conseiller délégué	17/09/15
Legendre	Pierre	Morlaix Communauté	Chef du service mer et littoral	17/09/15
Urien	Benjamin	Morlaix Communauté	Chef du service espaces naturels	17/09/15
Daudin	Gwladys	Morlaix Communauté	Chargée de mission	17/09/15
Navez	Marc	DREAL	Directeur régional	17/09/15
Bacle	Michel	DREAL	Chef du service patrimoine naturel	17/09/15
Lefeuvre	Cyrille	DREAL	Chef de la division biodiversité	17/09/15
Bontemps	Franchic	DRAAF	Chef du pôle forêt	17/09/15
Davaine	Aurore	Conseil régional	Directrice du climat, de l'environnement, de l'eau et de la biodievrsité	17/09/15
Lebeau	Florian	Conseil régional	Chef du service patrimoine naturel	17/09/15

- En Lorraine (département de la Meuse) :

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date*
Gérard	Gersende	ONF / Direction territoriale de Lorraine	Responsable du service forêt	22/07/15
Guichard	Daniel	Communauté de communes de Stenay	Président	22/07/15
Focks	Pierre-Emmanuel	Communauté de communes de Stenay	Directeur	22/07/15
Corvisier	Denis	COPIL de la Vallée de	Président	22/07/15

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date*
		la Meuse		
Aimond	Olivier	CPIE	Délégué général	22/07/15
Moreau	Pierrick	CPIE	Animateur	22/07/15
Dupuis	F.	COPIL de la Vallée de la Meuse	Agriculteur	22/07/15
Gondouin	Boris	COPIL de la Vallée de la Meuse	Agriculteur	22/07/15
Meurice	G.	COPIL de la Vallée de la Meuse	Agriculteur	22/07/15
Collet	Michel	COPIL de la Vallée de la Meuse	Vice-président	22/07/15
Génin	Virginie	COPIL de l'étang de Lachaussée	Présidente	22/07/15
Thiébault	Christian	COPIL de l'étang de Lachaussée	Agriculteur	22/07/15
Monchieri	Nathalie	Commune de Lachaussée	Maire	22/07/15
Gode	Laurent	PNRL	Chef de service	22/07/15
Junger	Mathieu	PNRL	Animateur	22/07/15
Deschamps	C.	Association des paralysés de France	Directeur	22/07/15
Monchieri	Philippe	Association des paralysés de France	Ingénieur	22/07/15
Benoit	Paul	CEN Lorraine	Conservateur	22/07/15
Viaud	Swanie	Conseil régional	Chargée de mission	22/07/15
Laurent	Eddy	COPIL Void-Vacon	Président	23/07/15
Redureau	Lucie	COPIL Void-Vacon	Animatrice	23/07/15
Laurent	Daniel	COPIL Void-Vacon	Agriculteur	23/07/15
Martel	Fabienne	Communauté de communes de Void-Vacon	Directrice	23/07/15
Pelletier	Jean-Luc	Chambre d'agriculture	Président	23/07/15
Hilaire	Patrice	Chambre d'agriculture	Chef de service	23/07/15
Messant	Dominique	ONF	Directeur d'agence	23/07/15
Berthelot	S.	ONF	Responsable production	23/07/15
Logier	Pierre	DDT de la Meuse	Directeur	23/07/15
Migeon	Jean-Louis	DDT de la Meuse	Responsable mission espaces naturels	23/07/15
Bugnot	Philippe	Préfecture de la Meuse	Secrétaire général	23/07/15

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date*
Augustin	Marie-Pierre	Conseil régional	Directrice pôle écologie	24/07/15
Moncelle	Laurent	Conseil régional	Directeur pôle Europe	24/07/15
Laigre	Marie-Pierre	DREAL	Chef du service ressources naturelles	24/07/15
Ouzet	Sophie	DREAL	Responsable du pôle Natura 2000	22/07/15
Jammet	Marc	DREAL	Chargé de mission	23/07/15
Fabbri	Benoît	DRAAF	Chef du service économie agricole	07/09/15

- Dans le Nord-Pas-de-Calais (département du Pas-de-Calais) :

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de la rencontre*
Souan	Hélène	DREAL	Chef du service milieux et ressources naturelles	09/09/15
Fourdin	Hugo	Conseil régional	Direction de l'environnement	09/09/15
Duhamel	Françoise	Conservatoire botanique national de Bailleul	Directrice du développement de la phytosociologie	09/09/15
Geib	Jean-Marc	Parc naturel régional (PNR) Caps et Marais d'Opale	Directeur adjoint	10/09/15
Labitte	Valérie	PNR Caps et Marais d'Opale	Responsable financier	10/09/15
Detailleur	Théophile	PNR Caps et Marais d'Opale	Animateur Natura 2000	10/09/15
Vilarelle	Marine	PNR Caps et Marais d'Opale	Animatrice Natura 2000	10/09/15
Chevalier	Sabrina	DREAL	Chargée des espaces naturels - Inspectrice des sites	10 et 11/09/15
Bruneval	John	DREAL	Chef de pôle	10/09/15
Barjon	David	DDTM Pas-de-Calais (PdC)	Directeur adjoint	10/09/15
Villar	Hélène	DDTM PdC	Pôle espace rural et biodiversité	10/09/15
Hornoy	Stéphanie	DDTM PdC	Pôle espace rural et biodiversité	10/09/15
Coint	Nathalie	DDTM PdC	Antenne ADS Arras	10/09/15
Godefroy	Dominique	Communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB)	Elu à la CAB Président du COPIL du site 7	10/09/15

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de la rencontre*
Boitin	Franck	CAB	Responsable environnement	10/09/15
Derout	Dominique	EDEN 62	Directeur de l'aménagement et de la gestion	10/09/15
Douard	Xavier	EDEN 62	Chargé de mission	10/09/15
Rolin	David	Association organisatrice de manifestations sportives « les tyrannosaures »	Président	10/09/15
Gressier	Laurent	Association organisatrice de manifestations sportives « les tyrannosaures »	Trésorier	10/09/15
Leurs	Jacques	Association de chasse	Président	11/09/15
Bigot	Benjamin	Fédération des chasseurs du PdC	Technicien	11/09/15
Grassien	Sophie	Chambre d'agriculture du PdC	Technicienne	11/09/15
Froidure	Thomas	Chambre d'agriculture du PdC	Technicien	11/09/15
Ratier	Jean-Denis	EDEN 62	Chargé de mission	11/09/15
Ward	Alain	Associations naturalistes GON et Nord-Pas de Calais Environnement	Représentant d'associations naturalistes	11/09/15
Santune	Vincent	Conservatoire d'espaces naturels	Directeur	11/09/15

- En PACA (département des Bouches-du-Rhône) :

Nom	*Prénom*	*Organisme / site Natura 2000*	*Fonction / profession*	*Date*
Neyer	Laurent	DREAL	Directeur adjoint	14/10/15
Picq	Paul	DREAL	Chef de service	14/10/15
Breton	Anne	DREAL	Unité Natura 2000	14/10/15
Salles	Jean-Marc	DREAL	Conseiller scientifique	14/10/15
Doddoli	Christian	SMAVD	Directeur technique	14/10/15
Moreau	Laure	SMAVD	Chef du pôle environnement	14/10/15
Boca	François	SMAVD	Animateur	14/10/15
Coudier	Jean-Marc	DDT du Vaucluse	Unité Forêt Milieux naturels	14/10/15

Nom	*Prénom*	*Organisme / site Natura 2000*	*Fonction / profession*	*Date*
Raujouan	Philippe	DDT des Alpes de Haute-Provence	Pôle environnement	14/10/15
Charaud	Michel	DDT des Alpes de Haute-Provence	Pôle environnement	14/10/15
Médail	Frédéric	CSRPN	Membre	14/10/15
Barbero	Marcel	CSRPN	Président sortant	14/10/15
Lochon	Sylvie	CBN Méditerranée	Directrice	14/10/15
Noble	Virgil	CBN Méditerranée	Botaniste	14/10/15
Liénard	Bertrand	CBN Alpin	Directeur	14/10/15
Van Es	Jérémie	CBN Alpin	Botaniste	14/10/15
Maigne	Philippe	Syndicat mixte de la Sainte-Victoire	Directeur	15/10/15
Verecchia	Marc	Syndicat mixte de la Sainte-Victoire	Animateur	15/10/15
Cotillon	Anne-Cécile	DDTM des Bouches-du-Rhône	Directrice adjointe	15/10/15
Colomb	Julie	DDTM des Bouches-du-Rhône	Chef de service	15/10/15
Henry	Claude	DDTM des Bouches-du-Rhône	Chargé de mission	15/10/15
Vianet	Régis	PNR de Camargue	Directeur	16/10/15
Arnassant	Stéphane	PNR de Camargue	Chef de pôle	16/10/15
Lombardini	Katia	PNR de Camargue	Animatrice	16/10/15
Dumas	Gilles	Commune de Fourques	Maire	16/10/15
Cichowlaz	Philippe	Conseil régional	DGA Europe et international	16/10/15
De Giuli Morghen	Raphaëlle	Conseil régional	Directrice des affaires européennes	16/10/15
Joanny	Marc	Conseil régional	Chef de service	16/10/15
Hayot	Cécile	Conseil régional	Chargée de mission	16/10/15

- <u>En Rhône-Alpes</u> (département de la Savoie) :

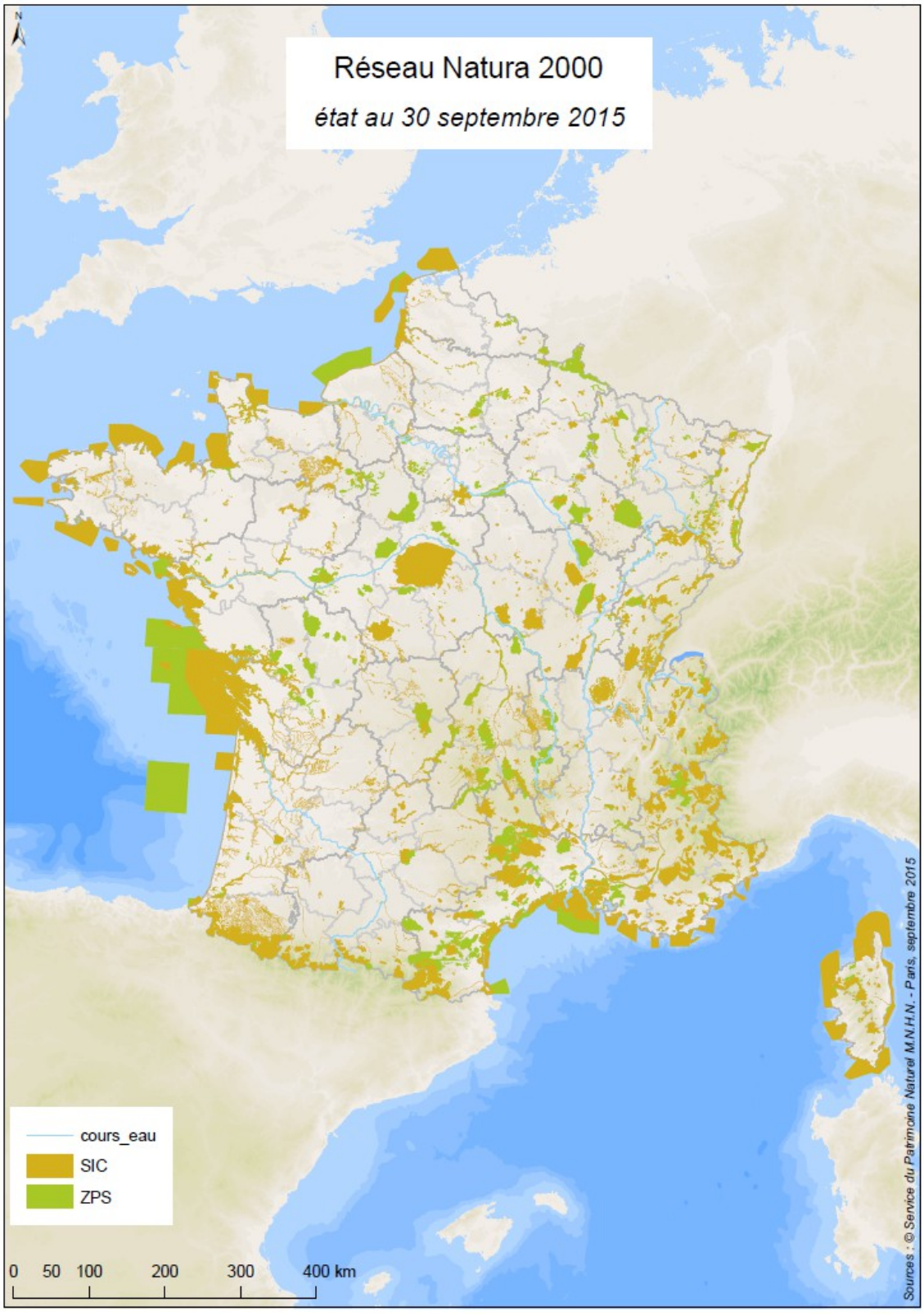
Nom	*Prénom*	*Organisme / site Natura 2000*	*Fonction / profession*	*Date*
Lestoille	Jean-Pierre	DDT de la Savoie	Directeur	09/11/15
Iriart	André	DDT de la Savoie	Chef de pôle	09/11/15
Levavasseur	Stéphanie	DDT de la Savoie	Chargée de mission	09/11/15
Carimalo	Marie-Thérèse	DDT de la Savoie	Chargée de mission	09/11/15

Nom	*Prénom*	*Organisme / site Natura 2000*	*Fonction / profession*	*Date*
Dick	Régis	CEN	Directeur	09/11/15
Gamen	Philippe	PNR des Bauges	Président	09/11/15
Delmas	Michel	PNR des Bauges	Directeur	09/11/15
Pantalacci	Mathilde	PNR des Bauges	Animatrice	09/11/15
Fabre	Maryse	Commune de Saint François de Sales	Maire	09/11/15
Raffin	Jean-Claude	Commune de Modane	Maire	10/11/15
Bletton	Bruno	Chambre d'agriculture	Animateur	10/11/15
Deblanc	Christophe	DREAL	Chef de service	10/11/15
Malé	Jean-Michel	DREAL	Chargé de mission auprès de la directrice	10/11/15
Martin	Gilles	Conseil régional	Directeur adjoint de l'agriculture et du développement rural	10/11/15
Clabaut	Alain	Conseil régional	Responsable du service eau et biodiversité	10/11/15
Semelet	Julien	Conseil régional	Responsable de l'unité ingénierie partenariale	10/11/15

Enfin, pour conduire ses analyses, la mission s'est également appuyée sur les informations contenues dans les rapports des audits départementaux de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité réalisés depuis 2011 conjointement par le CGEDD et le CGAAER. Les départements suivants ont fait l'objet de tels audits : la Drôme, la Meurthe-et-Moselle, le Nord, l'Orne et le Var (au titre de l'année 2014), les Alpes Maritimes, l'Eure-et-Loir, le Finistère, la Gironde, la Haute-Loire (au titre de l'année 2013), l'Allier, les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne, les Landes, la Marne et la Vendée (au titre de l'année 2012), l'Aude, le Loir-et-Cher, la Loire-Atlantique, les Pyrénées-Atlantiques, la Somme et le Tarn-et-Garonne (au titre de l'année 2011).

3. Annexes techniques

3.1. Carte des sites Natura 2000



3.2. Historique long de l'émergence et de la mise en œuvre du « projet » Natura 2000

1970-1973 : période d'incubation de la question environnementale au sein de la Commission et des Communautés européennes qui se clôt par l'adoption du premier programme d'actions pour l'environnement le 22 novembre 1973.

* * *

1976 : Résolution du Conseil de l'Europe sur la création d'un réseau européen de réserves biogénétique pour conserver les habitats naturels ou faiblement anthropisés ;

1976 : 2ème conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe », conduisant à une étude recommandant une convention européenne sur la nature ;

1976 : Proposition par la Commission européenne d'une directive européenne sur la protection des oiseaux, notamment migrateurs ;

1976 : en France, vote de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

* * *

1979 : signature de la Convention de Bonn (23 juin 1979) sur les espèces migratrices regroupées en une liste annexée. Les États signataires doivent : promouvoir la recherche sur les espèces migratrices ; accorder une protection immédiate aux espèces de l'annexe I ; conclure des accords internationaux pour les espèces de l'annexe II ;

1979 : signature de la Convention de Berne (19 septembre 1979), élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe (Communauté économique européenne + États membres + autres États européens non membres de la CEE + États non membres du Conseil de l'Europe mais concernés par certaines espèces migratrices), ratifiée par la France en 1992[53], visant la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe pour (500 espèces végétales et 580 espèces animales protégées) ;

1979 : adoption de la directive Oiseaux (avant l'Acte unique européen de 1987, mais sur la base de l'unanimité des États-membres concernant l'enjeu transfrontalier et la nécessité d'une action coordonnée).

* * *

1982 : ratification de la Convention de Berne par la CEE ;

1982 : lancement de l'inventaire des ZNIEFF en France.

---

[53] Ratification tardive en raison de l'opposition des organisations cynégétiques françaises

* * *

1984 : mise en place des « Actions communautaires pour l'environnement » (ACE), destinées au maintien ou au rétablissement de biotopes d'oiseaux dangereusement menacés.

* * *

1985 : publication par BirdLIFE International[54] (à la demande de la Commission européenne) d'une liste de sites prioritaires à désigner au titre de la directive Oiseaux ;

1985 : lancement en France de l'inventaire des Zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO).

* * *

1988 : proposition par la Commission d'une directive européenne sur la conservation des habitats naturels et de la faune sauvage, pour appliquer la convention de Berne (débats animés sur l'opportunité d'une telle directive, malgré la base légale de l'Acte unique).

* * *

1989 : recommandation n°16 (1989) du comité permanent de la Convention de Berne portant sur la création un réseau écologique composé de zones d'intérêt spécial pour la conservation en application de son article 4 sur la conservation des habitats[55].

* * *

1990 : création de l'Agence européenne de l'Environnement à Copenhague ;

1990 : publication en France du Plan national pour l'Environnement ;

1990 : première liste de proposition de 157 ZICO (zones d'intérêt communautaires pour les oiseaux) publiée par la France, complétée en 1994 (au total 285 ZICO, pour 4,4 M ha terrestres)

* * *

Mai 1992 : adoption 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, dite directive « habitats, faune, flore » « Habitats » ou « HFF ». La directive institue un réseau de zones spéciales de conservation (ZSC), dénommé Natura 2000, pour la conservation des types habitats naturels (205) et des habitats d'espèces (632). Le

[54] Est une organisation de protection des oiseaux issue des ONG européennes s'étant impliquées et regroupées dans le processus de la directive « Oiseaux ». Elle en est un produit.

[55] La convention de Berne est considérée comme la « mère » de la directive « Habitats » du fait de sa ratification par l'UE et de sa « transposition » dans la directive 92/43//CEE

réseau incorpore aussi les zones de protection spéciales (ZPS) classées au titre de la directive 79/409/CEE sur la conservation des oiseaux. Elle instaure aussi un régime de protection pour des espèces végétales (490) et animales (293) ;

Mai 1992 : adoption par la CEE du nouvel instrument financier LIFE pour soutenir la mise en œuvre de la politique et de la législation communautaire de l'environnement, une part du fond, LIFE nature, étant dévolu à des actions de conservation de la nature et des habitats naturels et d'espèces ;

Juin 1992 : sommet de la Terre de Rio et signature de la convention sur la diversité biologique.

* * *

Janvier 1993 : instruction DNP N° 38 du 21 janvier 1993 aux préfets de région et aux préfets de département relative à la mise en œuvre des dispositions de la directive portant sur la conservation des habitats (modalités d'inventaire des habitats naturels et des habitats d'espèces concernés, établissement de la liste nationale des sites les abritant, consultations départementales et réflexions sur les mesures de conservation des habitats)

Novembre 1993 : du 16 au 20 novembre 1993, à Sanlucar de Barrameda (Espagne), première rencontre communautaire d'échanges consacrée à l'édification du réseau Natura 2000.

* * *

Janvier 1994 : réponse de la CJUE en janvier 1994 à une saisine préjudicielle française de 1992 sur la chasse et l'interprétation de la directive « Oiseaux », et avis motivé adressé à la France en septembre 1994, concernant le non-respect des exigences de la directive « Oiseaux », notamment en ce qui concerne la chasse du gibier d'eau à l'intérieur d'une ZPS : le climat se tend en France sur la directive oiseaux ;

Janvier 1994 : circulaire DNP N° 24 du 28 janvier 1994 aux préfets de région / directeurs régionaux de l'Environnement relative à l'échéancier des travaux préparatoires à la mise en œuvre de la directive HFF ;

Février 1994 : circulaire DNP/direction de l'Eau du 4 février 1994 aux directeurs des établissements publics et agences sous tutelle du ministère de l'Environnement relative à la participation de leur établissement à la mise en œuvre de la directive HFF ;

Février 1994 : réunion commune à Bruxelles les 3 et 4 février, des comités chargés de la directive « Oiseaux » (ORNIS) et « Habitats »

1994 : création au sein du Muséum National d'Histoire Naturelle d'un consortium d'institutions (européennes) composant le Centre thématique européen (CTE) pour la conservation de la nature sous contrat de l'Agence européenne de l'Environnement ;

1994 (1er trimestre) : publication du 1er numéro d'information *Natura 2000 INFOS* (préface de Michel Barnier, ministre de l'Environnement), sous l'égide d'un groupe dit « de communication » associant les représentants nationaux des parties prenantes[56]

Juin 1994 : lettre-circulaire du 14 juin 1994 de Michel BARNIER, ministre du ministre de l'Environnement, aux préfets de région leur rappelant d'organiser les *Conférences régionales* prévues par l'instruction du 21 janvier 1993 devant préparer les consultations départementales à venir. Y est jointe pour diffusion la 1ère brochure d'information sur le réseau Natura 2000 *Pour une nature mieux protégée*[57] préfacée de Michel BARNIER, ministre de l'Environnement ;

Août 1994 : Mise en demeure du 9 août 1994, par laquelle la Commission demande aux autorités françaises de lui communiquer dans un délai de deux mois ses observations concernant l'application française de la directive « Oiseaux », dont le délai d'application avait expiré le 5 juin 1994 ;

Novembre 1994 : circulaire DNP du 14 novembre 1994 de relance aux préfets de région / directeurs régionaux de l'Environnement relative à la remontée de l'inventaire des sites potentiels au Muséum National d'Histoire Naturelle.

* * *

Février 1995 : Sous présidence française de l'UE, le ministre de l'Environnement, Michel BARNIER, réunit les 4 et 5 février 1995 les ministres de l'environnement à Arles pour des discussions consacrées à la mise en œuvre de la directive HFF. La France y propose et obtient que des actions pilotes soient réalisées dans les États membres pour mettre au point et tester sur le terrain des méthodes d'élaboration des plans de gestion et utiliser LIFE nature à cette fin. La France sera la seule à proposer un tel programme expérimental, la même année, sur 35 sites pilotes pour un montant de 17,5 MF, financé à hauteur de 50 % par LIFE nature ;

Mai 1995 : décret de transposition n° 95-630 du 5 mai 1995 (JO du 7 mai 1995) pour la mise en œuvre de la directive HFF (modalités d'établissement de la liste des propositions de site, consultations locales et nationales) ;

Septembre 1995 : circulaire du 5 septembre 1995 de Mme Corinne LEPAGE, ministre de l'Environnement, informant les préfets de région des recommandations faites et acceptées par la ministre à l'issue du Conseil national de protection de la nature consulté le 19 juin 1995 ;

Septembre 1995 : avis motivé du 21 septembre 1995, invitant la France à prendre les mesures requises pour se conformer à son obligation de transposition de la directive « Oiseaux » dans un délai de deux mois ;

Septembre 1995 : circulaire DNP/DERF du 29 septembre 1995 relative à la directive « Habitats » et son application dans le domaine forestier, manifestant un

---

[56] Cinq numéros trimestriels paraîtront jusqu'au 3ème trimestre 1995

[57] Noter que le financement de sa réalisation a été assuré aux 2/3 par l'Union national des fédérations de chasseurs et pour 1/3 par le ministère de l'Environnement

rapprochement des positions des deux ministères sur la conception et la désignation des sites Natura 2000 ;

Octobre 1995 : à la suite de la signature de la convention de Rio sur la diversité biologique en 1992, adoption par les 54 ministres européens de l'Environnement[58], le 25 octobre 1995 à Sofia, lors de la 5ème conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe », de la Stratégie pan européenne de la diversité biologique et paysagère (SPDBP) et de son plan d'action visant à créer un Réseau écologique pan européen (REP) dans un délai de vingt ans qui est l'un des volets prioritaires ;

Novembre 1995 : réunion Natura 2000 le 13 novembre 1995 à la préfecture de région, à Lyon, en présence de Mme Corinne LEPAGE, ministre de l'Environnement

Décembre 1995 : lettre adressée le 1er décembre 1995 par Mme LEPAGE à Mme Ritt BJERREGAARD, commissaire européen à l'environnement faisant part de la doctrine française concernant les activités humaines dans les sites Natura 2000 (ZPS et ZSC), spécialement de la chasse (« pas de sanctuaires de la nature où toute activité humaine seraient interdites »), et annonçant l'établissement de *document d'objectifs* (DOCOB) ;dans tous les sites qui seront désignés ;

Fin 1995 : au 4ème trimestre, lancement opérationnel d'un programme LIFE (cofinancé à 50 % par l'Europe) qui permet d'engager une opération expérimentale coordonnée par Réserves naturelles de France (RNF), sur 37 sites tests susceptibles d'être incorporés au réseau Natura 2000 et couvrant une superficie d'environ 500.000 hectares (avec présence de près de 70 % des habitats français de l'annexe I de la directive, près de 80 % des espèces animales et plus de 40 % des espèces végétales de l'annexe II) ;

* * *

1996 : résolution n°4 du comité permanent de la convention de Berne dressant l'inventaire des habitats naturels menacés nécessitant des mesures de conservation spécifiques (incluant l'annexe 1 révisée à la Résolution n°4 (1996) ;

Janvier 1996 : réponse (positive) du 22 janvier 1996 de la commissaire à l'interprétation française (pas d'interdiction *a priori* de la chasse dans les ZPS / évaluation au cas par cas selon l'article 6 de la directive HFF / accord sur le DOCOB) ;

Janvier 1996 : envoi le 25 janvier 1996 par Mme Corinne LEPAGE, d'une lettre M. Pierre DAILLANT, président de l'Union Nationale des Fédérations de Chasseurs annonçant la réponse de la commissaire et la commentant ;

Février 1996 : envoi par circulaire DNP du 5 février 1996 aux préfets de région / directeurs régionaux de l'Environnement et directeurs régionaux de l'Agriculture et de la Forêt d'éléments de doctrine relatifs au réseau Natura 2000, composés :

- de l'intervention de Mme LEPAGE à Lyon, le 13 novembre 1995 ;

[58] Participation pour la France de Mme C. LEPAGE, ministre de l'Environnement

- des réponses données par le DNP (G. SIMON) et le DERF (A. GRAMMONT) aux questions des participants sur la problématique de la directive HFF ;

- de la lettre adressée le 1er décembre 1995 par Mme LEPAGE à Mme Ritt BJERREGAARD,

- de la réponse du 22 janvier 1996 de la commissaire à l'interprétation française ;

- de la lettre du 25 janvier 1996 de la ministre à M. Pierre DAILLANT, président de l'Union Nationale des Fédérations de Chasseurs

Mars 1996 : avis de principe favorable du CNPN[59] (11 mars) sur l'évaluation, par le MNHN, des 1635 propositions de sites transmises par les préfets[60] susceptibles d'être concernés par une proposition de SIC, conduisant à la prise en compte par le ministre de l'Environnement d'une liste de 1316 sites, couvrant environ 7 000 000 d'hectares terrestres, soit 13 % du territoire ;

Mars 1996 : mise en demeure adressée le 27 mars 1996 par la Commission, demandant à la France de lui communiquer l'état d'avancement de la transposition sous deux mois (enjeu des listes de pSIC) ;

Avril 1996 : Lettre circulaire de Mme Corinne LEPAGE aux préfets de département rendant compte des résultats de la consultation du Conseil national de protection de la nature (1300 sites potentiels retenus sur 1600) et leur demandant de lancer les consultations prévues par le décret de transposition N° 95-630 du 5 mai 1995 ;

Avril 1996 : constitution du « groupe des neuf[61] » qui fait état d'un déficit d'informations et revendique que « la mise en œuvre de la directive ne se fasse plus contre, mais avec les propriétaires et les utilisateurs de la nature », regrettant l'absence quasi-totale de concertation qui a, selon eux, caractérisé la définition des futures ZSC par les seuls représentants des CSRPN ; les présidents de ces organisations adoptent le 10 avril 1996 une déclaration commune dénonçant les méthodes employées pour l'établissement des listes de sites ;

Avril 1996 : création du Comité national de suivi de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, constitué par la ministre de l'environnement pour assurer une concertation effective au niveau national ;

---

[59] Tout en précisant qu'il ne s'était prononcé ni sur les surfaces, ni sur les périmètres des sites, considérant les limites proposées comme des enveloppes de référence pour l'inventaire scientifique et en demandant que les investigations de terrain se poursuivent si nécessaire jusqu'à présentation du dossier de désignation.

[60] Pour le repérage des zones susceptibles d'abriter les habitats naturels et habitats d'espèces concernés, les conseils régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) ont notamment exploité l'inventaire des ZNIEFF (plus particulièrement d'ailleurs pour le repérage des habitats d'espèces)

[61] Qui rassemblait l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), la Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs (FNSPFS), la Fédération nationale des communes forestières (FNCF), l'Association nationale des centres régionaux de la propriété forestière (ANCRPF), l'Union nationale des fédérations départementales de chasse (UNFDC),la Fédération nationale de la propriété agricole (FNPA) et l'Union nationale des fédérations départementales de pêche et de protection du milieu aquatique (UNFDPPMA)

Juin 1996 : le Sénat confie au sénateur Legrand la responsabilité d'un rapport d'information 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, qui sera adopté en 1997 (Rapport n° 309) ;

Juillet 1996 : lettre-circulaire du 10 juillet 1996 de Mme Corinne LEPAGE, ministre de l'Environnement aux préfets de département leur demandant d'engager une véritable concertation et de mettre en place à cette fin un comité départemental des propriétaires et gestionnaires de l'espace rural à l'image de celui qu'elle a constitué au niveau national ;

Juillet 1996 : le Premier ministre décide (le 19 juillet) de « geler » en France l'application de la directive européenne «Habitats », et demande à la Commission un complément d'information sur les modes de gestion futurs des sites Natura 2000 et sur les aides financières et indemnisations prévues[62] ;

Juillet 1996 : circulaire du 25 juillet aux préfets annonçant la décision du Premier ministre et suspendant le processus au niveau local ;

* * *

Janvier 1997 : par deux memorandum des 14 et 24 janvier 1997, en réponse à un mémorandum français également de janvier, la Commission affirme que le classement en site Natura 2000 n'interdirait pas nécessairement la chasse, et que ces sites pourraient être gérés de façon contractuelle ;

Février 1997 : envoi de deux circulaires DNP datées du 12 février 1997, respectivement aux préfets de région et de département, les chargeant pour le 15 mars d'établir un classement des sites sélectionnés en avril 1996 sous les catégories suivantes : 1) les sites qui ont de bonnes chances, au regard du plus large accord possible, de figurer à l'été 1997 sur une liste nationale de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire (feu vert) ; 2) ceux pour lesquels ils sont dans l'incertitude quant à l'issue des concertations (feu orange) ; 3) ceux qu'il est exclu de proposer à l'heure actuelle (feu rouge) ;

Avril 1997 : recours en manquement introduit contre la France par la Commission, qui reprochait à celle-ci de n'avoir pas respecté, à la date limite du 3 septembre 1995, la directive communautaire relative à la protection des oiseaux sauvages, la superficie protégée dans l'estuaire de la seine étant insuffisante ;

Juillet 1997 : mise en demeure complémentaire au gouvernement français, le 3 juillet 1997, reprochant à nouveau de ne pas avoir transmis la liste complète des sites et les informations relatives à ceux-ci ;

Août 1997 : circulaire du 11 août 1997 de relance du processus envoyée aux préfets par Mme Dominique VOYNET, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement les invitant à poursuivre ou achever les consultations officielles

[62] Affirmant qu'il n'était « pas possible de désigner des sites au titre de cette directive sans connaître à l'avance avec précision les règlements qui y seraient applicables et les activités qui pourraient y être interdites »

prévues par le décret du 5 mai 1995 dans la perspective de l'envoi à la Commission d'une première liste de sites « ne posant *a priori* pas de problèmes » (espaces déjà protégés, des sites en forêt domaniale, etc.), en veillant à associer étroitement tous les élus, ainsi que, notamment, les représentants des organismes socioprofessionnels, des propriétaires, des gestionnaires, des divers utilisateurs et des associations de protection de la nature ; La relance du processus se traduit par une réactivation du comité national Natura 2000 et l'engagement de travaux de réflexion sur les notions de « perturbation », « détérioration » et « évaluation des coûts de gestion des sites » ;

Octobre 1997 : avis motivé complémentaire du 31 octobre 1997 sur la non transposition de la directive « habitats, faune, flore » ;

Novembre 1997 : avis motivé à la France du 6 novembre 1997, la Commission estimant insuffisante la transmission du 21 octobre 1997, d'une première liste de 74 sites, dont 49 mentionnés uniquement par leur nom, sans aucune information comme leur superficie, leur localisation ou le type d'habitat ou d'espèce abrité ;

Novembre 1997 : à l'initiative conjointe de la nature et des paysages et de la direction de l'espace rural et de la forêt, lancement de l'élaboration des cahiers « habitats » et des cahiers « espèces », sous la responsabilité du MNHN, mais en associant conjointement des scientifiques et des gestionnaires de terrain, en prenant comme « cahier pilote » les habitats naturels forestiers ;

Décembre 1997 : circulaire DNP du 10 décembre 1997 faisant part aux préfets de département des résultats du groupe de travail sur la notion de « perturbation »

Décembre 1997 : circulaire N° 451 DNP du 30 décembre 1997 aux préfets de département leur annonçant le processus de sélection des sites au niveau communautaire (réunions biogéographiques) avec en annexe la présentation du formulaire des données (sera complétée par une circulaire N° 602 DNP technique en date du 4 février 1998

* * *

1998 : résolution n°5 du comité permanent de la convention de Berne concernant le règlement sur le réseau des zones d'intérêt spécial pour la conservation (dénommé réseau Emeraude[63])

Avril 1998 : seconde lettre-circulaire de Mme Dominique Voynet aux préfets en date du 2 avril 1998 leur demandant de lui transmettre une deuxième série de propositions de sites en vue d'une transmission plus complète à la Commission

Juin 1998 : séminaire de présentation du guide méthodologique d'élaboration des documents d'objectifs le 24 juin 1998 ;

[63] Au 31 décembre 2014, le réseau comprend 37 sites approuvés (60 000 ha) et 1988 sites candidats en cours d'évaluation représentant 46 322 000 ha (dont les 2/3 pour la seule Fédération de Russie et le reste pour la Norvège et une quinzaine de pays d'Europe orientale et d'anciennes républiques de l'Union soviétique). Sites auxquels il faut ajouter tous les sites désignés par les pays membres de l'UE dans le cadre du réseau Natura 2000 en application d'une résolution du Conseil européen prévoyant que la contribution de l'UE, partie contractante de la convention de Berne, est réalisé par l'apport du réseau Natura 2000 à l'édification du réseau Emeraude.

Juillet 1998 : saisine de la CJUE par la Commission par une requête du 15 juillet 1998, introduisant un recours en manquement d'État afin de faire constater que la France a manqué à son obligation de transposition concernant la directive Habitats et en particulier n'avait pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à son article 6 ;

Octobre 1998 : à l'invitation de la France, réunion, les 8 et 9 octobre 1998, de la Commission et des directeurs européens de la protection de la nature à Porquerolles pour des discussions approfondies sur l'interprétation et l'application de l'article 6 de la directives « Habitats » (mesures de conservation, plans de gestion, mesures d'évitement / perturbations et détériorations, plans ou projets autorisés, …). Sur la base de ces discussions, la Commission publiera un guide d'interprétation de l'article 6.

* * *

Février 1999 : lancement du processus d'élaboration de documents d'objectifs pour les sites transmis à la Commission par une circulaire DNP du 26 février 1999 aux préfets de département. Il est demandé aux préfets :

← d'installer un comité de pilotage pour chaque site ;

← de choisir un opérateur, maître d'œuvre de l'élaboration du DOCOB ;

← d'approuver le DOCOB par arrêté ;

Le préfet dispose à cette fin d'un guide méthodologique d'élaboration des DOCOB Natura 2000 réalisé par Réserves naturelles de France en concertation avec le comité national Natura 2000 et issu du programme expérimental de gestion d'une trentaine de sites pilotes conduit sur crédits LIFE ;

Mars 1999 : arrêt de la Cour de justice en date du 18 mars 1999, condamnant la France pour n'avoir pas respecté, à la date limite du 3 septembre 1995, la directive communautaire relative à la protection des oiseaux sauvages dans l'estuaire de la Seine ;

Juin 1999 : requête de la Commission du 9 juin 1999 devant la CJCE, portant sur un recours en manquement d'État, la Commission estimant insuffisantes les transmissions successives par la France en 1997, 1998 et 1999 d'un total de 672 sites, représentant 1 453 000 ha, et de seulement 381 formulaires d'informations relatifs à certains de ces sites ;

Juillet 1999 : dans le cadre du contentieux avec la Commission sur l'insuffisance de désignations de ZPS, lettre-circulaire de Mme Dominique VOYNET aux préfets de département leur demandant de lui proposer de nouvelles ZPS en utilisant le processus de concertation appliquée pour les sites de la directive HFF et les consultations prévues par le décret du 5 mai 1995. Y est joint une liste hiérarchisée des sites (selon la LPO) qui devrait être transmis à la Commission ;

Septembre 1999 : arrêt du 27 septembre du Conseil d'État, saisi par un recours de l'association « Coordination nationale Natura 2000 » conduite par Alain BIDAULT, président de la FDC du Maine-et-Loire)) annulant la circulaire de la ministre du 27 août 1997 qui organisait l'envoi d'une première liste de propositions de sites (sites dits

« sans problèmes » à la Commission (le conseil a jugé que le circulaire ne respectait pas le décret du 5 mai 1995 sur la consultation obligatoire des maires). De ce fait, le Conseil d'État annule aussi les décisions ministérielles des 16 octobre, 3 et 9 décembre 1997 transmettant cette 1ère liste comportant 543 sites car transmis sur la base de cette circulaire ;

Octobre 1999 : circulaire DNP du 7 octobre 1999 aux préfets de département leur rendant compte des conclusions du Conseil d'État et leur fournissant des éléments de langage sur sa portée (531 des 543 propositions annulées par sa décision ont fait l'objet de nouvelles transmissions précédées des consultations réglementaires prévues par le décret du 5 mai 1995)

Novembre 1999 : arrêt de la Cour de justice en date du 25 novembre 1999, condamnant la France pour non-désignation d'une superficie suffisante du marais poitevin en tant que zone de protection spéciale et protection insuffisante de cette zone en vertu de la directive « Oiseaux » (affaire C-1998/096).

* * *

Février 2000 : circulaire DNP du 18 février 2000 aux préfets de départements concernés par les propositions de sites relevant de la région biogéographique alpine leur rendant compte des résultats de l'évaluation communautaire des propositions françaises pour cette région (séminaires biogéographiques juillet (Alpes) et septembre (Pyrénées) 1999) et leur demandant des propositions complémentaires pour combler les insuffisances (13 % des habitats et espèces pour les Alpes et 49 % pour les Pyrénées) ;

Avril 2000 : arrêt de la CJUE en date du 6 avril 2000 (en réponse à la saisine de 1998), dans lequel la Cour décide que la France a manqué à son obligation de transposition concernant l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive 92/43/CEE, et rejette le recours de la Commission pour le surplus ;

Juillet 2000 : lettre-circulaire de la ministre, Mme VOYNET, informant les préfets de région et de département de la décision de la Commission de lier l'approbation des DOCUP / objectifs 1 et 2 et des plans de développement rural (FEOGA garantie) à la transmission de listes de propositions de sites complètes (références lettre du commissaire Michel BARNIER du 28 mars 2000 et lettre du commissaire Franz FISCHLER du 25 mai 2000) ;

Juillet 2000 : circulaire DNP du 25 juillet 2000 aux préfets de départements concernés par les propositions de sites relevant de la région biogéographique méditerranéenne leur rendant compte des résultats de l'évaluation communautaire des propositions françaises pour cette région (séminaire biogéographique 3-5 novembre 1999) et leur demandant des propositions complémentaires pour combler les insuffisances (27 % des habitats et espèces) ;

Juillet 2000 : circulaire DNP du 25 juillet 2000 aux préfets de départements concernés par les propositions de sites relevant de la région biogéographique atlantique leur rendant compte des résultats de l'évaluation communautaire des propositions françaises pour cette région (séminaires biogéographiques 6-7 septembre et 16

novembre 1999) et leur demandant des propositions complémentaires pour combler les insuffisances (29 % des habitats et espèces) ;

Août 2000 : circulaire DNP du 9 août 2000 aux préfets de départements concernés par les propositions de sites relevant de la région biogéographique continentale leur rendant compte des résultats de l'évaluation communautaire des propositions françaises pour cette région (séminaire biogéographique 21-23 mars 1999) et leur demandant des propositions complémentaires pour combler les insuffisances (39 % des habitats et espèces).

* * *

Janvier 2001 : promulgation de la loi n°2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du gouvernement à transposer par ordonnance des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire ;

Janvier 2001 : circulaire DNP aux préfets de département leur rendant compte des résultats de la réflexion conduite sur la perturbation des espèces d'oiseaux pouvant justifier le classement en ZPS, à l'instar de l'exercice qui avait été réalisé pour les espèces pouvant justifier le classement en ZSC au titre de la directive HFF ;

Février 2001 : circulaire DNP aux préfets de département pour gérer la période transitoire entre les dispositions du décret du 5 mai 1995 en matière de consultations et les dispositions qui seront issues de l'ordonnance et du décret de transposition à venir qui s'y substitueront ;

Février 2001 : circulaire DNP du 27 février 2001 aux préfets de région / DIREN sur le cadre d'emploi des crédits délégués aux fins de constitution du réseau Natura 2000 (élaboration et mise en œuvre de DOCOB) ;

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

Juin 2001 : arrêt du Conseil d'État en date du 22 juin 2001, annulant la décision du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 15 juillet 1999 en tant qu'elle transmet à la Commission européenne 534 propositions de sites ;

Septembre 2001 : arrêt de la CJUE en date du 11 septembre 2001 (en réponse à la saisine de 1999), dans lequel la Cour décide qu'« *en ne transmettant pas à la Commission, dans le délai prescrit, la liste de sites mentionnée à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et les informations relatives à ces sites conformément à l'article 4, paragraphe 1, second alinéa, de la même directive, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive* », et condamne la France aux dépens ;

Novembre 2001 : décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural (articles R. 214-15 à R. 214-22) ;

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

* * *

2002 : mise en demeure pour non-transmission du premier rapport général sur l'application des dispositions de la directive Habitats (concernant la période 1994-2000, et qui devait être présenté en septembre 2001 au plus tard) ;

2002 : avis motivé, au titre de l'article 228 du traité, pour non-respect de l'arrêt de la Cour du 25 novembre 1999 sur le marais poitevin ;

Mai 2002 : séminaire de célébration, à l'initiative commune de la Commission et de la présidence espagnole, à Tenerif (Canaries), du 10ème anniversaire de la directive « Habitats », réunion des directeurs européens de la protection de la nature et adoption de la déclaration d'El Teide *Natura 2000 : un partenaire pour la nature ;*

Novembre 2002 : entrée en fonction en novembre d'un « directeur de projet » Natura 2000 à plein temps (François Bland), précédemment sous-directeur des espaces naturels (en charge notamment de Natura 2000), avec arrivée d'un nouveau sous-directeur des espaces naturels, gardant compétence sur le bureau Natura 2000 ;

Novembre 2002 : adoption le 4 novembre du rapport du groupe de travail communautaire sur le financement de Natura 2000

Novembre 2002 : par son arrêt du 26 novembre 2002, la Cour de justice a condamné la France, pour insuffisance de classement en zones de protection spéciale des territoires les plus appropriés à la conservation des espèces d'oiseaux sauvages ainsi que des espèces migratrices et, en particulier, pour ne pas avoir classé une superficie suffisante de la Plaine des Maures en zone de protection spéciale.

* * *

Juillet 2003 : l'article 23 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 ratifie explicitement l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 ;

Octobre 2003 : Remise du second rapport d'information sur sénateur Legrand sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, proposant *« de nouvelles règles du jeu pour assurer le succès de cette entreprise en replaçant Natura 2000 au coeur d'un aménagement partagé et concerté de nos territoires* », sur la base d'une reconnaissance du « *rôle essentiel des collectivités territoriales, pour définir des règles de gestion appropriées et réaffirmer le choix de la contractualisation avec les acteurs et les gestionnaires locaux, afin que ceux-ci s'approprient la démarche* » ; le rapport fait état d'un coût prévisionnel de Natura 2000 en année pleine, à compter de 2010, de 370 millions d'euros (50 millions d'euros pour le financement de l'animation et la

réalisation des documents d'objectifs ; 320 millions d'euros pour le financement des contrats Natura 2000).

* * *

Mars 2004 : Rapport IGE-IGF (IGE n°03-047 ; IGF n°2003-1055-01) non rendu public, sur la fiscalité du patrimoine naturel avec un chapitre consacré à Natura 2000 et une estimation des besoins afférents de 350 millions d'euros (180 pour le secteur agricole, 115 pour les secteurs non agricoles, et 44 pour l'animation des sites) en régime permanent à partir de 2010 ;

Juillet 2004 : avis motivés du 9 juillet 2004 (suite aux condamnations de 2001 et 2002, et après plusieurs mises en demeure), conduisant la France à prendre l'engament d'achever, avant le 30 avril 2006, la désignation des sites au titre des directives « oiseaux » et « habitats » ;

Septembre 2004 : arrêt préjudiciel de la CJUE (affaire C-127/02) du 7 septembre 2004 sur la pêche à la coque dans la mer de Wadden, qui estime que cette « on going activity » est soumise à évaluation des incidences Natura 2000 *(« Les autorités nationales compétentes, compte tenu de l'évaluation appropriée des incidences de la pêche mécanique à la coque sur le site concerné au regard des objectifs de conservation de ce dernier, n'autorisent cette activité qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude qu'elle est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité dudit site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets ».).*

* * *

Février 2005 : la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux (DTR) prévoit des mesures fiscales en faveur des propriétaires de certaines parcelles situées en site Natura 2000 ayant signé une charte ou un contrat Natura 2000 (notamment une exonération totale, sur 5 ans renouvelables, des parts communale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)) ;

Octobre 2005 : dans le cadre de la première vague d'audits de modernisation de l'État, lancement par le Ministre Coppé d'un audit intitulé « accélération de la construction du réseau Natura 2000 ».

* * *

Janvier 2006 : rapport conjoint IGE-IGAS-CGM-CGPC-CGGREF (Mission d'audit de modernisation) sur Natura 2000, mettant en valeur 4 points : 1) la désignation des 300 derniers sites du réseau avant le 30 avril 2006 ; 2) la mise en œuvre du dispositif de conditionnalité des aides agricoles ; 3) la mise en œuvre des moyens budgétaires nécessaires (évalués à 300 M euros par an en régime permanent après 2010) ; 4) l'évaluation de l'état des espèces et des habitats en 2007 ;

Avril 2006 : le réseau français compte 1.307 sites d'intérêt communautaire proposés (pSIC) au titre de la directive « habitats » (4.887.272 hectares) et 367 zones de protection spéciale (ZPS) désignées au titre de la directive « oiseaux » (4.477.962 hectares), soit un total de 6.496.917 hectares (hors milieux marins), soit 11,83 % du territoire métropolitain ;

Décembre 2006 : avis motivé à la France le 15 décembre 2006, pour transposition incorrecte de la directive pour ce qui concerne l'évaluation des incidences Natura 2000.

* * *

Janvier 2007 : rapport IGE-CGGREF sur l'évaluation des moyens en personnels nécessaires à la mise en œuvre du réseau européen Natura 2000, établissant le besoin de passer d'environ 170 ETP en 2005 en DIREN et DDAF à environ 585 ETP en 2016 dans le scénario de référence, avec une pointe à 655 ETP en 2013.

* * *

Juin 2008 : saisine de la CJUE le 2 juin 2008, la Commission lui demandant de constater que la France n'a pas transposé correctement la directive pour ce qui concerne l'évaluation des incidences Natura 2000 ;

Août 2008 : promulgation de la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, comprenant un volet dédié à l'évaluation des incidences Natura 2000 ;

2008 : envoi à la Commission du premier rapport complet sur l'évaluation de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces, produit par le Centre européen de la conservation de la nature (hébergé au MNHN mais sous contrat de l'Agence européenne de l'environnement), en application de l'article 17 de la directive de 1992.

* * *

Janvier 2009 : Rapport IGE : mission d'expertise sur le projet UTN de la commune de Porta dans le site Natura 2000 « Capcir-Carlit-Campcardos » ;

Novembre 2009 : codification de la directive « Oiseaux » : directive n°2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (version codifiée).

* * *

Mars 2010 : arrêt du 4 mars 2010 de la CJUE condamnant la France pour mauvaise transposition de la directive "Natura 2000", même après la loi relative à la responsabilité environnementale, pour trois motifs (plusieurs activités comme la pêche et la chasse ne font pas l'objet d'une évaluation de leurs incidences ; même les travaux, ouvrages ou aménagement prévus par les contrats Natura 2000 doivent systématiquement faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences ; seuls les projets soumis à autorisation – régime le plus contraignant de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement – sont soumis à évaluation) ;

Avril 2010 : décret n°2010-365 du 9 avril 2010 relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000, reposant notamment sur deux listes qui fixent, parmi celles qui sont soumises à autorisation, les activités soumises à évaluation des incidences (liste

nationale fixée au I de l'article R. 414-19 du code de l'environnement, et d'application directe sur l'ensemble du territoire métropolitain ; une première liste locale à définir par arrêté préfectoral). Par ailleurs il est créé une liste constituant un régime propre d'autorisation au titre de Natura 2000 : la seconde liste locale complémentaire établie le Préfet, qui vise des programmes, projets, manifestations et interventions ne relevant d'aucun régime d'encadrement administratif, mais seront soumis à une évaluation des incidences au titre de Natura 2000 ;

Juillet 2010 : loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle 2 »), qui achève de transposer l'article 6 de la directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 en répondant aux motifs de condamnation retenus par l'arrêt de la CJUE de mars 2010 ; il est notamment introduit une disposition « filet », prévue au IV bis de l'article L. 414-4 du code de l'environnement (disposition permettant de demander l'évaluation des incidences d'un plan ou projet non identifié dans les différentes listes prises pour l'application des III et IV de l'article L. 414-4) ;

Juillet 2010 : introduction législative (article 124 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) de la référence aux « habitats naturels » dans les motifs de prise d'un arrêté préfectoral de préservation de biotope (articles L.411-1 et 2), afin de permettre une réaction rapide de l'État en cas de menace imminente de détérioration significative d'un habitat naturel ayant justifié la désignation d'un site Natura 2000, lors qu'il n'a pas été possible de la prévenir par la concertation (dispositif déjà opérationnel pour les espèces).

* * *

Août 2011 : décret n°2011-966 du 16 août 2011 relatif au régime d'autorisation administrative propre à Natura 2000, en application de la loi du 12 juillet 2010.

* * *

Février 2014 : décision de lancer un exercice d'évaluation des directives « Oiseaux » et « Habitat, faune, flore » par la Commission européenne (« fitness check »), avec un mandat détaillé ;

Septembre 2014 : le réseau compte en France 1758 sites dont 209 sites marins, soit 12,60 % du territoire terrestre français, soit 6,9 millions d'hectares terrestres et 4,1 millions d'hectares pour le réseau marin) ; 13 271 communes concernées par un site Natura 2000 ; 11 % des communes littorales ont plus de la moitié de leur territoire en site Natura 2000 ; au niveau de l'UE le réseau compte 27 308 sites, soit 104 millions d'hectares (dont 25 millions d'hectares de territoires marins), ce qui représente 18.36 % du territoire de l'Union européenne ;

Fin 2014 : envoi à la Commission du second rapport complet sur l'évaluation de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces, produit par le Centre européen de la conservation de la nature (hébergé au MNHN mais sous contrat de l'Agence européenne de l'environnement), en application de l'article 17 de la directive de 1992 ;

* * *

3.3. Principes fondateurs du « projet » Natura 2000

Niveau communautaire

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 (dite directive « Habitats, faune, flore » ou DHFF) et la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (version codifiée de la directive 79/409/CEE, dite directive Oiseaux » ou DO, datant de 1979) ont deux objectifs de même rang[64] :

- un régime de protection stricte de certaines espèces[65], y compris en dehors des sites Natura 2000 ;

- un réseau écologique européen cohérent de sites Natura 2000, désignés soit au titre de la DO (zone de protection spéciale, ZPS), soit au titre de la DHFF (zone de spéciales de conservation, ZSC) ;

Nota : la DHFF emploie des formulations, développe des procédures (mode de désignation, mode de rapportage, ,..) et instaure des règles un peu différentes de celles de la DO, plus ancienne. Néanmoins la DHFF intègre les ZPS dans le réseau des sites Natura 2000, et retouche certaines dispositions de la DO pour les homogénéiser avec celles de la DHFF : cf. l'évaluation des incidences.

Les États-membres ont une **obligation de résultat[66]**, et pas seulement une obligation de moyens, ce qui laisse une grande liberté aux États-membres pour choisir les outils les plus appropriés à l'atteinte des objectifs[67], tout en considérant que les sites Natura 2000 ne sont pas des « aires protégées » au sens où l'est par exemple une réserve naturelle en Europe dans la mesure où les activités humaines et économiques n'y sont pas interdites mais développées en tenant compte des valeurs écologiques protégées ;

Les listes d'espèces et d'habitats naturels visés par les annexes aux deux directives comprennent un nombre significatif d'espèces et d'habitats naturels qui ont été favorisés historiquement par la gestion traditionnelle des territoires ruraux, mais

---

[64] découlant de l'article 2 de la directive HFF (« Les mesures prises en vertu de la présente directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire »)

[65] Mais importante différence entre les deux directives : la directive « Oiseaux » concerne la conservation de **toutes les espèces d'oiseaux**, contrairement à la directive « Habitats » qui n'applique un régime de protection stricte **qu'aux seules espèces listées en annexe IV**

[66] Les modalités d'atteinte de ces résultats sont en partie précisées par la stratégie européenne pour la biodiversité, notamment son objectif 1 :

"Enrayer la détérioration de l'état de l'ensemble des espèces et habitats couverts par la législation de l'UE relative à la nature et améliorer leur état de manière significative et mesurable de façon à ce que, d'ici à 2020, par rapport aux évaluations actuelles:

i) les évaluations d'habitats et les évaluations d'espèces réalisées au titre de la directive «Habitats»

qui indiquent une amélioration de l'état de conservation augmentent respectivement de 100 % et de 50 %;

et ii) les évaluations d'espèces réalisées au titre de la directive «Oiseaux» indiquant un état stabilisé ou amélioré augmentent de 50 %".

[67] Il s'agit d'assurer le maintien ou le rétablissement, dans un **état de conservation favorable** des types d'habitats naturels et des habitats des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle » (Art. 3).

aussi des espèces et de habitats naturels que l'évolution de l'occupation des sols (notamment l'artificialisation) et/ou les méthodes modernes de gestion des productions rurales défavorisent. Ces deux directives pour une part cherchent à maintenir les conditions favorables qui expliquent un certain état de la biodiversité, et pour une autre part visent à contrôler les conséquences négatives de certaines évolutions constatées sur la biodiversité. On peut noter que ces directives ne s'intéressent qu'au territoire européen[68] des États membres.

Il existe une catégorie particulière **d'espèces et d'habitats naturels, dits « prioritaires »**[69]. Il s'agit d'une part des espèces visées au point g) i) de l'article premier de la DHFF et pour la conservation desquelles l'Union porte une responsabilité particulière compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans le territoire visé à l'article 2, d'autre part des types d'habitats naturels en danger de disparition présents sur le territoire visé à l'article 2 et pour la conservation desquels la Communauté porte une responsabilité particulière, compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans le territoire visé à l'article 2. En cas d'incidence significative d'un projet, lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

Les sites Natura 2000 ne sont pas des « zones de nature sous cloche » ; il s'agit d'éviter « la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un **effet significatif** eu égard aux objectifs de la présente directive ».

Les deux directives ont retenu une méthodologie séquencée reposant sur :

- une **désignation** reposant sur une démarche extrêmement encadrée (cf. article 4[70] de la DHFF) ;
- une **gestion** non strictement encadrée (« *des mesures appropriées* »), reposant uniquement sur l'atteinte des objectifs[71], mais supposant de fait à la fois des mesures visant à arrêter ou freiner significativement certains facteurs de dégradation de conservation, et des mesures incitatives visant à créer un contexte favorable à certaines espèces ou certains habitats naturels ;
- une **évaluation périodique** avec rapportage à la Commission, davantage ciblée sur le résultat global affectant l'état de conservation des espèces et des habitats naturels à l'échelle biogéographique (et intégrant donc à la fois les sites Natura 2000 et le « tissu interstitiel ») que sur une approche site par site.

---

[68] Cas particulier : la directive Oiseaux s'applique également au Groenland.

[69] Liste dont la révision requiert l'unanimité des États-membres (article 19)

[70] « Sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 1) et des informations scientifiques pertinentes) … »

[71] Article 6 de la directive HFF : « Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive »

Les directives n'imposent qu'un seul outil, **l'évaluation préalable des incidences** sur l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. L'évaluation des incidences ne s'applique donc pas seulement aux plans et projets localisés à l'intérieur d'un site Natura 2000. L'obligation de refus par l'autorité compétente ne porte que sur les projets ou plans qui porteraient « atteinte **à l'intégrité du site** concerné [par cette évaluation des incidences] ».

Dès lors que les sites sont désignés, l'enjeu de comprendre ce qu'implique le concept de **réseau Natura 2000** ne porte que la démarche de **compensation** dans le cas d'une atteinte significative à l'état de conservation d'une espèce ou d'un habitat naturel ayant justifié la désignation d'un site, lorsque les trois conditions restrictives de l'article 6.4 de la DHFF[72] sont réunies pour permettre cette atteinte au site.

Il est prévu une procédure de déclassement[73] possible de certains sites Natura 2000, « là où **l'évolution naturelle** relevée au titre de la surveillance prévue à l'article 11 le justifie » ;

Un certain nombre des termes des directives ne sont pas, ou que peu définis dans le corps du texte des deux directives, et sont sujets à interprétation. Il est donc nécessaire de se référer aux **guides interprétatifs** publiés par la Commission au terme d'un processus d'élaboration associant les États-membres, mais surtout aux **jugements préjudiciels et jugements en manquement de la Cour de justice** de l'Union européenne, qui n'est pas engagée par ces guides interprétatifs. Même alors, il reste parfois une marge d'interprétation possible qui nécessite, face à un problème identifié, une démarche d'argumentation structurée qui respecte **« l'esprit » de la directive telle qu'interprétée par la CJUE ;**

La DHFF prévoit (article 9) un dispositif d'évaluation des montants que les États-membres estiment nécessaires dans le cadre du cofinancement communautaire pour leur permettre de remplir les obligations leur incombant au titre de l'article 6 paragraphe 1. Mais à part le règlement LIFE (opérations pilotes), il n'existe pas de règlement financier spécifique au réseau Natura 2000 : « **la Commission adopte, compte tenu des sources de financement disponibles au titre des instruments communautaires appropriés et selon la procédure prévue à l'article 21, un cadre d'action prioritaire prévoyant des mesures impliquant un cofinancement, à prendre lorsque le site a été désigné conformément à l'article 4 paragraphe 4. »** (cf. les fonds structurels au sens large, et les instructions de la Commission de prendre en compte le réseau Natura 2000).

---

[72] Article 6.4 de la directive HFF : « Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire **pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée**. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées »

[73] Article 9 de la DHFF : « La Commission, agissant selon la procédure prévue à l'article 19, procède à l'évaluation périodique de la contribution de Natura 2000 à la réalisation des objectifs visés aux articles 2 et 3. Dans ce contexte, le déclassement d'une zone spéciale de conservation peut être considéré là où l'évolution naturelle relevée au titre de la surveillance prévue à l'article 11 le justifie »

L'article 22 de la DHFF introduit un lien avec d'une part la politique de **réintroduction de certaines espèces**, d'autre part la politique de **lutte contre les espèces exotiques envahissantes**[74].

NB : les DO et DHFF ont été adoptées dans un contexte scientifique où l'ensemble des connaissances privilégiaient une approche moins sensible qu'aujourd'hui au changement climatique et aux déplacements des habitats naturels et des espèces.

* * *

Niveau national

En France la transposition des directives a été menée dans le cadre de deux régimes juridiques indépendants[75] :

- extension et adaptation du cadre juridique préexistant en droit national sur la protection stricte des espèces et des habitats d'espèces ;
- création ex nihilo d'un régime juridique s'appliquant aux sites Natura 2000, dans un contexte fortement marqué par la grande crise du printemps et de l'été 1996 (cf. l'historique de la mise en œuvre du réseau Natura 2000), ayant conduit au gel de l'application des directives par la France, et à un échange de mémorandums avec la Commission en janvier 1997.

Concernant la gestion de sites Natura 2000, les principes fondateurs, toujours en vigueur, sont les suivants :

- les sites Natura 2000 ne sont **pas des sanctuaires de nature :** les activités humaines préexistantes à la désignation (chasse, exploitation agricole ou forestière...) sont maintenues et peuvent même être encouragées lorsqu'elles sont bénéfiques au maintien de la biodiversité ; les activités nouvelles qui ne nuisent pas à la conservation des sites peuvent se développer normalement ;
- **le recours aux mesures contractuelles est privilégié** chaque fois que possible[76], nonobstant les obligations découlant de la directive, notamment pour ce qui concerne l'évaluation des incidences Natura 2000 ;

[74] Les États-membres :

a) étudient l'opportunité de réintroduire des espèces de l'annexe IV, indigènes à leur territoire, lorsque cette mesure est susceptible de contribuer à leur conservation, à condition qu'il soit établi par une enquête, tenant également compte des expériences des autres États membres ou d'autres parties concernées, qu'une telle réintroduction contribue de manière efficace à rétablir ces espèces dans un état de conservation favorable et n'ait lieu qu'après consultation appropriée du public concerné;

b) veillent à ce que l'introduction intentionnelle dans la nature d'une espèce non indigène à leur territoire soit réglementée de manière à ne porter aucun préjudice aux habitats naturels dans leur aire de répartition naturelle ni à la faune et à la flore sauvages indigènes et, s'ils le jugent nécessaire, interdisent une telle introduction.

[75] Un même projet peut donc être concerné à la fois par une évaluation des incidences Natura 2000 (prenant en compte certaines espèces des annexes aux DO et/ou DHFF) et par une demande de dérogation au régime de protection stricte de ces mêmes espèces, instruites en parallèle souvent par deux services différents suivant des procédures différentes, avec des consultations obligatoires différentes et des niveaux de décision parfois différents.

[76] En cas de besoin urgent d'intervention de l'État pour arrêter un processus ou un projet dégradant fortement un site, il avait été envisagé de recourir à un arrêté préfectoral de protection de biotope, assis selon le cas sur la référence à des espèces ou habitats d'espèces (déjà possible) ou à des habitats naturels. Mais dans ce dernier cas, le projet de décret relatif à la protection des biotopes, des habitats naturels et des sites d'intérêt géologique et fixant les conditions d'application de l'article 124 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement n'a jamais été publié.

- il n'existe **pas de statut réglementaire inhérent aux sites Natura 2000**, ce qui a notamment conduit à s'appuyer[77] sur les régimes d'autorisation ou de déclaration existants pour appliquer le régime d'évaluation des incidences, et à devoir mettre en place un régime d'autorisation propre[78] à Natura 2000 pour une manifestation ou une intervention dans le milieu naturel ou le paysage qui ne relèverait pas d'un régime administratif d'autorisation, de déclaration ou d'approbation au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 et qui figure sur la liste locale prévue au IV de l'article L.414-4 ;

- **un « document d'objectif[79] » (DOCOB**, appelé dans la DHFF « plan de gestion »), établi en concertation avec toutes les parties intéressées, constitue le document de référence officiel, qui fixe notamment les mesures retenues pour la gestion du site ainsi que, le cas échéant, le montant des contreparties financières ;

- deux outils contractuels ont été élaborés : a) la **charte Natura 2000**, spécifique à chaque site, qui permet aux bénéficiaires qui souhaitent participer à la démarche de s'engager sur une charte de territoire établissant les grands principes de gestion à suivre, et qui ouvre la possibilité d'aides fiscales (cf. infra), voire d'une dispense d'évaluation des incidences Natura 2000[80] ; b) les **contrats Natura 2000[81]**, engagements plus forts que la charte, dont la signature ouvre la possibilité d'aides financières pour réaliser les engagements pris.

Concernant la gouvernance, les principes fondateurs, toujours en vigueur à la date du 1er août 2015 (avant la promulgation de la loi sur la biodiversité, qui intègrera le comité national de suivi Natura 2000 dans un comité plus vaste), sont les suivants :

- existence d'un **Comité national de suivi de la mise en œuvre du réseau Natura 2000** créé en avril 1996 et élargi en juillet 1997, réuni généralement une fois par an (mais pas en 2012), plus souvent en cas de problèmes (4 fois en 1997) ;

---

[77] Ce qui implique deux conséquences lourdes :

- l'autorité compétente pour autoriser ou examiner la déclaration a, ipso facto, la responsabilité de bloquer le projet si l'évaluation des incidences Natura 2000 fait apparaître un effet significatif, même si cette autorité considère que rien ne s'oppose à la délivrance de l'autorisation au titre de la législation dont elle a la charge ;

- toute évolution dans le régime d'autorisation ou de déclaration entraîne ipso facto un changement (ou une déstabilisation) du régime d'évaluation des incidences Natura 2000.

[78] Le dispositif n'est pas encore opérationnel dans toutes les régions, notamment là où certains acteurs estiment que ce dispositif instaurant un régime d'autorisation propre à Natura 2000 est contraire à la volonté de simplification administrative promue par le gouvernement.

[79] Les DOCOB ont notamment la charge de définir une approche appropriée au site N2000 dans différents domaines majeurs et sensibles, comme « Prendre en compte les notions de perturbation et de dérangement » et « Mise en cohérence des politiques publiques sur le site Natura 2000 » (cf. le rapport du sénateur Legrand de 2003). Par ailleurs ils doivent parfois hiérarchiser les enjeux et définir des priorités pour les mesures, notamment quand il se révèle des possibles contradictions relatives aux exigences écologiques des espèces et des habitats naturels au profit desquels le DOCOB s'intéresse.

[80] La charte Natura 2000 peut également comporter un 2nd volet, définissant des engagements spécifique permettant à l'adhérent d'être exonéré d'évaluation des incidences Natura 2000 pour certains types d'activités.

[81] Qui revêtent des formes différentes (et relèvent de services instructeurs différents et d'un montage financier différent) pour les actions en milieu agricole (MAEt), en milieu forestier ou dans un autre type de milieu.

- concertation au sein d'un **comité départemental Natura 2000 informel**, présidé par le préfet, réuni généralement une fois par an, plus souvent en cas de problèmes ;

- constitution systématique d'un **comité de pilotage (COPIL) Natura 2000**, créé par l'autorité administrative, comprenant les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi que, notamment, des représentants de propriétaires, exploitants et utilisateurs des terrains et espaces inclus dans le site Natura 2000 ; ce comité est compétent pour l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du document d'objectifs ;

- **priorité donnée au pilotage par les collectivités territoriales**[82] : les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements au sein du COPIL désignent parmi eux le président du comité de pilotage Natura 2000 ainsi que la collectivité territoriale ou le groupement chargé de l'élaboration du document d'objectifs et du suivi de sa mise en œuvre ; à défaut, la présidence du comité de pilotage Natura 2000 ainsi que l'élaboration du document d'objectifs et l'animation nécessaire à sa mise en œuvre sont assurées par l'autorité administrative ;

- une implication historiquement (et parfois toujours) indispensable du **corps préfectoral, tout particulièrement des sous-préfets,** pour garantir que la gouvernance du dispositif Natura 2000 débouche effectivement sur des compromis opérationnels en termes de DOCOB et juridiquement acceptables au regard de la transposition en droit national ;

- **approbation du DOCOB par l'autorité administrative** ;

- désignation d'une **structure animatrice**, responsable du suivi, de l'animation et de la mise en œuvre du DOCOB au plus proche du terrain et des acteurs présents sur le site, qui notamment facilite les procédures d'engagement contractuel (contrats Natura 2000, MAEt, conventions, Charte Natura 2000), hiérarchise et localise des zones d'intervention prioritaires pour la contractualisation, recense les bénéficiaires potentiels et fait émerger des contrats Natura 2000 et MAEt, réalise et/ou coordonne le suivi régulier et l'évaluation des opérations contractualisées , … ;

- un équilibre et une complémentarité au sein des services de l'État entre la **DREAL**, pilote et garante du respect des textes et de leur esprit, et les **DDT(M)** souvent davantage en situation de négocier des compromis opérationnels avec les acteurs du monde rural ;

- **appui technique et méthodologique aux gestionnaires et/ou animateurs de sites Natura 2000 par l'Atelier technique des espaces naturels** (ATEN), avec la mission de développer des outils d'appui technique pour la réalisation et l'évaluation des DOCOB et de proposer une offre de formation adaptée ;

- **compétence du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN**, article 109 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) sur « toute question relative au réseau Natura 2000 défini à l'article L. 414-1.»

- **rôle du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN),** en tant que Centre national de référence pour la nature (article L 411-5 du Code de l'environnement) : il intervient et accompagne l'ensemble du processus de mise en œuvre du **réseau Natura 2000** et en assure le suivi technique et scientifique ; le MNHN est également pilote du « centre thématique pour la

[82] Mise en œuvre des recommandations du rapport du sénateur Legrand de 2003. Il existe des spécificités pour les sites relevant du ministère de la défense, pour les cœurs de parc national et pour les parcs naturels marins.

biodiversité » de l'Agence européenne pour l'environnement et qu'à ce titre c'est lui qui fournit l'expertise scientifique à la Commission depuis 1995.

Fiscalité Natura 2000 : pour faciliter l'appropriation des dispositifs de gestion et de restauration des habitats et espèces d'intérêt communautaire du réseau Natura 2000, la fiscalité est considérée comme un outil pertinent. Les dispositions fiscales suivantes sont en vigueur :

- **une exonération totale, sur 5 ans renouvelables, des parts communale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)** a été instituée par la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux (article 146 de la loi sur le développement des territoires ruraux (DTR) codifié à l'article 1395 E du code général des impôts) pour les propriétaires de certaines parcelles situées en site Natura 2000 ayant signé une charte ou un contrat Natura 2000 ; actuellement ces exonérations ne sont plus compensées intégralement par l'État dans le budget des communes[83] ;

- pour les propriétés non bâties incluses dans un site Natura 2000, il peut y avoir un **abattement des 3/4 de l'assiette des droits de mutation à titre gratuit**, de telle sorte que ceux-ci ne sont assis que sur ¼ de la valeur des biens transmis ;

- **les travaux de restauration et de gros entretien, effectués sur des espaces naturels compris dans un site Natura 2000, sont déductibles des revenus fonciers**, pour la détermination du revenu net imposable foncier. Les travaux doivent être effectués en vue du maintien de ces espaces en bon état écologique et paysager et doivent avoir reçu un accord préalable du préfet qui vérifie la compatibilité des travaux avec le DOCOB approuvé du site Natura 2000

- **la part départementale de la taxe d'aménagement** (succédant à la TDENS) permet de financer les dépenses prévues à l'article L.142-2 pour l'acquisition, la gestion et l'entretien des sites Natura 2000 désignés à l'article L.414-1 du code de l'environnement.

Par ailleurs le gouvernement français ainsi que les régions sont engagés vis-à-vis de la Commission européenne par leur **programmation des différents fonds communautaires, notamment FEOGA-G et FEDER**, de manière à ce que tous les programmes et projets concernés par les « Programmes opérationnels » (ex DOCUP, documents unique de programmation) soient compatibles avec les enjeux liés aux directives Oiseaux et Habitats (dans le cas contraire, le versement des fonds structurels pourrait être suspendu par la Commission européenne).

* * *

Les principes fondateurs rappelés sont tous issus des débats, très vifs, de la période 1996-2003 entre le gouvernement et les principales familles d'acteurs du monde rural, ont été formalisés durant la période 2001-03. Ils n'ont néanmoins pas permis de prendre en charge certaines difficultés jamais résolues durablement. Ainsi le pilotage du dispositif Natura 2000 en France présente les caractéristiques suivantes :

[83]De nombreuses communes rurales tirent une part importante de leurs ressources de la TFNB ; cette situation les fragilise donc tout particulièrement et pourrait mettre à mal de nombreuses années de concertation autour de Natura 2000.

- une dimension nécessairement **interministérielle** de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, qui n'a jamais réussi à être fluide et donne lieu à de nombreuses tensions et réunions interministérielles lors de l'identification de chaque nouveau problème ;

- l'obligation pour les équipes Natura 2000 (DEB, DREAL et DDT(M)) d'**assumer en continu mais aussi au coup par coup un très grand nombre d'interfaces,** en fonction de l'évolution, nationalement et localement, des politiques sectorielles, des priorités, des règles de droit et de forme, de l'accès aux financements, …, comme conséquence logique du choix stratégique, datant de 1993 et réaffirmé en 1997, de privilégier le contractuel[84] ;

- **une montée en puissance du dispositif très progressiv**e, qualitativement et quantitativement, rendant difficile la mobilisation des énergies sur un cap continu durant deux décennies, avec une mémoire inévitablement courte des décideurs et une mémoire longue des acteurs de terrain ;

- **une implication inégale des acteurs locaux,** et notamment des collectivités territoriales, le choix de base étant le volontariat et le contrat négocié localement ;

- des avancées historiquement souvent déterminées par **la pression des précontentieux ou des contentieux communautaires** ;

- des alternances de cycles courts d'avancées rapides et des périodes intermédiaires longues **où les engagements pris localement ou nationalement peinent à bénéficier durablement d'un haut niveau d'implication d'une chaîne cohérente des décideurs** ;

- **une contractualisation plus faible que ce qui était considéré comme nécessaire pour créer une dynamique partenariale de gestion des sites**, cette faiblesse s'expliquant notamment (mais sans doute pas exclusivement) par les moyens financiers disponibles (pas de nouveaux contrats signés depuis 2 ans) et par ce qui est considéré comme une lourdeur administrative excessive par certains bénéficiaires potentiels ;

- **une absence de visibilité financière à moyen terme,** rendant difficile la crédibilité du discours sur le privilège donné au contractuel.

* * *

[84] Ce choix fondateur explique sans doute en partie que le réseau Natura 2000 a du mal à trouver sa place au côté et / ou au sein du système des espaces protégés français, TVB comprise. Cela nuit sans doute à sa lisibilité.

3.4. « Success stories » en termes d'état de conservation à l'échelle des sites

Introduction

La mission est consciente qu'une évaluation rigoureuse de l'état de conservation à l'échelle des sites Natura 2000 ne peut être conduite et appréciée que dans la durée et que le recul pour apprécier les effets du dispositif Natura 2000 est encore extrêmement limité eu égard notamment à la temporalité des dynamiques écologiques considérées. Cette situation explique l'extrême prudence de beaucoup d'experts pour évaluer dès maintenant les apports démontrés du réseau Natura 2000 à la conservation de l'état favorable des espèces et des habitats qui justifient la désignation des sites Natura 2000.

Néanmoins, chez un nombre significatif d'interlocuteurs de la mission, il existe des convictions hautement affirmées, non toujours scientifiquement démontrées mais que les interlocuteurs fondent sur leur connaissance ancienne du terrain. La présente annexe répertorie quelques-uns des exemples relevés par la mission au cours des entretiens qu'elle a menés ou dans les documents qu'elle a pu consulter, faisant état de résultats positifs obtenus en termes d'état de conservation à l'échelle des sites Natura 2000. Ces exemples permettent d'illustrer ce que peuvent être les évolutions favorables induites par Natura 2000, ainsi que la façon dont les différentes parties prenantes se les approprient.

Lors des entretiens menés au niveau national : des « convictions » sur les résultats d'ores et déjà obtenus

La plupart des « têtes de réseau » rencontrées par la mission (services de l'Etat, gestionnaires d'espaces naturels, socio-professionnels) ont fait état de « convictions » fortes quant aux évolutions constatées. Ces convictions peuvent s'appuyer sur des exemples emblématiques bénéficiant d'une certaine « notoriété » au niveau national, sur des remontées de terrain des membres de ces réseaux ou sur des constatations « en direct » quand les représentants de ces réseaux sont eux-mêmes impliqués dans le suivi ou la gestion de sites Natura 2000.

Les représentants mandatés par le groupement des DREAL ont signalé plusieurs résultats positifs : multiplication par trois du nombre de **sternes** sur un site Natura 2000 en Loire-Atlantique ; augmentation des populations d'**outardes** en Languedoc-Roussillon ; restauration des **pelouses calcaires** du Vexin en Île-de-France...

Le groupement des DRAAF, s'il est moins concerné par le sujet, a quant à lui le « sentiment » qu'il existe des exemples pour lesquels Natura 2000 a permis d'améliorer l'état de conservation, en particulier en **forêt**. Dans l'entretien, il est également fait mention de l'outarde canepetière en Poitou-Charente et pays-de-Loire, en lien avec les MAET.

La fédération des Parcs Naturels Régionaux a organisé un sondage auprès de ses adhérents dans le cadre de la mission Natura 2000, ce qui lui a permis de répertorier de nombreux exemples concrets : restauration de **mares à Flûteau nageant** avec passage de trois à plusieurs dizaines de pieds en un an (PNR Périgord-Limousin), restauration d'une **tourbière** avec mise en évidence d'une augmentation importante des espèces des milieux tourbeux qui sont passées en 4 ans de 5 à 9 en moyenne par relevé (PNR des Millevaches), extension de l'unique station régionale de **camomille**

romaine sur habitat dunaire grâce à une fauche exportatrice mécanique et un pâturage mixte ovin/bovin (PNR Caps et marais d'Opale)...

Réserves naturelles de France met en avant le site Natura 2000 des Gorges de l'Allier où des résultats sont obtenus sur plusieurs espèces emblématiques (**faucon pèlerin**, **loutre**, **aigle de Bonneli**...) mais sans disposer toutefois d'éléments chiffrés.

La LPO, si elle considère que toutes les espèces en annexe de la Directive Oiseaux ont bénéficié de Natura 2000, signale plus particulièrement deux espèces phares : l'**outarde canepetière** et le **râle des genêts**, dont les populations ont pu être maintenues selon elle grâce à la mise en œuvre des MAET.

Enfin, parmi les socio-professionnels rencontrés par la mission, les administrateurs des Jeunes agriculteurs rapportent une augmentation des populations de **chiroptères** pour les sites qui les concernent personnellement.

Dans les documents de communication : des premières initiatives pour répertorier et valoriser les résultats obtenus

Au niveau national, les Grands prix Natura 2000 du Ministère de l'Écologie[85] permettent de faire connaître les actions réalisées sur les sites et de valoriser les bonnes pratiques. En 2012, année de la dernière édition de ces Grands prix, plusieurs sites ont été récompensés pour l'efficacité des actions en matière de conservation et de restauration. Parmi ces actions : restauration hydraulique des **tourbières** des Levresses et de la Sarre dans le Doubs, maintien de **milieux ouverts** sur 65 ha par le pastoralisme sur le site des Préalpes de Grasse, restauration d'un **réseau hydrographique** sur le site de la Lauter en Alsace, restauration et entretien de 364 **saules têtards** dans la vallée du Doubs, préservation de 6,5 ha de **pelouses sèches** par des travaux de débroussaillage réguliers pour le site « Pelouses à orchidées, habitats rocheux du Revermont et des gorges de l'Ain »...

A un niveau plus local, des premiers documents de communication concernant le bilan des actions engagées et les résultats obtenus commencent à paraître. Ainsi, la DREAL Auvergne a publié (mai 2015) un « Recueil d'expériences » (*Natura 2000 en actions, 15 ans de mise en œuvre du réseau en Auvergne*[86]). Si ce recueil précise que sur le plan des résultats bruts (conservation des habitats et des sites) une vision exhaustive à l'échelle du réseau est encore difficile à établir, il montre néanmoins, à travers toute une série d'exemples, que localement, à l'échelle des sites, des situations se sont objectivement stabilisées voire améliorées. Parmi les exemples développés : constitution d'un **îlot de vieux bois** en forêt de Veze, restauration de la **tourbière** du Châtaignier à Valcivières, restauration des **sources du Lignon** dans le massif du Mézenc, préservation des **pelouses sèches** du Puy Saint-Romain, préservation des **prairies humides** de la Sologne bourbonnaise, sauvegarde des **busards cendrés** dans le site du haut val d'Allier, restauration du **marais salé** de Saint-Beauzire, travaux d'aménagement dans l'église de Chassagne au bénéfice des **chauve-souris**...

Au niveau des acteurs de terrain : un foisonnement d'exemples à « dire d'expert »

C'est sans doute à ce niveau que les exemples sont les plus riches et les plus nombreux. Les présidents de COPIL et animateurs de sites rencontrés par la mission

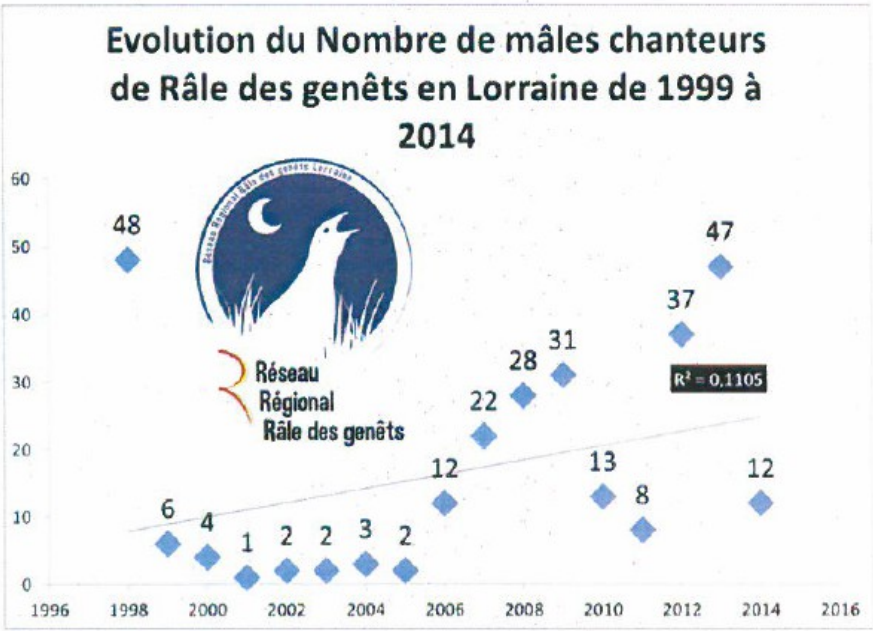
[85] http://grandsprix.n2000.fr/

[86] http://www.auvergne.developpement-durable.gouv.fr/un-recueil-d-experiences-sur-15-ans-de-mise-en-a4285.html

lors de ses visites de terrain sont quasiment tous en mesure de signaler un ou des exemples d'évolution favorable sur les sites qu'ils suivent et sur lesquels des mesures de gestion sont mises en place. Ces témoignages ne reposent toutefois que sur du « dire d'experts » et il est parfois difficile d'imputer les évolutions constatées aux seules mesures de gestion Natura 2000.

Dans le département de la Meuse, dans lequel la mission s'est rendu en juillet 2015, l'état de conservation de plusieurs espèces et habitats naturels s'est amélioré.

Sur le site de la vallée de la Meuse, la LPO signale que le nombre de **râles des genêts** est remonté significativement depuis la mise en œuvre de Natura 2000 et des MAEt (fauches tardives des prés et réduction de la fertilisation). Cette apparition apparaît cependant fragile et les populations recensées sont encore très variables dans le temps.



Sur ce même site, le président du COPIL rapporte que des résultats spectaculaires ont été obtenus sur le **Liparis de Loessel** (orchidée) qui est passé de quelques unités à plusieurs centaines en l'espace de quelques années.

Toujours en Lorraine, et d'après le PNR de Lorraine, les **prairies halophiles** du site de la vallée de la Seille ont vu leur extension multipliée par 10 depuis la mise en œuvre des mesures de gestion.

Enfin, on peut également signaler que la plus grande population nationale de crapauds **sonneurs à ventre jaune** se trouve dans les forêts meusiennes (12 000 individus recensés). Ce résultat, sur une espèce très « réactive », a été obtenu par des aménagements de mares et des restaurations d'étangs forestiers, par des précautions d'exploitation des forêts amenant l'ONF à restreindre de façon drastique ses périodes d'interventions en forêts.

En Basse-Normandie, la DREAL a signalé à la mission le cas emblématique du site du Marais du Grand Hazé (167 ha). Le marais s'était progressivement boisé et avait subi un assèchement conduisant à une dégradation de la tourbe et une régression des espèces caractéristiques. Des aménagements ont été réalisé dans le cadre Natura 2000 (réalisation d'un seuil équipé de planches mobiles permettant de contrôler le

niveau d'eau ; création d'un merlon de terre le long du cours d'eau pour retenir l'eau dans le marais). Après 3 ans de gestion du seuil, les résultats sont très intéressants. Le maintien de niveaux d'eau élevés au printemps a redonné au marais sa physionomie ancienne et beaucoup d'**espèces d'oiseaux de marais** sont revenus ou ont largement augmenté leurs effectifs (grèbes castagneux : 2 couples en 2011, 13 en 2013 ; sarcelle d'été : aucun couple en 2010 et 2011, 3 à 4 en 2012 ; râle d'eau : évolution d'une vingtaine de couple à 60 à 80). Par ailleurs, il y a beaucoup plus de stationnements inter-nuptiaux sur le site. Du point de vue de la végétation, les cortèges évoluent avec le développement de groupements plus hydrophiles au coeur du marais et plus hygrophiles sur les secteurs plus élevés topographiquement et sur la périphérie. La remontée du niveau d'eau va ralentir la colonisation par les arbres, préjudiciable aux espèces de tourbière héliophiles. Par ailleurs, le **flûteau nageant** (espèce végétale d'intérêt communautaire) dont le marais est l'un des principaux bastions normands a étendu sa répartition sur le site.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, le Conservatoire botanique national de Bailleul illustre l'intérêt de Natura 2000 par l'exemple du Pré communal d'Ambleteuse. Suite à diverses perturbations depuis deux décennies, les habitats les plus précieux de ce site Natura 2000 s'étaient fortement altérés et n'occupaient plus que des surfaces très restreintes. Le contrat de gestion signé avec le Parc naturel régional des caps et marais d'Opale, en accord avec la commune et l'association locale de chasse et en collaboration étroite avec la DDTM, la DREAL et le Conservatoire de Bailleul, a ainsi permis une restauration très efficace des habitats herbacés suivants : **landes des dunes atlantiques fixées décalcifiées**, **pelouses des dunes grises**, **pelouses acidiphiles psammophiles arrière-dunaires**, **prés humides acidiphiles dunaires**.

3.5. Quelques éclairages sur la contribution de Natura 2000 à la connaissance et à la préservation de la biodiversité

Au-delà des sites qui le constituent, le réseau Natura 2000 contribue aux politiques de préservation de la biodiversité et des services écosystémiques. Il recèle également de nombreuses espèces ou habitats naturels remarquables, autres que ceux d'intérêt communautaire. La mission s'est donc efforcée d'apporter, dans la présente annexe, quelques éclairages sur les apports aux politiques de biodiversité qu'a déjà pu avoir et que pourra offrir à l'avenir, le réseau Natura 2000 en France, sans prétention à l'exhaustivité.

Une responsabilité particulière de la France en termes de conservation des espèces et des habitats naturels[87]

Le réseau européen Natura 2000 abrite environ 230 types d'habitats naturels et près de 1200 espèces animales et végétales, reconnus comme d'intérêt communautaire et qui justifient la désignation de sites par les États membres au titre des directives « Habitats-Faune-Flore » et « Oiseaux ».

La France est concernée par quatre des neuf régions biogéographiques européennes : Alpin, Atlantique, Continental et Méditerranéen. Elle joue naturellement un rôle important dans la construction de ce réseau européen, en raison de la diversité de ses paysages et de la richesse de la faune et de la flore qu'ils abritent. Sa responsabilité porte sur :

- 133 types habitats naturels d'intérêt communautaire (57 % des habitats naturels européens)
- 102 espèces animales (6 % des espèces animales européennes)
- 63 espèces végétales (7 % de la flore européenne)
- 774 habitats naturels recensés
- 204 espèces (33 % des espèces d'oiseaux européens).

Il faut également rappeler que le plus souvent, les espèces d'intérêt communautaire sont des espèces rares, menacées et parfois difficiles à détecter, *a fortiori* sur l'ensemble du territoire. Il en est de même pour les habitats naturels figurant dans les annexes, sélectionnés certes pour leur représentativité, mais souvent en mauvais état de conservation et dont l'identification nécessite une compétence spécifique en phytosociologie. Compte tenu de cette situation particulière de carrefour biogéographique, la France se trouve être le pays qui a le plus d'items à rapporter, ce qui suppose d'importants moyens de surveillance et de suivi.

Une production d'outils reconnus au plan européen : les cahiers d'habitats

La France a dès 1997, et à l'initiative conjointe des ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture fait le choix de produire, au niveau national, une synthèse des connaissances sur les habitats naturels et les espèces végétales ou animales françaises, en associant sur un pied d'égalité et en parfaite complémentarité scientifiques et gestionnaires. Élaborés spécifiquement pour répondre aux besoins de l'application de la directive Habitats-faune-flore, les Cahiers d'habitats proposent des outils de méthode et des orientations de gestion assez précises pour l'ensemble des habitats naturels et des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire

[87] Source MNHN

présents en France. Déclinés en neuf tomes, ils présentent un ensemble d'informations qui se sont avérées particulièrement utiles et solides pour la désignation des sites et l'élaboration des DOCOB, offrant une base solide, crédible et efficace dans le dialogue avec l'ensemble des acteurs locaux concernés.[88] Ils constituent également une référence utile pour tous les gestionnaires d'espaces protégés.

Ce travail coordonné par le Muséum National d'Histoire Naturelle, a pu être mené à bien grâce à l'association étroite de la communauté scientifique, des gestionnaires d'espaces et les principaux usagers des milieux naturels.

Cette démarche novatrice, longtemps restée unique en Europe, a ensuite été initiée dans d'autres États membres. Mais elle garde toute son originalité, en raison notamment de la publication originale de deux cahiers d'habitats « Oiseaux ».

Natura 2000 : une réelle progression en matière de connaissance de la biodiversité sur l'ensemble du territoire

Au lancement de la constitution du réseau, l'identification des espèces et des habitats naturels d'intérêt communautaire justifiant la désignation des sites s'est appuyée sur les sources de données préexistantes, en particulier sur l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEEF). Mais ces données se sont révélées souvent hétérogènes. L'élaboration des DOCOB a incontestablement permis une très importante amélioration de la connaissance de la biodiversité sur les territoires, avec une intensification des inventaires de base, mais aussi la mise en place de méthodes propres à améliorer la cohérence de l'information.

S'agissant des habitats naturels, la mission a pu faire le constat qu'*a minima* dans les régions visitées, les sites Natura 2000 bénéficiaient d'une cartographie des habitats d'intérêt communautaire et dans certaines régions, de tous les habitats présents sur le site. Ces cartographies restent encore de qualité variable, mais les services de l'État et les opérateurs, s'emploient, en fonction des moyens humains et budgétaires disponibles, à réactualiser et à harmoniser, sur le plan cartographique, ces données. C'est par exemple le cas sur le Site de la Sainte Victoire, qui a bénéficié de deux séries diachroniques de cartographie des habitats, dont la dernière, réalisée en 2014, a permis d'intégrer des éléments d'évaluation (le plus de souvent de nature surfacique) sur l'état de conservation des habitats.

Dans un certain nombre de régions (PACA) ou d'inter-régions (Bretagne, Pays-de-Loire, Basse-Normandie), les DREAL se sont d'ores et déjà appuyées sur les conservatoires botaniques nationaux afin d'agréger les cartographies N2000 en une couche unique et consultable en ligne. Cet outil peut notamment être utilisé par les DDTM pour l'évaluation des incidences N2000.

S'agissant des espèces, des prospections liées au rapportage N2000 ont également permis l'identification d'espèces que l'on croyait pour certaines disparues. C'est le cas par exemple d'un coléoptère[89] figurant aux annexes II et IV de la DHFF, retrouvé en Alsace, après 100 ans sans données.

---

[88] Ex : « Cahiers d'habitats » Natura 2000. Connaissance et gestion des habitats et des espèces d'intérêt communautaire. Tome 6 - Espèces végétales.

Bensettiti F., Gaudillat V., Malengreau D. & Quéré E. (coord.), 2002. « Cahiers d'habitats » Natura 2000. Connaissance et gestion des habitats et des espèces d'intérêt communautaire. Tome 6 - Espèces végétales. MATE/MAP/MNHN. Éd. La Documentation française, Paris, 271 p. + cédérom.

[89] Cujugus cinnaberinus

Une notion aux interprétations multiples : l'état de conservation favorable

L'état de conservation d'un habitat est défini comme « *l'effet de l'ensemble des influences agissant sur un habitat naturel ainsi que sur les espèces typiques qu'il abrite, qui peuvent affecter à long terme sa répartition naturelle, sa structure et ses fonctions ainsi que la survie à long terme de ses espèces typiques* ». Cette définition reste vague et peu applicable à l'échelle des sites. Cette notion et plus précisément celle « d'état de conservation favorable », fait donc l'objet d'interprétations très variables entre acteurs mais aussi entre Etats membres.

Le Muséum national d'Histoire naturelle, est chargé de proposer des méthodes d'évaluation standardisées, utilisables par les gestionnaires ou opérateurs de sites N2000. Conscient de la nécessité de préciser la définition et les concepts pour l'évaluation à l'échelle d'un site Natura 2000, une équipe du MNHN a produit un travail[90] de synthèse sur le sujet où elle précise notamment que *« Evaluer l'état de conservation implique ainsi d'évaluer la structure, la composition et les fonctions d'un habitat qui sont interdépendants. La nécessité d'évaluer amène à faire des choix, il s'agit de définir « l'état optimal souhaité » comme objectif à long terme, et « l'état favorable choisi » comme proposition de cible opérationnelle pour le gestionnaire « .*

Cette réflexion illustre d'une part la mobilisation des équipes françaises sur ce sujet complexe et délicat, mais aussi la nécessité de définir, à l'échelon communautaire, une vision partagée de ces notions extrapolables sur d'autres espaces protégés.

Évaluation de l'efficacité du réseau Natura 2000 sur la biodiversité : les enseignements du programme STOC[91]

En l'absence de dispositif de surveillance organisé, l'évaluation de l'impact de Natura 2000 sur la biodiversité reste encore difficile à démontrer scientifiquement.

La France a cependant la chance de bénéficier d'un réseau de suivi des oiseaux communs, à l'échelle du territoire (programme STOC) coordonné par le MNHN.

Pour évaluer l'efficacité de la gestion des sites Natura 2000 (ZPS et ZSC), il faut disposer de données comparables dans et hors sites gérés. Les données STOC de Vigie Nature offrent cette perspective. Une étude[92] a permis d'évaluer si la composition des communautés (présence et abondance des espèces, spécialistes/généralistes) diffère entre les sites Natura 2000 et les sites sans statut de protection, mais à mode d'occupation du sol comparable (par ex., paysage à dominante agricole, paysage à dominante forestière) et cela dans un rayon proche.

Il s'agit d'une approche indirecte, car on ne mesure pas les espèces et milieux qui sont les objectifs des désignations de site. Cette prise de recul, mobilisant les données existantes, vise à vérifier, de façon «macro», s'il existe un effet désignation (sites plus riches, communautés plus fonctionnelles) et si on perçoit déjà un effet gestion (tendance temporelles différentes en site et hors site, toutes choses égales par ailleurs).

---

[90] Etat de conservation des habitats : propositions de définitions et de concepts pour l'évaluation à l'échelle d'un site Natura 2000 – Maciejewski L ;, Lepareur F., Viry D., Bensettiti F., Puissauve R., Touroult J. ; Rêve d'Ecologie (Terre et Vie, Vol 71 (I), 2016 : 3-20 (*à paraître*)

[91] Programme de suivi temporel des oiseaux communs (MNHN)

[92] Pellissier,V.,Touroult, J.,Julliard,R.,Siblet,J.P.,Jiguet, F.,2013.Assessing the Natura 2000 network with acommon breeding birds survey. Animal Conservation http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/

Les résultats de l'étude montre un effet net de la désignation des sites Natura 2000 sur les effectifs d'oiseaux communs. Les effets de la gestion ne sont en revanche pas mesurables en raison d'un manque de recul temporel. Outre cette démonstration simple des effets collatéraux de Natura 2000 sur la biodiversité ordinaire, ce travail illustre également l'apport des sciences participatives au suivi de l'état de conservation de la biodiversité.

Quelques perspectives

Mobiliser la communauté scientifique sur l'écologie fonctionnelle

Natura 2000 bénéficie en région de l'apport des Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), voire localement, de l'expertise d'universitaires investis sur le sujet, certains sites correspondants à leur terrain de recherche. C'est par exemple le cas en PACA, où les DOCOB standardisés sont systématiquement validés par le CSRP avec un ou deux rapporteurs par DOCOB, avec appui des deux CBN alpin et méditerranéen. Ce travail est accompagné d'une amélioration de la qualité scientifique des contenus et notamment de la cartographie des habitats naturels.

Mais globalement, la mission a pu constater le faible investissement de la recherche académique sur Natura 2000. Malgré le fait que divers rapports ou commissions aient identifié le problème depuis plus de vingt ans, les scientifiques sont encore trop peu nombreux à travailler sur écologie des communautés. Le passage d'une phytosociologie descriptive à une écologie fonctionnelle reste limité. La communauté technique et scientifique est de fait, insuffisamment armée pour les évaluations diachroniques nécessaires à l'évaluation de l'efficacité des mesures de conservation de la biodiversité. Les suivis sont par ailleurs encore trop localisés sans vision transversale entre les différents types d'espaces protégés (réserves naturelles, PNR etc.). L'objectif d'évaluation du réseau Natura 2000 pourrait constituer un levier pour élargir les approches. La mise en place de protocoles de suivi raisonnés à l'échelle régionale apparaît aujourd'hui comme une nécessité tant sur le plan scientifique qu'en termes d'économie d'échelle.

Cibler les objectifs de restauration inscrits dans la Convention sur la diversité biologique (CBD) sur les sites Natura 2000 : Une contribution possible à l'adaptation au changement climatique

L'un des 20 objectifs du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 (objectifs d'Aïchi adoptés en 2010) prévoit la restauration de 15 % des écosystèmes dégradés. Cet objectif est repris tant dans la stratégie européenne pour la biodiversité que dans la stratégie française pour la biodiversité, toutes deux adoptées en 2011.

« *D'ici à 2020, la résilience des écosystèmes et la contribution de la diversité biologique aux stocks de carbone sont améliorées, grâce aux mesures de conservation et restauration, y compris la restauration d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés,* ***contribuant ainsi à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation de ceux-ci****, ainsi qu'à la lutte contre la désertification.* »

A la demande du MEDDE, le MNHN[93] a engagé un travail exploratoire sur les surfaces d'habitats qui pourraient bénéficier d'actions de restauration, contribuant ainsi aux objectifs d'Aïchi.

[93] Source MNHN/SPN, note méthodologique Renaud Puissauve – 19 juin 2015

L'identification des habitats dégradés pouvant faire l'objet d'une restauration repose sur les données contenues dans les Formulaires standards de données (FSD)[94], sorte de « carte d'identité » des sites Natura 2000.

[94] La procédure de désignation des sites Natura 2000 prévoit la saisine d'un formulaire standard de données. Outre la localisation du site, les informations inscrites dans le FSD décrivent les surfaces occupées par chacun des sites d'intérêt communautaire et leur degré de conservation, ainsi que celui des espèces justifiant la désignation du site. Le degré de conservation comprend trois critères, conservation excellente, conservation bonne, conservation moyenne ou réduite. Sans être un véritable état de référence, les FSD progressivement actualisés constituent un outil de pilotage utile pour l'évaluation de l'état de conservation des sites.

3.6. Gouvernance nationale et gouvernance locale

Gouvernance nationale

Le comité national de suivi Natura 2000

Le comité national de suivi Natura 2000 (CNS) est une instance nationale, créée en avril 1996 pour organiser la concertation nationale sur la mise en œuvre en France des directives DO et DHFF après la grande crise rappelée dans l'annexe sur l'historique, mais restée informelle en l'absence de texte l'instituant.

Ce comité ne se réunit désormais plus qu'une fois par an alors qu'il a pu se réunir beaucoup plus régulièrement par le passé[95].

La composition du CNS, présidé précédemment par le ministre, actuellement par le directeur de l'eau et de la biodiversité, n'est pas figée ; elle suit l'évolution du réseau Natura 2000 en incluant de nouveaux partenaires selon les problématiques. Ce comité rassemble ainsi, outre des experts scientifiques, des représentants notamment des collectivités territoriales, des organisations professionnelles d'exploitants et de propriétaires agricoles et forestiers, d'établissements publics gestionnaires d'espaces naturels, de gestionnaires d'espaces protégés, des usagers de la nature, d'associations agréées de protection de l'environnement, des chambres consulaires…

La représentation des différents acteurs aux réunions du CNS a évolué avec le glissement de l'objet de ce comité qui est désormais devenu un lieu d'information sur l'actualité administrative (à l'image des deux dernières réunions du 17 juillet 2014 et du 29 mai 2013) alors qu'il a été par le passé une enceinte opérationnelle de concertation et de négociation. C'est ainsi que les participants aux réunions du CNS sont aujourd'hui majoritairement des « techniciens » et non plus des élus.

Afin de redynamiser la gouvernance de la biodiversité, le CNS Natura 2000 a vocation, dans le projet de loi relatif à la biodiversité, à être intégré dans le comité national de la biodiversité (CNB), instance sociétale et de concertation que le projet de loi se propose de créer. Les attentes exprimées auprès de la mission lors des entretiens sont de faire du CNB notamment une instance de discussion sur la résolution des contradictions entre politiques publiques s'appliquant aux territoires des sites Natura 2000, un outil de communication des résultats (intérêt d'une Newsletter) ainsi qu'une instance de réflexion sur le transfert de la gestion des fonds européens.

Les relations au niveau de l'administration centrale entre le MEDDE et le MAAF sur Natura 2000

Les entretiens menés par la mission ont mis en évidence qu'il n'y a pas de réunion « au bon niveau », c'est-à-dire au niveau des directeurs, entre le MEDDE et le MAAF sur Natura 2000, même s'il y a de nombreux contacts entre les équipes des deux ministères au niveau des bureaux.

Pour les réunions du CNS, le niveau de représentation du MAAF ne dépasse pas celui de chef de bureau. Ceci étant, ce niveau de représentation est cohérent avec l'évolution constatée du CNS.

[95] Exemple : Entre octobre 1997 et octobre 1999, le CNS s'est réuni régulièrement à huit reprises jusqu'à la finalisation du projet de texte législatif de transposition des directives Habitats et Oiseaux.

La multiplicité des outils de protection du patrimoine terrestre et marin

Le dispositif français de protection du patrimoine terrestre et marin couvre aujourd'hui un très large spectre d'outils (voir tableau ci-après reprenant les plus importants).

Exemples d'outils de protection applicables en France

Niveau	Acronyme	Dénomination	Quantité et surfaces couvertes	Mode de gestion	Financements
européen	SIC, ZSC, ZPS	Natura 2000	1758 sites couvrant plus de 12 % de l'espaces terrestre de la France et 2 % de son espace maritime métropolitain	Document d'objectifs, adhésion contractuelle	Europe + État + CT
national	PN	Parc national	10 PN couvrant environ 8% du territoire (métropole et DOM)	Réglementaire : décret de création, et concertation : charte	État
	RNN	Réserve naturelle nationale	165	Plans de gestion. Gestion concertée	Divers
	PNM	Parc naturel marin	5 + plusieurs projets	Plan de gestion. Concerté.	État
	CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	667 sites ; près de 12 % du linéaire côtier français	Foncier : acquisition et convention de gestion. Plan de gestion pour les sites les plus importants	État
régional	PNR	Parc naturel régional	48 dont 2 en outre-mer, sur environ 14% du territoire métropolitain et dans certains DOM	Contractuel (charte pour 12 ans renouvelable). Marque déposée par l'État	État, Rég., Départem., communes + Europe sur progr.
	RNR et RNC	Réserve naturelle régionale et RN de Corse	119 / 6 ; 304 km2 / 834 km2	Plans de gestion	Divers mais surtout CR
	CEN	Conservatoire d'espaces naturels	Près de 2400 sites	Plan de gestion	Divers surtout conseils régionaux et généraux
départemental	ENS	Espace naturel sensible	Plus de 3000 espaces naturels sensibles répartis dans la quasi-totalité des départements	Acquisition foncière (droit de préemption), aménagement, entretien et ouverture au public	Taxe départementale espaces naturels sensibles (TDENS)
	APPB	Arrêté préfectoral de protection de biotope	Plus de 700	Généralement pas	Aucun

Sources : d'après ATEN, tableau comparatif des espaces naturels de France, 2008, et UICN France, 2013, Les espaces naturels protégés en France : une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité

Si chacun de ces outils répond à un objectif bien particulier, différents types de mutualisation sont envisageables et éventuellement déjà en place. À titre d'illustration, des documents de gestion unique peuvent exister pour des sites Natura 2000 et des ENS dont les périmètres sont similaires.

Dans le cadre des travaux de simplification administrative, le MEDDE a engagé dernièrement une réflexion préliminaire sur le rapprochement et l'articulation possible entre les procédures d'évaluation d'incidences Natura 2000 (EIN2000) et « dérogations espèces protégées ».

Gouvernance locale

Quelques définitions

D'après le code de l'environnement (art. L414-2 et R414-8) :

Le **Comité de pilotage** (COPIL) d'un site Natura 2000 est créé par l'autorité administrative pour l'élaboration et la mise en œuvre du document d'objectifs (DOCOB). *« Ce comité comprend les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi que, notamment, des représentants de propriétaires, exploitants et utilisateurs des terrains et espaces inclus dans le site Natura 2000. Les représentants de l'État y siègent à titre consultatif. »*

« Les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements désignent parmi eux le président du comité de pilotage Natura 2000 ainsi que la collectivité territoriale ou le groupement chargé de l'élaboration du document d'objectifs et du suivi de sa mise en œuvre. A défaut, la présidence du comité de pilotage Natura 2000 ainsi que l'élaboration du document d'objectifs et l'animation nécessaire à sa mise en œuvre sont assurées par l'autorité administrative ».

Le comité de pilotage Natura 2000 est dépourvu de la personnalité juridique. Le choix de son président doit ainsi obligatoirement s'accompagner de la désignation d'un organisme chargé d'assurer, pour le compte du COPIL, les tâches administratives, techniques et financières afférentes à l'élaboration du document d'objectifs ou au suivi de sa mise en œuvre. L'organisme ainsi désigné est qualifié de **« structure porteuse »** (notion juridique). Ce n'est pas nécessairement le président du comité de pilotage.

Les notions « d'opérateur » et « d'animateur » sont quant à elles des notions techniques.

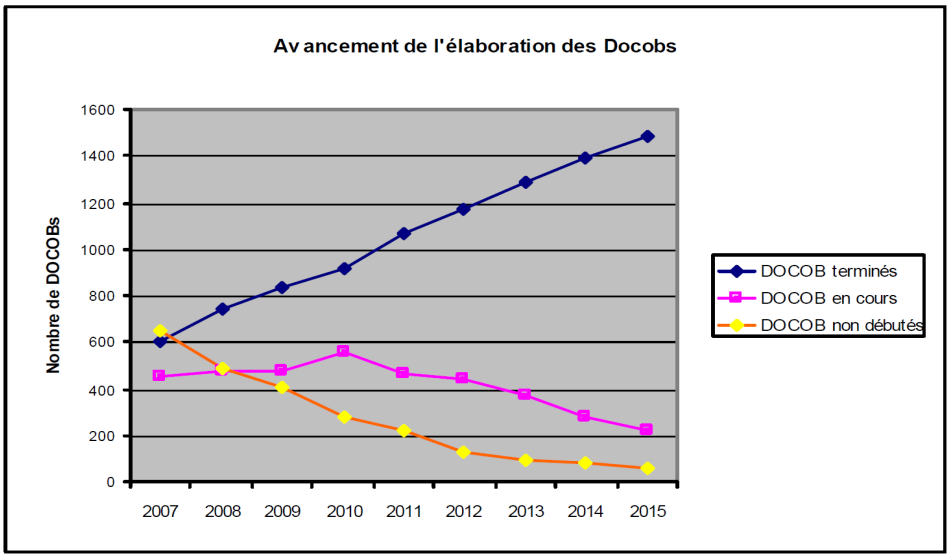
L'opérateur est l'organisme qui élabore le DOCOB d'un site. Soit la structure porteuse élabore le DOCOB en régie, elle est alors qualifiée d'opérateur, soit elle externalise tout ou une partie de l'élaboration du DOCOB et son prestataire est alors qualifié d'opérateur.

L'animateur est l'organisme qui suit la mise en œuvre du DOCOB d'un site. Soit la structure porteuse suit la mise en œuvre du DOCOB en régie, elle est alors qualifiée d'animateur, soit elle externalise l'animation et son prestataire est alors qualifié d'animateur.

Les statistiques relatives à la gouvernance locale (au 1er janvier 2015, source : DEB)

Au 1er janvier 2015, **98 % des COPIL sont en place** et environ **60 % des COPIL sont présidés par une collectivité**.

Les collectivités sont structures porteuses pour l'élaboration des DOCOB dans 62 % des cas.



85 % des DOCOB sont terminés ou approuvés (12 % en cours, 3 % non débutés).

L'élaboration des DOCOB est assurée dans 37 % des cas par une collectivité territoriale (avec une implication notable des PNR). Les établissements publics (au premier rang desquels l'ONF) et les associations représentent chacun environ un quart des opérateurs.

Statut de l'opérateur	Nombre	Part	Opérateur	Nombre 2015	Part en 2015		Nombre 2014	Nombre 2013
Association	402	25%	ADASEA	32	8%		32	32
			Autre association	120	30%		126	169
			CPIE	18	4%		17	17
			CREN	188	12%		182	140
			LPO	33	8%		34	34
			Réserve	11	3%		10	9
Bureau d'étude	210	15%	Bureau d'étude	210			210	201
Collectivité territoriale	597	37%	Communauté de communes	77	13%		69	64
			CT ou groupement	128	21%		113	132
			PNR	275	46%		268	266
			Syndicat mixte ou intercommunal	113	19%		121	111
			Autre collectivité	4	1%		10	9
Etablissement public	408	25%	PNM	9	2%		3	11
			Conservatoire L. (CELRL)	10	2%		10	10
			ONCFS	11	3%		11	11
			AAMP	32	8%		17	9
			PN	23	6%		25	24
			CRPF	33	8%		33	32
			Chambre d'agriculture	43	11%		42	44
			autre EP	38	9%		77	25
			ONF	209	51%		212	209
				1617			1622	1559

75 % des sites sont en animation. Cette animation est assurée dans 58 % des cas par une collectivité, avec une implication croissante de leur part au cours des années (+20 % entre 2013 et 2015).

Statut de l'animateur	Nombre	Part	Type d'animateur	2013	2014	Nombre 2015	Part
Association	315	24%	ADASEA	14	13	12	4%
			Réserve	4	4	1	0%
			CPIE	18	17	18	6%
			LPO	36	36	28	9%
			autres assoc.	98	98	116	37%
			CREN	126	133	140	44%
Bureau d'études	14	1%	Bureau d'études	14	13	14	
Collectivité territoriale	771	58%	Communauté de communes	97	117	135	18%
			CT ou groupement	182	184	213	28%
			PNR	235	249	282	21%
			Syndicat mixte ou intercomm	131	144	136	18%
			Autres collectivités	0	3	5	1%
Etablissement public	223	17%	Conservatoire L. (CELRL)	3	3	2	1%
			ONCFS	7	8	8	4%
			CRPF	12	9	9	4%
			Etat et autres EP	15	15	47	27%
			PN et PNM	19	21	26	12%
			Chambre d'agriculture	35	32	35	16%
			ONF	90	84	96	43%
	1323			1136	1183	1323	

Il n'existe pas de statistiques relatives à la périodicité des réunions des COPIL et à leur efficacité. De l'avis toutefois de la grande majorité des interlocuteurs rencontrés par la mission, une fréquence d'environ un COPIL par an est jugée raisonnable et est constatée dans la plupart des cas. L'implication du président du COPIL, la personnalité de l'animateur, un périmètre de site à l'échelle du territoire et des enjeux, ainsi que l'existence de retours sur la mise en œuvre d'actions concrètes de gestion dans le cadre des DOCOB,… sont des conditions régulièrement citées pour le bon fonctionnement d'un COPIL.

Un exemple d'intégration réussie de Natura 2000 dans les politiques de développement local

Dans le département de la Meuse, la communauté de communes de Stenay a décidé dès 2008 de présider le COPIL du site ZPS/ZSC Vallée de la Meuse, secteur de Stenay.

Cette responsabilité était initialement plus subie que souhaitée. Sous l'impulsion des élus et de l'animateur du site (CPIE de Meuse), la biodiversité est devenue une valeur patrimoniale : le râle des genêts et le courlis cendré figurent sur le logo de la communauté de communes. Ce logo évoque également les habitats naturels de la vallée de la Meuse autant que le patrimoine bâti.

Ce patrimoine naturel est aujourd'hui une opportunité d'animation du territoire avec la fête de la nature qui a lieu tous les deux ans et mobilise de nombreux participants.

Ce patrimoine attire notamment des touristes belges et néerlandais et un hôtel construit par une collectivité porte le nom de l'espèce emblématique du site Natura 2000, le râle des genêts.

Les responsables politiques locaux se réfèrent à cette expérience Natura 2000 pour expliquer leur engagement dans d'autres projets environnementaux comme leur candidature à la labellisation comme « territoire énergie positive croissante verte ».

Cette labellisation va permettre à la collectivité de créer une plate-forme de méthanisation d'une puissance de 1MW.

Des expériences locales de rapprochement entre sites et de mutualisation en cours

Les opérations de mutualisation déjà engagées ou à l'étude peuvent prendre différentes formes. À titre d'illustration, les deux exemples suivants ont été relevés dans le département de la Meuse (mutualisation au niveau des COPIL et mutualisation au niveau de l'animation) :

- Mise en place d'un COPIL triple sur le site (ZPS+ZSC) de Madine rassemblant les membres du COPIL Natura 2000, les membres du Comité de gestion de la RNCFS de Madine, les membres du Comité de suivi des sites annexes acquis par le Conservatoire du littoral (4 étangs). Auparavant il y avait 3 réunions distinctes, à 3 dates distinctes. Les acteurs étant à peu près identiques, il y avait peu à peu une nette érosion des effectifs aux réunions. Le Comité triple a rassemblé tout le monde, avec forte participation et dynamisation respective des enjeux.

- Mise en place d'une animation mutualisée au départ de 3 sites en pilotage par la même Communauté de communes, la CC de Void-Vacon. Extension vers des sites voisins de petite taille en pilotage État et en pilotage d'une autre CC, la CC du Val d'Ornois à Gondrecourt. Au total 4 sites sont rajoutés pour la partie animation-communication. La gestion dépend du CEN Lorraine pour 2 sites pelouses calcaires et de l'ONF pour 2 sites forestiers. Il y aura au total un réseau de 7 sites sur le Sud-Est du département.

3.7. Moyens humains mobilisés sur Natura 2000

Au niveau national : les effectifs réels déclarés dans les services sont très dispersés et globalement inférieurs aux effectifs cibles dimensionnés par le programme PEB

Au niveau national et pour ce qui concerne les services de l'État, le programme PEB ciblait en 2014 environ 262 ETP sur Natura 2000 (dont 184 ETP en DDT et 76 ETP en directions régionales).

Dimensionné		
ETP-Cibles 2014 (BBZ PEB)		
Type Service	Macrograde	Total
DDT	A	73,5
	B	91,9
	C	18,4
	VAC	
Total DDT		183,8
DEAL	A	1,0
	B	1,3
	C	0,3
Total DEAL		2,5
DIRM	A	
	B	
	C	
Total DIRM		0,0
DR	A	60,6
	B	11,4
	C	3,8
	VAC	
Total DR		75,8
Total		**262,1**

Réel		
ETPT SALSA pour l'année 2014		
Type Service	Macrograde	Total
DDT	A	47,0
	B	83,9
	C	24,9
	VAC	0,5
Total DDT		156,3
DEAL	A	0,0
	B	0,0
	C	0,0
Total DEAL		0,0
DIRM	A	0,2
	B	0,2
	C	0,0
Total DIRM		0,4
DR	A	53,3
	B	11,0
	C	6,0
	VAC	
Total DR		70,4
Total		**227,1**

La qualité relative des données SALSA invite à interpréter tous ces chiffres avec prudence.

Pour la même année 2014, les effectifs déclarés par les services dans SALSA étaient de 227 ETP, soit un écart de 35 ETP avec la cible.

Les effectifs déclarés ont cru jusqu'en 2012, puis ont commencé à diminuer en 2014 (alors que le réseau Natura 2000 continue à monter en puissance).

Année	Total MAAF	Total MEDDE	Total de la sous-action
2010	88,2	79,3	**167,5**
2011	96,2	121,0	**217,2**
2012	85,7	147,2	**232,9**
2013*			
2014	77,3	149,8	**227,1**

Les inducteurs utilisés pour dimensionner les effectifs en DREAL et en DDT

Pour dimensionner les effectifs Natura 2000 en DREAL, le modèle BBZ a choisi comme seuls inducteurs le pourcentage du territoire couvert par Natura 2000 et le nombre de sites marins.

Pour les DDT(M), les inducteurs sont plus nombreux : pourcentage du territoire couvert par Natura 2000, nombre de sites marins, nombre de sites terrestres et nombre de contrats en cours.

Ce modèle aboutit à la répartition théorique suivante pour l'année 2014 :

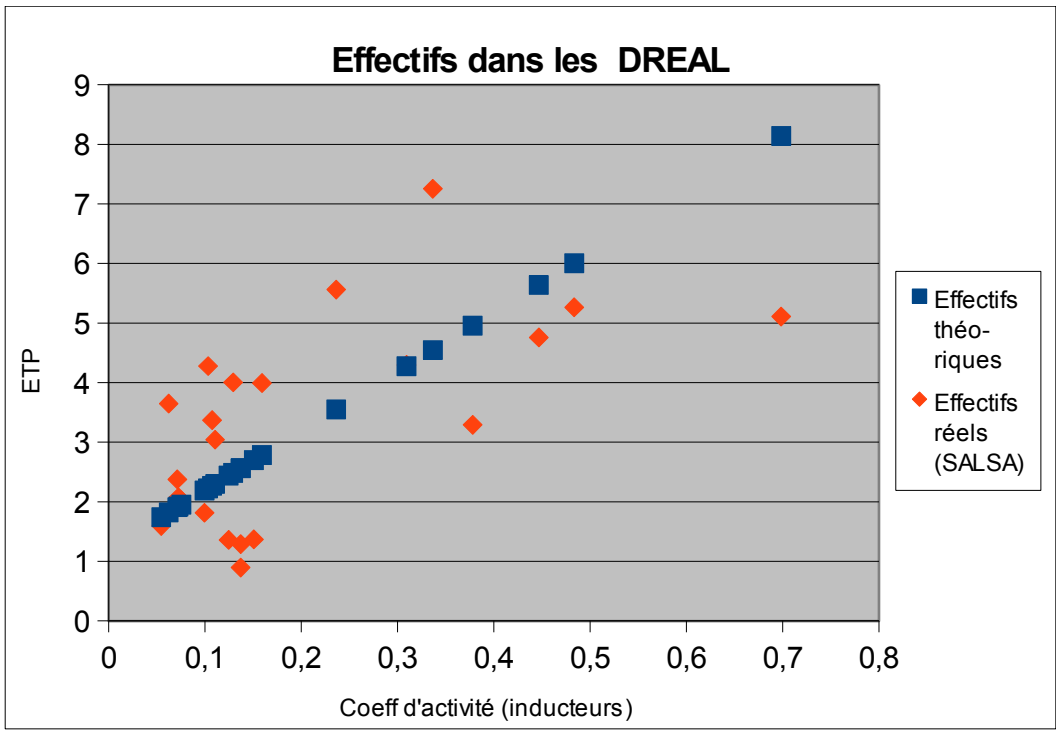
		Cibles 2014			
		A	B	C	Total
ALSACE	DREAL	2,3	0,4	0,1	**2,9**
	DDT 67	0,8	1,0	0,2	**1,9**
	DDT 68	0,9	1,1	0,2	**2,2**
AQUITAINE	DREAL	3,0	0,6	0,2	**3,8**
	DDT 24	0,7	0,9	0,2	**1,8**
	DDTM 33	1,1	1,4	0,3	**2,8**
	DDTM 40	0,8	1,0	0,2	**1,9**
	DDT 47	0,5	0,6	0,1	**1,2**
	DDTM 64	1,6	2,0	0,4	**4,1**
AUVERGNE	DREAL	2,1	0,4	0,1	**2,6**
	DDT 03	0,6	0,8	0,2	**1,6**
	DDT 15	1,0	1,2	0,2	**2,4**
	DDT 43	1,1	1,4	0,3	**2,7**
	DDT 63	1,0	1,2	0,2	**2,5**
BASSE-NORMANDIE	DREAL	3,7	0,7	0,2	**4,6**
	DDT 14	0,6	0,7	0,1	**1,4**
	DDTM 50	0,9	1,2	0,2	**2,3**
	DDT 61	0,8	1,0	0,2	**2,0**
BOURGOGNE	DREAL	1,9	0,4	0,1	**2,4**
	DDT 21	0,6	0,8	0,2	**1,6**
	DDT 58	0,9	1,1	0,2	**2,2**
	DDT 71	0,6	0,7	0,1	**1,4**
	DDT 89	0,5	0,6	0,1	**1,2**
BRETAGNE	DREAL	7,1	1,3	0,4	**8,9**
	DDTM 22	0,8	1,0	0,2	**2,0**
	DDTM 29	1,5	1,8	0,4	**3,6**
	DDTM 35	0,5	0,6	0,1	**1,1**
	DDTM 56	1,0	1,2	0,2	**2,4**
CENTRE	DREAL	2,4	0,4	0,1	**3,0**
	DDT 18	0,6	0,8	0,2	**1,6**
	DDT 28	0,5	0,7	0,1	**1,3**
	DDT 36	0,7	0,9	0,2	**1,7**
	DDT 37	0,5	0,7	0,1	**1,3**
	DDT 41	1,4	1,7	0,3	**3,5**
	DDT 45	0,9	1,1	0,2	**2,2**
CHAMPAGNE-ARDENNE	DREAL	1,9	0,4	0,1	**2,4**
	DDT 08	0,7	0,9	0,2	**1,8**
	DDT 10	0,7	0,8	0,2	**1,7**
	DDT 51	0,6	0,8	0,2	**1,6**
	DDT 52	1,1	1,4	0,3	**2,8**
CORSE	DREAL	4,3	0,8	0,3	**5,4**
	DDTM 2A	1,0	1,3	0,3	**2,6**
	DDTM 2B	0,6	0,7	0,1	**1,5**
FRANCHE-COMTE	DREAL	2,2	0,4	0,1	**2,7**
	DDT 25	0,4	0,5	0,1	**1,0**
	DDT 39	1,2	1,4	0,3	**2,9**
	DDT 70	0,7	0,9	0,2	**1,7**
	DDT 90	0,7	0,9	0,2	**1,7**
HAUTE-NORMANDIE	DREAL	1,6	0,3	0,1	**2,0**
	DDTM 27	0,6	0,8	0,2	**1,6**
	DDTM 76	0,5	0,7	0,1	**1,4**
ILE-DE-France	DRIEA	1,6	0,3	0,1	**2,0**
	DDT 77	0,8	0,9	0,2	**1,9**
	DDT 78	0,6	0,7	0,1	**1,5**
	DDT 91	0,4	0,5	0,1	**1,0**
	DDT 95	0,4	0,5	0,1	**1,0**

LANGUEDOC-ROUSSILLON	DREAL	5,2	1,0	0,3	**6,5**
	DDTM 11	1,6	2,0	0,4	**4,0**
	DDTM 66	1,4	1,7	0,3	**3,4**
	DDTM 30	1,1	1,4	0,3	**2,8**
	DDTM 34	1,5	1,9	0,4	**3,8**
	DDT 48	1,2	1,5	0,3	**3,0**
LIMOUSIN	DREAL	1,4	0,3	0,1	**1,8**
	DDT 19	0,6	0,8	0,2	**1,5**
	DDT 23	0,6	0,8	0,2	**1,6**
	DDT 87	0,4	0,5	0,1	**1,1**
LORRAINE	DREAL	1,5	0,3	0,1	**1,9**
	DDT 88	0,5	0,6	0,1	**1,3**
	DDT 54	0,5	0,6	0,1	**1,2**
	DDT 55	0,6	0,8	0,2	**1,6**
	DDT 57	0,5	0,6	0,1	**1,2**
MIDI-PYRENEES	DREAL	1,6	0,3	0,1	**2,0**
	DDT 09	0,9	1,1	0,2	**2,2**
	DDT 12	0,9	1,1	0,2	**2,3**
	DDT 31	0,6	0,8	0,2	**1,5**
	DDT 32	0,6	0,7	0,1	**1,4**
	DDT 46	0,6	0,8	0,2	**1,6**
	DDT 65	1,0	1,3	0,3	**2,6**
	DDT 81	0,6	0,7	0,1	**1,4**
	DDT 82	0,4	0,5	0,1	**1,1**
NORD-PAS-DE-CALAIS	DREAL	2,2	0,4	0,1	**2,7**
	DDTM 59	0,5	0,6	0,1	**1,3**
	DDTM 62	0,8	1,0	0,2	**2,0**
PACA	DREAL	4,9	0,9	0,3	**6,1**
	DDTM 83	1,1	1,4	0,3	**2,8**
	DDTM 13	1,8	2,2	0,4	**4,4**
	DDT 05	1,4	1,8	0,4	**3,5**
	DDTM 06	1,4	1,7	0,3	**3,5**
	DDT 84	0,7	0,9	0,2	**1,8**
	DDT 04	1,2	1,5	0,3	**2,9**
PAYS-DE-LA-LOIRE	DREAL	1,9	0,4	0,1	**2,3**
	DDTM 44	1,4	1,8	0,4	**3,6**
	DDT 49	0,4	0,5	0,1	**1,1**
	DDT 53	0,5	0,6	0,1	**1,2**
	DDT 72	0,6	0,7	0,1	**1,4**
	DDTM 85	0,7	0,9	0,2	**1,8**
PICARDIE	DREAL	2,1	0,4	0,1	**2,6**
	DDT 02	0,6	0,8	0,2	**1,5**
	DDT 60	0,7	0,8	0,2	**1,7**
	DDTM 80	0,6	0,8	0,2	**1,5**
POITOU-CHARENTES	DREAL	3,9	0,7	0,2	**4,9**
	DDT 16	0,7	0,8	0,2	**1,7**
	DDTM 17	1,1	1,3	0,3	**2,7**
	DDT 79	0,7	0,9	0,2	**1,7**
	DDT 86	0,5	0,6	0,1	**1,3**
RHONE-ALPES	DREAL	1,8	0,3	0,1	**2,3**
	DDT 01	0,8	1,0	0,2	**2,1**
	DDT 73	0,9	1,1	0,2	**2,3**
	DDT 07	0,7	0,8	0,2	**1,7**
	DDT 38	0,6	0,8	0,2	**1,5**
	DDT 40	0,8	0,9	0,2	**1,9**
	DDT 74	0,7	0,9	0,2	**1,7**
	DDT 69	0,4	0,4	0,1	**0,9**
	DDT 26	0,9	1,1	0,2	**2,2**

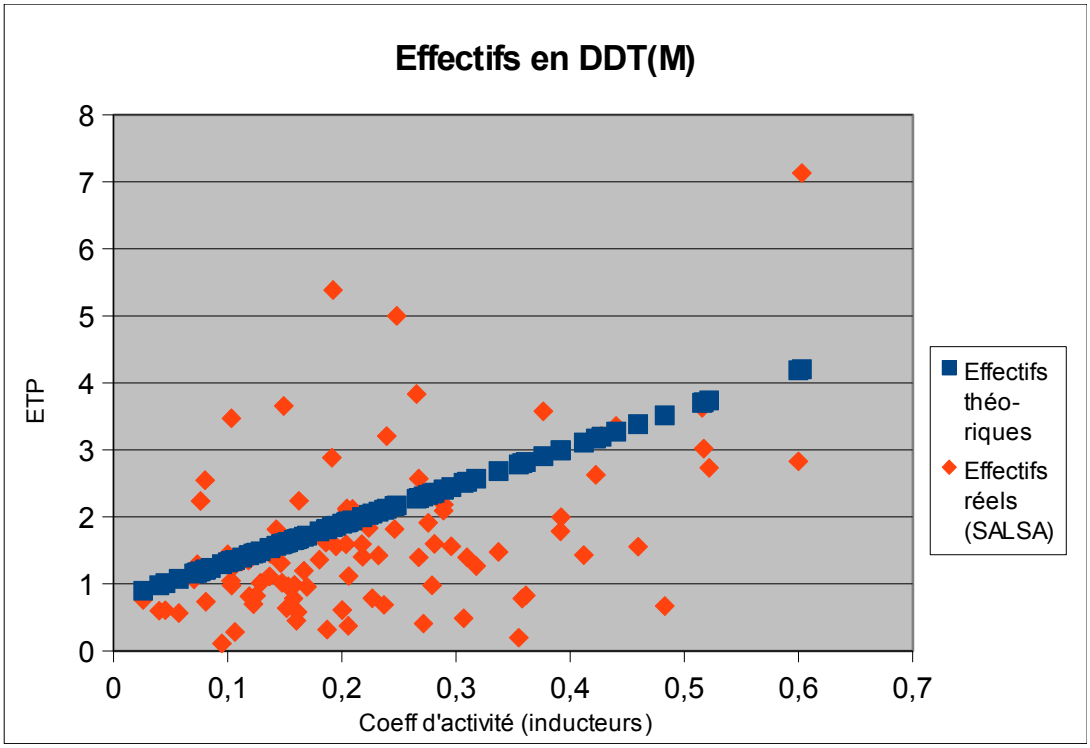
Au niveau local : une forte divergence entre les effectifs théoriques cibles de BBZ et les effectifs réels dans les services

Dans les faits, on observe une forte divergence entre ces effectifs théoriques et les effectifs réels dans les services déconcentrés (mesurés à partir de l'outil SALSA).

Cette divergence s'observe en DREAL :



Et de manière encore plus significative dans les DDT(M) :



Les différents modes d'organisation au niveau local retenus pour conduire la politique Natura 2000 (pilotage et suivi fort au niveau régional ou, a contrario, modèle très déconcentré au niveau des DDT) ne suffisent pas à expliquer les écarts constatés. Dans près d'une trentaine de DDT, les effectifs déclarés sur Natura 2000 sont inférieurs à 1 ETPT (par ailleurs souvent répartis entre plusieurs personnes), ce qui n'est sans doute pas de nature à faciliter une forte implication technique des DDT concernées sur cette politique (sous réserve de la qualité des données).

En DDT, le macrograde B est majoritaire (50%), pour 30% de catégories A, avec par aailleurs une énorme disparité entre départements.

En DREAL les agents de catégories A sont logiquement majoritaires (71%), et la dispersion est plus raisonnable entre catégories.

Les effectifs des DREAL sont en quasi totalité d'origine MEDDE; la proportion en DDT(M) est sensiblement moitié-moitié, et évolue bien sûr vers l'origine MEDDE . Le processus de décroisement des effectifs actuellement en cours dans les DDT(M) risque fort d'avoir un effet perturbateur sur ces agents.

* * *

L'examen de quelques cas concrets permet toutefois de mieux comprendre les raisons qui peuvent concourir à de tels écarts.

Illustrations des moyens mobilisés autour de Natura 2000 au niveau local dans quelques cas concrets

En Lorraine, il y a 87 sites Natura 2000, dont 28 dans le département de la Meuse.

- Le pôle Natura 2000 de la DREAL Lorraine compte 4 agents dont 1 sur le départ. BBZ prévoit des moyens légèrement inférieurs (1,9 ETP) pour la DREAL, car les sites chiroptères (c'est-à-dire, des sites ponctuels), qui sont pourtant nombreux en Lorraine, comptent pour zéro dans les inducteurs de surface. En pratique, les agents du pôle Natura 2000 et ceux du pôle Espèces (espèces protégées, PNA, CITES...) travaillent étroitement ensemble pour faire de la mutualisation et pallier le cas échéant aux vacances de postes.

- Il y a de 1 à 1,5 ETP sur Natura 2000 en DDT selon les départements. La DREAL a du mal à passer le relais aux DDT, à la fois par manque de compétences naturalistes en département, et en raison de difficultés de recrutement en DDT. Les équipes en DDT sont faibles et fragiles : une DDT a ainsi perdu toutes ses compétences très rapidement suite à des mobilités. La DREAL a affiché des sites en suivi DDT (notamment pour le contact avec les animateurs), mais cela reste parfois théorique.

- Il y a 16 sites Natura 2000 sur le territoire du PNR de Lorraine dont 10 où le parc est animateur. 4 agents du PNRL sont à temps plein pour ces 10 sites Natura 2000 : 3 d'entre eux sont animateurs de sites, le 4ème est spécialisée en MAEc. 5 autres chargés de missions spécialisés du PNR (eau, forêt, TVB, ZNIEFF et ENS, urbanisation, éducation) peuvent ponctuellement apporter un appui sur Natura 2000. Natura 2000 est considéré comme un excellent outil d'animation pour le parc : c'est notamment une bonne porte d'entrée pour toucher les collectivités (111 des 183 communes du parc sont concernées par Natura 2000).

- La Chambre d'agriculture de Meuse s'est toujours investie sur Natura 2000. 3 personnes (soit 2,5 ETP) sont dédiées à Natura 2000 (à noter qu'un cadre de la chambre est ornithologue et « a su parler » aux élus). Le fait que la chambre

d'agriculture anime des groupes de travail sur Natura 2000 est considéré comme un point positif vis-à-vis du monde agricole.

- Le besoin en ETP pour l'animation (et également le suivi côté services de l'Etat) est très variable selon la nature des sites (ce que les inducteurs ne traduisent pas toujours) : de 1,5 ETP pour animer le gros site de la vallée de la Meuse à 0,5 ETP pour animer 7 sites où les besoins sont moindres dans le sud du département. Par contre, on constate un pic au niveau des besoins de l'animation : généralement l'effort est très important juste après la validation du DOCOB.

* * *

Il n'a pas été possible d'identifier globalement les moyens humains déployés dans l'animation des sites, faute de reporting national.

Il n'a pas non plus été possible d'identifier la contribution de tous les établissements publics de l'Etat (ONEMA, ONCFS, établissements publics des parcs nationaux, ONF...) intervenants soit sur des sites Natura 2000, soit sur des espèces ou des habitats naturels présents dans ces sites.

La Fédération des Parcs naturels régionaux a mené en 2015 une enquête qui fournit sur le thème des moyens humains les données suivantes (27 PNR ayant répondu à la date de rédaction de la présente fiche) :

Le cas des Parcs naturels régionaux (à partir de la contribution de la fédération des PNR)

58,25 ETPT en 2015 sont financés au titre de Natura 2000 (soit environ 1,5 ETP/PNR), ainsi qu'environ 1 ETPT/PNR en soutien (secrétariat, communication, cartographie, urbanisme, foncier, agriculture, forêt, sports de nature, eau, gestion de réserves naturelles, éducation à l'environnement…). Les postes en soutien ne sont que très partiellement financés par les crédits Natura 2000. Au-delà des crédits explicitement fléchés Natura 2000, les PNR contribuent en outre financièrement à la mise en œuvre du réseau Natura 2000, soit sur leurs fonds statutaires (collectivités territoriales), soit en mobilisant des crédits des Agences de l'eau ou d'autres sources. Les chargés de mission Natura 2000 viennent parfois également en appui à la mise en œuvre d'autres politiques : SAGE et contrats de rivière par exemple.

Ces 58,25 ETPT sont à comparer avec 28,00 ETPT en 2005 (manque néanmoins le PNR d'Armorique), ce qui correspond à une forte augmentation des effectifs mobilisés sur la période 2005/2015, dans la plupart des PNR. Néanmoins il y a aussi des PNR où l'évolution des effectifs traduit soit une stabilité, soit même ou une diminution (PNR des Boucles de la Seine normande, PNR du Marais poitevin, PNR du Queyras). L'augmentation peut néanmoins s'expliquer par un transfert récent de l'animation d'autres structures vers les PNR, sans changement dans le nombre d'ETP affecté pour les sites. Il faut noter que **le turn-over sur les postes est important.**

Selon les territoires, le nombre d'ETP est jugé :

- suffisant, dans la mesure ou beaucoup d'actions liées à l'animation des sites (animation des MAEc, suivis naturalistes, etc.) sont réalisées par des prestataires, et

qu'il n'y a pas forcément le souhait de créer plus de postes pour des raisons de gestion de la ressource humaine (difficultés en cas de baisse de crédits) ;

- insuffisant pour répondre aux besoins des acteurs locaux: stimuler les actions de gestion (contrat Natura 2000), réaliser de l'animation foncière (morcellement important des parcelles...), suivre les travaux réalisés et leurs effets… Les actions menées sont en effet pilotées par les disponibilités budgétaires, plus que par la capacité à mener à bien un projet stratégique continu.

En phase de révision de DOCOB, le nombre d'ETPT peut sembler parfois limitant pour assurer un équilibre entre administratif (coordination et contractualisation) et terrain (études, suivis). Certains PNR arrivent néanmoins à mobiliser des ETP ponctuels pour la révision de DOCOB. D'autres n'ont plus d'ETPT Natura 2000 depuis cette année (PNR d'Oise Pays de France).

3.8. Financement de la politique Natura 2000

Introduction

Les travaux de la mission sur le financement de Natura 2000 mettent en évidence la difficulté à obtenir des données robustes sur le coût complet de la politique et sur son financement. Cette situation n'est pas propre à la France et la Cour des comptes européennes a fait le même constat pour les politiques en faveur de la biodiversité dans un rapport récent[96].

Compte tenu des incertitudes pesant sur certaines données et si une analyse plus précise est jugée nécessaire, la mission suggère que cette question du financement de la politique Natura 2000 fasse l'objet d'un audit interne au MEDDE.

Un bilan global

La période de programmation 2007-2013 vient de se terminer. Comme tous les paiements liés à cette programmation ne sont pas encore effectués, la mission a essayé de faire un bilan du financement de la politique Natura 2000 au cours de cette période sur la base des engagements.

Natura 2000

Engagements financiers sur la période 2007-2013

selon les sources de financements et les actions principales (en M€)

	FEADER	Autres financements nationaux	MAAF	MEDDE	Life+	FEDER	**Total**
MAET I1 mesures agroenvironne-mentales	310	223	231				**764**
DOCOB Elaboration et mise en oeuvre	49	6		135		2	**192**
Projets Life +		19		3	23		**45**
Contrats ni agricoles ni forestiers	20	1		26			**47**
Contrats forestiers	4			4			**8**
Total	**383**	**249**	**231**	**168**	**23**	**2**	**1056**

Sources : (1) Bilan PDRH 30/4/2015 MAAF/DGPE (Engagements)
(2) Bilan Natura 2000 sept 2015 DGALN/DEB/EN3 (Engagements)

Avertissements :

[96] CCE Rapport spécial 2014 N° 12 « Le FEDER finance-t-il efficacement la biodiversité »

- Les données de ce tableau **ne sont pas homogènes en raison de la diversité des sources** ;

- Les données de ce tableau **ne sont pas complètes** : les emplois au sein de l'Etat et de ses opérateurs ne sont pas pris en compte ni les frais généraux afférents des actions non fléchées « Natura 2000 » ; il peut s'agir par exemple d'actions des opérateurs du programme 113, d'inventaires ou de travaux méthodologiques, de mesures agro-environnementales non ciblées (ICHN, PHAE, MAET I2-eau ou I3-autres enjeux) ;

- Les données ci-dessus **ne traduisent pas une éventuelle évolution** des besoins et financements annuels ;

- Ce tableau est donc principalement destiné à donner **des ordres de grandeurs** des **montants** financiers qui sont en jeu et à **hiérarchiser** les postes de dépenses et les ressources mobilisées.

La difficulté à identifier le financement de Natura 2000

Emplois

Les postes de dépenses présentés dans le tableau 1 ne font pas apparaître le poste « coordination scientifique et technique » identifié dans les documents budgétaires du programme 113. À titre d'illustration, ce poste représente un ordre de grandeur de 1 M€ en AE et en CP pour l'année 2014. Ce poste peut être considéré comme compris dans le poste « DOCOB » dont il ne modifie pas l'ordre de grandeur.

Les MAET I1 sont des MAET ciblées sur les objectifs et mises en œuvre dans les sites Natura 2000. Ce traçage des MAET « par enjeu », n'a cependant pas été mis en œuvre dès le début du PDRH. Les données de bilan qui en résultent sont donc probablement des données par défaut. Par ailleurs d'autres MAE contribuent à N2000, comme, par exemple, des MAET I2 à enjeu DCE mises en œuvre dans des vallées alluviales ou des zones humides situées dans des sites N2000. La déprise agricole est dans certains cas un facteur de dégradation de l'état de conservation d'habitats et c'est même parfois le principal d'entre eux : dans ces situations des mesures non ciblées permettant de maintenir une activité agricole et évitant une intensification excessive de ses pratiques apportent une contribution aux objectifs N2000 (PHAE, ICHN).

Si la réalisation des DOCOB et leur animation sont plutôt bien tracées dans les données financières relatives aux fonds européens, elles ne le sont pas de façon complète dans les données dont a disposé la mission. C'est par exemple le cas dans les PO FEDER. Les données obtenues du CGET pour la période 2007-2013 reposent sur une extraction des opérations mentionnant dans leur description le terme « Natura 2000 » ; des opérations de portée plus large mais contribuant aux objectifs de N2000 ne sont donc pas prises en compte.

Ressources

La précision des montants de FEADER figurant dans le tableau ci-dessus n'est pas meilleure que celle du coût des actions qu'ils financent : par exemple, le FEADER des MAE autres que I1 n'est pas pris en compte.

Il en va de même pour le FEDER qui peut financer des investissements dans les trames verte et bleue ou encore des actions de connaissance non spécifiques à N2000 mais pouvant y contribuer. Ces actions ne sont pas identifiées.

La même remarque peut être faite pour les opérateurs du programme 113 dont la plupart interviennent dans la politique Natura 2000.

Les agences de l'eau ont inscrit certains de leurs crédits d'intervention dans le PDRH ou les PO FEDER. Ces contributions sont donc probablement incluses dans les ressources « Autres financements nationaux ». L'estimation de ces contributions, recueillie par la mission, se monte à 10-15M€ par an, soit 30 à 40% de ce poste de ressources.

Le poids des MAET

Les MAET I1 « enjeu Natura 2000 » représentent 75% des coûts.

La ressource fonds européens

Cette ressource est la principale dans le bilan global (40%). Le fonds mobilisé principalement est le FEADER (94 % du total des fonds européens).

Le FEDER apparaît globalement comme une ressource marginale. Il faut noter qu'il n'est pas mobilisé dans la plupart des régions mais qu'il apporte une contribution essentielle dans certaines d'entre elles.

Life+Nature constitue une ressource importante dans ce bilan. La mission a constaté que l'importance de cette ressource dans le financement Natura 2000 était jusqu'alors largement sous-estimée par les services. Il s'agit de l'action pour laquelle l'effet levier des crédits MEDDE est de loin le plus important : les 3 M€ d'engagement de crédits du MEDDE ont représenté 7 % des engagements totaux (45 M€) et 15 % des crédits européens du fonds Life+ (23 M€). L'analyse précise des autres contributeurs nationaux à ces actions n'a pas pu être conduite à terme. Il est probable qu'il est plus facile d'obtenir la contribution d'une collectivité ou d'un établissement public sur un projet Life+ que sur un projet étiqueté « Natura2000 ».

Un bilan qualitatif

Ce bilan qualitatif ne se prononce pas sur l'efficacité de ces financements au regard des objectifs de la politique. Il vise à donner des éléments de réponses aux questions suivantes :

- Les crédits programmés ont-ils été bien utilisés ?
- Quelles sont les difficultés pour utiliser les crédits ?

Exécution de la programmation

L'exemple des contrats forestiers.

Ces contrats sont financés dans le cadre de la mesure 227 du PDRH. Le PDRH a fait l'objet de 9 versions au cours de la période 2007-2013. Les montants programmés pour cette mesure 227 dans la V1 et dans la V9 sont présentés ci-dessous :

Mesure 227 « contrats forestiers »

Evolution des montants programmés dans le PDRH

(en M€)

	PDRH V1	PDRH V9	Evolution V1 - V9
FEADER	22,5	3,9	Divisé par 6
Contre partie nationale	18,5	2,9	Divisé par 6,5
Financement national additionnel (top up)	15	0,6	Passe de 28 à 8 % du total
Total programmé	56	7,4	Divisé par 7,5

Commentaires sur la programmation de la mesure 227 :

- Un montant important de FEADER a été « réservé » pour le financement de cette mesure N2000 dans la V1 du PDRH (22,5 M€) ;
- L'affichage d'un financement MEDDE important de 33,5 M€ n'est pas étranger à cette réservation ;
- L'exécution de la programmation peut être appréciée au travers des montants restants dans la V9 : 6 à 7 fois moins de crédits ont été utilisés que ceux qui avaient été programmés ;
- Les causes de cette mauvaise exécution sont multiples : mesures inadaptées ou insuffisamment attractives, mauvaise appréciation initiale des besoins, difficultés de gestion administratives des demandes, etc.
- Les conséquences pour l'atteinte des objectifs de conservation sont difficiles à évaluer; par contre il est probable que cette situation a fragilisé les demandes de crédits sur cette mesure dans la négociation des PDR 2014-2020.

Ces données relatives à la mesure 227 ont pu être comparées à celles des mesures 323A « réalisation et animation des DOCOB » et 323B « contrats ni agricoles ni forestiers ». S'agissant pour ces dernières de « sous-mesures » le bilan est moins précis et n'utilise pas les mêmes sources.

Evolution des maquettes financières du PDRH entre 2008 et 2015

(en M€)

	227B contrats forestiers			323A DOCOB			323B contrats ni ni			Total 3 mesures		
	03/06/08 *	30/09/15 **	Variation	03/06/08 *	30/09/15 **	Variation	03/06/08 *	30/09/15 **	Variation	03/06/08 *	30/09/15 **	Variation
FEADER	13,1	3,8		35,3	48,2		26,9	19,1		75,3	71,1	- 5 %
Cof Nat	10,7	3,1		35,3	47,2		26,6	18,7		72,6	69	
Top Up	2,4	0,9		14,6	6,8		10,3	6,6		27,3	14,3	
Total	26,2	7,8	**- 70 %**	85,2	102,2	**+ 20 %**	63,8	44,4	**- 30 %**	175,2	154,4	**-12 %**

* Synthèse des maquettes financières des volets régionaux du PDRH

** Suivi financier du PDRH (engagements)

Sur l'ensemble des 3 mesures prises en compte, on peut constater que le FEADER est globalement bien mobilisé : pour 75,3 M€ inscrits en programmation en juin 2008, 71,1 M€ ont été engagés (95%).

Cette bonne consommation a été permise par une réorientation des crédits des mesures « contrats » vers les mesures « DOCOB ». Cette correction de la programmation initiale en faveur de la mesure « réalisation et animation des DOCOB » s'explique principalement par l'importance de l'effort fourni au cours de cette période dans la réalisation des DOCOB. Le DOCOB une fois réalisé, entraîne automatiquement un besoin de financement pour l' « animation ». L'effet cumulé des deux explique la bonne exécution de cette mesure. Il n'en reste pas moins que, pendant cette période, le financement de l'animation apparaît comme prioritaire sur le financement des investissements en faveur de la préservation ou de l'amélioration de l'état de conservation des habitats et des habitats d'espèces.

Les difficultés de gestion administrative

Les mesures DOCOB et contrats font partie des mesures « FEADER hors SIGC » qui présentent les taux d'irrégularité les plus importants dans le PDRH et qui cumulent les difficultés administratives, comme :

- la nécessité de formaliser des conventions de paiement associé avec l'ASP ;
- des natures de dépenses qui sont connues pour faire l'objet de taux d'irrégularités importants (coûts internes) ;
- des bénéficiaires auxquels s'appliquent les règles de la commande publique ;
- ces bénéficiaires sont souvent des collectivités pour lesquelles les procédures de validation d'une convention de subvention peuvent être longues ;
- certaines collectivités sont cofinanceurs des actions. Dans ce cas il faut également s'assurer que les circuits de décisions soient bien respectés. Si ces circuits prennent du temps, le versement des aides FEADER s'en trouve retardé (le FEADER ne peut être versé qu'après paiement de la contribution nationale) ;
- la question délicate de la qualification des aides comme aides d'Etat ;
- une mécanique administrative lourde nécessaire pour récupérer du FEADER en face de dépenses internes des services (fonds de concours) ;
- des agents et des partenaires qui ne sont pas familiers des règles de gestion imposées pour les fonds européens, ces règles étant européennes ou nationales ;
- des dossiers peu nombreux gérés par des « fractions » d'agents ne permettant pas de développer et de maintenir un niveau adéquat de compétence de gestion.

Les corrections financières pour irrégularités

Les erreurs trouvées par les corps d'audit externes se traduisent par des corrections financières auprès du bénéficiaire et parfois de l'ensemble du programme.

Ces corrections financières ont marqué les esprits et ont conduit les services et les acteurs à adopter différentes stratégies :

- la sécurité : le bénéficiaire renonce aux aides pour ne pas être exposé aux contrôles externes ; une collectivité peut ainsi être incitée à ne pas prendre la présidence d'un copil pour ne pas être exposée aux risques de contrôle auxquels elle serait soumise en tant que maître d'ouvrage d'un DOCOB ;
- le renoncement au cofinancement FEADER : ce renoncement peut se faire à l'initiative du service gestionnaire qui préfère ne pas mobiliser de FEADER pour

le financement de structures qui ne maîtrisent pas suffisamment les risques d'irrégularités ;

- la concentration des aides sur des bénéficiaires solides ;
- la prise de risque maximale : les bénéficiaires ne sont pas ou sont mal informés de leurs obligations et les services instructeurs n'investissent pas dans les moyens nécessaires à une gestion sécurisée.

Le contrôle interne appliqué à la gestion de ces risques n'a pas été évoqué devant la mission.

La gestion budgétaire et comptable des crédits N2000 du programme 113

Les actions Natura 2000 sont gérées de deux façons différentes :

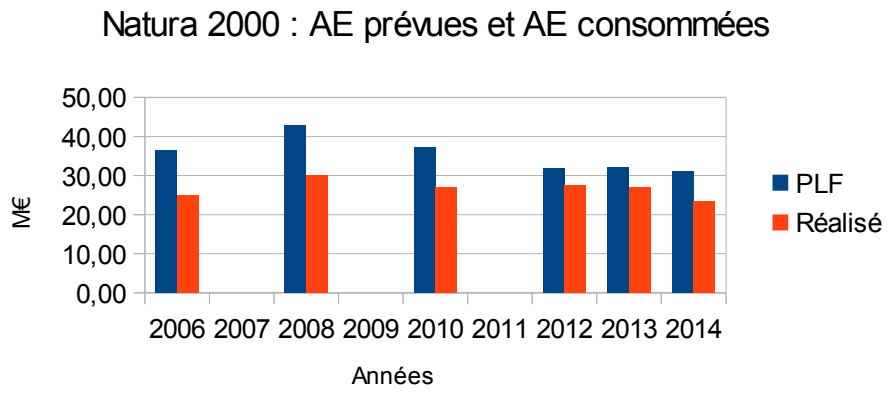
- La réalisation et l'animation des DOCOB est gérée dans des BOP déconcentrés. Pour appeler du FEADER, ces crédits sont gérés en « paiements associés » dans le cadre d'une convention signée avec les DRASP. L'ASP reçoit du RBOP (DREAL) les montants nécessaires aux paiements et gère le paiement concomitant du FEADER et des crédits MEDDE aux bénéficiaires après ordonnancement de la dépense par le RBOP.
- Les crédits MEDDE destinés à payer les contrats sont gérés dans le cadre d'un BOP central du programme 113. Une convention est signée avec l'ASP pour effectuer un paiement associé. Les demandes de contrats sont préparées au niveau régional, adressées au niveau central et traitées au fil de l'eau en respectant des enveloppes indicatives par région.

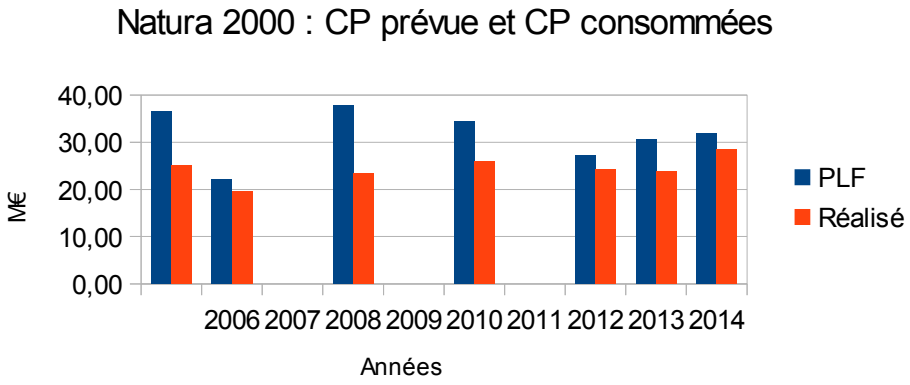
Exécution du budget

La mission a constaté que l'exécution du budget N2000 se traduisait par un taux important de non réalisation des AE et CP prévus au PLF. Le taux moyen « réalisé/PLF » sur la période 2006-2014 de l'action N2000 est comparé ci-dessous à deux autres actions du même programme, les parcs nationaux et les réserves naturelles nationales.

Evolution du montant réalisé par rapport au montant figurant au PLF (moyenne 2006 -2014)		
Action	AE	CP
N2000	- 24 %	- 20 %
Parcs Nationaux	0 %	- 5 %
Réserves Naturelles Nationales	- 16 %	- 12 %

Les données sur lesquelles reposent ces moyennes sont représentées ci-dessous :





Les restrictions budgétaires affectant les crédits Natura 2000

Au sein du programme 113, les crédits N2000 représentent le poste le plus important après les subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs. Contrairement aux SCSP, les dépenses N2000 ne sont pas des dépenses inéluctables au sens du décret 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (art 95).

Cette situation fait de ces crédits ceux qui sont les plus exposés aux restrictions. Les SCSP sont, par nature, davantage protégées que les crédits d'intervention ou d'investissement.

Le fait que ces crédits permettent de mettre en œuvre une politique européenne ne les protège pas des effets des gels et autres restrictions budgétaires.

Ces crédits ne sont pas inscrits au CPER, ce qui aurait pu les préserver un peu plus.

La programmation 2014-2020

Estimation des besoins

Les besoins N2000 on fait l'objet de plusieurs estimations prospectives. Dans les années 2000, les besoins au terme du déploiement du réseau étaient évalués de 300 à 350 M€ par an[97].

[97] Rapport Legrand 2003, Rapport de 5 inspections générales en 2006

Une estimation plus récente proposait un montant moyen de 578 M€/an pour la période 2008-2012[98].

La confrontation de l'estimation précédente avec les premiers bilans de consommations de crédits sur cette période (110 M€/an) a conduit à une révision des critères de projection des besoins dont le résultat était de 200 M€/an sur 2014-2020[99].

Un dernier exercice d'estimation se retrouve implicitement dans le document de cadrage national (DCN) des PDR (FEADER). En effet ce DCN prévoit, aussi bien pour les MAEc qui prennent la suite des MAET, que pour les mesures DOCOB et contrats, « un niveau d'intervention comparable du FEADER » à celui de la période 2007-2013.[100]

Cette programmation repose également sur les contributions nationales qui ont été notifiées par deux ministères : le MAAF prévoyant de consacrer 60 M€/ an en moyenne pour les MAEc, et le MEDDE annonçant 24,7 M€/an pour les DOCOB et les contrats.

L'ensemble de ces estimations confirment un maintien des ressources de financement pour N2000 sur 2014-2020. D'une estimation des besoins, on est donc arrivé à un cadrage des moyens résultant de disponibilités budgétaires.

Si on tient compte du fait que le DCN demande le cofinancement des crédits MAAF MAEc au taux maximum de 75 % par du FEADER, on obtient le maintien du financement MAEc N2000 en leur affectant 25 M€/an (25/(1-0,75) = 100, soit 700 M€ sur 7ans, à comparer aux 764 M€ engagés sur ces mesures de 2007 à 2013.

Négociation des maquettes des PDR

La mission n'a pas pu obtenir d'agrégation des données des PDR puisque ceux-ci étaient encore en cours de négociation une bonne partie de l'année 2015.

Dans les nouveaux PDR, le traçage des crédits consacrés à N2000 sera encore moins précis que sur 2007-2013. Alors que pour le PDRH, la Commission avait exigé ce traçage pour les MAET (enjeu I1), le nouveau règlement ne lui donne aucune base juridique pour l'exiger sur 2014-2020. Le seul suivi exigé sera fait à l'échelle de la mesure (mesure 10 = MAEc, sans distinction d'enjeu ou mesure 7 = patrimoine dans une acception très large) et à l'échelle des priorités (priorité 6 = biodiversité). En France, un accord informel de la Commission avec le MEDDE et le MAAF prévoit que le MEDDE fournira tous les ans des données régionales relatives à N2000 (surfaces sous contrat et crédits utilisés).

Le transfert de la compétence d'autorité de gestion des PDR et des PO Feder aux régions a suscité des inquiétudes quant à la programmation suffisante de fonds européens sur les mesures N2000 considérées comme une politique relevant de l'Etat. Les déplacements de la mission en régions ont cependant permis de constater que les services régionaux étaient en majorité satisfait des résultats de la négociation des maquettes financières. Dans certains cas, le FEADER attribué aux mesures N2000 par l'autorité de gestion correspondait aux demandes exprimées par les DREAL. Dans d'autre cas, les montants obtenus étaient inférieurs mais jugés néanmoins satisfaisants.

En Rhône-Alpes, l'enveloppe prévue sur la maquette (2,9 M€) est considérée comme insuffisante pour assurer les besoins sur la période. Le Conseil régional a en effet calé sa programmation sur la moyenne des engagements du programme précédent, ignorant de fait la montée en puissance des besoins, alors que de nouveaux DOCOB

[98] Questionnaire DGENV 2008

[99] Programme d'actions prioritaires N2000

[100] DCN1 § 2.3.2.1. p13 et § 2.3.2.4. p27

approuvés débouchent mécaniquement sur des contrats à financer. Il est difficile de faire la part entre une position "minimaliste " du Conseil régional, qui n'a pas fait d'effort particulier face à une politique de l'Etat, et un contexte plus global de difficultés de relations entre le Conseil régional, la DREAL et la DRAAF. Pour l'avenir, le Conseil régional se montre confiant dans la possibilité de dégager au fur et à mesure de la vie du programme des enveloppes complémentaires, et évoque déjà l'affectation récente de 1M€ dans ce cadre.

Négociation des maquettes des PO FEDER (PO FEDER-FSE)

Pour les PO FEDER, la situation est très différente. Ce fonds n'est mobilisé que dans très peu de régions pour financer N2000. Plusieurs régions ont essayé de mobiliser le FEDER pour la biodiversité en général ou pour N2000. Dans une enquête MEDDE auprès des DREAL en janvier 2015, seules trois régions ont signalé la mobilisation du FEDER pour N2000.

Dans un contexte de compétitions entre priorités au sein d'une enveloppe limitée (souvent 20 % du FEDER disponible hors « concentration thématique »), les arguments pour défendre d'autres priorités que la biodiversité ont été plus convaincants. Un interlocuteur régional de la mission a reconnu que face à la DG REGIO qui aurait affirmé : « on ne veut pas d'environnement », les négociateurs régionaux ont reculé (« on s'est moins battu »).

Dans les PO FEDER, et contrairement aux PDR FEADER, les crédits consacrés à N2000 pourront être suivis avec précision au travers d'une catégorie de dépenses dédiée (catégorie 86). Ce marquage a d'ailleurs permis à la DG REGIO de communiquer à la mission le bilan des montants de FEDER programmés dans cette catégorie dans chacun des PO français.

Le montant total prévu dans les PO pour 2014-2020 dans la catégorie 86 « N2000 » est de 13 M€. Il est nettement supérieur à celui que le CGET a identifié sur la période 2007-2013 (2M€). Il est probablement nettement plus faible que celui qui aurait pu être obtenu avec plus de force de conviction et d'arguments pour défendre les demandes.

Malgré la précision de la catégorisation des dépenses du FEDER, ce fonds contribuera probablement davantage à N2000 que le montant de 13 M€. D'autres financements soutenant la biodiversité (catégorie 85) contribueront à la politique N2000 au travers de mesures « horizontales » comme la TVB, les inventaires, les évaluations, la communication. Cette catégorie 85 représente un montant total de 274 M€. Comparée à l'estimation par le CGET de la contribution du FEDER à la protection de la biodiversité sur 2007-2013 (224 M€), ce montant représente une progression significative (+ 22%).

Même en dehors de ces deux catégories 85 et 86, la mission a constaté que des mesures comprises dans la concentration thématique pourront contribuer à N2000 (OT1 – Renforcer la recherche, le développement technologique et l'information), notamment pour soutenir les inventaires naturalistes et leur mise à disposition du public.

3.9. Évaluations d'incidences Natura 2000

Cette annexe repose essentiellement sur un retour portant sur tous les dossiers sur lesquels l'Ae (Autorité environnementale du CGEDD) a émis un avis. L'Ae devrait publier en 2016 une note synthétique reprenant plus en détail cet examen rétrospectif des dossiers examinés et présentant les enseignements qu'elle en tire. La présente annexe se limite à commenter les points les plus importants de ce retour d'expérience en cours, concernant les seuls dossiers relevant de la compétence de l'Ae du CGEDD. Elle ne présente donc pas un retour statistiquement représentatif de l'ensemble des évaluations d'incidences Natura 2000.

Spécificités des règles s'appliquant à l'évaluation des incidences Natura 2000

L'application à l'évaluation des incidences Natura 2000 des cadres de raisonnements habituels aux études d'impact peut rencontrer rapidement des limites, compte tenu de la spécificité des textes communautaires relatifs à Natura 2000[101] et des jurisprudences afférentes de la CJUE. Les spécificités liées à l'évaluation des incidences Natura 2000 portent notamment :

- sur des terminologies particulières qui ont des conséquences fortes sur la grille d'analyse des incidences : cf. par exemple l'effet significatif (à ne pas confondre avec l'effet notable de la directive « Projet »), et qui prend en compte la cohérence à l'échelle du réseau Natura 2000, apprécié après la prise en compte des mesures d'évitement et de réduction d'impact, mais avant toute mesure de compensation, ou bien encore l'intégrité d'un site ;

- sur l'application de grilles d'analyse différenciées au sein d'une même évaluation des incidences Natura 2000 selon les espèces et les habitats naturels : cf. la différence entre espèces ou habitats naturels d'intérêt communautaire, et espèces ou habitats naturel prioritaires[102] ;

[101] Directives et guides interprétatifs. Tout en reconnaissant le caractère indicatif des guides interprétatifs de la Commission européenne, la jurisprudence de la CJUE n'a jamais infirmé les orientations d'un guide, mais a surtout précisé en le durcissant le cadre interprétatif explicité par le guide.

[102] Le guide de la Commission européenne (« Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive habitats (92/43/CEE) », 2000) précise que les dispositions procédurales de l'article 6-4 sont d'interprétation stricte : « *L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à tous les sites abritant des habitats ou des espèces prioritaires, dès lors que ces habitats et ces espèces sont touchés. ». Dès lors « seules peuvent être invoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.* ».Concernant les habitats prioritaires, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne du 11 avril 2013 précise :« *Partant, si, à la suite de l'évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site, effectuée sur la base de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive «habitats», l'autorité nationale compétente conclut que ce plan ou projet entraînera la perte durable et irréparable de tout ou partie d'un type d'habitat naturel prioritaire dont l'objectif de conservation a justifié la désignation du site concerné comme SIC, il y a lieu de considérer qu'un tel plan ou projet portera atteinte à l'intégrité dudit site… Dans ces conditions, ledit plan ou projet ne saurait être autorisé sur la base de ladite disposition. Néanmoins, dans une telle situation, cette autorité pourrait, le cas échéant, octroyer une autorisation au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive «habitats», pour autant que sont remplies les conditions qui y sont fixées (voir, en ce sens, arrêt Waddenvereniging et Voge beschermingsvereniging, précité, point 60).* »

- sur une approche particulière des effets cumulés[103] à prendre en compte, pour tenir compte de la finalité de la désignation des sites Natura 2000 (l'état de conservation favorable des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation du site) et éviter un processus progressif et insidieux de dégradation ;

- sur le fait que le maître d'ouvrage doit lui-même conclure sur l'effet significatif ou non de son projet ou plan-programme, découlant non seulement des effets directs ou indirects propres au projet ou au plan-programme, mais aussi en prenant en compte les effets cumulés, sur la base d'une argumentation explicite. L'Ae est alors en position d'émettre un avis public sur la pertinence scientifique et technique de la totalité de l'argumentaire, une insuffisance dans l'argumentaire étant parfois susceptible de remettre en cause la vraisemblance de la conclusion ;

- sur la gestion de l'incertitude et l'application du principe de précaution[104], conduisant l'Ae à devoir, le cas échéant, faire porter son avis sur la certitude/incertitude quant aux conclusions d'une évaluation des incidences Natura 2000, dans un contexte juridique où l'autorité décisionnaire éprouvera probablement des difficultés à passer outre à une présomption, selon l'Ae, d'effet significatif, sans un important travail de contre-argumentation scientifique[105] ;
- sur le refus de droit par l'autorité décisionnaire, quelle qu'elle soit (État, collectivité territoriale, agence, …), de toute autorisation en cas d'effet significatif constaté ou présumé, sauf cas particulier prévu par l'article 6-4 et supposant des procédures particulières (avec trois conditions[106] à réunir simultanément pour passer outre à la conclusion automatique d'interdiction de droit du projet ou du plan-programme).

---

[103] Le guide interprétatif de la Commission européenne sur la gestion des sites Natura 2000 (« Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » (92/43/CEE) » : point 4.4.3) précise en effet : « *Bien que les plans et les projets déjà terminés ne soient pas couverts par les obligations en matière d'évaluation visées à l'article 6, paragraphe 346, il est important de prendre encore en compte ces plans et ces projets dans l'évaluation s'ils continuent à avoir des effets sur le site et laissent craindre une dégradation progressive de son intégrité.*

Ces plans et projets déjà terminés peuvent également soulever des aspects couverts par l'article 6, paragraphes 1 et 2, dès lors que le maintien de leurs effets entraîne la nécessité de prendre des mesures de conservation pour y remédier ou pour les combattre ou des mesures en vue d'éviter la détérioration des habitats ou la perturbation des espèces. »

Ceci conduit notamment à faire référence à l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation du site, à la date de la désignation du site comme ZPS (cas de la DO) ou de « reconnaissance » comme SIC (cas de la DHFF), et à apprécier les effets cumulés pérennes dans ce cadre.

[104] La jurisprudence de la Cour européenne de justice (CJUE) : l'arrêt Waddenzee : l'effectivité du principe de précaution (point 59) :"*Ainsi, aux termes de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, les autorités nationales compétentes, compte tenu des conclusions de l'évaluation appropriée des incidences de la pêche mécanique à la coque sur le site concerné au regard des objectifs de conservation de ce dernier, n'autorisent une telle activité qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude qu'elle est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité de ce site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets (voir, par analogie, l'arrêt du 9 septembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C 236/01, points 106 et 113).*" La Cour considère donc que l'autorisation ne peut être donné que lorsqu'on est certain scientifiquement de l'absence d'effets préjudiciables au site. »

[105] L'Ae a identifié au moins un cas où l'autorité décisionnaire anglaise est passé outre à un effet significatif présumé de l'autorité environnementale (en l'occurrence Nature England), sur la base d'une importante ré-expertise et contre-expertise indépendante des arguments de l'autorité environnementale.

[106] Cf. article 6-4 : « *Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées* ».

L'application aux projets

Des problèmes de forme : L'entrée en vigueur de l'obligation d'évaluation des incidences Natura 2000 (décret **n° 2010-365 du 9 avril 2010)** pour les projets date du printemps 2010 au plus tôt (en fonction de l'arrêté de mise à l'enquête publique en cas de DUP) ou de l'été 2010 (pour les demandes d'autorisation). Néanmoins jusqu'à la fin 2013, un nombre significatif de dossiers dont elle était saisie ne comprenaient pas cette évaluation. Même lorsqu'il existait un document (ou un chapitre de l'étude d'impact) dédié à l'évaluation des incidences, celui-ci ne satisfaisait parfois pas aux exigences du code de l'environnement, conduisant l'Ae à cibler ses recommandations sur la dimension formelle, plus que sur le fond des analyses.

Cette phase transitoire est désormais largement terminée, et les dossiers respectent généralement bien le cadre formel défini par le code de l'environnement. Les deux seuls points qui suscitent, de ce point de vue, encore parfois des recommandations de l'Ae portent :

- sur la cartographie des sites Natura 2000 au regard du projet, avec parfois également des problèmes de lisibilité et de légendes (et parfois même l'oubli d'un site) ;

- sur le fait que le maître d'ouvrage ne se prononce parfois pas clairement (voire pas du tout) sur la conclusion obligatoire indispensable à toute évaluation d'incidences Natura 2000 : y-a-t-il ou non effet significatif, avéré ou présumé ?

Parmi les problèmes de forme susceptibles de révéler des problèmes de fond, l'Ae a noté à plusieurs reprises des différences, voire contradictions, entre l'étude d'impact et l'évaluation des incidences Natura 2000. Ces différences peuvent porter sur les données sur lesquelles ces deux documents raisonnent, mais aussi sur la définition des travaux. Elles reflètent généralement le recours à des bureaux d'étude différents pour ces deux documents, sans que le MOA ait prêté une attention suffisante à la cohérence des approches au sein d'un même dossier soumis à l'avis de l'Ae, puis à l'enquête publique.

Comme pour une étude d'impact, une évaluation des incidences Natura 2000 doit prendre en compte non seulement les impacts pérennes du projet après sa mise en service, mais aussi ceux de la phase « chantier » qui peuvent induire des effets qui ne cessent pas nécessairement avec la mise en service du projet. Par ailleurs, à plusieurs reprises, l'Ae a demandé de prendre en compte un scénario accidentel vraisemblable (mentionné dans l'étude de danger ou l'étude de maîtrise des risques qui accompagne, pour certains projets, l'étude d'impact) pour apprécier ses incidences possibles sur l'état de conservation des espèces et des habitats naturels. Les modalités d'entretien normal (en dehors de tout travail de « gros entretien ») ont parfois des incidences potentiellement fortes sur l'état de conservation de certaines espèces ou de certains habitats naturels, qu'il convient de prendre en compte dans l'évaluation des incidences, en recherchant des mesures d'évitement ou de réduction d'impact. Enfin l'Ae a recommandé » une fois de prendre en compte les effets indirects non voulus d'un projet, comme, par exemple, les comportements incivils minoritaires mais probables découlant d'une fréquentation canalisée en bordure d'une zone abritant une espèce rare et fragile, alors que l'accès était précédemment le fait de rares promeneurs.

L'Ae a noté que certaines options rédactionnelles, probablement à visée didactique, peuvent conduire à compliquer en fait sérieusement la compréhension d'une

évaluation des incidences Natura 2000. L'éclatement d'une telle évaluation entre les différents chapitres de l'étude d'impact peut notamment conduire à perdre de vue les spécificités techniques et juridiques de l'évaluation des incidences Natura 2000, et à rendre difficile la bonne compréhension des raisonnements qui conduisent à la conclusion de l'absence d'effet significatif.

La nécessité d'argumenter : à la limite entre le fond et la forme, l'Ae est encore souvent amenée à réagir sur certaines évaluations d'incidences Natura 2000 qui s'arrêtent à la première étape prévue par le code de l'environnement, sans justifier pour autant l'absence d'incidences par autre chose que la distance entre le projet et le site Natura 2000 le plus proche. Sans contester a priori la légitimité possible de ce critère dans certains cas, l'Ae rappelle que l'article R.414-23 aborde de manière plus large les raisons qui peuvent expliquer un éventuel effet significatif du projet, en mentionnant en outre la topographie, l'hydrographie, le fonctionnement des écosystèmes, les caractéristiques du ou des sites Natura 2000 et leurs objectifs de conservation. En regardant les formulaires spéciaux de données (FSD) et les documents d'objectifs (DOCOB), l'Ae identifie assez souvent de possibles liens fonctionnels entre le site du projet et un ou plusieurs sites Natura 2000, pas nécessairement le plus proche (cf. notamment les ZPS, compte tenu du rayon de déplacement des oiseaux, notamment pour leur alimentation). De manière générale, le raisonnement en termes de fonctionnalité écologique est trop souvent absent de l'argumentaire conduisant le maître d'ouvrage à conclure négativement dès la première des quatre étapes possibles d'une évaluation d'incidences Natura 2000.

Lorsque l'évaluation d'incidences Natura 2000 aborde les étapes ultérieures prévues par le code de l'environnement, l'enjeu de l'argumentation concerne la démonstration de l'absence de doute raisonnable face à la conclusion sur l'absence d'effet significatif. Il est donc attendu une démonstration étayée qui articule les données du site (état initial), l'identification des impacts potentiels, l'examen de chacun de ces impacts potentiels pour établir s'ils sont vraisemblables, les mesures d'évitement et de réduction d'impact prévues par le MOA, la caractérisation de l'impact résiduel du projet (direct ou indirect, ….), seul puis cumulatif, et enfin la conclusion du MOA. Dans le raisonnement, l'Ae prend en compte le DOCOB, le meilleur état des connaissances disponibles sur ces espèces ou habitats naturels (via notamment les cahiers d'espèces ou d'habitats, publiés par le MNHN, mais également les références scientifiques complémentaires référencées par le MOA), l'état de conservation des espèces et habitats naturels examinés, et le cas échéant tout retour d'expérience précisément décrit et disposant d'un recul suffisant (avec identification des points communs et des différences de contexte) que le MOA souhaite citer. L'Ae peut accepter le « dire d'expert », dès lors que ces experts sont identifiés, qu'ils se sont exprimés par écrit de manière argumentée[107], et qu'ils peuvent être considérés comme neutres et crédibles dans le contexte à la fois local et national.

La qualité des inventaires naturalistes disponibles dans un site Natura 2000 peut être variable selon les espèces et les milieux naturels. La cartographie des habitats naturels et des habitats d'espèces peut être inexistante, grossière ou précise. Dans ce contexte, l'Ae considère qu'il n'est pas légitime que le maître d'ouvrage fonde ses analyses exclusivement sur les données publiques du site, sans avoir examiné préalablement à la fois les enjeux de son projet au regard des espèces et des habitats naturels du FSD, et le niveau de précision et de fiabilité des données naturalistes disponibles sur le site Natura 2000, afin de pouvoir apprécier objectivement la proportionnalité des efforts d'inventaire à consentir au regard des enjeux du site. Ce n'est que dans le cas où les données disponibles sur le site Natura 2000 peuvent être considérées comme fiables et précises qu'il est possible de ne pas effectuer

[107] Avec production en annexe de l'intégralité de leur contribution écrite.

d'inventaire naturaliste dans la partie de la zone d'étude qui est située dans un site Natura 2000 ; ceci doit alors être explicité dans le chapitre consacré aux méthodes. L'Ae prend notamment en considération le niveau d'échanges qui a pu avoir lieu sur ce point entre d'une part le MOA ou son bureau d'étude, d'autre part l'opérateur ou l'animateur du site, ou les scientifiques impliqués dans le suivi du site.

La prise en compte de l'état de conservation des populations ou des habitats naturels à une échelle supérieure à celle du site, pratiquement toujours omise : l'Ae constate que l'évaluation des incidences d'un projet sur l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation d'un site est quasiment toujours exclusivement ciblé sur ce qui est présent dans le seul site examiné, sans jamais prendre également en compte l'état de conservation de l'habitat naturel ou de la métapopulation, notamment à l'échelle de la zone biogéographique, de la France ou de l'Europe. Ce « silence » des évaluations d'incidences conduit donc inévitablement à minimiser les impacts d'un projet sur une espèce menacée ou sur un habitat naturel en forte réduction de surface à l'échelle biogéographique (état U2), en les « traitant » sur les mêmes bases qu'une espèce ou qu'un habitat naturel en état favorable (état FV). Prendre en compte les derniers résultats disponibles en matière d'état de conservation des espèces et des habitats naturels représenterait une piste d'amélioration significative de la qualité et de la crédibilité scientifique des argumentaires du raisonnement sur l'effet significatif.

Le cas particulier de la compensation : outre la nécessaire vigilance sur la qualification par le maître d'ouvrage des mesures de réduction d'impact, d'accompagnement et de compensation qu'il envisage, l'Ae veille à ce que l'effet significatif soit discuté avant toute mesure de compensation. Elle le rappelle le cas échéant.

Parallèlement à ce point méthodologique important du raisonnement sur l'effet significatif, il semble s'être assez largement développé une compréhension erronée sur la compensation en site Natura 2000. Si l'effet significatif doit impérativement être discuté avant toute mesure de compensation, il est néanmoins très surprenant de constater qu'un certain nombre de maîtres d'ouvrage en déduisent qu'en dehors du cas où un effet significatif est avéré ou présumé, il n'y a pas lieu d'envisager de mesures de compensation des atteintes au milieu naturel (espèces, habitats naturels, fonctionnalités écologiques) dans un site Natura 2000, hormis celles qui seront demandées au titre de la dérogation au régime de protection stricte des espèces protégées, ou en cas d'effet notable identifié par l'étude d'impact (mais généralement, pour les espèces et les habitats naturels relevant des annexes pertinentes de la DO et de la DHFF, l'étude d'impact renvoie vers l'évaluation d'incidences Natura 2000 pour déterminer s'il y a ou non besoin de compensation).

Certes l'immense majorité des espèces (de faune et de flore) qui ont justifié la désignation d'un site Natura 2000 bénéficie « également » d'un régime de protection stricte, et le dossier (souvent en cours de montage au moment de la DUP) sera examiné par le CNPN, mais généralement longtemps après que l'Ae ait publié son avis sur le dossier (dont l'évaluation des incidences Natura 2000). Mais l'Ae constate que le raisonnement relatif à la dérogation « espèce protégée » est nécessairement global à l'échelle d'un projet, et déborde donc très généralement du site Natura 2000, sans raisonner la compensation dans le cadre des obligations relatives au maintien (et le cas échéant à la restauration) de l'état de conservation favorable au sein du site Natura 2000. Par ailleurs la compensation, même pour un effet non significatif, est actuellement la seule piste identifiée par l'Ae pour prévenir un effet de dégradation insidieuse au sein d'un site Natura 2000, du fait des effets cumulés de projets,

d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations depuis la date de désignation du site comme ZPS ou pSIC.

Par ailleurs la localisation assez fréquente, hors du site Natura 2000, des mesures compensatoires découlant de la dérogation « espèces protégées » pour une atteinte dans le site semble à l'Ae contraire à la logique du site. Par ailleurs les habitats naturels ne bénéficient pas d'une telle procédure. Enfin les espèces et habitats naturels « autres » que ceux qui ont justifié la désignation du site, sont souvent oubliés dans la réflexion sur le besoin de compensation. L'Ae a eu l'occasion de rappeler que cette compréhension erronée de la compensation en site Natura 2000 ne peut qu'aboutir progressivement à une dégradation de la qualité du site, non conforme au devoir de la France de garantir le maintien et, si possible, la restauration de l'état de conservation du site.

Enfin, en l'absence de dispositions explicitement contraires dans un texte juridiquement contraignant, l'Ae n'estime pas irrecevable la localisation dans un site Natura 2000 de mesures de compensation d'atteintes au milieu naturel constatées hors d'un site Natura 2000, dès lors qu'elles contribuent à la restauration de l'état de conservation dégradé d'une espèce ou d'un habitat naturel qui a justifié la désignation du site, et qu'une telle mesure de restauration a bien été prévue par le DOCOB. Par ailleurs, elle raisonne préférentiellement en termes de fonctionnalité écologique, et peut donc comprendre le bien fondé, s'il est expliqué, de compenser l'atteinte à l'habitat d'une espèce par une amélioration d'un autre type, de la fonctionnalité de l'habitat d'espèce.

Les effets cumulés : l'Ae constate l'absence de base de données opérationnelle au sein de l'administration pour identifier toutes les autorisations, soit accordées sur un site Natura 2000, soit susceptibles d'affecter ce site. Cette situation représente clairement un handicap à la fois pour le maître d'ouvrage et pour l'Ae pour apprécier les effets cumulés, et donc potentiellement l'effet significatif ou non du projet examiné. D'ailleurs l'Ae constate que la très grande majorité des évaluations d'incidences Natura 2000 reproduisent l'approche « limitative » de l'effet cumulé qui figure dans l'étude d'impact, c'est-à-dire strictement limitée aux projets qui ont fait l'objet soit d'une étude d'incidences au titre de l'article R.214-6 et d'une enquête publique, soit d'une étude d'impact et d'un avis d'une autorité environnementale.

Lorsque cette approche restrictive lui semble manifestement empêcher d'apprécier correctement l'ampleur des effets cumulés sur l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation d'un site, l'Ae émet une recommandation de prendre en compte dans l'évaluation les plans et projets qui continuent à avoir des effets sur le site et laissent craindre une dégradation progressive de son intégrité, en remontant au moins à la date de désignation du site en droit national (ZPS) ou d'envoi à la Commission européenne d'une pSIC. Sur de vastes écosystèmes complexes, comme des estuaires, elle recommande en outre de privilégier une analyse des incidences cumulées sur les grandes fonctionnalités écologiques, plutôt que de chercher à développer une approche des effets cumulés par espèce ou par habitat naturel.

* * *

3.10. Enjeux de possibles mesures sylvo-environnementales

Une revendication ancienne des gestionnaires forestiers est d'avoir accès à des modalités contractuelles du même type que les MAE pour les agriculteurs. Il s'agit d'obtenir une rémunération en contrepartie d'un mode choisi de gestion des forêts qui, de fait, ne maximise pas le revenu et fait une certaine place modulable, au sein d'une gestion multifonctionnelle productive de bois, à des objectifs environnementaux, comme, par exemple, le bon état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation d'un site Natura 2000.

La demande de création de contrats sylvo-environnementaux n'identifie jamais l'itinéraire sylvicole de référence (ou la typologie des itinéraires sylvicoles de référence, selon une segmentation des cas de figure pouvant justifiant un tel outil), par rapport auquel il serait possible de définir l'effort supplémentaire de prise en compte des objectifs Natura 2000, et donc les sur-coûts afférents. Il existe d'ailleurs des opinions variées sur ce que pourrait être ces itinéraires sylvicoles de référence.

Le ministère chargé des forêts n'identifie pas le besoin de créer une telle mesure, et n'estime pas de sa responsabilité d'en assumer les conséquences budgétaires si une telle décision devait être prise. Le ministère chargé de l'environnement, dans le cadre de ses contrats forestiers Natura 2000, a mis sa priorité sur la rémunération du manque à gagner découlant d'options strictement « non productives », comme, par exemple, la création d'îlots de sénescence. C'est ce pourquoi la France a choisi de ne pas activer, au sein du FEADER, la mesure permettant le financement des contrats sylvo-environnementaux, et de se limiter à activer la mesure concernant les investissements non productifs.

La mission note que le besoin de telles mesures sylvo-environnementales n'est actuellement pas identifié par le MEDDE, mais que celui-ci ne s'est pas non plus donné les moyens d'évaluer la suffisance des outils actuels pour atteindre les objectifs Natura 2000 dans les sites majoritairement forestiers. Elle constate également qu'au moins dans certains cas, la demande de ces mesures découle, pour tout ou partie, de la rédaction de DOCOB qui vont parfois « loin » dans la description des orientations sylvicoles, soit positivement (ce qui est préconisé), soit négativement (ce qui ne semble pas compatible avec l'atteinte des objectifs), en raisonnant plus en termes de « moyens » à mettre en œuvre qu'en identifiant les « résultats » minimaux à atteindre.

Dans ce contexte, la mission identifie, dans les débats relatifs à la création éventuelle de mesures sylvo-environnementales justifiées par Natura 2000, trois grandes questions inextricablement liées :

- celle de l'internalisation des externalités négatives de la production de bois, notamment sur certains segments de la biodiversité : cette approche relève soit de la réglementation, soit d'une éco-conditionnalité aux aides publiques, soit d'un accompagnement contractuel par toute politique publique encourageant de facto l'expression de ces externalités négatives. En tout état de cause, le ministère chargé des forêts peut légitimement apprécier, selon ses propres grilles d'évaluation, l'importance plus ou moins grande de ces externalités négatives dans leurs effets au regard de Natura 2000, mais si elles étaient établies, il ne pourrait dégager sa responsabilité dans la recherche de solutions d'évitement, de réduction des impacts et, le cas échéant, de compensation dans les sites Natura 2000, pouvant éventuellement passer par la création de mesure sylvo-environnementales ;

- celle des conditions à réunir pour garantir l'atteinte d'un objectif de maintien ou de restauration du bon état de conservation, dès lors qu'il serait identifié que la rémunération du manque à gagner découlant d'options incompatibles avec la production de bois ne suffirait pas à garantir ce résultat dans les forêts gérées pour la production de bois : cette approche relève soit de la réglementation (mais présentement incompatible avec les principes fondateurs du modèle Natura 2000 à la française), soit de mesures contractuelles à définir. En tout état de cause, le ministère chargé de l'environnement peut légitimement apprécier le besoin plus ou moins grand d'intervenir au-delà de la seule rémunération du manque à gagner découlant d'options incompatibles avec la production de bois, mais si ce besoin se trouvait établi par une évaluation des trajectoires des sites Natura 2000 concernés, il ne pourrait dégager sa responsabilité dans la création d'un tel outil contractuel ;

- celle de la définition d'une ou plusieurs trajectoires de référence des peuplements gérés pour la production de bois, en prenant vraiment au sérieux les implications, en matière de gestion, de la référence à une gestion durable des forêts (Cf. notamment les garanties de gestion durable du code forestier), au regard notamment de la définition européenne de la gestion durable des forêts (résolution H1 de la conférence d'Helsinki, qui engage la France). Ces trajectoires de référence sont indispensables pour définir ce qui peut ressortir d'une mesure sylvo-environnementale à rémunérer. La mission constate qu'il existe une riche pluralité d'approches dans ce domaine, et la très forte probabilité pour que les deux ministères peinent à trouver des accords, sans même évoquer les positions des différentes parties prenantes forestières.

La mission recommande aux deux ministères de poursuivre leur réflexion de manière séquencée :

- mener une évaluation contradictoire entre scientifiques naturalistes et experts en gestion sylvicole (selon la logique des cahiers d'habitats) sur la manière dont les trajectoires constatées sur les sites Natura 2000 majoritairement forestiers pourraient poser des problèmes que la seule rémunération du manque à gagner découlant d'options incompatibles avec la production de bois ne peut résoudre

- en cas de besoin avéré d'aller au-delà des options actuelles, examiner avec les mêmes experts ce qui relève de possibles effets collatéraux négatifs de la politique forestière, et ce qui relève d'une politique volontariste de maintien ou de restauration de l'état de conservation des espèces et des habitats qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 à enjeux forestiers ;

- sur cette base, tenter de formaliser les trajectoires de référence à partir desquelles raisonner des mesures sylvo-environnementales, et les contributions respectives des deux ministères à leur financement.

4. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	*Signification*
AAMP	Agence des aires marines protégées
AE	Autorité environnementale
AFB	Agence française pour la biodiversité
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARS	Agence régionale de santé
ASP	Agence de services et de paiement
ATEN	Atelier technique des espaces naturels
BBZ	Budget base zéro
CBN	Conservatoire botanique national
CEN	Conservatoire des espaces naturels
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNB	Comité national de la biodiversité
CNPF	Centre national de la propriété forestière
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
CNS	Comité national de suivi
COPIL	Comité de pilotage
CPIE	Centre permanent d'initiatives pour l'environnement
CPRN	Commission permanente des ressources naturelles
CRB	Comité régional biodiversité
CREN	Conservatoire régional des espaces naturels
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
CTEDB	Centre thématique européen pour la diversité biologique
DCE	Directive cadre sur l'eau
DCSMM	Directive cadre stratégie milieu marin
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Acronyme	*Signification*
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DHFF	Directive habitats, faune, flore
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DO	Directive Oiseaux
DOCOB	Document d'objectifs
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUP	Déclaration d'utilité publique
EIN	Evaluation des incidences Natura 2000
ENS	Espace naturel sensible
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETP	Equivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNC	Fédération nationale des chasseurs
FNCOFOR	Fédération nationale des communes forestières
FNE	France nature environnement
FNPNR	Fédération nationale des parcs naturels régionaux
FNPPR	Fédération nationale de la propriété privée rurale
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FPF	Forêt privée française
FSD	Formulaire standard de données
GIP	Groupement d'intérêt public
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IGPEF	Ingénieur général des ponts des eaux et des forêts
IOTA	Installations, ouvrages, travaux, activités
IPEF	Ingénieur des ponts des eaux et des forêts
JA	Jeunes agriculteurs
LPO	Ligue de protection des oiseaux
MAAF	Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt
MAE	Mesure agro-environnementale
MAEc	Mesure agro-environnementale et climatique

Acronyme	*Signification*
MAET	Mesure agro-environnementale territorialisée
MEDDE	Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie
MISEN	Mission inter-services de l'eau et de la nature
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
PAEC	Projet agro-environnemental et climatique
PLU	Plan local d'urbanisme
PN	Parc national
PNF	Parcs nationaux de France
PNM	Parc naturel marin
PNR	Parc naturel régional
RNF	Réserves naturelles de France
RNN	Réserve naturelle nationale
RNR	Réserve naturelle régionale
SAU	Surface agricole utile
SCAP	Stratégie de création d'aires protégées
SDEN	Sous-direction des espaces naturels
SDPVEM	Sous-direction de la protection et de la valorisation des espèces et de leurs milieux
SIC	Site d'intérêt communautaire
SIG	Système d'information géographique
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SPN	Service du patrimoine naturel
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
TFNB	Taxe sur le foncier non bâti
TVB	Trame verte et bleue
UT	Unité territoriale
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique
ZPS	Zone de protection spéciale
ZSC	Zone spéciale de conservation