

NATURA 2000 : UN BILAN POSITIF MAIS DES PERSPECTIVES INCERTAINES. EXEMPLE DU DÉPARTEMENT DE LA LOIRE

MANUEL FULCHIRON

Le 21 mai 1992 naissait le principe d'un réseau écologique européen au sein de l'Union européenne. Cette approche nouvelle de la conservation de l'environnement n'a pas été comprise de la même manière par tous les acteurs du monde rural et a engendré de vifs conflits. Aujourd'hui, cependant que la France est condamnée par la Cour de justice européenne pour insuffisance de désignation de sites, la mise en place du réseau Natura 2000 constitue une priorité pour les services déconcentrés de l'État. Dans le même temps, le gel budgétaire national réduit leurs crédits spécifiques de manière drastique. Sept ans après un premier bilan dressé par Rameau (1997), il est intéressant pour les gestionnaires d'espaces naturels, forestiers en particulier, de faire le point sur l'avancement de la procédure et de pouvoir en tirer les enseignements nécessaires en vue de la gestion sociale et écologique des sites Natura 2000.

Quels sont les fondements du réseau Natura 2000 ?

Comment la France a-t-elle pris le retard qui lui a valu récemment sa condamnation ?

Comment, finalement, le choix de la concertation fait-il l'unanimité chez les acteurs locaux et permet-il aujourd'hui d'avancer rapidement dans la construction du réseau ?

Enfin, alors que le dispositif est en place pour finaliser le réseau et établir la gestion conservatoire des sites en parfaite concordance avec l'ensemble des partenaires, quelles sont les conséquences possibles de la réduction actuelle du fonds français de financement de ce programme ?

Nous chercherons à apporter des réponses à ces questions à la lumière de l'expérience acquise à la Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt de la Loire.

LES PRINCIPES FONDATEURS DU RÉSEAU NATURA 2000

Dès l'établissement du traité de Rome, le 25 mars 1957, les six États fondateurs de la Communauté économique européenne reconnaissent la dimension internationale à donner à la politique de préservation de l'environnement. On y retrouve notamment la nécessité d'intégrer l'environnement aux autres politiques sectorielles et de prendre en compte les spécificités locales. Dans les décennies suivantes, la prise de conscience de l'importance de l'environnement à l'échelle internationale devient de plus en plus sensible.

La Communauté européenne, qui souhaite concrétiser sa politique de l'environnement, notamment suite à la convention de Bonn, adopte le 2 avril 1979 une première directive environnementale dite directive "Oiseaux". Ce texte qui vise la conservation des oiseaux sauvages prévoit la création d'un "réseau cohérent" d'habitats préservés coordonné par la Commission européenne et constitué de zones de protection spéciale (ZPS).

Treize années plus tard, la directive “Habitats” du 21 mai 1992 reprend à la fois les principes de la convention de Berne et les avancées des années 1990 sur la biodiversité, notamment les travaux préparatoires au “sommet de la Terre” de Rio de Janeiro de 1992 (Aulong, 2002). Ce deuxième pilier de la politique européenne de la biodiversité précise la notion de réseau abordée dans le texte de 1979. Visant un ensemble large d’habitats naturels et d’espèces menacées non concernées par la directive de 1979, la directive “Habitats” définit un réseau écologique européen. Constitué des zones de protection spéciale définies dans la directive “Oiseaux” et des zones spéciales de conservation (ZSC) définies dans la directive “Habitats”, ce réseau s’appellera “Natura 2000”.

Les deux textes fondateurs laissent aux États membres la liberté des moyens à mettre en œuvre pour aboutir aux objectifs communautaires. La détermination des habitats et espèces nécessitant des mesures spéciales de conservation est réalisée par région biogéographique. Au total, ce ne sont pas moins de 230 habitats et 508 espèces menacées que l’Europe se donne l’ambition de conserver, voire de restaurer. Un échéancier est par ailleurs fixé dans la directive “Oiseaux” et surtout dans la directive “Habitats”. Si, en 1979, un « *délai de deux ans* » est donné aux États membres pour mettre en œuvre la directive, le texte de 1992 est beaucoup plus précis :

- avant 1994 : transposition en droit national de la directive,
- avant 1995 : établissement des listes nationales de propositions de sites à intégrer au réseau,
- avant 1998 : validation des propositions de sites par la Commission européenne,
- avant 2004 : désignation des ZSC et des ZPS (création du réseau),
- à partir de 2004 : évaluation tous les six ans de l’application des directives.

En contrepartie de l’obligation faite aux États membres de préserver des espaces naturels ou semi-naturels, un système de cofinancement européen des coûts liés à leur gestion conservatoire est prévu. En effet, aussi bien dans la directive de 1979 que dans celle de 1992, le principe d’une gestion des sites est affirmé, les mesures devant tenir compte des « *exigences économiques, sociales, culturelles et régionales* ». Cette approche diffère largement des stratégies de conservation de la nature que représentent les réserves intégrales, les réserves naturelles ou les

Directive	Texte européen qui impose aux États membres un objectif en les laissant souverains quant au choix des moyens à mettre en œuvre (financiers, réglementaires, etc.)
Régions biogéographiques	Grands ensembles homogènes sur le plan écologique sur la base desquels sont étudiés les habitats de l’Union européenne
ZICO	Zone importante pour la conservation des oiseaux, élément d’inventaire scientifique
ATEN	Atelier technique des espaces naturels, GIP, assure une coordination et une formation des gestionnaires des espaces naturels
FEDER	Fonds européen de développement des espaces ruraux – géré par les préfetures de région
LIFE	L’instrument financier pour l’environnement, fonds européen réservé aux programmes environnementaux à caractère novateur – géré par la Commission européenne
CAD	Contrat d’agriculture durable, outil d’intervention financière sur des terrains agricoles afin de répondre à des enjeux environnementaux - exemples d’enjeux : pollution par les nitrates, conversion à l’agriculture biologique, document d’objectifs Natura 2000
Leader +	Programme européen visant à encourager des modèles novateurs de développement rural intégré et durable

parcs nationaux, alors plus utilisées en France (Barthod *et al.*, 2003). Le cofinancement communautaire prévu est particulièrement justifié car la biodiversité européenne dépend inégalement des États — la France est concernée par 80 % des habitats et 30 % des espèces de la directive “Habitats” — (Courrier de la Nature, in : Rameau, 1997).

Le réseau Natura 2000 correspond donc à une politique très innovante de la conservation de la biodiversité. D'une part, son extension géographique permet de prendre des mesures cohérentes sur tout le territoire de l'Union européenne, échelle de gestion suffisante pour la conservation de la majorité des espèces et habitats. D'autre part, une prise de conscience que certains milieux résultent d'une occupation humaine multiséculaire a eu lieu, posant ainsi le maintien d'activités antérieures comme mode de gestion possible de certains habitats (Barthod *et al.*, 2003). Dans cette optique, des dispositifs incitatifs sont nécessaires dans le cas d'activités n'ayant plus leur place dans le contexte socio-économique actuel. Ce dernier aspect, qui doit se traduire de manière très concrète sur le terrain, nécessite donc une communication de qualité auprès des acteurs locaux afin que chacun s'approprie la philosophie du réseau Natura 2000, puis participe à sa gestion.

Il devient donc envisageable, sous réserve d'obtenir l'adhésion des partenaires locaux, d'appliquer une telle gestion intégrée à de nombreux milieux naturels. La gestion des espaces interstitiels étant indispensable pour créer un continuum biologique entre les sites à protéger, on peut ainsi imaginer aboutir à un système optimal de gestion de la biodiversité (Rameau, 1997).

1992-1996 : LA TENTATIVE TECHNOCRATIQUE ET L'ÉCHEC DES EFFORTS LOCAUX FACE À LA CONTESTATION NATIONALE

On l'a vu, le calendrier prévu est précis. En 1992, les deux premières actions à mener sans délai sont la transposition en droit national des principes de la directive “Habitats” ainsi que la préparation de la liste des sites susceptibles d'être intégrés au réseau Natura 2000. Si, pour la directive “Oiseaux”, l'inventaire des ZICO réalisé en 1992 fournit une base d'information robuste, l'état des connaissances sur les habitats d'importance communautaire est plus limité. En Rhône-Alpes, c'est au Conservatoire régional des Espaces naturels (CREN) que la DIREN va confier, en 1993, la réalisation de l'inventaire des sites abritant des habitats ou espèces visés par la directive “Habitats”. Les travaux aboutissent début 1994 à la cartographie de 128 sites couvrant 22 % de la surface régionale, soit pour le département de la Loire 15 sites représentant 18 % du territoire départemental. Il faut signaler qu'au cours de cet inventaire, les habitats ont été considérés dans leur fonctionnalité. Cette approche a inclus les zones d'influence écologique des habitats d'intérêt communautaire au sens strict, qui représentaient, isolés, 3,3 % de la surface du département.

Après l'avis favorable du Conseil scientifique régional du Patrimoine naturel (CSRPN) sur l'inventaire réalisé, la concertation est engagée au niveau départemental avec la constitution d'un comité de pilotage associant services de l'État, Conseil général, Association des maires de France, représentants des enjeux socio-économiques — agriculteurs, chasseurs, forestiers, pêcheurs, protecteurs de la nature — et scientifiques. Ce n'est qu'une fois l'examen réalisé par ce comité et son avis rendu que l'inventaire est transmis au ministère chargé de l'Environnement en 1995.

Parallèlement, la réflexion sur la transposition des directives aboutit le 5 mai 1995 à un décret pris suite à la loi “Barnier” de février 1995 sur la protection de l'environnement. Le texte prévoit notamment une conférence régionale Natura 2000 présidée par le préfet et une consultation des maires des communes concernées par des projets de sites avant transmission à la Commission européenne.

Le préfet de la Loire engage les consultations prévues dès la validation des propositions par le Muséum national d'Histoire naturelle, soit au début de l'année 1996. Le retard par rapport à l'échéancier de la directive "Habitats" reste alors limité et le niveau de concertation locale dans le département de la Loire est bon. Cependant, le climat des réunions locales dans d'autres départements voisins tels que l'Ardèche est déjà très tendu. La forte implication sur le terrain de la DDAF de la Loire avec la DIREN et les résultats obtenus localement ont atténué la perception du mouvement contestataire qui naissait en même temps au niveau national.

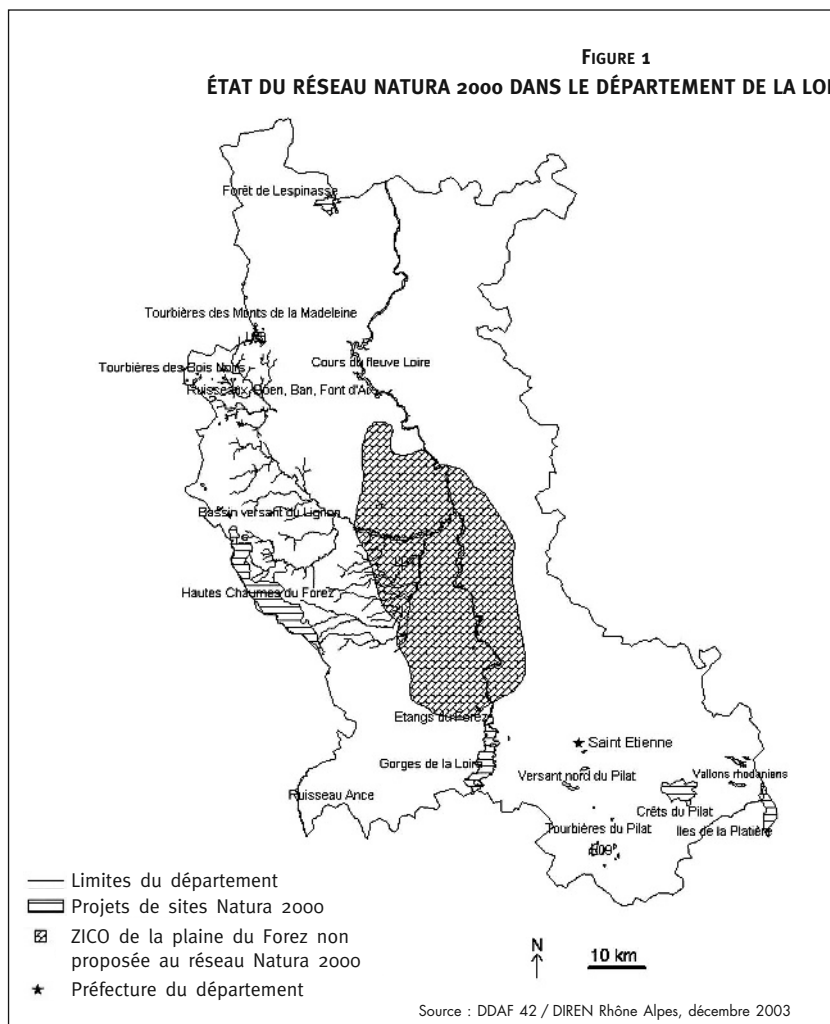
En effet, les acteurs de l'espace rural, pour qui cette ^{nième} procédure d'initiative « très urbaine » arrive au mauvais moment, réagissent fortement au "chantier" Natura 2000. Les craintes d'une remise en cause des modes de production agricole ou de loisirs, d'une réglementation environnementale trop lourde et de l'« Europe » en général aboutissent à la déclaration nationale du "groupe des 9". Expriment l'opinion de neuf organismes représentant agriculteurs, forestiers privés et communes forestières, chasseurs, pêcheurs, propriétaires, ce mouvement de contestation conduit le gouvernement à suspendre la procédure en juillet 1996. Les consultations non achevées le resteront, les mots d'ordre nationaux réduisant à néant les efforts locaux.

Cette première phase de mise en œuvre de la directive "Habitats" s'achève donc sur un échec. Il apparaît clairement aujourd'hui que la communication et la concertation ont fait défaut dans la gestion de ce dossier touchant à l'espace rural et dans lequel le jeu d'acteurs était probablement sans précédent : les acteurs économiques (agriculteurs, forestiers et propriétaires) ont été rejoints par les acteurs "sociaux" (chasseurs, pêcheurs). Le contexte décrit plus haut n'a fait qu'accroître la mobilisation qui a finalement eu raison du travail d'information qui avait déjà été mené sur le terrain. Les agents chargés du dossier dans les services déconcentrés n'ont pu que constater la ruine de leurs efforts.

1997-2002 : LE LENT APPRENTISSAGE DE LA CONCERTATION

En 1997, alors que la France traverse des périodes électorales importantes, le temps continue de s'écouler et le délai pour construire le réseau Natura 2000 de courir. Ayant obtenu des précisions sur la procédure au travers d'un memorandum adressé à la Commission européenne, le Premier ministre autorise la relance de la procédure. Entre autres points, le gouvernement s'est assuré que les activités humaines pourraient perdurer dans les sites du réseau et que la conservation pourrait être assurée par des mesures contractuelles plutôt que réglementaires (Sénat, 1997). L'objectif affiché par la ministre chargée de l'Environnement est de proposer 2,5 % du territoire (à comparer aux 20 % de 1995). Les nouveaux périmètres se limitent strictement aux habitats de la directive, excluant les zones d'influence écologique prises en compte lors de la première phase. Il est ensuite demandé aux préfets de proposer, sur des bases scientifiques, en priorité les sites dits "verts", du fait de leur statut antérieur favorable (réserve, parc, etc.) ou de l'existence d'un large consensus local (les autres sites étant classés orange ou rouge en fonction du contexte local). La prudence reste donc de mise sur ce dossier difficile. Le réseau du département de la Loire, transmis début 1998, comprend alors 15 sites représentant 2,7 % de sa surface : des tourbières, des ruisseaux à écrevisses, le lit mineur de la Loire, des prairies et hêtraies d'altitude, une chênaie. À noter que la plaine du Forez, ZICO importante mais "classée rouge" du fait de forts conflits sur fond d'enjeux cynégétiques, ne fait pas l'objet d'une proposition de site, à l'encontre de l'avis de la Commission européenne (cf. figure 1, p. 256).

La procédure est donc remise sur les rails, avec beaucoup plus de modestie qu'au départ, et en redéfinissant l'information et la concertation locales *a priori* comme pierres d'angles du dispositif.



Le document d'objectifs

Si la consultation des élus suivant les termes du décret de 1995 correspond à l'approche initiale de la concertation dans le dossier "Natura 2000", les documents d'objectifs vont constituer le lieu essentiel de la concertation "de terrain". En 1998, l'ATEN publie un guide méthodologique à partir d'une expérimentation menée sur 37 sites (Valentin-Smith et al., 1998). Le préfet débute alors la constitution des comités de pilotage de site comprenant des représentants de tous les enjeux présents localement : élus, agriculteurs, pisciculteurs, sylviculteurs, propriétaires, usagers de loisirs – chasseurs, pêcheurs, randonneurs, etc. –, associations de protection de la nature, et scientifiques – CSRPN –. Ces comités sont chargés d'établir un état des lieux des habitats et espèces et des facteurs influençant leur conservation, et d'en déduire les actions nécessaires à la bonne conservation des éléments d'intérêt communautaire en tenant compte des usages de l'espace existants. Ces comités proposent au préfet un opérateur technique chargé de réaliser les études sous son contrôle et suivant la méthodologie établie par l'ATEN.

Cette approche doit permettre, d'une part, d'élaborer un consensus autour d'un site dont les richesses écologiques sont identifiées et, d'autre part, par une ouverture large du comité de pilotage, d'assurer la validité des actions proposées au regard des enjeux écologiques et des enjeux socio-économiques. Dans les faits, les représentants des usagers se mobilisent souvent fortement, dans la continuité de l'épisode de 1996 (cf. paragraphe p. 254), et les enjeux socio-économiques sont bien pris en compte dans les programmes d'action. La validation de l'inventaire scientifique et de la cartographie des habitats est effectuée par le conservatoire botanique national compétent (celui du Massif central dans notre cas). Ceci donne une assurance quant à la qualité de l'état initial qui servira à l'évaluation des sites (cf. paragraphe p. 252). En revanche, le CSRPN n'a vu son rôle précisé que récemment dans le décret relatif à ses missions (décret n° 2004-292 du 26 mars 2004). Il serait souhaitable que cette instance puisse être plus mobilisée à l'avenir, tant sur les aspects d'inventaire lorsqu'une extension du site est envisagée, que sur les mesures de gestion projetées pour lesquelles la bibliographie manque parfois.

L'État, maître d'ouvrage de la procédure, est le financeur principal, voire exclusif dans la grande majorité des cas. Des crédits sont identifiés et réservés à cette fin dans le budget du ministère chargé de l'Environnement. L'enjeu de taille consiste à réaliser un maximum de documents d'objectifs avant fin 2004 afin de pouvoir désigner en ZSC et ZPS des sites pour lesquels la concertation aura abouti à un plan de gestion consensuel.

Du choix de l'opérateur

L'administration porte une responsabilité particulière au stade initial de la désignation de l'opérateur et de l'établissement de son cahier des charges en accord avec le comité de pilotage. L'opérateur représente en effet le principal vecteur sur le terrain de la concertation et la forte sensibilité du sujet rend l'exercice très délicat.

Ainsi, dans le département de la Loire, un des premiers sites pour lequel le comité de pilotage a été constitué en 1999 est situé dans le Parc naturel régional du Pilat (PNR). Celui-ci s'est proposé et a légitimement été retenu pour être opérateur et réaliser le document d'objectifs (le syndicat mixte regroupe l'ensemble des communes concernées et a la compétence environnement). Dans cette zone à sensibilité environnementale globalement forte, le climat de travail favorable a permis de faire avancer rapidement le document d'objectifs en proposant notamment d'étendre le site proposé à des zones intéressantes mais non concernées du fait de la réduction de surface intervenue en 1997 (cf. plus haut). La réunion de validation finale, retardée par la gestion de l'après-tempête de décembre 1999 à la DDAF, n'a pu se tenir avant juin 2001, après renouvellement des municipalités. L'opposition au projet a pu s'exprimer au travers de nouveaux élus et la validation est finalement intervenue en février 2003 après une nouvelle phase de concertation et toute la légitimité politique du PNR a été nécessaire dans la recherche du consensus final.

La qualité de l'opérateur et sa méthode de travail (régie ou sous-traitance de tout ou partie à un bureau d'études) doivent garantir au mieux la légitimité nécessaire à l'instauration d'un débat constructif et la prise en compte de l'ensemble des avis.

C'est pour cette raison essentielle que, dans le département de la Loire, sont sollicitées en priorité des collectivités pour assurer le rôle d'opérateur (établissements publics de coopération intercommunale, Conseil général). Lorsque aucune structure de ce type n'est disponible pour un site, une organisation composée d'au moins deux acteurs est recherchée, du type chambre d'agriculture et CREN pour un site à forte problématique agricole.

2001 : année de stabilisation juridique du réseau

Alors que la Commission européenne se fait plus pressante pour que la France complète sa transposition des directives, l'année 2001 va être le théâtre de plusieurs événements majeurs dans ce qui est en train de devenir l'histoire de Natura 2000 à la française. En effet, le décret de 1995 ne transpose pas correctement l'article 6 de la directive "Habitats" relatif à l'évaluation des incidences des projets concernant des sites d'intérêt communautaire. Cette demande de la Commission européenne est satisfaite en avril par une ordonnance (n° 2001-321 du 11/04/2001) qui doit être suivie de décrets d'application portant sur la désignation et la gestion des sites du réseau, en remplacement du décret de 1995.

Dans le même temps, le Conseil d'État prononce en juin 2001 l'annulation pour vice de forme de la transmission à Bruxelles de 536 sites français (sur 1 029), dont 7 dans le département de la Loire (la consultation réglementaire sur les projets de sites n'avait pas respecté le délai de réponse des maires prévu par le décret de 1995).

La France étant déjà parmi les mauvais élèves européens, il importe de régulariser la situation au plus vite. Le ministère chargé de l'Environnement propose et obtient la signature de deux décrets d'application de l'ordonnance, en novembre 2001, sur la désignation des sites (n° 2001-1031 du 8/11/2001), puis, en décembre 2001, sur leur gestion (n° 2001-1216 du 20/12/2001). C'est sur cette nouvelle base juridique que les préfets relancent dès la fin de 2001 la consultation des élus locaux concernés par les sites annulés.

Deux points positifs sont à retenir de cette période. Premièrement, les nouveaux textes sont enrichis des éléments du memorandum de 1996 et des échanges récents avec la Commission européenne. De nombreuses inquiétudes [illustrées par le document en ligne "*Natura 2000 : 10 questions sans réponse*" (Syndicat de la chasse, non daté)] sont ainsi levées, notamment sur le caractère contractuel de la gestion des sites. L'ambiance des réunions locales postérieures à la parution des textes de 2001 montre bien l'effet apaisant des précisions apportées. Deuxièmement, dans le département de la Loire, la consultation de plus de cent conseils municipaux et syndicaux a permis une remise à jour de périmètres modifiés suite à la réalisation de documents d'objectifs et l'intégration de zones supplémentaires, en particulier correspondant aux espaces naturels sensibles du département.

Au sein de la "deuxième vie" de Natura 2000 en France, on peut donc retenir d'une part, la période d'avant 2001, caractérisée par une navigation à vue de l'administration et un malaise sensible des agents de terrain acculés à laisser des questions sans réponse, et par une opposition globale (justifiée ?) des usagers des espaces concernés, et d'autre part, la période d'après 2001, encadrée par des textes clairs et validés par Bruxelles, rassurant les usagers qui peuvent alors s'engager et devenir actifs dans la procédure.

Aujourd'hui, les financements et le contexte local ont permis, dans le département, la validation de 7 documents d'objectifs et la mise en chantier de 3 autres (2 documents d'objectifs ont été réalisés dans le cadre du programme pilote de 1998). Cependant, bien que le délai de fin 2004 (cf. paragraphe p. 257) apparaisse d'ores et déjà impossible à tenir, la réflexion se poursuit pour les sites restants.

Comme évoqué plus haut, le climat, encore ponctuellement tendu avant la parution des textes de 2001, est de plus en plus serein ; les réunions se recentrent sur les aspects techniques de la gestion des sites. Les comités de pilotage sont parfois utilisés comme tribune afin d'évoquer la réforme de la PAC, la pullulation du grand cormoran, la chasse au gibier d'eau ou encore la prise en compte du paysage dans les politiques publiques ; pour un site du département (la plaine du Forez), la concertation n'a encore permis aucun consensus du fait de conflits locaux très

aigus. Néanmoins, la réalisation des documents d'objectifs Natura 2000 est devenue synonyme de progrès et d'efficacité et on observe la naissance de synergies positives autour des sites.

La priorité en 2002 : gérer

Le principe d'une conservation contractuelle des sites est entériné par le décret de décembre 2001. Alors que la ministre chargée de l'Environnement parle d'outil « *d'aménagement du territoire* » à propos du label Natura 2000 (Assemblée nationale, 2003) et que l'argument est repris sur le terrain, il importe de prouver aux acteurs locaux l'efficacité des contrats "Natura 2000". Suivant les instructions ministérielles, des actions de gestion ont été subventionnées lorsqu'elles étaient validées par le comité de pilotage local malgré l'absence de document d'objectifs finalisé. Des restaurations ponctuelles de tourbière ont notamment pu être menées sous maîtrise d'ouvrage de communes propriétaires. Ce type de partenariat a permis de préfigurer l'organisation qui pourra prévaloir dans la gestion du futur réseau Natura 2000 entre financeurs publics (État, Europe, Conseil général, commune) et gestionnaire (PNR, association, CREN, etc.). Enfin, la généralisation de la gestion contractuelle, notamment lorsqu'elle doit être pluriannuelle, est rendue possible par une circulaire "contrats" de mai 2002.

Malheureusement, deux ans après la parution de cette dernière et malgré une communication importante (MATE, 2002), le nombre de contrats signés par les préfets reste faible en France (trois contrats en 2003 en Rhône-Alpes) et nul dans le département de la Loire. En revanche, les espaces Natura 2000 en milieu agricole pouvant faire l'objet de CAD (cf. encadré, p. 253), l'établissement de priorités départementales permet pour le moment de satisfaire les premières demandes dont le total est bien inférieur à l'enveloppe financière départementale pour cet outil.

Les modalités de la gestion des sites Natura 2000 se mettent donc trop lentement en place eu égard à la nécessité urgente d'être efficace pour les milieux en cours de dégradation, mais surtout pour les acteurs locaux qui se sont investis suite aux importants efforts de communication. Une trop grande latence serait susceptible d'éroder la mobilisation autour de ce programme et ainsi de rendre sa mise en œuvre plus lourde. Il est donc urgent de poursuivre l'action, après la réalisation des documents d'objectifs, par la gestion sur le terrain des futurs sites Natura 2000.

L'EXEMPLE DU SITE DES "GORGES DE LA LOIRE"

Le fleuve Loire au sud du département de la Loire coule sur quelques dizaines de kilomètres dans des gorges profondes. La conjonction de roches granitiques, d'un climat complexe à influences continentales, océaniques et méditerranéennes et d'une histoire marquée par la présence, à quelques kilomètres, de l'agglomération de Saint-Étienne, a généré une mosaïque de milieux rares inscrits dans la directive "Habitats". On rencontre ainsi dans ces gorges des milieux rocheux, des prairies, des landes climaciques et secondaires, des formations boisées et des milieux humides. Ce paysage est très favorable à de nombreuses espèces animales citées dans la directive "Habitats" comme le grand murin et le lucane cerf-volant, ou dans la directive "Oiseaux" comme le circaète Jean-le-Blanc et l'alouette lulu. Cette richesse aboutit, dès 1992, à l'inscription du site dans l'inventaire des ZICO puis, en 1994, à sa proposition comme site susceptible de faire partie du réseau Natura 2000.

Après nous être assurés de la disponibilité des crédits et avoir reçu l'aval du comité de pilotage départemental, nous avons rencontré le Syndicat mixte d'Aménagement des Gorges de la Loire (SMAGL) en 2001 afin de lui présenter le projet Natura 2000. Composé du département et des communes riveraines et ayant la compétence environnement, ses élus ont accepté qu'il soit l'opérateur du document d'objectifs financé à 100 % par l'État. La première réunion du comité

de pilotage en février 2002 a permis, sous la coprésidence du préfet et du président du SMAGL, de lancer la réflexion et de poser les bases de la concertation à venir. Nous avons ensuite conduit les inventaires et diagnostics suivant la méthode de l'ATEN, mis en place des lieux de concertation sous forme de groupes de travail thématiques (milieux ouverts, milieux forestiers, fréquentation), de réunions publiques, etc., et enfin abouti, en juin 2003, à la présentation au comité de pilotage d'un programme d'actions sur six ans. Des actions telles que la réouverture de milieux en déprise, le maintien d'îlots de vieillissement forestiers, l'élaboration d'une charte de bonne conduite des usagers (grimpeurs, 4 x 4, etc.) ont été adoptées par le comité représentant l'ensemble des acteurs locaux. Par ailleurs, sur la base des inventaires menés, le comité de pilotage a proposé au préfet de modifier le périmètre initial afin de mieux prendre en compte les enjeux de conservation. Une consultation des élus a ainsi permis de valider officiellement l'extension du site de 1 860 ha à 2 500 ha, ainsi que sa proposition au titre de la directive "Oiseaux".

À la suite de la validation à l'unanimité du document d'objectifs, la forte implication des acteurs dans ce projet Natura 2000 a permis de mobiliser les premiers moyens pour sa mise en œuvre dès septembre 2003. Une partie de l'animation prévue a ainsi pu être financée et les premiers travaux de broyage de végétation en collaboration avec les sociétés de chasse locales sont réalisés. La forte concertation menée au départ permet d'avancer rapidement sur de nombreux projets de gestion (contrats Natura 2000, déséquipement de sites utilisés pour l'escalade mais importants pour les rapaces, etc.).

Cet exemple illustre bien qu'après la phase d'immobilisme qui a précédé 2001, on assiste à la mobilisation progressive de l'ensemble des acteurs locaux autour du projet. La réalisation des diagnostics et inventaires a permis à chacun de s'approprier les enjeux représentés par la conservation de ces milieux. Le même mécanisme conduit à une implication forte dans la réalisation des actions de gestion.

Toutefois, la difficulté de l'État à tenir ses engagements financiers (dette de 15 000 euros non réglée à l'opérateur depuis plus d'un an) inquiète les partenaires potentiels. Il apparaît clairement que notre travail d'explication et de persuasion pourrait ne pas avoir de suite si les moyens nécessaires n'étaient pas affectés en temps voulu.

2003 ET LES ANNÉES SUIVANTES : UN GEL BUDGÉTAIRE PARALYSANT ?

L'année 2003 s'est écoulée sous le signe de la rigueur pour le budget de l'État. Les financements pour la réalisation des documents d'objectifs et leur mise en œuvre ont été largement victimes des réductions budgétaires. L'incompréhension règne parmi les services déconcentrés et parmi les acteurs locaux, lorsque ce n'est pas le mécontentement des structures dont l'État n'honore pas les factures. Dans ce contexte, la recherche d'autres sources de financement pour les documents d'objectifs à réaliser doit être une priorité pour les services déconcentrés. En effet, si les fonds nationaux font défaut, d'autres programmes peuvent offrir des possibilités, en fonction des projets et des milieux concernés. L'enjeu est donc de tenter de mobiliser des crédits de programmes européens (FEDER, Life, Leader+), d'autres politiques nationales (politique de l'eau notamment), ou encore de collectivités (Conseil général), bien que la position soit difficile à défendre dans ce dernier cas puisque l'obligation européenne s'applique à l'État... Il s'agit donc aujourd'hui pour nous d'imaginer et de proposer aux porteurs des plans de financement hybrides.

De plus, alors que la mise en œuvre de contrats Natura 2000 est urgente, le fonds réservé aux contrats est également très limité (si trois contrats ont pu être signés en région Rhône-Alpes en 2003, les disponibilités budgétaires pour l'année 2004 restent problématiques).

Les perspectives dans ce domaine ne laissant que peu d'espoir d'amélioration à court terme, l'interrogation sur la capacité de maintenir localement le dossier à flot est plus que jamais d'actualité. Sous peine de voir les gestionnaires perdre de vue les enjeux majeurs du réseau Natura 2000 et se désintéresser complètement de milieux qui vont continuer à se dégrader, il est indispensable de mobiliser un minimum de moyens pour maintenir une action sur les sites qui ont déjà fait l'objet d'un document d'objectifs. Ceci est d'autant plus vrai que de plus en plus de collectivités élaborent une politique de conservation des milieux naturels cohérente avec Natura 2000 et y consacrent une partie de leur budget. Dans ce cas de figure, les crédits mis en œuvre par l'État n'ont plus qu'à jouer le rôle de catalyseur, ce qui a été en partie possible en 2003 grâce aux reliquats des années précédentes.

Encore faut-il que l'État affecte à la construction du réseau Natura 2000 le minimum nécessaire à la catalyse pour que la réaction se produise.

CONCLUSIONS

Les difficultés rencontrées par la France pour appliquer les deux directives environnementales ont été similaires pour la majorité des États membres. Cependant, l'ampleur de la mobilisation des organismes socioprofessionnels français a permis l'avènement du système, unique en Europe, du document d'objectifs. La poursuite d'une concertation de qualité pour la gestion et le suivi des sites est indispensable et semble être acquise sur le terrain. Par ailleurs, le rapport du sénateur Legrand (2003), en reprenant les enjeux de ce réseau, montre l'importance de la concertation et propose quelques pistes pour aller plus loin dans cette voie. Toutefois, l'histoire a montré l'influence que pouvaient avoir des mouvements d'ampleur nationale sur les acquis locaux. À cet égard, les difficultés budgétaires rencontrées actuellement peuvent être de nature à remettre en cause le travail effectué. La recherche de solutions à tous les niveaux est donc prioritaire, à l'instar des mécanismes d'allégement fiscal étudiés dans le cadre du projet de loi sur le développement des territoires ruraux.

Toutefois, des questions subsistent dans le modèle français de réalisation de Natura 2000. Notamment, les modalités de la garantie scientifique apportée par le CSRPN restent à préciser. La question des sites pour lesquels le consensus ne peut être trouvé localement, comme le site de la plaine du Forez dans la Loire, n'est pas non plus résolue. Quand la concertation trouve ses limites, quelle stratégie adopter ?

Le réseau Natura 2000 découle d'une ambition sans précédent nourrie par la prise de conscience que les milieux naturels se dégradent à grande vitesse. Les effets sur le terrain commençant à être visibles grâce à l'adhésion des usagers des espaces concernés, occulter l'importance du rôle à jouer par chacun reviendrait alors à hypothéquer fortement sa concrétisation. La conservation de la biodiversité, qui prend aujourd'hui le nom de Natura 2000, mais qui en a porté d'autres et qui en changera sans doute encore, est un défi lancé à notre société à relever ensemble.

Manuel FULCHIRON
Responsable Forêt et Nature
DIRECTION DÉPARTEMENTALE
DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT
DE LA LOIRE
10, rue Claudius-Buard
F-42024 SAINT-ÉTIENNE CEDEX
(Manuel.FULCHIRON@agriculture.gouv.fr)

BIBLIOGRAPHIE

- ASSEMBLÉE NATIONALE. — Réponse de Mme Bachelot-Narquin, ministre chargée de l'Environnement, à une question relative au réseau Natura 2000 et à sa mise en œuvre. — *Journal Officiel*, 15 janvier 2003, p. 7.
- AULONG (S.). — La Directive 92/43/CEE dite "Habitats, Faune, Flore". Analyse comparative de sa mise en œuvre en Europe. — Montpellier : LAMETA, décembre 2002. — 83 p. + annexes.
- BARTHOD (C.) *et al.* . — Bilan de dix ans de débats passionnés sur la gouvernance des espaces naturels protégés en France. — *Revue forestière française*, vol. LV, n° 6, 2003, pp. 495-509.
- Directive "Habitats" 92/43/CEE du 21 mai 1992. — *Journal officiel des Communautés européennes*, L 206, 22 juillet 1992.
- Directive "Oiseaux" 79/409/CEE du 2 avril 1979. — *Journal officiel des Communautés européennes*, L 103, 25 avril 1979.
- LEGRAND (J.-F.). — Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan 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. — Sénat, session ordinaire de 2003-2004, procès-verbal de la séance du 15 octobre 2003.
- MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT. — Natura 2000, des contrats pour agir. — Paris : Ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2002. — 8 p.
- RAMEAU (J.-C.). — La Directive "Habitats" : analyse d'un échec, réflexions pour l'avenir. — *Revue forestière française*, vol. XLIX, n° 5, 1997, pp. 399-416.
- SÉNAT. — Réponse de Mme Lepage, ministre chargée de l'Environnement, à une question relative à la reprise du processus d'élaboration du réseau Natura 2000. — 1997. (Disponible à l'adresse <http://www.senat.fr/seances/s199703/s19970320/sc19970320004.html>).
- VALENTIN-SMITH (G.) *et al.* . — Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000. — Quétigny : Réserves naturelles de France ; Atelier technique des espaces naturels, 1998. — 144 p.
- SYNDICAT DE LA CHASSE. — Natura 2000 ? Dix questions sans réponses ! (Disponible à l'adresse <http://www.syndicatdelachasse.com/nat2/nat2-question.htm>).

NATURA 2000 : UN BILAN POSITIF MAIS DES PERSPECTIVES INCERTAINES. EXEMPLE DU DÉPARTEMENT DE LA LOIRE (Résumé)

Le réseau Natura 2000 devrait devenir en 2005 le premier ensemble cohérent de sites naturels préservés de l'Union européenne. En France, après une tentative d'approche très centralisée du choix des sites et de leurs modes de gestion, la voie de la concertation locale a finalement été retenue. L'expérience du département de la Loire est révélatrice de la dynamique positive qui permet aujourd'hui d'envisager concrètement la conservation des milieux concernés. Toutefois, alors que quelques questions subsistent notamment sur le plan scientifique, le gel actuel des crédits spécifiques de l'État pourrait faire vaciller l'édifice Natura 2000 qui reste fragile.

NATURA 2000 – A POSITIVE ASSESSMENT BUT AN UNCERTAIN OUTLOOK AS ILLUSTRATED BY THE LOIRE DÉPARTEMENT (Abstract)

It was intended that, by 2005, the Natura 2000 network was to become the first consistent set of protected areas in the European Union. In France, after an initial, highly centralised, attempt to choose sites and the associated management methods, the consultations approach was subsequently adopted. The experience of the Loire *département* is illustrative of a positive dynamic that yields a concrete approach to the conservation of the environments concerned. However, while there are still some pending issues, in particular from a scientific standpoint, the freeze on special state apportionments could undermine the still fragile edifice of Natura 2000.