

La mise en œuvre du réseau Natura 2000 en Rhône-Alpes

**Une procédure d'abord
perçue comme imposée
- par la « ville », par
Bruxelles - et devenue
largement
consensuelle.**

par Alain Pialat
Direction régionale
de l'environnement
de Rhône-Alpes

Le projet de réseau Natura 2000

La montée en puissance des idées de protection de la nature face aux importantes réductions des espaces naturels s'est progressivement traduite dans notre droit par une série de dispositions législatives et réglementaires : listes d'espèces animales ou végétales protégées, création de réserves naturelles, de parcs nationaux, d'arrêtés préfectoraux de protection de biotope. Parallèlement, la France mêlait ses

efforts à ceux d'autres pays en ratifiant une série de conventions internationales : Ramsar pour les zones humides, Berne pour des espèces menacées...

Au niveau européen, les premiers efforts portèrent sur un patrimoine commun, peu soucieux des frontières, les oiseaux, d'où la première directive européenne, dite « oiseaux », de 1979 visant à protéger les territoires essentiels à leur survie grâce à des zones de protection spéciales (ZPS). En France, les premières ZPS furent établies dans une partie des territoires repérés dans le cadre de l'inventaire des zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO).

Pour mettre en cohérence les dispositifs de protection, la Communauté européenne, en accord avec les Etats membres, a fixé le 21 mai 1992, le principe de création progressive d'un réseau européen cohérent de zones naturelles

d'intérêt communautaire, dénommé réseau Natura 2000.

Ce réseau comprendra l'ensemble des sites désignés au titre de deux directives européennes : la directive « Oiseaux » et une nouvelle directive dite « Habitats » qui concerne les habitats naturels, la flore et la faune (à l'exclusion des oiseaux) au travers de zones spéciales de conservation (ZSC).

Son objectif est de « favoriser le maintien de la biodiversité tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales », chaque pays transcrivant ces principes dans son contexte et s'engageant à maintenir les habitats dans un état de conservation favorable.

La procédure

Etant donné la panoplie de dispositifs législatifs et réglemen-

taires existants dans notre pays et l'importance du rôle des hommes, notamment des agriculteurs et des forestiers, pour le maintien des espaces naturels, l'Etat s'est refusé à édicter unilatéralement des mesures à prendre : « chaque site étant un cas particulier, c'est l'analyse des exigences écologiques et les concertations locales qui détermineront les mesures et moyens à mettre en œuvre » (cf. Natura 2000 info n° 6-7), l'application de la directive fut surtout l'occasion de chercher à mieux assurer des modes de gestion adaptés aux espaces naturels (ce qui, bien souvent, revient à continuer à assurer la gestion actuelle) en concertation avec les gestionnaires de ces milieux, en utilisant au mieux les possibilités d'obtenir des moyens financiers de la Commission sur la base du coût des mesures considérées comme indispensables.

La procédure prévue par la Communauté européenne prévoit trois phases principales :

- ✓ réalisation d'inventaire des habitats et des espèces concernés,
- ✓ établissement, par accord entre les pays et la Commission, de la liste des sites à retenir parmi chacune des 6 (4 en France) régions biogéographiques pour constituer le réseau.

La dernière étape doit parvenir en 2004 à la désignation officielle des sites retenus comme

Zone spéciales de conservation.

Ces principes sont détaillés dans le décret du 5 mai 1995.

Le lancement de la procédure en Rhône-Alpes

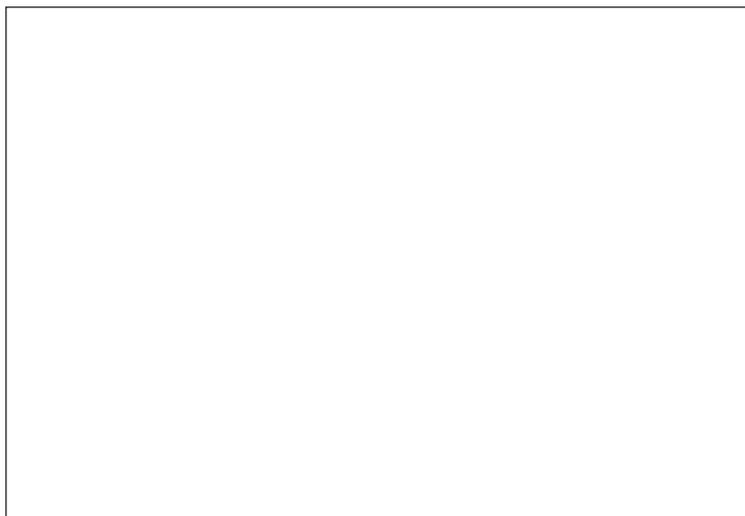
La première phase a consisté à réaliser un inventaire scientifique, basé sur les connaissances de spécialistes, pour définir les sites susceptibles de présenter un intérêt communautaire selon les critères de la directive, et donc dignes de figurer dans le réseau européen Natura 2000.

La Diren Rhône-Alpes a confié, en décembre 1993, au Cren, Conservatoire régional des

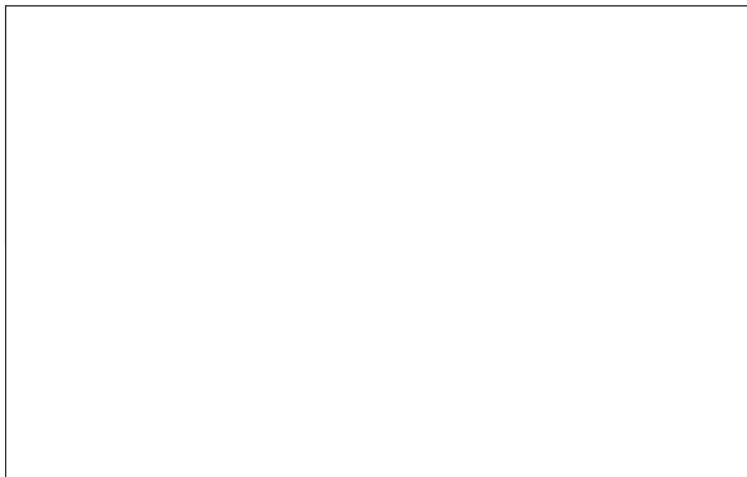
espaces naturels, la mission d'inventorier les zones potentiellement éligibles à la directive Habitats.

A partir des données recueillies auprès des partenaires les plus qualifiés et de spécialistes régionaux (universitaires, spécialistes des associations de protection de la nature...), le Cren établit, en mars 1994, une présélection de sites qui est examinée et validée par le CSRPN, Conseil scientifique régional du patrimoine naturel, 19 avril 1994.

Dès lors, un patient travail d'information des acteurs concernés commença grâce aux préfetures et aux directions départementales de l'agriculture, ces dernières ayant depuis longtemps une solide culture de protection de la nature et servant d'efficaces



L'application de la directive fut surtout l'occasion de chercher à mieux assurer des modes de gestion adaptés aux espaces naturels. Ici, les méandres du cirque de la Madeleine dans les Gorges de l'Ardèche.



L'inventaire établi en Rhône-Alpes illustre un patrimoine particulièrement varié et souvent unique du fait de la présence de hautes montagnes et de grands lacs. Ci-dessus, les aiguilles rouges dans le massif du Mont Blanc.

relais au ministère. C'est ainsi que des comités départementaux de pilotage vont être créés dans les départements fin 1994, début 1995, principe qui sera repris ultérieurement de façon plus généralisée au moment de la relance de 1997. La démarche est présentée dans la première conférence Natura 2000, le 23 janvier 1995. Après une phase de concertation, ces comités vont valider l'inventaire qui sera envoyé au ministère le 12 juillet 1995.

Cet important travail d'information permet de relativiser les nombreuses critiques qui s'élèveront ultérieurement contre le caractère confidentiel de l'inventaire.

Dans cette procédure, le rôle de la Diren était de coordonner au niveau régional le dispositif mis au point avec les préfets et les DDAF, de relayer les commandes et informations venant du ministère, d'infor-

matiser puis géoréférencer les données grâce à un SIG et d'apporter des éléments d'information scientifiques ou techniques complémentaires sur les sites.

Cet inventaire illustre bien la biodiversité exceptionnelle de Rhône-Alpes qui possède un patrimoine particulièrement varié et souvent unique du fait de la présence de hautes montagnes et de grands lacs. Le premier repérage concerne 128 sites sur approximativement 22 % du territoire, soit moins que l'inventaire des ZNIEFF qui, lui, concernait davantage d'espaces et d'espèces (30 % du territoire), Natura 2000 ne portant que sur ceux considérés comme d'intérêt communautaire.

Suite à la validation de l'inventaire, en mars 1996, par le CNPN, Conseil national de la protection de la nature, sous la

forme de listes de sites à partir des propositions des différents départements, les préfetures engagent la phase de concertation des élus concernés, conformément au décret du 5 mai 1995. Chaque élu est invité à se prononcer sur le projet de désignation du site dans un délai de quatre mois avant la fin juillet.

La montée de la crise

Le rappel des actions engagées conformément aux consignes reçues par les services semble montrer un déroulement satisfaisant par rapport aux phases à respecter et au calendrier.

Pourtant, dès le lancement de la procédure, des difficultés vont apparaître dans de nombreuses régions et les retards s'accumuler. Outre les problèmes techniques classiques de mise en place d'un dispositif de cette ampleur et le manque de précisions sur les modalités de gestion des sites, plusieurs phénomènes allaient concourir à la montée d'une crise générale. La mise en œuvre de la directive a débuté alors que le monde rural s'inquiétait de plus en plus des évolutions le concernant, marquées par la diminu-

tion des exploitations agricoles, la concentration des services dans les villes, sans compter la montée des exigences environnementales. L'arrivée d'un dispositif relevant d'une culture très « urbaine » allait être mal perçue : le monde rural a eu l'impression que les citadins allaient intervenir directement pour contraindre réglementairement leur mode de production, voire remettre en cause leur mode de vie (chasse) ; ce phénomène allait faire synergie avec un mouvement anti-européen critiquant pêle-mêle le poids des contraintes imposées par les technocrates bruxellois,

La mise en œuvre de la directive a débuté alors que le monde rural s'inquiétait de plus en plus des évolutions le concernant, marquées par la diminution des exploitations agricoles, la concentration des services dans les villes, sans compter la montée des exigences environnementales.

les inquiétudes sur les pertes d'identité régionale ».

Et c'est face à cette vague d'inquiétude, aux réactions des socio-professionnels, des élus,

que le gouvernement fit suspendre la procédure à la mi-juillet 1996, alors que la période de concertation n'était pas arrivée à son terme.

Avec le recul, il paraît facile de considérer que le lancement de ce

dispositif était mal préparé et la concertation mal organisée. Pourtant, je voudrais témoigner qu'au niveau des services de l'Etat en Rhône-Alpes un important effort avait été engagé même si, à l'évidence,

il ne pouvait prétendre renverser une tendance générale, les mots d'ordres nationaux venant balayer les efforts locaux.

Il est bien évident que le dispositif préparé n'était pas adapté pour faire face à l'ampleur des réactions provoquées ; le lancement de Natura 2000 ayant servi de détonateur à un phénomène d'inquiétude plus général, la bonne volonté ne pouvait être suffisante.

La relance de la procédure

Ce n'est qu'en février 1997 que la procédure de désignation des sites susceptibles d'être intégrés dans le réseau Natura 2000 est relancée, après qu'un memorandum ait permis de

	Département	Inventaire scientifique (1996)			Sites de Rhône-Alpes proposés par la France à l'Europe			
	Surface du département (ha)	Surface des habitats Natura 2000 (ha)	%	Nombre de sites	Surface (hectare)	%	Nombre de sites	% des propositions par rapport à l'inventaire
Ain	578 444	55 626	9,62	19	37 915	6,55	16	68,16
Ardèche	557 127	51 038	9,16	20	17 735	3,18	19	34,75
Drôme	656 719	39 346	5,99	26	26 877	4,09	24	68,31
Isère	788 235	67 373	8,55	26	41 730	5,29	16	61,94
Loire	480 536	16 096	3,35	15	13 188	2,74	15	81,93
Rhône	325 881	2 509	0,77	5	3 053	0,94	4	121,68
Savoie	627 244	134 738	21,48	17	94 627	15,09	13	70,23
Haute-Savoie	464 729	117 445	25,27	26	34 648	7,46	17	29,50
Rhône-Alpes	4 478 915	484 171	10,81	128 (1)	269 773	6,02	109 (1)	55,72

(1) Chiffres tenant compte des sites interdépartementaux

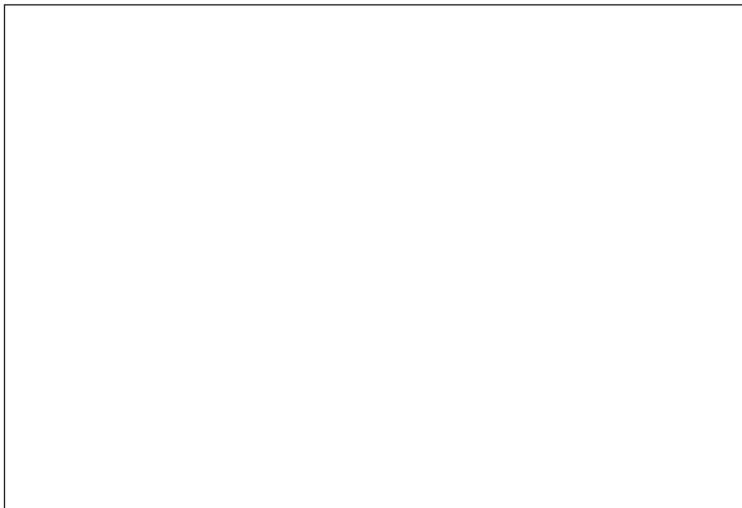
Bilan de la directive Habitats en Rhône-Alpes – Février 2000

trouver un accord avec la Communauté européenne. Mais l'impulsion principale sera donnée en août 1997 avec l'arrivée de Dominique Voynet.

Il faut alors agir rapidement, pour respecter les délais imposés par la procédure, et les sites sont classés par niveau de difficulté de négociation.

C'est pourquoi, dans la majorité des départements, le préfet, tenant compte des avis émis lors des différentes consultations et par le comité de pilotage départemental, décide de proposer les sites les plus avancés dans la concertation, soit parce qu'ils font déjà l'objet d'une réglementation spécifique (réserves naturelles, APPB, zone centrale de parcs nationaux), soit parce qu'ils ont fait localement l'objet d'un consensus général. Plusieurs départements apporteront des ajouts ultérieurement et la liste des sites sera complétée.

Les préfets de département notifieront au ministère de l'Environnement, fin 1997 et début 1998, plusieurs listes de sites susceptibles de figurer au réseau Natura 2000. Ces listes ont été transmises ultérieurement par le ministère à la Commission européenne. Sur les 1 029 sites français, 111 sont situés en Rhône-Alpes, représentant environ 270 000 hectares, soit 6 % du territoire régional.



Piadat/Diren Rhône-Alpes

Le lac du Bourget en Savoie, le cadre d'une opération expérimentale qui a contribué à améliorer la crédibilité de la mise en œuvre de Natura 2000.

Les opérations expérimentales de documents d'objectifs

Parallèlement aux phases de concertation et d'instruction technique (validation des éléments scientifiques par le museum d'histoire naturelle, contrôle des bordereaux...), il est apparu important de faire réaliser quelques expériences locales dans des milieux variés afin de mettre au point la méthodologie des documents d'objectifs destinés à préciser site par site, les mesures de gestion négociées avec les acteurs de terrain. Financé par le programme LIFE nature, 9 expériences pilotes concernent Rhône-Alpes et, dès 1998, 6 documents d'objectifs étaient réalisés.

Une des plus intéressantes concerne le secteur de Chautagne, haut Rhône, entre Savoie et Ain. Grâce à un remarquable travail d'animation, le conservatoire du patrimoine de Savoie, mettant toute son expérience dans le projet, allait réussir à mettre au point un modèle de document d'objectifs en parfaite concertation avec élus et socio-professionnels. Depuis, la rédaction du document d'objectifs proprement dite est bien engagée et trouve sa place dans le cadre d'une opération beaucoup plus large concernant le lac du Bourget et ses abords. Ce travail, ainsi que celui réalisé dans les autres sites, allait enfin rendre crédible le discours des services de l'Etat sur le fait qu'un document d'objectifs est bien un élément négocié sur la base d'objectifs reconnus de tous, suivi d'actions de gestions, de sensibilisation ou de

restauration des milieux et non une mesure réglementaire imposée et contraignante comme la « rumeur » le faisait croire trop souvent.

Les séminaires biogéographiques

Pendant ce temps, les propositions faites par les Etats membres sont examinées lors de différents séminaires biogéographiques afin d'assurer une meilleure cohérence géographique entre surfaces concernant les habitats prioritaires. La région Rhône-Alpes est concernée par trois d'entre eux : zones alpine, continentale et méditerranéenne. Ainsi, les Etats membres, pour lesquels certains habitats naturels ou certaines espèces sont jugés insuffisamment

représentés dans leur liste nationale, sont invités par la Commission à compléter leurs propositions.

Lors de la réunion biogéographique alpine, qui s'est tenue à Gap (Hautes-Alpes) les 5 et 6 juillet 1999, ont été examinées les listes de sites proposés par l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et la France (dont 41 sites de Rhône-Alpes). Pour les Alpes françaises, seuls onze habitats naturels et six espèces ont été jugés insuffisamment représentés sur les 135 présents, soit 13 %. Par comparaison, pour les autres pays, les chiffres sont les suivants : Allemagne : 30 sur 66 (45 %) ; Italie : 29 sur 161 (18 %) ; Autriche : 60 sur 134 (45 %). Par contre, les compléments à apporter pour la France concernent surtout un renforcement de la contribution

dans les Alpes du Nord, afin d'assurer une meilleure répartition géographique des propositions.

Un second séminaire (qui devrait avoir lieu début septembre 2000) aura pour objectif la sélection des sites proprement dite. Plusieurs critères seront utilisés à cette fin : caractère prioritaire de l'habitat ou de l'espèce, haute qualité et/ou diversité du site, rôle du site pour assurer la cohérence structurelle et fonctionnelle du réseau...

Ce n'est qu'au terme de ces deux séries de séminaires que la Commission arrêtera la liste des sites d'importance communautaire, en accord avec chacun des Etats membres.

Natura 2000 en 2000...

Avec les efforts de concertation menés aux niveaux national et local et le succès des premières opérations expérimentales qui ont amélioré la crédibilité de la mise en oeuvre de Natura 2000 auprès des agriculteurs et des forestiers, les discussions sur les documents d'objectifs s'accélèrent. De fin 1999, elles concernent maintenant pratiquement tous les départements et on peut raisonnablement espérer que l'arrivée et la mise en place de

Pialat/Diren Rhône-Alpes

La France devrait renforcer sa contribution dans les Alpes du Nord pour assurer une meilleure répartition géographique des propositions. Ici mélèzes en Vanoise.

gestionnaire d'espace quand on n'est pas en mesure de garantir avec précision les règles du jeu réglementaires et financières parce que le dispositif n'est pas encore complètement élaboré...

Enfin, un autre enseignement de Natura 2000 concerne l'amélioration de l'information des élus locaux lors de la réalisation d'un inventaire scientifique localisant des espèces végétales ou animales et l'aménagement de l'espace.

Etant donné la façon dont la jurisprudence sur le code de l'urbanisme a entraîné un statut de fait de zonage réglementaire à l'inventaire des ZNIEFF alors que ce dernier n'était au départ qu'un simple inventaire scientifique, les élus sont devenus très sensibles à la réalisation de tout inventaire localisant les milieux naturels. Au-delà de l'information, bien évidente, des élus se profile le problème de la concertation. En effet, il est bien évident que si un inventaire scientifique risque de gêner la réalisation d'un projet d'aménagement de l'espace, une pression risque de s'exercer sur les scienti-

fiques pour réduire la surface des espaces repérés.

Il faut donc, à la fois, permettre aux scientifiques d'exercer

En région Rhône-Alpes comme ailleurs, le maintien de la biodiversité passe par une reconnaissance du rôle des agriculteurs et des forestiers pour permettre une gestion équilibrée des espaces agricoles assurant une pluri-fonctionnalité : production de produits de qualité, gestion des paysages et des milieux naturels.

leurs activités sans les exposer à des pressions bien compréhensibles et informer les élus et les socioprofessionnels sur l'avancement des travaux scientifiques, sachant que les élus ont souvent une bonne connaissance de leur terrain et que les écouter est toujours utile. De plus, si l'inventaire propose un mode de gestion particulier pour les espaces repérés, il faut alors se concerter et rechercher aussi souvent que possible un consensus local.

Ces principes sont bien évidemment mis en application pour la mise à jour de l'inventaire des ZNIEFF commencé dans 4 des départements de la région.

Mise en perspective

En région Rhône-Alpes comme ailleurs, le maintien de la biodiversité passe par une reconnaissance du rôle des agriculteurs et des forestiers pour

permettre une gestion équilibrée des espaces agricoles assurant une pluri-fonctionnalité : production de produits de qualité, gestion des paysages et des milieux naturels. Les mesures agro-environnementales, les moyens associés à Natura 2000, les CTE vont dans ce sens. La loi sur l'aménagement du territoire avec les schémas de services collectifs, en particulier le Schéma des espaces naturels et ruraux, devrait offrir un cadre de référence pour cette démarche, mais bien du chemin reste à faire... En attendant, la mise en place progressive d'un réseau Natura 2000 concerté avec les gestionnaires des espaces naturels apparaît de plus en plus à tous les acteurs comme un outil intéressant, voire remarquable.