



EVOLUTION ECONOMIQUE
ET INSTITUTIONNELLE
DU PROGRAMME NATURA 2000
EN FRANCE

Bruno MARESCA, Guy POQUET, Martial RANVIER
CREDOC

Philippe TEMPLE, Françoise BENEVISE
AREAR

Ghislain DUBOIS, Judith RAOUL-DUVAL
TEC

Anne-Lise UGHETTO
BIOTOPE

Collection de Rapports N°251

Mars 2006

**Département « *Evaluation des Politiques Publiques* »
dirigé par Bruno MARESCA**

Pour consulter la version papier, veuillez contacter le Centre Infos Publications,
Tél. : 01 40 77 85 01 , e-mail : publications@credoc.fr

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	5
PREMIERE PARTIE	
ANALYSE INSTITUTIONNELLE ET ECONOMIQUE DANS TROIS SITES	11
I. Méthodologie pour l'analyse institutionnelle	13
II. Méthodologie pour l'analyse économique	15
III. Les analyses institutionnelles et économiques dans trois sites	29
III.1. La Vallée du Lison	29
III.2. La Moyenne Vallée de l'Oise	51
III.3. Les marais de l'Erdre	73
IV. Conclusion de la première partie	94
DEUXIEME PARTIE	
L'EVALUATION PAR LA POPULATION	103
I. Méthodologie de l'enquête sur les sites des marais de l'Erdre	105
I.1. L'enquête auprès des habitants des communes riveraines	106
I.2. L'approche du consentement à payer de la population	106
I.3. Les résultats de l'enquête	109
II. L'évaluation par la population	119
II.1. L'arbitrage entre les scénarii d'aménagement des marais	119
II.2. Les principes de construction des scénarii proposés	120
II.3. Les facteurs guidant les arbitrages de la population	121
II.4. Les résultats de l'analyse conjointe	122
III. Conclusion de la deuxième partie	132
TROISIEME PARTIE	
TROIS SCENARII A L'HORIZON 2020	135
I. Natura 2000 : quels enjeux ?	137
I.1. Natura 2000 : un processus de long terme	137
I.2. Une prospective économique et institutionnelle	140

II. Natura 2000 : quelles méthodes ?	141
II.1. Une démarche essentiellement qualitative	141
II.2. Une prospective à 2020	141
II.3. Un travail centré sur deux sites.....	142
III. Le fonctionnement du groupe de prospective	144
III.1. Analyse des facteurs d'évolution du réseau Natura 2000.....	144
III.2. Mise au point des scénarios nationaux et locaux	145
IV. Les facteurs d'évolution de Natura 2000	146
IV.1. Identification des facteurs et des ruptures possibles.....	147
IV.2. Influence et tendance d'évolution des différentes variables	152
IV.3. Représentation schématique des variables.....	162
IV.4. Choix des variables pour la construction des scénarios.....	165
V. Les trois scénarios à l'horizon 2020	165
V.1. Le contexte commun aux trois scénarios	165
V.2. Scénario 1 : le scénario tendanciel.....	168
V.3. Scénario 2 : affaiblissement de l'Europe et décentralisation de la protection de la nature	170
V.4. Scénario 3 : Europe et nature.....	172
V.5. Les scénarios nationaux vus par le groupe de prospective.....	175
VI. La déclinaison des scénarios au niveau local	176
VI.1. La vallée du Lison.....	176
VI.2. Les marais de l'Erdre.....	179
VII. Conclusion de la troisième partie	182
Synthèse des résultats de l'évaluation	187
Limites rencontrées et pistes de travail pour la poursuite de l'évaluation	190
Annexes	195

INTRODUCTION GENERALE

L'enjeu premier du réseau Natura 2000 est de conserver la biodiversité via un réseau de sites naturels européens. Il s'agit sur ces sites de maintenir le bon état de conservation des habitats naturels et d'espèces d'intérêt communautaire tout en maintenant l'activité économique. Pour mettre en place le réseau national, la France a choisi un mode de gouvernance particulier qui s'appuie sur une nouvelle organisation des décisionnaires, ainsi que sur une large participation sous forme de consultation ou de concertation des acteurs concernés. Les réseaux d'acteurs qui composent le contexte institutionnel de Natura 2000 le rendent multisectoriel et complexe.

L'évaluation de l'état de conservation des espèces et des habitats, confiée au Muséum national d'histoire naturelle, devra être complétée par une évaluation économique et institutionnelle de Natura 2000, conçue comme une aide à la décision pour le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. L'objectif est une première évaluation d'ensemble en 2006, qui devra être suivie par d'autres tous les six ans. Les travaux d'évaluation sont coordonnés par le comité national de suivi Natura 2000, épaulé dans cette tâche par un Groupe de travail national (DNP, D4E, IFEN, MNHN, MAAPAR, 1 DIREN, 1 DDAF, ATEN).

Par ailleurs, le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) a lancé ou accompagné différentes études et conception d'outils lui permettant d'évaluer et de coordonner la politique et de suivre la gestion des sites Natura 2000. Ainsi, une étude sémantique a été réalisée sur la base des articles publiés afin d'observer les dissentiments entre le discours officiel et les perceptions des acteurs locaux. Une série d'entretiens portant sur la communication a été réalisée auprès des acteurs des sites. Une étude sur la modification du rôle des acteurs locaux depuis la mise en place de la politique Natura 2000 a été réalisée par le groupe Grenat afin d'analyser la dimension procédurale de la démarche. Enfin, une interface Internet est en développement qui permettra de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des documents d'objectifs dans les sites Natura 2000.

Au printemps 2005, le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable a également initié une première évaluation économique et institutionnelle du dispositif Natura 2000, à partir d'études de cas menées dans 3 sites : les marais de l'Erdre (Loire-Atlantique), la vallée du Lison (Franche-Comté), les prairies alluviales de l'Oise de La Fère à Sempigny (Picardie). Ce rapport présente les résultats de cette mission confiée au groupement d'études CREDOC, TEC, AREAR et BIOTOPE.

La composition de la mission d'évaluation

Le cahier des charges de l'étude confiée au groupement CREDOC, TEC, AREAR et BIOTOPE comportait quatre pans.

L'évaluation par la population

L'évaluation conjointe a pour objectif de révéler les préférences des individus et de mesurer la valeur qu'ils attribuent à la protection de la biodiversité. Cette méthode qui repose sur la réalisation d'une enquête auprès d'un échantillon de personnes vivant dans les communes d'un site du programme Natura 2000 a été appliquée au site des marais de l'Erdre

L'évaluation institutionnelle

L'objectif de l'analyse institutionnelle est d'évaluer, sur les trois sites retenus, le fonctionnement du programme Natura 2000, non seulement du point de vue de l'efficacité du dispositif, mais également au regard de sa cohérence, tant interne qu'externe.

L'évaluation économique coûts-bénéfices

L'objectif est d'établir un bilan économique du programme Natura 2000 dans le cas des trois sites étudiés, bilan qui confronte les coûts de réalisation du programme et ses impacts socio-économiques.

L'élaboration des scénarios prospectifs

En s'appuyant sur deux des trois sites choisis, la démarche prospective a pour objectif l'élaboration collective de scénarios à l'horizon 2020, et l'analyse des implications de ces

scénarios en termes d'engagements financiers, de ressources humaines à mobiliser et d'encadrement institutionnel.

Une première phase de travail a consisté à mener des entretiens sur les trois terrains afin, d'une part d'interroger les acteurs sur les actions entreprises et sur leurs perceptions du programme Natura 2000, et d'autre part, de recueillir des données et des documents ¹. Dans un rapport intermédiaire datant d'octobre 2006 ont été présentés les éléments recueillis sur les trois sites avant leur analyse ². Dans un second temps, a été réalisée, sur le site de l'Erdre, l'enquête nécessaire à l'analyse conjointe, et se sont déroulés les ateliers de construction des scénarios prospectifs. Enfin, un troisième temps de l'étude a été dédié aux analyses elles-mêmes et à leur mise en perspective croisée.

Ce rapport présente les résultats de l'analyse institutionnelle, de l'analyse économique, de l'analyse conjointe de l'enquête, ainsi que les résultats de l'exercice de prospective. Dans un souci de cohérence et de compréhension, les analyses institutionnelle et économique sont présentées par site. Un complément de ces analyses offre un regard croisé sur les sites en rapport avec les données nationales disponibles. L'analyse conjointe permet d'une part d'analyser les connaissances qu'ont les riverains de Natura 2000, et d'autre part d'évaluer, en fonction de scénarios de protection, une quantité monétaire que ces riverains seraient prêts à payer pour protéger le site. Enfin, l'analyse prospective offre sur deux sites, outre des scénarios prospectifs à 2020, les facteurs considérés comme déterminants quant à l'évolution de la gestion des sites.

Présentation des trois sites étudiés

Afin de procéder à ces différentes évaluations, le MEDD a sélectionné trois sites Natura 2000 qui sont les marais de l'Erdre, la vallée du Lison, la moyenne vallée de l'Oise ⁴ :

¹ L'annexe 2 présente le guide d'entretien utilisé lors de ces terrains, l'annexe 3 contient la liste des acteurs rencontrés pour les trois sites.

² Attention certains des éléments présentés de ce rapport intermédiaire ont fait depuis l'objet de mise à jour (collecte supplémentaire de chiffres pour la MVO notamment qui ont amené à modifier le tableau des coûts d'élaboration du DOCOB.

³ Une présentation plus détaillée des sites est annexée au rapport.

⁴ Le site FR2200383 des Prairies alluviales de l'Oise de la Fère à Sempigny correspond à la ZSC (cf présentation en annexe issue du site du MEDD), le DOCOB porte sur la Moyenne vallée de l'Oise : ZSC+ ZPS (cf ci-dessous) qui est l'objet de notre étude, d'autant plus que les acteurs raisonnent par rapport à la MVO et non seulement à la ZSC .

Le site des marais de l'Erdre s'étend sur 2565 hectares de zones humides situées de part et d'autre de la partie navigable de la rivière Erdre, entre les communes de La Chapelle sur Erdre (rive droite) et de Carquefou (rive gauche) en aval, et de Nort-sur-Erdre en amont. Le site se compose de marais et d'un ensemble de petites zones humides, souvent situées dans les bas fonds de vallons ou le long des affluents de l'Erdre.

Le site Natura 2000 « vallée du Lison » appartient à la région naturelle dite des premiers plateaux du massif jurassien. Il occupe l'extrémité sud du département du Doubs, à 25 km de Besançon. Il comprend la totalité de la vallée du Lison, de l'amont de sa résurgence à Nans-sous-Sainte-Anne jusqu'à sa confluence avec la Loue sur le ban communal de Châtillon-sur-Lison, ainsi que la totalité de ses affluents. D'une surface d'environ 3039 hectares, ce site s'étend principalement sur le Doubs (1% du site se trouve dans le Jura) et concerne, à des degrés très divers, 14 communes (12 dans le Doubs, 2 dans le Jura).

Le site Natura 2000 de la moyenne vallée de l'Oise (5929 hectares) est un site interdépartemental situé entre la Fère en amont (Aisne) et Thourotte en aval (Oise). Ce site est la réunion de deux périmètres : une zone de protection spéciale (ZPS) de 5626 hectares issue de la "directive Oiseaux" et une zone spéciale de conservation (ZSC) de 2952 hectares issue de la "directive Habitats". Six cantons regroupant 20 communes de l'Oise et 19 communes de l'Aisne sont concernés par le site Natura 2000. Mais certaines communes ne sont concernées que par l'un des deux périmètres, alors que d'autres le sont par les deux périmètres.

Ces trois sites - marais de l'Erdre, vallée du Lison, moyenne vallée de l'Oise - ont été sélectionnés par le MEDD sur la base de trois critères : une taille inférieure à 6000 hectares, la finalisation du document d'objectifs et la mise en œuvre de contrats Natura 2000 et/ou de contrats d'agriculture durable.

Des divergences sont observées d'un site à l'autre. Si l'agriculture, la qualité des eaux et l'exploitation des ressources sont des thématiques communes aux trois sites, les marais de l'Erdre, en zone périurbaine de Nantes, voient s'ajouter les problématiques liées aux usages importants d'une population locale dense (loisirs notamment) et en rapide augmentation. La moyenne vallée de l'Oise éclaire particulièrement les liens entre agriculture et protection des

habitats ainsi que l'articulation des échelles administratives à travers l'inter-départementalité. Enfin, la vallée du Lison permet d'aborder la question forestière et la dynamisation d'un milieu rural à faible densité. Les sites se distinguent également par le mode d'organisation et de gestion, les objectifs recherchés et les actions qui y sont menées.

Des convergences y ont néanmoins été constatées. Tout d'abord les trois sites s'articulent autour de milieux aquatiques remarquables. Ensuite les points de vue des acteurs sur Natura 2000 sont similaires en fonction de leur environnement socioprofessionnel, même si les caractéristiques diffèrent d'un site à l'autre. Enfin, en terme de procédure, les grandes étapes de la démarche et l'organisation en découlant sont semblables.

Les sites retenus n'ont pas prétention à être représentatifs de l'ensemble du réseau Natura 2000. Ils offrent simplement trois contextes permettant d'analyser des réalités concrètes, de tester des méthodologies (analyse coûts-bénéfices, analyse conjointe, prospective), et d'apporter un début de réponse concrète et argumentée à des questions comme :

- « Quels sont les coûts de gestion et les bénéfices d'un site Natura 2000 ? »
- « Un site Natura 2000 crée-t-il ou détruit-il de la valeur économique ? A quelle échéance ? »
- « Les pertes éventuelles sont-elles effectivement compensées par la contractualisation ? »
- « Le dispositif institutionnel retenu est-il conforme aux objectifs recherchés ? »
- « Quel sera l'état de conservation des habitats et espèces prioritaires selon le dispositif institutionnel et le mode de financement retenus dans différents scénarios ? »

Première partie

ANALYSE INSTITUTIONNELLE ET ECONOMIQUE DU PROGRAMME NATURA 2000 DANS LES TROIS SITES

ANALYSE INSTITUTIONNELLE ET ECONOMIQUE DU PROGRAMME NATURA 2000 DANS LES TROIS SITES

I. Méthodologie pour l'analyse institutionnelle

L'objectif de l'analyse institutionnelle est ici d'évaluer le fonctionnement du programme Natura 2000 non seulement du point de vue de l'efficacité du dispositif, mais aussi de sa cohérence, tant interne qu'externe, et de son efficience.

Dans la mesure où l'approche choisie par le gouvernement a été de privilégier la démarche de volontariat, par opposition à une démarche réglementaire, il était nécessaire de préparer le programme d'action de chaque site en y associant les acteurs locaux concernés. De nombreuses réunions ont donc été organisées dans le but de définir des périmètres et des actions à mener pour la réalisation des objectifs Natura 2000.

La phase d'analyse institutionnelle a consisté à examiner dans le détail, pour chacun des sites retenus, le système organisationnel mis en place pour la préparation et la mise en œuvre du document d'objectifs (DOCOB) : enjeux au moment de la conception, mobilisation des acteurs pour la préparation et la mise en œuvre, ajustement des connaissances sur le site, difficultés rencontrées. Cette phase de l'évaluation institutionnelle porte avant tout sur les conditions de fonctionnement du processus. En s'appuyant sur l'opérateur Natura 2000 du site, les étapes suivies ont été :

- L'identification des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des organisations non gouvernementales et des entreprises impliquées dans la préparation et la mise en œuvre du programme.
- Une prise de contact avec des personnes appartenant à chaque catégorie.
- L'identification de leurs caractéristiques et relations.

Trois types d'informations ont été classiquement recherchés :

- Des informations de référence sur les parties prenantes clé et les structures organisationnelles des services concernés ;
- L'avis des acteurs sur le déroulement du programme par interviews de personnes des différents acteurs (élus, services de l'administration, organisations non gouvernementales, entreprises) ;
- L'explicitation des relations entre les acteurs d'une part, les mesures de politiques publiques d'autre part grâce au croisement avec d'autres informations pour la validation des informations de référence et des interviews.

L'efficacité et l'utilité du programme Natura 2000 (actions mises en œuvre ou achevées) font l'objet d'une analyse centrée autour de cinq thèmes s'articulant de la manière suivante.

- **Thème 1** : La pertinence du programme, c'est-à-dire l'adéquation des objectifs aux enjeux. L'analyse doit montrer si les objectifs nationaux sont adaptés aux objectifs européens et si les objectifs locaux sont en adéquation avec l'objectif national de conservation.
- **Thème 2** : La cohérence, c'est-à-dire l'adéquation des moyens aux objectifs (cohérence interne) et l'adéquation avec les autres politiques (cohérence externe). L'analyse doit porter sur les dispositifs mis en place (dispositif de gestion, dispositif juridique, dispositif d'animation, de communication et de formation), sur les moyens financiers et humains, la pertinence des niveaux de prise de décision. Elle doit également permettre d'évaluer l'adéquation de Natura 2000 avec les autres politiques environnementales et sectorielles.
- **Thème 3** : L'efficacité du dispositif, c'est-à-dire la mesure des résultats par rapport aux moyens mis en œuvre. Les instruments mis en œuvre améliorent-ils la perception du programme par le grand public, les élus et les bénéficiaires des contrats ?

- **Thème 4** : L'efficacité du dispositif, c'est-à-dire la mesure des résultats par rapport aux objectifs. Il s'agit ici de s'interroger sur les effets propres de Natura 2000 et sur leur conformité aux objectifs de la politique.
- **Thème 5** : L'effectivité, c'est-à-dire l'analyse des impacts escomptés et des impacts prévus et non prévus. Avec la mesure de l'effectivité, il s'agit de cerner les conséquences globales de Natura 2000, notamment dans ses aspects redistributifs sur les acteurs sociaux et institutionnels.

II. Méthodologie pour l'analyse économique

A. Présentation générale de la méthode d'analyse économique de l'impact du programme Natura 2000

Le programme Natura 2000 a eu et aura un impact considérable par la mobilisation qu'il a provoqué, l'ampleur des débats auxquels il a donné lieu et par les conséquences des nombreuses et diverses actions qui le constituent. Son impact est par nature d'abord environnemental, c'est la finalité même du programme. Mais, il concerne également les autres piliers du développement durable, les domaines économique, social et culturel.

La mobilisation des moyens en faveur de la conservation de la biodiversité se justifie a priori par la qualité de l'impact attendu du programme dans les différents domaines. On espère que l'amélioration de la qualité de l'environnement constitue un atout nouveau pour le territoire qui pourra en bénéficier directement, du fait de conditions de vie plus agréables, et indirectement par les retombées économiques induites globalement positives.

La mesure de l'impact doit faire ressortir les aspects positifs et négatifs du programme à une échelle donnée : l'analyse des coûts et des avantages est une des méthodes disponibles. Elle vise à comparer les différentes catégories d'effets positifs et négatifs d'un programme dans un cadre cohérent et en les exprimant, si possible, en termes monétaires à une échelle donnée.

L'analyse coûts avantages est un instrument d'aide à la décision : elle permet d'évaluer a priori les effets des options alternatives d'un projet public. L'objectif de cette démarche est déterminer

le projet permettant d'atteindre la rentabilité sociale maximale, calculée à partir des surplus du producteur et du consommateur, ainsi que des coûts privés, publics et externes qui en dérivent. Dans le cadre de ces projets, les administrations publiques doivent prendre des décisions et produire des services collectifs, posant par là même la question de l'efficacité de la production administrée. Dans le cas de Natura 2000, si de nombreux DOCOB ont été mis en œuvre, on est encore aux débuts de cette phase ⁵ : une analyse coûts avantages des effets redistributifs pourrait donc servir à orienter les prochaines décisions en apportant des indications sur des inflexions souhaitables compte tenu des avis émis et des résultats obtenus.

Cependant, cette ambition, pour être réalisée, nécessite plusieurs conditions :

- La caractérisation d'une situation de référence qui pourrait être celle qu'on aurait eue sans le programme Natura 2000 ou autre type de protection ;
- La définition d'une échelle spatiale sur laquelle les effets peuvent être évalués en limitant les biais liés à d'autres facteurs ;
- La mesure, par rapport à cette situation de référence, des coûts et des avantages pour les différents acteurs présents sur le territoire et qu'on peut considérer comme ses usagers ; elle implique la prise en compte des effets marchands et non marchands de façon à s'approcher au plus près d'une mesure des coûts et des avantages du programme pour l'ensemble de la société et que les effets soient d'une part évaluables et/ou que l'information soit disponible ;
- L'utilisation d'un horizon de temps suffisamment long pour que les effets les plus lents à se manifester, notamment au plan environnemental, soient mesurables. Cela va de pair avec un taux d'actualisation faible.

L'application d'une telle méthode dans le cas du programme Natura 2000 pose plusieurs questions d'ordre pratique. L'ampleur du programme à l'échelle nationale et la diversité des actions définies dans les DOCOB ainsi que de leurs effets constituent un obstacle pratiquement insurmontable : trop de situations très différentes seraient à analyser. Ce qui est en revanche envisageable dans le cas de l'étude est d'esquisser, à partir des observations faites sur les trois sites retenus, une démarche qui puisse ensuite être appliquée dans d'autres situations.

⁵ Moins de 400 DOCOB sont achevés sur 1222 sites, par contre plus de 500 sont en cours (d'après le journal du Ministère

Une deuxième question tient au caractère récent des actions actuellement entreprises. L'adoption des DOCOB a été suivie d'une mise en œuvre des programmes d'action à partir de 2004. Les entretiens de terrains ont d'ailleurs bien montré cet aspect des choses : les résultats sur le terrain ne peuvent, sauf exception, qu'être modestes. Le cadre d'analyse couvrant les divers aspects du programme dans les sites étudiés qui sera établi pourra être appliqué aux résultats au terme des six ans de mise en œuvre des DOCOB. On disposera alors, au moins pour les domaines prioritaires, des principaux effets du programme attendus sur la base d'indicateurs permettant d'en mesurer l'importance.

Un troisième point est celui de l'information qu'il est indispensable de recueillir. En effet, l'information relative aux aspects marchands (coûts, gains ou pertes de production liés à la mise en œuvre du programme Natura 2000) peut plus ou moins facilement être obtenue. Pour sa part, l'information concernant les aspects non marchands implique un travail d'évaluation reposant sur une mesure d'externalités positives ou négatives. L'analyse conjointe effectuée d'après une enquête sur le terrain des marais de l'Erdre vise ainsi à donner une estimation de la valeur attachée par les particuliers à différents aspects de la conservation de la nature (gestion extensive des prairies humides, conservation de la biodiversité, entretien des berges de l'Erdre). Les résultats obtenus ne peuvent être étendus sans précaution à d'autres sites, en raison des particularités locales extrêmement variées. Dans ce qui suit, on s'est attaché à décrire ce que pourrait être une démarche s'approchant d'une analyse coûts avantages : les éléments de coûts et d'avantages ont été identifiés. Compte tenu de la difficulté qu'il y a à recueillir l'information indispensable aux estimations monétaires, il a semblé utile de proposer des indicateurs complémentaires permettant d'appréhender le sens des évolutions favorables ou non liées à Natura 2000.

B. Vers une analyse des coûts et avantages du programme Natura 2000 dans les trois sites

Dans chacun des sites, on a construit un schéma distinguant :

Les acteurs

Au niveau national : l'Etat

Au niveau régional : le conseil régional et le conseil général

Au niveau local : les usagers du site, c'est à dire les collectivités locales et leurs groupements, les entreprises, les associations et les particuliers.

Les domaines d'activité de ces acteurs nous intéressant dans le cadre de cette étude seront considérés en fonction des impacts que le programme Natura 2000 a sur eux. Les acteurs étudiés ont participé à l'élaboration du DOCOB, certains contribueront à sa mise en œuvre soit directement soit en adaptant leurs comportements en vue de favoriser la réalisation des objectifs retenus. Les informations à recueillir doivent décrire ces changements de comportements en matière d'activités marchandes ou non marchandes, de relations sociales (concertation, consultation, établissements de liens entre acteurs, insertion de personnes en difficulté) et en ce qui concerne le domaine culturel (préservation du patrimoine, cultures locales).

Les effets

L'élaboration du programme d'action et sa mise en œuvre ont des conséquences multiples.

La phase de préparation du programme a rassemblé des décideurs, élus ou responsables de structures administratives, d'entreprises ou d'associations. Elle constitue un moment important de la vie sociale. Les débats organisés ont contribué à faire évoluer les points de vue et ont abouti à des compromis. Cette phase du processus permet d'établir sinon une communauté de pensée, au moins la reconnaissance de l'importance de l'enjeu de la préservation de l'environnement. Elle est également le moment d'une recherche de gouvernance fondée sur la recherche de la concertation.

La mise en œuvre du programme est appelée à avoir des conséquences selon deux modalités. D'une part, elle suppose une relative adaptation de leurs comportements aux objectifs Natura 2000. Les modifications de comportements, rappelés ci-dessous, devraient se traduire tout d'abord dans le domaine environnemental, ce qui est l'objectif visé. D'autre part,

⁶ Lorsqu'elle l'adoption était de fait en 2003, comme dans les trois sites étudiés.

les travaux engagés contribuent directement à la préservation de l'environnement et l'activation des circuits économiques en fonction des moyens mobilisés.

■ *Changements de comportement des différents acteurs* : ils se manifestent par l'affectation de moyens au programme d'action et les modifications de pratiques dans la gestion des espaces ou dans les activités professionnelles.

- Etat : financement de programmes, entretien des espaces
- Région : financement de programmes, acquisitions de terrains, entretien d'espaces
- Conseil général : financement de programmes, acquisitions de terrains (ENS), aménagement et entretien d'espaces
- Communes : acquisitions de terrains, aménagements et entretien
- Agriculteurs : adaptation des pratiques culturales
- Entreprises (tourbières, chasse professionnelle, pêche professionnelle...) : adaptation des modes de production
- Entreprises de services (activités récréatives, tourisme, loisirs) : développement d'activité, adaptation du fonctionnement
- Associations : développement d'activité, adaptation du fonctionnement
- Particuliers : modification de la fréquentation des espaces naturels, adaptation des pratiques

■ *Les effets attendus à terme ou pouvant être constatés fin 2005* sont de trois types :

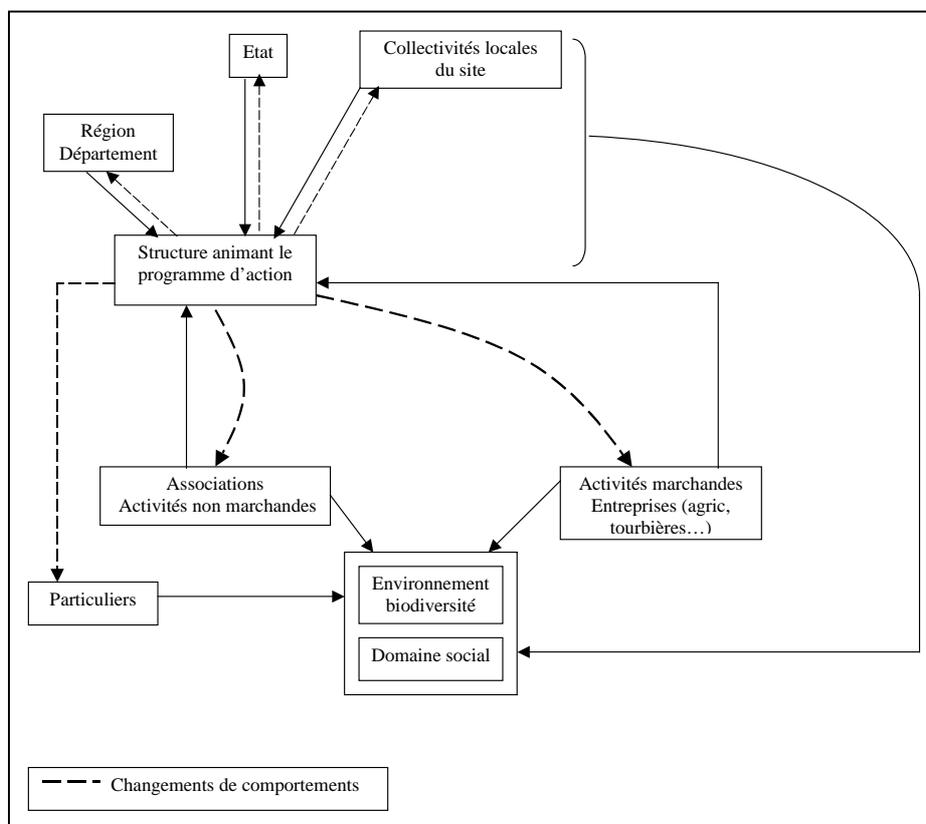
- Environnementaux : résultats en matières de conservation des habitats, de protection des espèces, d'amélioration de la qualité des eaux... Ils découlent directement des actions entreprises dans le cadre de la mise en œuvre du DOCOB. Le changement de comportement des acteurs, agriculteurs et entreprises notamment, contribue également à diminuer les pressions sur l'environnement favorisant la conservation de la nature.
- Economiques : conséquences sur l'activité (production (gains et/ou pertes), emploi, revenus)
- Sociaux : institution de liens, insertion de personnes en difficulté...

L'ensemble des effets positifs (environnementaux, économiques, sociaux), s'il est possible de les exprimer en termes monétaires, devrait au moins équilibrer les coûts du programme.

■ *Définition d'indicateurs destinés à les mesurer*

- Les données les plus aisément accessibles constituent l'information de base : elles correspondent à des grandeurs physiques (nombre d'exploitants agricoles ou forestiers, nombre d'exploitants impliqués dans Natura 2000, nombre d'emplois liés à Natura 2000, gains ou pertes de production en tonnes, en nombre de bêtes etc.). Dans la phase actuelle de l'étude, c'est une solution donnant au moins une idée du sens et de l'ampleur des changements.
- L'estimation monétaire nécessite des données comptables ou des évaluations économiques. Les entretiens réalisés au cours de la première étape de l'étude ont montré que ces informations nécessitent des traitements particuliers : les personnels communaux qui réalisent des travaux dans le cadre de Natura 2000 y consacrent une partie de leur temps qui ne peut être qu'évalué approximativement ainsi que son coût.
- Un facteur qui ne doit pas être négligé est celui de l'influence d'autres facteurs sur les comportements des acteurs et sur les activités. En situation de crise économique, il ne serait pas étonnant de constater une baisse d'activité par exemple, qu'il ne faudrait pas imputer à Natura 2000. Un moyen de faire la part des différents facteurs est de rapprocher les observations menées sur un site de celles effectuées à un autre échelon géographique, le département ou la région, voire le niveau national auquel les observations doivent être faites est en priorité celui du site.

Schéma d'analyse des effets du programme Natura 2000



Les effets du programme d'action à retenir dans l'étude se situent à deux niveaux :

1. La réalisation des travaux d'aménagement inscrits au DOCOB aura un impact direct sur la biodiversité, et, au-delà, sur la qualité de l'environnement. L'évaluation de l'impact environnemental relève d'une démarche spécifique, faisant appel à des travaux scientifiques qui ne sont pas envisagés dans l'étude. On peut cependant sur cet aspect des choses rappeler que les inventaires naturalistes et les cartographies très poussés, inhérents à la démarche d'élaboration des documents d'objectifs, contribuent à l'amélioration des connaissances scientifiques aux échelles locale, nationale et européenne. Une question fondamentale est actuellement émergente : les niveaux méthodologiques atteints en terme d'inventaires et de cartographies pour les enjeux écologiques sont-ils compatibles avec l'économie générale du projet Natura 2000 (la cartographie des mosaïques d'habitats et les échelles de travail sont des difficultés récurrentes qui ont un coût non négligeable) ? En d'autres termes, les obligations de

résultat imposées par la Directive Habitats en terme de maintien des habitats d'intérêt communautaire et prioritaires ne peuvent-elles être atteintes avec des exigences techniques plus modestes ?

En revanche, la valeur attachée à la conservation de la biodiversité, ou du moins de certains de ses aspects, a fait l'objet d'une évaluation dans les marais de l'Erdre. Sa détermination est tout à fait au centre de la démarche. Elle est évaluée à partir du consentement à payer pour la préservation de la biodiversité. Selon son importance, cette valeur, représentative d'une demande sociale, justifie plus ou moins les actions entreprises dans le cadre de Natura 2000⁷.

2. La préparation et la mise en œuvre du programme d'action ont ou vont, éventuellement, modifier le comportement des acteurs. En fonction de la communication effectuée autour du programme, ses effets peuvent se manifester sur le territoire du site Natura lui-même et, peut-être, en dehors du site. L'échelle à laquelle peuvent donc s'observer ces changements doit donc être adaptée. Le questionnement des acteurs doit tenir compte de cette possibilité, même si l'attention se porte principalement sur le site lui-même et les acteurs directement engagés dans la mise en œuvre du programme d'action :

L'Etat contribue au financement du programme dès la phase de préparation. Les organismes (Conservatoires, agences de l'eau...) dont il a la tutelle ont des missions de conservation de la nature ou y participent.

Les conseils régionaux et les conseils généraux disposent également de compétences en ce domaine : outre les financements qu'ils apportent, leurs actions peuvent contribuer à la réalisation des DOCOB (financement de programmes, préemption de terrains, aménagement et entretien de terrains, adaptation des modalités de gestion hydraulique aux objectifs du DOCOB ...).

⁷ En toute rigueur, il serait nécessaire d'estimer le consentement à payer pour une population très large, dépassant largement celle des sites. En effet, la reconnaissance des enjeux s'opère au niveau communautaire : le programme d'action des marais de l'Erdre identifie ainsi une dizaine d'espèces d'intérêt communautaire. Le programme d'action peut avoir pour effet secondaire une amélioration de la qualité d'un territoire. Le consentement à payer de la population locale fournit une indication. S'il est positif, on peut penser qu'il le soit également pour des populations éloignées. Ce ne serait pas forcément le cas s'il était négatif, d'où source de conflit potentiel. De toutes façons on ne saurait faire supporter par la seule population locale la charge de programmes visant à atteindre les objectifs d'un programme communautaire.

Les communes et leurs groupements ont dans chacun des sites lancés des opérations d'aménagement visant à adapter la gestion de certains espaces aux objectifs de Natura 2000.

Les agriculteurs qui acceptent la démarche contractuelle (CAD bonifiés, contrats Natura 2000) sont conduits à modifier leurs pratiques à la fois dans la partie de leur exploitation incluse dans le périmètre du site et dans celle qui se trouve en dehors. Ils peuvent réaliser à ce titre des travaux visant à maintenir la qualité des habitats (défrichage des prairies humides, pratique d'élevage extensif, fauchage moins fréquent, création de bandes enherbées le long des cours d'eau) ou réduire l'utilisation d'intrants chimiques. Aux agriculteurs, il faut associer l'ensemble des acteurs de cette profession (chambre d'agriculture, SAFER, ...). Les exploitants, n'ayant pas adopté une démarche contractuelle, peuvent également modifier leurs pratiques dans le sens désiré, que leurs exploitations soient ou non, totalement ou pas, situées sur le territoire du site. Ceci conduit à élargir à un territoire assez vaste l'examen des retombées de Natura 2000, tout en essayant de les distinguer de celles des autres politiques environnementales ⁸.

Les entreprises : plusieurs cas de figure sont à distinguer :

L'extraction de ressources naturelles va généralement être contrainte par l'obligation de réduire les atteintes à l'environnement : limitation des aires d'extraction, diminution des quantités, réhabilitation des sites d'extraction ;

Les entreprises utilisant les espaces comme support de leur activité (chasse, pêche, promenades équestres, sports de nature, sports aquatiques...) peuvent à la fois subir des contraintes (maîtrise des prélèvements, contraintes liées à des conflits d'usage) liées à la mise en œuvre de Natura 2000 et bénéficier des mesures de conservation de la nature dans la mesure où celles-ci vont améliorer leurs ressources ou favoriser leur développement. Certaines, par effet d'entraînement, peuvent de leur propre initiative développer des projets analogues. Il convient donc de ne pas se limiter aux entreprises ayant directement un rôle dans la mise en œuvre du programme d'action.

⁸ Ceci vaut pour l'ensemble des acteurs. L'importance de l'environnement dans les politiques agricoles justifie qu'on fasse davantage ressortir cet aspect des choses.

Les associations : elles sont intéressées par la conservation de la nature, de la biodiversité en particulier, qui contribue à consolider les bases de leur activité (associations de chasse, de pêche, de randonnées...) ou qui constitue leur objectif principal (associations de défense de la nature, LPO, Bretagne vivante...). Le programme Natura 2000 représente pour les premières l'occasion de soutenir ou d'améliorer leur activité et pour les secondes des possibilités de participer aux actions de conservation de la nature. Le territoire d'action de certaines associations est souvent bien plus large que celui d'un site Natura 2000 : un des points à examiner est alors de vérifier si le fait de participer à un programme d'action Natura 2000 a des effets sur leurs activités et leurs pratiques dans d'autres territoires.

Les particuliers, résidents ou de passage, qui fréquentent le site peuvent être sensibles aux campagnes d'information relative à la protection de la biodiversité et à l'action menée dans ce sens dans le cadre du programme Natura 2000. On attend d'eux à la fois une fréquentation accrue du site et un comportement plus attentif à l'égard de l'environnement. La figure 1 ci-dessus exprime le jeu des acteurs lors des phases de préparation et de mise en œuvre du programme d'action. Les discussions auxquelles la préparation donne lieu ainsi que la mise en œuvre du programme d'action adopté conduisent souvent à infléchir les comportements dans un sens favorable à l'environnement.

C. Tableau d'analyse des évolutions socio-économiques induites par Natura 2000

A partir de ce qui précède, des tableaux ont été établis pour chacun des sites, selon le modèle simplifié ci-après. Il rassemble les informations nécessaires à l'évaluation économique du programme Natura 2000.

D'une manière générale, la détermination des effets du programme Natura 2000 passe par la comparaison de la situation initiale N à celle d'une date N+2 (c'est le cas dans lequel nous nous trouvons) ou de la date de l'achèvement du programme (N+6).

Comme cela a été indiqué plus haut, les effets que la démarche d'évaluation économique de Natura 2000 vise à mesurer peuvent être observés sur le territoire des sites Natura 2000 ou en dehors, même si, dans ce dernier cas, on peut s'attendre à ce qu'ils soient relativement faibles.

Les tableaux seront établis, dans un premier, temps à l'échelle d'un site Natura 2000 et dans un second temps à une échelle plus large, celle d'un département par exemple.

L'articulation des tableaux est illustrée par la figure 2 : la mise en œuvre du programme d'action requiert des financements, principalement ceux de l'Etat et de l'Europe, les autres sources étant moins importantes. Certains financements permettent la réalisation de travaux directement liés à la préservation de l'environnement et de la biodiversité et facilitent l'adaptation par les différents acteurs de leurs pratiques aux objectifs du programme d'action.

Une évaluation complète des avantages nécessiterait de mettre face à face l'ensemble des coûts monétaires et non monétaires et des avantages. Si la préservation de l'environnement, de la biodiversité tout particulièrement, est l'objectif principal, l'impact économique du programme est un des éléments de l'évaluation. L'ensemble des coûts supportés par les acteurs impliqués peuvent être compensés globalement par des gains de production, des subventions et « l'augmentation de valeur » du patrimoine naturel.

Les données susceptibles d'être recueillies renseigneront sur les opérations effectuées et leurs effets ; coûts supplémentaires consentis, financements apportés, baisse ou augmentation de production, emplois créés, consentement à payer pour les particuliers. Ce faisant, les modifications de comportement des acteurs, en raison notamment des contraintes introduites (respect de normes environnementales, modifications de pratiques culturelles, taxes supplémentaires...), modifient les fonctions d'offre et de demande sans qu'on puisse actuellement facilement les saisir en pratique.

Une difficulté à résoudre au cours de cette phase d'évaluation est le manque de disponibilité de l'information : les entretiens montrent en effet que le programme Natura 2000 constitue une composante de l'action des financeurs et une des modalités de financement des acteurs comme les collectivités locales, les professionnels (agriculteurs, pêcheurs...) ou les associations. Certaines communes et associations déclarent des coûts relativement faibles et ne tiennent pas de comptabilité analytique. Une évaluation précise nécessiterait un travail direct sur les dossiers mêmes. Les associations entretenant l'environnement (type LPO ou association de pêche) ont fait l'objet d'un questionnaire à ce sujet, des ordres de grandeurs ont pu être obtenus. Par

ailleurs, l'analyse des CAD rencontre les mêmes difficultés : un CAD ne se rapporte pas toujours aux seules parcelles incluses dans un périmètre Natura 2000 : on doit au cas par cas dégager ce qui relève spécifiquement de Natura 2000.

L'approche suivie fait ressortir acteur par acteur les subventions versées par l'Etat, l'Europe ou les autres financeurs. Elles sont ainsi analysées dans les tableaux en annexe, en même temps que l'autofinancement des opérations par les acteurs publics ou privés. Dans une synthèse la consolidation des coûts et des avantages permet d'éviter les doubles comptes.

Les effets sur l'environnement constituent la justification du programme : ils correspondent à une amélioration de l'état de l'environnement. La valeur associée à cette amélioration n'est pas mesurable de façon simple. Une possibilité aurait été de mesurer la valeur patrimoniale, démarche lourde qui n'a pas été retenue dans le cadre de cette étude. Une autre voie consistait à estimer cette valeur par le consentement à payer des usagers du site. Parmi les méthodes disponibles, le choix de l'analyse conjointe se justifie par le caractère très large de la politique Natura 2000 qui a pour objet de renforcer les services environnementaux sur un territoire donné. L'utilisation de cette méthode est préférable à l'évaluation contingente qui se réfère davantage à des aménagements plus simplement identifiables et présentables aux personnes interrogées. De la valeur moyenne du consentement à payer que l'analyse conjointe permet d'estimer, on passe à une valeur reconnue socialement aux objectifs retenus du programme Natura 2000. L'exploitation par analyse conjointe des résultats de l'enquête menée dans les marais de l'Erdre auprès des habitants des communes du site fournit des indications sur cette valeur ⁹.

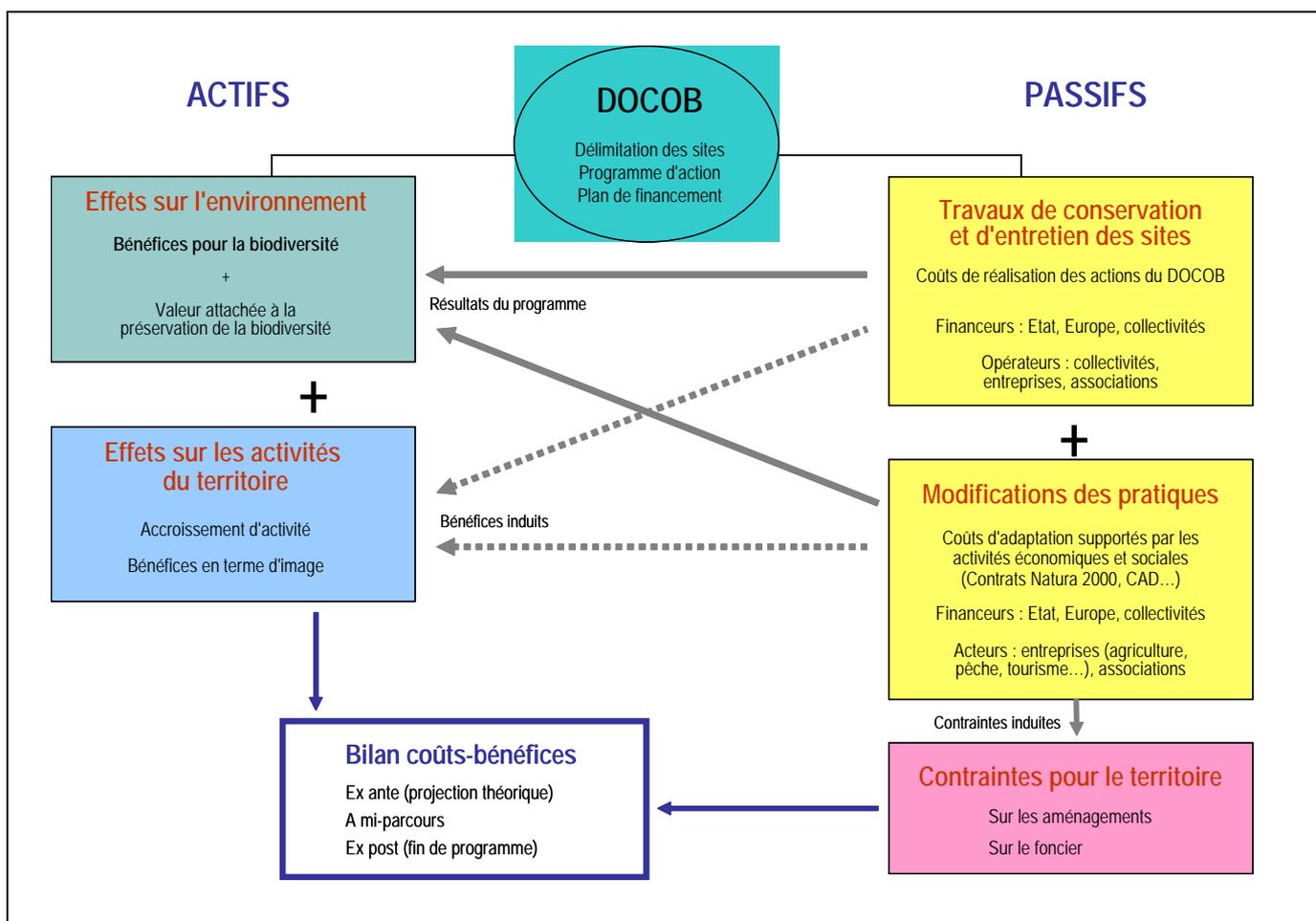
Outre les données sur les coûts et les gains, des indicateurs complémentaires relatifs à des données caractéristiques, pas nécessairement monétaires, sont proposés. Ils décrivent certains aspects : nombre de contrats CAD, pertes ou gains de volume de production, emplois affectés, nombre d'hectares préemptés ou faisant l'objet de CAD, etc. Dans cette ligne du tableau, il importe de recueillir des données de cadrage sur les activités (production agricole, fréquentation des sites...) : des gains ou des pertes de productions peuvent ne pas être dus au seul

⁹ Les résultats obtenus sont indicatifs. Leur portée n'est pas générale en raison du caractère très spécifique des marais de l'Erdre. De plus, le fait d'interroger des habitants du site est l'objet de discussion : le programme Natura 2000 s'applique à des zones d'intérêt communautaire. Comment justifier alors une évaluation du consentement à payer en n'interrogeant que les habitants du site, qui en sont les usagers immédiats ? Cette question a été abordée au cours de la préparation de l'enquête, sans recevoir de réponse définitive.

programme Natura 2000. L'effort doit permettre de ne retenir que ce qui lui est imputable, en écartant notamment l'effet de phénomènes comme celui de tendances générales. Il convient donc de comparer les évolutions locales à des évolutions correspondant à une échelle géographique plus large et d'essayer de vérifier si Natura 2000 a permis de faire mieux.

Coûts et avantages du programme Natura 2000

Ce schéma sert à la construction du tableau coûts avantages dont une présentation simplifiée est donnée ci-dessous et une version détaillée en annexe avec les tableaux construits pour chaque site.



Site		Coûts			
Acteurs	Actions / Modifications de comportement	Indicateurs			
Financeurs			Avant N (préparation)	N à N+2	N+6 Potentiel
Etat (central DNP et DIREN, DRAF-DDAF)	Affectation de personnel à Natura 2000	Postes affectés (en ETP) Coût sur la période			
Europe		Subventions versées (à qui)			
Acteurs économiques locaux					
Collectivités territoriales Régions Conseil général Communes et groupements Autres acteurs publics	Changements dans la gestion des espaces Travaux d'aménagement Acquisition de terrain	Travaux d'accès aux sites Préemption de terrains (CG) Aménagement de sites			
Opérateur DOCOB	Animation du programme	Coût en personnels Animation			
Agriculture	Adaptation des pratiques de la production	Investissements réalisés Travaux supplémentaires Pertes de production/perte de revenus liées à N2000			
Préservation de l'environnement Diminution des pressions		Indicateurs physiques au niveau local, régional			
Aménageurs Etat Autres	Aménagement du territoire Travaux, Urbanisme/N2000	Mesures de compensation, surcoûts			
Domaine Social	Communication, insertion				
Préservation de l'environnement					
Qualité des eaux Berges de rivières Biodiversité		Coûts des Travaux réalisés / fiches DOCOB Indicateurs de pollution (cyanobactéries...) etc.			

Avantages			
Indicateurs			
	Avant N (préparation)	N à N+2	N+6 Potentiel
Crédits affectés dont Subventions reçues			
Subventions reçues Autofinancement			
Productions nouvelles liées à Natura 2000 (culture, élevage) / revenus supplémentaires Subventions reçues (N2000, autres)...			
Préservation de l'environnement Diminution des pressions			
Emploi, liens sociaux			
Valeur attachée par les usagers du site (cf. Erdre)...			

III. Les analyses institutionnelle et économique des trois sites

Entre les deux possibilités, on a choisi de présenter les résultats des analyses institutionnelle et économique par site. La liaison étroite entre les dimensions institutionnelle et économique justifie ce choix. En effet, si les retombées économiques dépendent de l'ampleur des moyens affectés, ces retombées dépendent également des relations entre les acteurs, des mécanismes institutionnels mis en jeu et de la façon dont sont surmontées les difficultés.

III.1. La vallée du Lison

A. Le système organisationnel producteur du DOCOB

■ Les enjeux au moment de la conception du DOCOB

Le site est constitué par le bassin versant topographique du Lison et de ses afférences. Dominé par des falaises et des versants abrupts (où les forêts de pente et de ravin occupent une place prépondérante), le Lison s'écoule dans un lit majeur étroit souvent occupé par des prairies. La qualité des eaux et du milieu aquatique est une caractéristique essentielle du site, sa vulnérabilité étant liée à l'origine karstique des eaux. Le Lison est un cours d'eau classé A mais malgré cela des pollutions existent et tendent à augmenter.

1^{er} enjeu : la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques

Le site est l'objet d'une dégradation progressive de la qualité des eaux du Lison et de ses affluents en liaison avec les rejets domestiques et les activités agricoles. Les activités industrielles sont très peu développées sur le site et le nombre d'exploitations agricoles a diminué entre 1979 et 2000, passant de 92 à 54. Mais la taille moyenne de ces exploitations, dont la plupart sont individuelles, est passée au cours de la même période de 36 ha à 63 ha. Et sur 12 ateliers de fromagerie, 8 situés sur l'ensemble du bassin versant sont équipés d'un système de traitement, mais 4 situés en amont du bassin versant ne le sont pas. Trois porcheries sont également recensées, dont deux à Eternoz et une à Myon. Toutes ces activités génèrent une pollution organique conséquente qui affecte la qualité de l'eau.

La dégradation de la qualité générale des eaux est notée dès les résurgences d'où la nécessité de prendre en compte l'ensemble du bassin versant et ses caractéristiques karstiques. Cette dégradation

est le facteur majeur expliquant la diminution d'abondance de plusieurs espèces piscicoles, dont certaines présentent un intérêt communautaire. Le rythme de la dégradation est rendu d'autant plus problématique que des ouvrages hydrauliques non entretenus, ainsi que le piétinement du bétail pour l'accès à l'eau, entraînent des problèmes d'érosion et de stabilité des berges.

Le problème de la gestion de l'eau à l'échelle du bassin est également une nécessité, qui doit passer par la préservation des zones humides et inondables, des ruisseaux en tête de bassins et des réseaux de haies encore existants, mais également par un changement des pratiques actuelles.

2^{ème} enjeu : la démarche qualité dans la gestion de la forêt et des espaces boisés

La forêt représente près de 70 % de la surface du site et les activités forestières y occupent une place prépondérante. Au moment de l'élaboration du DOCOB, les préoccupations environnementales n'étaient pas absentes de la gestion forestière, mais l'enjeu était le renforcement de l'objectif d'une forêt globalement équilibrée conciliant protection des habitats et des espèces, ressource économique et espace de loisirs et d'aménités.

Les objectifs à consigner au DOCOB devaient d'abord assurer la cohérence des schémas de desserte par rapport aux objectifs écologiques, économiques et ludiques.

D'autre part, la vallée du Lison est très représentative des premiers plateaux du Jura puisque ce site abrite la plupart des habitats feuillus présents à cet étage. Le maintien de l'identité feuillue de cette vallée avec une limitation, à terme, du taux de résineux à son niveau actuel, soit environ 25 % de la surface forestière totale, constitue un autre aspect important de cet enjeu. Et pour atteindre les objectifs fixés, l'intervention d'entreprises possédant une démarche qualité pour l'ensemble du processus d'exploitation et pour ses prestations est à rechercher préférentiellement.

3^{ème} enjeu : la préservation des milieux ouverts avec ou sans enjeux agricoles

La préservation des milieux ouverts présentait des enjeux divers en fonction de leurs intérêts agricoles, biologiques et de la préservation de la ressource en eau.

Dans les secteurs très intéressants d'un point de vue de la biodiversité, sans enjeux agricoles, les actions de gestion à engager pour préserver les milieux ouverts devaient s'orienter soit vers la gestion conservatoire, soient auprès d'autres gestionnaires. Dans les secteurs très intéressants d'un point de vue de la biodiversité, mais avec enjeux agricoles, le maintien et la restauration de la biodiversité devaient passer par une contractualisation avec la profession agricole.

Dans les secteurs à forts enjeux agricoles, ainsi que pour la préservation de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques, les mesures de gestion à retenir devaient permettre de concilier au mieux les activités agricoles et la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

4^{ème} enjeu : promouvoir des activités compatibles avec la conservation

La vallée du Lison est le lieu de différentes pratiques de la part de multiples utilisateurs, entraînant plus ou moins souvent des conflits d'usages et de partage de l'espace entre eux. Compte tenu de la fragilité et de la rareté des écosystèmes présents sur cette vallée, la promotion d'activités compatibles avec la conservation, la restauration et la gestion du patrimoine naturel s'avèrent d'une nécessité absolue.

Parmi les objectifs du DOCOB, devaient figurer des actions en matière d'information et de sensibilisation, ainsi que des actions de formation à destination des professionnels du tourisme et des loisirs qui interviennent sur le site. L'enjeu était de réussir à concilier au mieux les pratiques et la préservation des habitats et des espèces.

D'autant plus que l'évolution de certaines pratiques sportives et de loisirs se fait souvent au détriment des habitats naturels et des espèces en place, comme la pratique du quad, du 4X4 ou du moto cross.

■ Repères chronologiques dans la conception du DOCOB

La DIREN de Franche-Comté a proposé le site de la vallée du Lison comme site d'importance communautaire (SIC) pour figurer dans le réseau Natura 2000 en décembre 1998. Les communes, collectivités, chambres consulaires, organismes socioprofessionnels, associations et acteurs locaux concernés ont été consultés au préalable. A cette occasion, 6 communes se sont déclarées favorables, 2 défavorables et 5 ne se sont pas prononcées. A cette époque, la vallée du Lison faisait partie des 1029 sites naturels retenus au niveau national afin d'intégrer le réseau européen Natura 2000 à l'orée de 2004 et c'était l'un des 40 sites francs-comtois.

Les inventaires et les études. En préalable à la consultation de 1998, une synthèse des données existantes sur le site de la vallée du Lison (fichier ZNIEFF) a été réalisée par la DIREN. Des études ont également été engagées pour cartographier les habitats forestiers et inventorier les reptiles et amphibiens du site. Notons que le site de la vallée du Lison a figuré en 1995 à titre expérimental parmi les sept sites tests forestiers de Franche-Comté pour lesquels une réflexion a été menée afin de définir les pratiques forestières adaptées aux objectifs de conservation fixés.

En 2002, des études complémentaires ont été engagées par le Syndicat Mixte du Pays Loue-Lison afin de préciser d'une part, l'état de conservation des milieux naturels et d'autre part, les pratiques et les modes de gestion agricoles et forestiers en place.

Ces études, financées par l'Etat, ont porté notamment sur :

- La cartographie des milieux ouverts (hors bâti et contexte forestier) ;
- La cartographie des habitats forestiers des vaux de Refranche et d'Eternoz ;
- La synthèse des données et des pratiques agricoles ;
- La synthèse de la gestion forestière en forêt soumise ;
- La synthèse de la gestion forestière en forêt privée.

La concertation. Un premier comité de pilotage, rassemblant une cinquantaine de personnes (élus locaux, collectivités territoriales, administrations, organismes socioprofessionnels, syndicats, associations, fédérations de chasse et de pêche, comités départementaux sportifs, scientifiques) s'est tenu le 24 janvier 2001 et a décidé que le site de la vallée du Lison serait étudié au travers de groupes de travail, selon une démarche identique dans chaque groupe : inventaire et analyse de l'existant, hiérarchisation des enjeux, propositions, rédaction du DOCOB. Il fut également décidé que l'opérateur serait le Syndicat Mixte Loue-Lison et qu'un chargé de mission serait recruté pour le site du Lison et le site de la Loue.

Le Syndicat Mixte du Pays Loue-Lison était chargé de l'élaboration de la Charte de Territoire du futur Pays Loue-Lison dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT du 25 juin 1999). Sa désignation comme opérateur pour la réalisation du DOCOB sur la vallée du Lison et la vallée de la Loue a été justifiée par l'imbrication géographique entre le périmètre du Pays Loue-Lison et les sites Natura 2000 d'une part, et par les similitudes en matière d'aménagement durable et de développement local de ces deux démarches territoriales d'autre part.

Quatre groupes de travail ont été constitués sur les thèmes suivants :

- Milieux ouverts et agriculture ;
- Eau et qualité des milieux aquatiques et annexes ;
- Forêt et gestion des espaces boisés ;
- Tourisme, loisirs, chasse et pêche (ce groupe s'est scindé en deux pour certaines réunions).

Ces quatre groupes de travail, constitués d'élus et d'acteurs locaux et de membres du comité de pilotage, ont tenu 33 réunions, avec un taux de participation moyen de 59% (405 personnes présentes

sur 682 conviées). Pour certains groupes de travail, des visites sur le terrain ont également été organisées. C'est dans le groupe "Milieux ouverts et agriculture" que la participation est relativement faible (46%), alors que dans les autres groupes ce taux varie de 62 à 64%. Le temps consacré à l'élaboration du DOCOB est estimé à 200 jours de travail, répartis sur 34 mois.

Sur la base des inventaires et des études réalisées, les missions du groupe de travail ont comporté trois objectifs :

- Prendre connaissance sur le terrain des habitats concernés ;
- Décrire les conditions économiques et techniques des activités agricoles, forestières et de loisirs existants ;
- Proposer des préconisations et actions de gestion à mettre en œuvre, pour assurer la pérennité des habitats et des espèces inventoriées sur le périmètre d'étude.

L'information. Plusieurs vecteurs ont été utilisés pour faire circuler l'information :

- Contact individuel avec les membres du comité de pilotage, sur la base d'un document de présentation générale du territoire ;
- Réunions d'information dans chaque commune concernée réunissant le maire et le conseil municipal, les exploitants agricoles, les chasseurs, les pêcheurs et le technicien forestier de l'Office National des Forêts ;
- Réunions d'informations publiques ;
- Parution d'articles dans la presse locale ;
- Réalisation d'un bulletin d'information semestriel « Natura 2000 infos Loue-Lison » diffusé à l'ensemble des membres du comité de pilotage et des groupes de travail, aux communes et, nominativement, à l'ensemble des conseillers municipaux, des présidents de sociétés de chasse et de pêche des communes du périmètre ;
- Diffusion des comptes-rendus des groupes de travail auprès des communes, présidents de sociétés de chasse et de pêche, et des membres du comité de pilotage.

La rédaction du document d'objectifs. Rédigé par le chargé de mission Natura 2000, ce document synthétise l'ensemble des réflexions issues de la concertation locale. Outre le diagnostic initial, il fait état des objectifs et des actions qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre pour assurer la pérennité des habitats et des espèces d'intérêt communautaire présents sur le site.

Le DOCOB a été approuvé par le Comité de pilotage en octobre 2003. Le document final a été diffusé à l'ensemble des membres du comité de pilotage et des communes concernées.

Depuis mars 2005, le chargé de mission Natura 2000 fait partie du Syndicat mixte de la Loue, il est resté en charge du site de la vallée du Lison et gère également le site de la Vallée de la Loue dont le DOCOB n'est pas encore finalisé.

■ Les difficultés de l'élaboration du DOCOB

La première réunion d'information, organisée par la Préfecture et la DIREN, a été très mal ressentie par un grand nombre d'acteurs, notamment les élus. Outre les réticences nationales à Natura 2000, ceux-ci étaient réticents face au projet car ils craignaient notamment que sa mise en place ne limite la possibilité de construire des lotissements, craintes surtout de la mise sous cloche du territoire qui pour eux représentait une perte de contrôle sur le territoire dont ils ont la charge. De ce fait, le dispositif Natura 2000, vu comme devant générer des contraintes supplémentaires, a fait l'objet d'une levée de boucliers. Cette situation est imputée aujourd'hui par certains acteurs à une communication insuffisante en provenance de l'Etat et de la DIREN.

Les plus sévères font remarquer que cette première réunion d'information peut être qualifiée d'erreur stratégique commise par la DIREN : les participants ont en effet perçu cette réunion comme une réunion ayant pour but de les informer et non de les consulter. Ils ont eu l'impression de se trouver devant un fait accompli, ce qui a provoqué des frustrations et freiné leur motivation comme leur mobilisation. Ils ont pu être d'autant plus confortés dans ce sentiment, qu'ils pensent toujours que l'Europe a fait pression sur la France, qui a fait pression sur le Ministère de l'Environnement, qui à son tour a fait pression sur le Préfet pour créer le site.

Si les chasseurs, eux aussi, ont manifesté une crainte initiale de voir leurs pratiques entravées, leur Fédération a jugé que sa participation à la démarche était préférable à une non-participation. Pour les chasseurs, c'est encore souligner la médiocrité de la communication, puisque le dispositif Natura 2000 non seulement s'inscrit tout à fait dans la lignée des actions de la Fédération, mais qu'il permet en outre d'accroître l'importance de ces actions et de recevoir des financements.

Quant aux agriculteurs, ils étaient déjà sensibilisés à la problématique à travers l'Opération Locale Loue-Lison. Lors de sa mise en place en 1991/1992 pour une durée de 5 ans, 17 exploitants agricoles ont contractualisé pour une surface totale de 185 ha sur l'ensemble du périmètre Natura 2000. Mais la fin de ces contrats en 1997 a entraîné des désillusions. Les agriculteurs locaux se sont tournés vers les primes à l'herbe plus que vers les CTE puis les CAD. D'autant plus que la préparation des CAD, qui ont suivi les CTE, a nécessité deux ans, mais que les budgets n'ont pas été à la hauteur. Aujourd'hui, les

agriculteurs sont réticents à supporter les surcoûts liés aux Contrats Natura 2000, car ils pensent que leurs financements seront insuffisants. Ils n'entendent surtout pas faire faire à leur technique "un retour en arrière de 50 ans", arguant qu'ils sont à la base de l'activité économique qui favorise le maintien de paysages ouverts.

Les propriétaires forestiers, comme d'autres acteurs, étaient d'autant plus inquiets qu'ils ne percevaient pas précisément le but de la démarche Natura 2000, tout en imaginant les contraintes qu'ils allaient devoir supporter.

La faiblesse de cette communication a pu être en partie compensée par le conseil général et le chargé de mission Natura 2000 qui ont contribué à retisser des liens entre acteurs, et permis de passer à une réflexion commune dans les groupes de travail. Après la période d'attente au cours de laquelle l'élaboration du DOCOB est restée en suspens, période qui n'est pas propre à ce site, les relations entre acteurs ont évolué avec les groupes de travail et la dynamique de la démarche a pu être relancée. Mais d'autres problèmes de communication ont affecté un temps les réunions des groupes de travail.

Pour des acteurs comme les propriétaires agricoles ou les propriétaires riverains, la DIREN aurait eu tendance à opposer "les bons protecteurs de la nature" aux "méchants", en l'occurrence les propriétaires, les chasseurs, etc. Ce qui l'aurait amené à mal recevoir les critiques qu'ils exprimaient sur certains textes et à leur reprocher de retarder l'avancement des travaux. Un acteur parle même de "technique maoïste" dans l'animation des débats. Pour ces acteurs, les associations de protection de la nature étaient "les bras armés" de la DIREN ; en conséquence ils disent avoir dans une certaine mesure laissé faire le DOCOB, faute de pouvoir lui faire prendre en compte leurs observations.

Le second problème de communication relève d'un autre domaine : de l'avis de plusieurs participants aux réunions des groupes de travail, le langage utilisé lors de la présentation des études passe pour avoir été trop scientifique et ignorer les appellations locales des espèces à protéger. La majorité des participants ne pouvaient se l'approprier rapidement et quelques-uns regrettent encore le manque d'effort de vulgarisation lors de la présentation des études complémentaires et que les noms locaux des espèces ne figurent pas dans le DOCOB. Les discussions étaient rendues d'autant plus difficiles, que les documents envoyés au préalable pour préparer la réunion étaient volumineux et "rébarbatifs à étudier", selon l'avis d'un participant pourtant familier de l'instruction de dossiers pour les Fonds européens.

Cette difficulté n'a d'ailleurs pas été entièrement surmontée puisque certains acteurs trouvent aujourd'hui que le document final du DOCOB est difficilement assimilable à cause de son volume et de la technicité de son langage.

Ainsi l'élaboration du DOCOB a nécessité pour chaque acteur un temps de travail important, qu'il s'agisse de la préparation des réunions (lecture de documents, formation extérieure...) que des réunions elles-mêmes. Mais elle a aussi permis aux différents acteurs de se rencontrer d'abord et de se forger un langage commun ensuite.

B. Le système organisationnel pour la mise en oeuvre des actions

■ Les acteurs mobilisés dans la mise en œuvre du programme

Le programme Natura 2000 sur ce site se décline sur les 6 thèmes suivants :

1. Eau et qualité des milieux aquatiques et annexes;
2. Forêts et gestion des espaces boisés;
3. Gestion des habitats ouverts et activités agricoles;
4. Espèces d'intérêt communautaire et suivi d'espèces ;
5. Concilier préservation des habitats naturels et des espèces et activités de loisirs, chasse et pêche ;
6. Mise en place de moyens humains, financiers et techniques pour l'animation Natura 2000.

Pour mettre en œuvre ce programme, sur l'ensemble des thèmes et des actions, une cinquantaine d'acteurs sont concernés et censés se mobiliser pour les mettre en oeuvre.

Le Syndicat mixte du Pays Loue-Lison, de par sa fonction d'opérateur, est chargé du suivi et de l'animation de 34 actions sur les 58 présentées dans le DOCOB, mais intervient en tant que maître d'ouvrage sur 3 actions réparties sur les thèmes 1 et 5. Les services du Ministère de l'environnement à travers la DIREN sont présents sur tous les thèmes et sur 49 des 58 actions. Les services du Ministère de l'agriculture à travers la DDAF doivent intervenir surtout sur les thèmes 1, 2 et 3, mais pour la quasi-totalité des actions qui en relèvent.

Parmi les collectivités locales, le Conseil général du Doubs est présent sur 4 thèmes représentant 6 actions, celui du Jura sur 2 thèmes (2 actions), le Conseil régional n'est concerné que par la mise en

place des moyens nécessaires à l'animation de Natura 2000. Par contre, les communes sont sollicitées sur tous les thèmes, au titre de 21 actions, en tant que collectivité. Mais certaines d'entre elles, membres de l'Association des communes forestières, sont plus particulièrement concernées par le thème 2 et pour 11 actions sur les 14 figurant au DOCOB.

Du côté des associations, la mobilisation est très spécifique à certains thèmes : les chasseurs, à travers leurs associations communales, la Fédération départementale, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, sont présents sur les thèmes 3 et 5 (18 actions) ; les pêcheurs sont partie prenante sur un plus grand nombre de thèmes (5 thèmes pour 12 actions). Le Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs est partie prenante de 2 thèmes (7 actions). L'ADASEA, qui a pour fonction d'accompagner l'évolution du milieu rural, n'intervient que sur le thème 1 (1 action).

Le Centre régional de la propriété forestière (CRPF) est mobilisable sur 5 thèmes (21 actions). Le Syndicat des propriétaires forestiers du Doubs est exclusivement intéressé par le thème 3 mais pour la quasi-totalité des actions. En ce qui concerne les exploitants agricoles, à travers leurs syndicats et coopératives, ils sont appelés à intervenir sur les thèmes 1 et 3 pour 13 actions. Quant aux activités liées aux loisirs et au tourisme, elles sont représentées par une dizaine d'acteurs (associations et professionnels) qui peuvent intervenir surtout sur les thèmes 4, 5 et 6, mais pas exclusivement, et pour une trentaine d'actions. Notons que deux associations sont particulièrement sollicitées : Echel (Espaces-Chantiers Environnement Local) qui est concernée par 4 thèmes (12 actions) et Doubs Nature Environnement qui est concernée par tous les thèmes pour 15 actions.

A partir de ce panorama, on constate que les communes et les communautés de communes s'impliquent dans la gestion du site, malgré les réticences initiales déjà mentionnées. Il en va de même des chasseurs, représentée notamment par leur Fédération départementale, et d'associations comme ECHEL ou Doubs Nature Environnement : ECHEL accueille et encadre des étudiants chargés d'effectuer des études sur les milieux ouverts, tandis que Doubs Nature Environnement mène une action d'animation et de communication autour du site à l'intention de la population locale.

Face à ces exemples de mobilisation, force est d'opposer le monde agricole et notamment les exploitants qui ne se sont pas encore impliqués directement dans la gestion du site. Aucun contrat d'agriculture durable n'a été signé ; sur les 13 actions inscrites au DOCOB et relatives à l'agriculture, aucune n'a fait à ce jour l'objet d'une quelconque mise en œuvre.

■ Les acteurs mobilisables par action

Action	Acteurs concernés	Suivi Scientifique Evaluation
Eau et qualité des milieux aquatiques et annexes		
Préserver, gérer et restaurer les cours d'eau à végétation aquatique flottante		Oui
Préserver les sources pétifiantes avec formation de tuf du Cratoneurion	DIREN, DDAF, ONF, CRPF, Syndicats des propriétaires sylviculteurs	Oui
Préserver les mégaphorbaies eutrophes et les voiles des cours d'eau à Pétasites hybrides	DIREN, DDAF, ONF, CRPF, Entreprises travaux forestiers	Oui
Préserver, gérer les sites de reproduction du Triton crêté et du Sonneur à ventre jaune	DIREN, DDAF, ONF, CRPF, Communes, Conseil général 25, entreprises travaux forestiers	Oui
Créer des sites de reproduction pour le Triton crêté et le Sonneur à ventre jaune	DIREN, DDAF, ONF, Association Echel, Doubs Nature Environnement	Oui
Restauration du ruisseau de la Goulue	DIREN, DDAF, Agence de l'eau RMC, SM du Pays Loue-Lison, Maison nationale de l'eau et de la Pêche, chambre d'agriculture, exploitants agricoles, commune de Cussey-sur-Ilison, société communale de pêche, Conseil supérieur de la pêche.	
Préserver, gérer, voire restaurer les zones humides et les zones inondables	Agence de l'eau RMC, DIREN, DDAF, DDE, Chambre d'agriculture, exploitants agricoles.	
Lutte contre la renouée du Japon	SM de la Loue, communes, DIREN, DDE, sociétés communales de pêche, propriétaires privés, ONF, Association Echel, entreprises travaux publics	Oui
Traitement des rejets domestiques et des ateliers de fromagerie	Agence de l'eau RMC, Conseil général 25 et 39, DDAF, DDE, Fédération régionale des coopératives laitières.	
Mise en place d'une opération coordonnée de mise aux normes des bâtiments d'élevage et ateliers hors sol à l'échelle du bassin versant	DDAF, Chambres d'agriculture, ADASEA	
Mise en place de suivis permettant de mesurer l'évolution générale de la qualité de l'eau	DIREN, Agence de l'eau, Conseil général 25, SM de la Loue, Téléos	
Forêts et gestion des espaces boisés		
Préserver et gérer les forêts de pentes, éboulis ou de ravins du Tilio-Acerion	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers du Doubs, Doubs Nature environnement, ONF, CRPF, DDAF, DIREN	oui
Préserver et gérer les forêts alluviales à aulne et frêne de l'Alno-Padion	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers du Doubs, sociétés de pêche, ONF, CRPF, DDAF, DIREN	oui
Préserver et gérer les chênaies pédonculées du Stellario-Carpinetum	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers du Doubs, ONF, CRPF, DDAF, DIREN	oui
Préserver, gérer et restaurer les hêtraies de l'Asperulo-Fagetum	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers du Doubs, ONF, CRPF, DDAF, DIREN	oui
Préserver et gérer les hêtraies calcicoles sèches du Cephalanthero-Fagion	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers du Doubs, ONF, CRPF, DDAF, DIREN	oui
Restaurer les forêts alluviales à aulne et frêne de l'Alno-Padion et gérer les chênaies pédonculées du Stellario-Carpinetum	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers du Doubs, ONF, CRPF, DDAF, DIREN	oui
Préserver et gérer les éboulis calcaires	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers du Doubs, ONF, CRPF, DDAF, DIREN, Doubs Nature Environnement	oui
Préconiser, favoriser et maintenir des pratiques de gestion et d'exploitation forestière contribuant à la préservation des milieux aquatiques et des espèces associées	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers, ONF, CRPF, DDAF, DIREN, Pro-Forêt, Afocel, entreprises travaux forestiers	oui
Prise en compte de l'avifaune nicheuse lors des opérations de travaux forestiers	ONF, CRPF, DDAF, DIREN, Syndicat des propriétaires sylviculteurs, Pro-Forêt, entreprises travaux forestiers, communes, propriétaires privés	oui

Délimitation d'îlots de vieillissement, d'îlots de sénescence et maintien d'arbres à fort intérêt patrimonial	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers, ONF, CRPF, DDAF, DIREN, Doubs Nature Environnement	oui
Zonage de la desserte à l'échelle du site	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers, ONF, CRPF, DDAF, DIREN, SM Pays Loue-Lison	
Gestion des résineux à l'échelle du site	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers, ONF, CRPF, DDAF, DIREN	oui
Préconiser des techniques alternatives de débordage	Associations des communes forestières, Syndicat des propriétaires forestiers, ONF, CRPF, DDAF, DIREN, Pro-Forêt, Afocel, entreprises travaux forestiers	oui
Identifier les discordances éventuelles entre les préconisations du DOCOB et celles des divers documents d'orientation et de gestion forestière, concertation et partenariat pour la prise en compte de Natura 2000 dans ces documents	ONF, CRPF, DDAF, DIREN, communes, propriétaires privés	oui
Gestion des habitats ouverts et activités agricoles		
Préserver, gérer et restaurer les pelouses des dalles rocheuses affleurantes de l'Alyso-Sedion	DIREN, ONF, Espaces naturels comtois, Echel, Doubs Nature environnement	oui
Préserver et gérer la végétation chasmophytique des pentes rocheuses calcaires	DIREN, ONF, CRPF, Lison accueil, communes, Fédération française de montagne et escalade, Comité régional de spéléologie, Office national de la Chasse et de la Faune sauvage	oui
Préserver, gérer et restaurer les tourbières basses alcalines	DIREN, ONF, Espaces naturels comtois, Echel, communes	oui
Préserver et gérer les prairies maigres de fauche de basse altitude	DIREN, DDAF, Chambre d'agriculture, syndicats agricoles, exploitants agricoles	oui
Préserver et gérer les pelouses calcaires sèches du Festuco-Brometalia et les formations à genévriers sur pelouses calcaires	DIREN, DDAF, Chambre d'agriculture, exploitants agricoles, communes, propriétaires privés, Espaces naturels comtois, Doubs Nature Environnement, Echel, associations communales de chasse agréées, Fédération départementale de la chasse	oui
Restaurer puis entretenir les habitats naturels "ouverts" d'intérêt communautaire en dynamique de déprise	DIREN, DDAF, Chambre d'agriculture, exploitants agricoles, communes, propriétaires privés, Espaces naturels comtois, Doubs Nature Environnement, Echel, associations communales de chasse agréées, Fédération départementale de la chasse, ONF	oui
Maintien de l'ouverture des parcelles agricoles à gestion extensive en dynamique de déprise	DIREN, DDAF, Chambre d'agriculture, exploitants agricoles, communes, propriétaires privés, Espaces naturels comtois, Doubs Nature Environnement, Echel, associations communales de chasse agréées, Fédération départementale de la chasse, ONF, CRPF	oui
Préserver et entretenir les réseaux de haies	DIREN, DDAF, Chambre d'agriculture, exploitants agricoles, communes, propriétaires privés, associations foncières, associations communales de chasse agréées, Fédération départementale de la chasse, Groupement d'intérêt Cynégétique Loue-Lison	oui
Plantation et entretien d'une haie	DIREN, DDAF, Chambre d'agriculture, exploitants agricoles, communes, propriétaires privés, associations foncières, associations communales de chasse agréées, Fédération départementale de la chasse, Groupement d'intérêt Cynégétique Loue-Lison	oui
Compostage des effluents d'élevage	DDAF, Chambre d'agriculture, exploitants agricoles, FD CUMA, CUMA des Nobles pratiques, CUMA de la Montagne d'Amancey	oui
Aménagement de l'accès à l'eau pour le bétail	DDAF, Chambre d'agriculture, exploitants agricoles	oui
Favoriser la gestion extensive des dépendances vertes des infrastructures routières	Ministère de l'équipement et des transports, service des routes des Conseils généraux 25 et 39, subdivisions de l'équipement, élus, communes, entreprises privées, DIREN, Echel	oui

Espèces d'intérêt communautaire et suivi d'espèces		
Préserver le Petit rhinolophe et ses habitats	DIREN, CPEPESC	oui
Préserver l'accessibilité et la quiétude des cavités d'hivernage et de transit aux espèces de chiroptères d'intérêt communautaire	DIREN, CPEPESC, Comité régional de spéléologie	oui
Surveillance des populations de chiroptères d'intérêt communautaire	DIREN, CPEPESC, Communes et propriétaires privés	
Préciser l'état de conservation des populations d'écrevisses à pattes blanches et mise en place d'un suivi	DIREN, Conseil supérieur de la pêche, sociétés communales de pêche du Lison, Agence de l'eau RMC, Doubs Nature Environnement	
Mise en place d'un suivi des espèces piscicoles d'intérêt communautaire	DIREN, sociétés de pêche du Lison, Agence de l'eau RMC, Téléos	
Suivi du sonneur à ventre jaune	ONF, DIREN, Doubs Nature Environnement, Groupe naturaliste de Franche Comté	
Suivi du triton crêté	DIREN, Doubs Nature Environnement, Groupe naturaliste de Franche Comté	
Mise en place d'inventaires et de suivis sur des groupes faunistiques peu ou pas renseignés	DIREN, Conseil supérieur de la pêche, sociétés communales de pêche, Téléos, DNE, OPIE, GNFC	
Concilier préservation des habitats naturels et des espèces et activités de loisirs, chasse et pêche		
Concilier les pratiques spéléologiques et la préservation des sources tufeuses et la végétation chasmophytique des pentes rocheuses	DIREN, gites, clubs spéléologiques locaux, commune de Nans-sous-Sainte-Anne, Comité spéléologique régional de Franche-Comté, ONF	
Mise en place d'un suivi sur le site de la via ferrata "les Baumes de Verneau" afin de concilier pratiques des loisirs et nidification des oiseaux rupestres	DIREN, Communauté de communes d'Amancey-Loue-Lison, commune de Nans-sous-Sainte-Anne, Lison accueil, Echel, Doubs Nature Environnement	
Mise en place d'un arrêté préfectoral de protection de biotope sur les communes de Sainte-Anne et Cruzet-Migette	DIREN, ONF, Echel, espaces naturels comtois	
Modification et adaptation des actuels arrêtés de protection de biotope du faucon pèlerin	SM du Pays Loue-Lison, communes, naturalistes locaux, associations de protection de la nature, Lison accueil, ONF, Comité régional de spéléologie, Comité départemental Montagne et Escalade, Office national de la Chasse et de la Faune sauvage	
Maintien et préservation des zones de quiétude	Commune d'Eternoz, propriétaires privés, Association communale de Chasse agréée, ONCFS, CSP, ONF, CRPF	
Mise en place de dispositifs du type éco compteur	DIREN, Communes de Nans-sous-Sainte-Anne et Eternoz, Lison accueil, ONF, Fédération départementale de la randonnée pédestre, Club alpin français, Conseil général 25, ADED	
Mise en place d'une signalétique cohérente, discrète et appropriée	DIREN, SM du Pays Loue-Lison	
Mise en place d'une brigade de surveillance équestre sur le site Natura 2000	DIREN, communes, Conseil supérieur de la pêche, Office national de la Chasse et Faune sauvage, Sociétés communales de chasse et de pêche	oui
Mise en place de moyens humains, financiers et techniques pour l'animation Natura 2000		
Mise en place d'un poste de chargé de mission pour le suivi et l'animation du programme Natura 2000	Ministère de l'environnement, collectivités locales	
Mise en place d'un système d'information géographique	DIREN, collectivités locales	
Mise en place d'un programme général de communication et de sensibilisation sur Natura 2000 et les milieux naturels en général	DIREN, Echel, Doubs Nature Environnement, Association de Découverte et de Connaissance de la Nature du secteur d'Amancey, Association Loue vive, ONF, CPIE, Agence de l'eau, Conseil régional de Franche Comté, Conseil général 25	
Mise en place d'un programme de communication et de sensibilisation sur Natura 2000 à destination des propriétaires sylviculteurs, gestionnaires et entreprises de travaux forestiers	Propriétaires forestiers privés, communes, association des communes forestières du Doubs, ONF, CRPF, DIREN, DDAF, Chambre d'Agriculture du Doubs, Syndicat des propriétaires sylviculteurs, COFOVE, entreprises de travaux forestiers, Pro-Forêt, Afocel	
Organisation de journées d'information et de sensibilisation à l'intention des professionnels du tourisme et des loisirs intervenant sur le site Natura 2000	DIREN, DDJS, Comité régional olympique et sportif, Fédérations et comités départementaux, professionnels du tourisme, Doubs Nature Environnement, Echel	

■ Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du programme

Ces difficultés relèvent de deux aspects. Le premier aspect tient au fait que le programme Natura 2000, même si certaines craintes ont été en partie levées grâce aux efforts pédagogiques de quelques partenaires, reste perçu comme porteur de contraintes, réelles ou simplement supposées. Le deuxième aspect concerne le financement des actions inscrites dans le DOCOB qui suscite nombre d'interrogations, lesquelles, au minimum, retardent considérablement l'engagement de certains partenaires.

Même si Natura 2000 n'est pas une réglementation, le programme a été perçu, et continue de l'être, comme une contrainte favorisant des perceptions négatives. Or Natura 2000 se caractérise par une volonté de concilier le maintien d'activités économiques avec des impératifs environnementaux, autrement dit, pour certains, de "revenir à des pratiques raisonnables". Pour beaucoup de partenaires, cette difficulté est imputable à une défaillance de la communication initiale d'abord, à une insuffisance des efforts pédagogiques réalisés ultérieurement ensuite. On peut cependant s'interroger sur les autres raisons des désengagements car il est toujours assez aisé, pour mieux les masquer, de décrire les défauts de communication.

Mais cette insuffisance passe pour être elle-même imputable à la faiblesse des moyens mobilisés et surtout susceptibles de l'être. Certains estiment que les moyens financiers débloqués ne permettent de faire que "de la dentelle ou de l'épicerie". La médiocrité des sommes allouées pose un problème de financement qui est susceptible de décrédibiliser la démarche Natura 2000. C'est ainsi, par exemple, que des agriculteurs sceptiques sur le financement d'actions les concernant ne veulent pas en supporter les surcoûts. Certains pensent même que « Natura 2000 c'est fini ». De son côté, la Chambre d'Agriculture ne fait plus de réunions sur le terrain pour favoriser la contractualisation avec les agriculteurs, car elle estime n'avoir aucune garantie de financement.

En fait, on est en présence d'une inquiétude plus ou moins généralisée sur un éventuel désengagement financier de l'Etat. C'est une situation propice à l'attentisme : c'est notamment le cas des propriétaires forestiers, mais aussi de collectivités locales qui apparaissent pourtant en pointe dans la mobilisation. Pour celles-ci c'est à l'Etat de montrer l'exemple en matière de moyens financiers, les collectivités prenant ensuite progressivement le relais, au cas par cas. Autrement dit, le développement du programme Natura 2000 se joue aussi sur le terrain de la confiance entre les élus et l'Etat. Or, la position actuelle de l'Etat est tout autre puisqu'elle sollicite les collectivités. A titre d'exemple, pour la DIREN Franche-Comté, « la contribution souhaitée auprès des Collectivités territoriales est d'autant

plus légitime que la démarche Natura 2000 correspond aujourd'hui davantage à un schéma d'aménagement du territoire plus qu'à une évaluation purement naturaliste (intégration d'un volet socio-économique, mise en place de contrat Natura 2000, etc.). Notons par ailleurs que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, indique que la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles peut être utilisée « pour l'acquisition, la gestion et l'entretien des sites Natura 2000 désignés à l'article L. 414-1 du code de l'environnement ».

Ainsi, il ressort du schéma départemental des Espaces Naturels Sensibles du Doubs (en cours d'élaboration par le cabinet Biotope) la possibilité pour le Département du Doubs de soutenir le réseau Natura 2000 :

- En tant que financeur sur des actions de maintien et de valorisation des qualités naturelles et paysagères de son territoire (mise en œuvre des Documents d'objectifs). Ces actions pouvant, par ailleurs, permettre le maintien de certaines activités pastorales.
- En tant que porteur de la maîtrise foncière et intervenant complémentaire permettant d'optimiser la politique de l'Etat, en particulier sur des actions qui ne sont pas éligibles au titre des contrats Natura 2000.
- En tant que collaborateur dans l'acquisition de la connaissance naturaliste sur son territoire.

C. L'évaluation du programme Natura 2000 sur le site de la Vallée du Lison

■ La pertinence du programme et la cohérence du dispositif d'action sur le site

Toutes les actions prévues au DOCOB sont pertinentes, aucune n'est dissociable des objectifs à atteindre. Cependant certaines s'avèrent difficiles à mettre en œuvre. Les éleveurs, par exemple, trouvent compliqué d'empêcher leurs vaches d'aller sur les berges de la rivière, car cela suppose une clôture qui engendrera un enrichissement gênant pour les pêcheurs. Ils devront de plus emmener leurs bêtes s'abreuver plus loin, ce qui occasionnera une perte de temps. Si bien qu'une action pertinente, dont l'objectif est pourtant compris par les partenaires concernés, en devient dissuasive.

Remarques sur la pertinence de l'action :

On peut penser que si l'action vise à restaurer la ripisylve, l'enrichissement bien que gênant pour les pêcheurs est nécessaire (premier stade de recolonisation par la végétation rivulaire).

Si l'action vise à restaurer l'habitat de certaines espèces aquatiques et pour juger de la pertinence de l'action, l'impact du piétinement des berges par les vaches doit être évalué (nombre de vaches, évolution du cheptel). Selon la longueur des berges impactée (et des habitats aquatiques qui leurs sont liés), l'action peut ainsi passer de l'anecdotique à la pertinence, voire à la priorité.

Reste que le programme Natura 2000 présente, d'un avis largement partagé, l'intérêt de préserver les habitats tout en permettant de trouver un point de médiation avec les agriculteurs, car le programme passe pour être objectivement susceptible de freiner l'activité agricole.

Au titre de la pertinence du programme, certains critiquent le passage du Syndicat mixte Loue-Lison au Syndicat mixte de la Loue en tant qu'opérateur du site. Le pays avait en effet élaboré une charte, selon une approche territoriale, avec des points forts et faibles, tout en englobant un champ plus large que l'eau et l'environnement. Le Pays aurait pu être une échelle pertinente pour une gestion des sites avec pour finalité la cohérence territoriale, notamment dans le domaine de la gestion des eaux.

Quant à la cohérence du dispositif d'actions sur le site, le nombre d'actions engagées et leur degré d'avancement ne permettent pas une évaluation pertinente.

■ L'efficacité et l'utilité du programme Natura 2000 : actions mises en œuvre ou achevées

Le faible nombre d'actions mises en œuvre, aucune n'étant achevée (voir la liste ci-dessous), ne permet pas d'avoir une vision rétrospective et de se prononcer objectivement sur l'efficacité et l'utilité du programme sur le site. Pour aborder ce point, force est de se référer aux seules opinions des partenaires rencontrés au cours de l'enquête. Celles-ci sont frappées certes du sceau d'intérêts particuliers, mais elles permettent de préciser le positionnement des différents partenaires dans la démarche Natura 2000. Plusieurs constats peuvent ainsi être faits.

L'idée que Natura 2000 bénéficie principalement au milieu naturel est récurrente et cela de manière positive.

La mise en place de Natura 2000 a permis à un type d'acteurs directement en contact avec leur territoire de s'y impliquer et de développer « un réseau ». Ces acteurs manifestent une volonté de contribuer à accroître le niveau de connaissance des autres habitants de la zone. Le principe de concertation semble s'inscrire dans les modes de raisonnement aux différents niveaux (vers un "citoyen actif").

Les agriculteurs ont pu croire que Natura 2000 constituerait une manne, mais ils se sont aperçus que ce n'était pas le cas. Les contrats avec l'Etat ne sont pas garantis et, pour eux, la valeur des terres peut diminuer à cause des contraintes du dispositif. Ils ne seront plus concurrentiels par rapport aux agriculteurs des zones non protégées et ils évoquent ainsi le risque de devoir abandonner les terres qu'ils occupent pour des exploitations plus rentables. Ils pensent que la valeur ajoutée de Natura 2000 ne sera manifeste que dans 40 ans, c'est-à-dire à un terme trop long pour eux.

Pour les propriétaires et les forestiers, Natura 2000 présentera certes des bénéfices écologiques, mais pas de bénéfices économiques étant donné la lourdeur administrative attachée à la mise en œuvre du programme. Ils estiment de plus que leurs activités pour fonctionner "normalement" devraient bénéficier d'une prise en charge des surcoûts. Les forestiers envisagent même des abandons de parcelles faute d'une telle prise en charge.

Sur le plan touristique, l'idée de label « Natura 2000 » est également récurrente. La valorisation d'espèces, via des contrats, peut attirer du public. Un tel label valoriserait l'image de marque du Doubs et le tourisme pourrait croître du fait de l'amélioration de la qualité de l'environnement et de cette labellisation. Des gîtes ruraux commencent déjà à s'informer du périmètre de la zone Natura 2000, pour éventuellement valoriser auprès de leur clientèle. Certains pensent qu'un développement du tourisme vert est possible, même s'ils redoutent les pressions que cela ferait peser sur le milieu naturel ainsi que les éventuels conflits d'usage que cela pourrait engendrer. Ils seraient donc enclins à faire en sorte que le programme Natura 2000 favorise un tourisme "organisé" et non pas "subi".

Enfin, un des effets les plus immédiatement marquant du programme Natura 2000 sur ce site réside dans la capacité de certains groupes à l'utiliser pour se mobiliser contre des projets d'aménagement ou d'équipement, voire à s'en servir comme monnaie d'échange dans leur négociation avec les autorités administratives. Cela est significatif d'une certaine appropriation du programme par les habitants, même si des progrès substantiels restent à faire dans ce domaine.

Etat d'avancement des actions inscrites au DOCOB

Actuellement, sur les 58 actions inscrites au DOCOB, on n'en relève que 16 en cours de réalisation. Sur ces 16 actions, 4 concernent le thème 6 relatif à la mise en place des moyens nécessaires à l'animation Natura 2000. Ont ainsi été lancées 5 actions pour le 1, chacun des thèmes 1, 3 actions pour chacun

des thèmes 2 et 3, 1 action au titre du thème 5. Le thème 4, "Espèces d'intérêt communautaire et suivi d'espèces", n'a encore donné lieu à aucune action.

a) Eau et qualité des milieux aquatiques et annexes

- Préserver, gérer et restaurer les cours d'eau à végétation aquatique flottante
- Préserver les sources pétrifiantes avec formation de tuf du Cratoneurion
- Préserver les mégaphorbiaies eutrophes et les voiles des cours d'eau à Pétasites hybrides
- Préserver, gérer les sites de reproduction du Triton crêté et du Sonneur à ventre jaune en cours
- Créer des sites de reproduction pour le Triton crêté et le Sonneur à ventre jaune en cours
- Restauration du ruisseau de la Goulue : en cours
- Préserver, gérer, voire restaurer les zones humides et les zones inondables: en cours
- Lutte contre la renouée du Japon
- Traitement des rejets domestiques et des ateliers de fromagerie
- Mise en place d'une opération coordonnée de mise aux normes des bâtiments d'élevage et ateliers hors sol à l'échelle du bassin versant
- Mise en place de suivis permettant de mesurer l'évolution générale de la qualité de l'eau en cours

b) Forêts et gestion des espaces boisés

- Préserver et gérer les forêts de pentes, éboulis ou de ravins du Tilio-Acerion
- Préserver et gérer les forêts alluviales à aulne et frêne de l'Alno-Padion
- Préserver et gérer les chênaies pédonculées du Stellario-Carpinetum
- Préserver, gérer et restaurer les hêtraies de l'Asperulo-Fagetum
- Préserver et gérer les hêtraies calcicoles sèches du Cephalanthero-Fagion
- Restaurer les forêts alluviales à aulne et frêne de l'Alno-Padion et gérer les chênaies pédonculées du Stellario-Carpinetum en cours
- Préserver et gérer les éboulis calcaires
- Préconiser, favoriser et maintenir des pratiques de gestion et d'exploitation forestière contribuant à la préservation des milieux aquatiques et des espèces associées : en cours
- Prise en compte de l'avifaune nicheuse lors des opérations de travaux forestiers
- Délimitation d'îlots de vieillissement, d'îlots de sénescence et maintien d'arbres à fort intérêt patrimonial
- Zonage de la desserte à l'échelle du site
- Gestion des résineux à l'échelle du site
- Préconiser des techniques alternatives de débardage en cours
- Identifier les discordances éventuelles entre les préconisations du DOCOB et celles des divers documents d'orientation et de gestion forestière, concertation et partenariat pour la prise en compte de Natura 2000 dans ces documents

c) Gestion des habitats ouverts et activités agricoles

- Préserver, gérer et restaurer les pelouses des dalles rocheuses affleurantes de l'Alyso-Sedion
- Préserver et gérer la végétation chasmophytique des pentes rocheuses calcaires

- Préserver, gérer et restaurer les tourbières basses alcalines en cours
- Préserver et gérer les prairies maigres de fauche de basse altitude
- Préserver et gérer les pelouses calcaires sèches du Festuco-Brometalia et les formations à genévriers sur pelouses calcaires : en cours
- Restaurer puis entretenir les habitats naturels "ouverts" d'intérêt communautaire en dynamique de déprise
- Maintien de l'ouverture des parcelles agricoles à gestion extensive en dynamique de déprise
- Préserver et entretenir les réseaux de haies
- Plantation et entretien d'une haie
- Compostage des effluents d'élevage
- Aménagement de l'accès à l'eau pour le bétail
- Favoriser la gestion extensive des dépendances vertes des infrastructures routières : en cours

d) Espèces d'intérêt communautaire et suivi d'espèces

- Préserver le Petit rhinolophe et ses habitats
- Préserver l'accessibilité et la quiétude des cavités d'hivernage et de transit aux espèces de chiroptères d'intérêt communautaire
- Surveillance des populations de chiroptères d'intérêt communautaire
- Préciser l'état de conservation des populations d'écrevisses à pattes blanches et mise en place d'un suivi
- Mise en place d'un suivi des espèces piscicoles d'intérêt communautaire
- Suivi du sonneur à ventre jaune
- Suivi du triton crêté
- Mise en place d'inventaires et de suivis sur des groupes faunistiques peu ou pas renseignés

e) Concilier préservation des habitats naturels et des espèces et activités de loisirs, chasse et pêche

- Concilier les pratiques spéléologiques et la préservation des sources tufeuses et la végétation chasmophytique des pentes rocheuses
- Mise en place d'un suivi sur le site de la via ferrata "les Baumes de Verneau" afin de concilier pratiques des loisirs et nidification des oiseaux rupestres
- Mise en place d'un arrêté préfectoral de protection de biotope sur les communes de Sainte-Anne et Crouzet-Migette : réalisé
- Modification et adaptation des actuels arrêtés de protection de biotope du faucon pèlerin
- Maintien et préservation des zones de quiétude
- Mise en place de dispositifs du type éco compteur
- Mise en place d'une signalétique cohérente, discrète et appropriée
- Mise en place d'une brigade de surveillance équestre sur le site Natura 2000

f) Mise en place de moyens humains, financiers et techniques pour l'animation Natura 2000

- Mise en place d'un poste de chargé de mission pour le suivi et l'animation du programme Natura 2000 : en cours
- Mise en place d'un système d'information géographique

- Mise en place d'un programme général de communication et de sensibilisation sur Natura 2000 et les milieux naturels en général : en cours
- Mise en place d'un programme de communication et de sensibilisation sur Natura 2000 à destination des propriétaires sylviculteurs, gestionnaires et entreprises de travaux forestiers : en cours
- Organisation de journées d'information et de sensibilisation à l'intention des professionnels du tourisme et des loisirs intervenant sur le site Natura 2000 : en cours

*

* *

Dans ce site, le programme Natura 2000 commence seulement à être appliqué. Peu d'actions sont engagées et les résultats sont encore modestes, en termes de contractualisation avec les différents partenaires concernés. C'est dire que le potentiel de développement du programme est grand. Cependant sa concrétisation dépend d'un certain nombre de facteurs.

Le principal facteur réside dans le degré de crédibilité du programme. La lourdeur des procédures et la faiblesse des moyens engendrent comme dans les autres sites un certain scepticisme sur l'avenir du programme. Mais dans la vallée du Lison, ce scepticisme prend du relief, notamment chez des partenaires aussi importants que les propriétaires, les forestiers ou les agriculteurs qui intègrent la nécessité de contribuer à la qualité écologique du site, d'autant plus qu'ils disent l'avoir toujours fait. Les acteurs soulignent également le manque de moyens alloués à l'animation du programme.

Ce scepticisme est renforcé par la perception qu'ont les différents partenaires des retombées socioéconomiques du programme : à l'exception des professionnels du tourisme et des loisirs qui cherchent à saisir immédiatement les avantages du programme, cette perception ne devient potentiellement positive qu'à très long terme et encore reste-t-elle assez floue.

D'où les questions qui restent posées aux animateurs du programme sur le site :

- Par quels moyens un plus grand nombre d'acteurs potentiels pourraient s'approprier le programme Natura 2000 ?
- Comment faire apparaître la recherche de la qualité écologique d'un milieu comme un atout et non comme une contrainte ?
- Comment maintenir la mobilisation des acteurs qui se sont déjà impliqués lors de l'élaboration du DOCOB ?

D. L'évaluation économique de Natura 2000 dans la vallée du Lison

Le même chargé de mission gère le site de la vallée du Lison et celui de la vallée de la Loue. Les coûts ont été évalués au prorata de la superficie des deux sites soit un tiers pour le Lison, deux tiers pour la Loue. Ainsi en équivalents temps plein (ETP), le poste d'animation de la vallée du Lison est de 30 % d'ETP. Cet emploi a permis, au travers de la signature des contrats et l'animation du site, de réaliser 17 % des actions du document d'objectifs.

La DIREN a financé l'intégralité de l'élaboration du document d'objectifs, soit 106 223 dont 32 870 d'études complémentaires. Le site de la vallée du Lison occupe en moyenne 2.5 % de deux agents de la DIREN, soit 5 % d'un ETP.

Fin 2003, et durant l'année 2004, le poste d'animation, porté administrativement par le syndicat mixte du Pays Loue-Lison, a été financé en intégralité par la DIREN pour un montant total de 16 392 (5 392 pour la période d'octobre-décembre 2003, 11 000 pour l'année 2004). Le coût total de l'animation pour l'année 2005 est de 17 430 et le coût programmé pour 2006 est de 14 760. En 2005 et 2006, la DIREN finance 80 % du poste, dont 40 % proviennent de fond européen FEDER, soit 13 996 en 2005 et 11 852 en 2006.

	Elaboration	Mise en oeuvre
DOCOB	106 200 dont 1/3 études complémentaires et 1/3 animation	Animation 11 000 en 2004 17 430 en 2005 14 760 en 2006
Contrats Natura 2000		(2005 – 10)
Dont		
Communes		30 430
Association ECHEL		3 800
Chasse (en cours de signature)		3 800

La DIREN finance également cinq contrats Natura 2000 signés actuellement ou en cours de signature sur le site du Lison pour un montant prévu jusqu'en 2010, au jour d'aujourd'hui, de 34 200.

Durant la période de préparation du document d'objectifs et les premiers mois de sa mise en oeuvre, le poste d'animateur était porté par le syndicat mixte du Pays Loue - Lison comme dit précédemment. En

mars 2005, le syndicat mixte de la Loue a repris le portage du poste. En 2005 et 2006, il finance le poste à hauteur de 20 % (dont 8 % sont financés par le département) soit respectivement pour l'année 2005 de 3 434 € et une programmation pour 2006 de 2 908 €.

Outre l'animation, communes et communautés de communes s'impliquent dans la gestion du site Natura 2000. Entre 2004 et 2006, quatre contrats ont été signés avec la communauté de communes d'Amancey Loue-Lison, la commune de Sainte-Anne, la commune de Cruzet-Migette et la commune de Cussey-sur-Lison, pour un montant total de 30 431 € répartis entre 2005 et 2010.

Les exploitants agricoles ne se sont pas impliqués directement dans la gestion du site, aucun contrat d'agriculture durable n'a été signé. A noter toutefois que dans le cadre du contrat Natura 2000 signé avec la commune de Cussey-sur-Lison, une prestation annuelle d'un montant de 215 Euros est réalisée par un exploitant de la commune pour la réalisation d'une fauche tardive sur des pelouses calcaires. Douze actions du document d'objectifs concernent directement l'agriculture, aucune de ces dernières ne sont aujourd'hui en cours de réalisation. Cependant, durant la période étudiée deux exploitations situées en parti sur le site ont cessé leur activité, les exploitations ont été reprises. Les reprises d'activités peuvent être interprétées comme le fait que Natura 2000 n'apparaît pas aux yeux des exploitants agricoles comme un facteur limitant de la production. Aucun contrat n'a été conclu avec les exploitants forestiers (toujours dans l'attente d'un arrêté préfectoral régional définissant le cadre des contrats forestiers), cependant une légère diminution de la surface des résineux est observée dû aux attaques de scolytes.

L'association Echel s'implique également dans la gestion du site, elle a signé en 2006 un contrat de 3 780 €. Outre le contrat passé, l'association accueille des étudiants chargés d'effectuer des études sur les milieux ouverts. Lors de la préparation du document d'objectifs, l'association a effectué une étude complémentaire d'un montant d'environ 10 000 € équivalent à 1 ETP durant quatre mois. En 2003, une étude financée par « la semaine du développement durable » a été réalisée par des étudiants encadrés par l'association. Le temps consacré est estimé à 4 ¼ d'ETP durant trois mois pour un coût de 1 500 €. En 2005, une étude sur une corniche calcaire de Cussey-sur-Lison a été réalisée en partenariat avec le Syndicat Mixte de la Loue et l'ONF par un étudiant encadré par l'association 1,25 ETP durant un mois, cette étude n'a bénéficié d'aucun financement.

Doubs Nature Environnement, en charge de la réserve de Cléron située à proximité du site du Lison, en effectuant de l'éducation à l'environnement participe à l'animation du site auprès de la population locale. L'estimation du temps consacré au site Natura 2000 est de 5 % d'ETP.

L'activité touristique du site est importante et concentrée à Nans-Sous-Saint-Anne, où environ 150 000 visiteurs par an se rendent afin de visiter la résurgence du Lison, la via ferrata et la tannerie. Les hôteliers interrogés n'observent pas une évolution de la fréquentation liée à Natura 2000. Ils souhaitent par ailleurs valoriser leur patrimoine et afficher sur leurs outils de communication la localisation en zone Natura 2000.

La région est également fréquentée par les pratiquants de l'escalade et de la spéléologie. La désignation du site en zone Natura 2000 n'est pas retenue par les professionnels comme un facteur influant sur la fréquentation du site. Les derniers aménagements effectués en zone Natura 2000 ont été réalisés en partenariat avec l'animateur. Ils ont été réalisés en dehors des périodes de nidification et n'ont pas entraîné de coûts supplémentaires. Il n'y a pas d'activité nautique organisée sur le Lison.

Dans le domaine de la chasse, la mise en place du site Natura 2000 n'a pas entraîné de modification dans le nombre de pratiquants ni dans les prélèvements. L'Association Communale de Chasse du Haut Lison devrait signer un contrat début 2006 avec le MEDD afin de préserver les milieux ouverts. Le montant total de ce contrat s'élèverait à 3840 Euros ¹⁰.

L'alimentation en eau potable sur les communes d'Eternoz (Coulans, Refranche, Doulaize et Alaise) et Saraz réalisé en 2003 par le Syndicat des Eaux de la Tuffière n'interfère pas avec les habitats d'intérêt communautaire (pelouses marneuses notamment). Les travaux ont été réalisés sans coût supplémentaire lié à Natura 2000.

La vallée du Lison se caractérise par le faible impact, tant positif que négatif en terme économique de la mise en place du site Natura 2000. Ce faible impact peut s'expliquer d'une part par le fait que la signature du document d'objectifs reste récente, fin 2003 et d'autre part que l'animateur ne soit détaché au site qu'un tiers du temps. Cependant, on notera d'une part une forte implication des collectivités territoriales dans la gestion du site tant en terme d'animation que de contractualisation. D'autre part, les activités touristiques ne semblent pas bénéficier d'avantages liés à Natura 2000, mais souhaitent s'appuyer dessus pour valoriser leur situation. L'agriculture ne semble pas non plus bénéficier ou souffrir de la localisation des exploitations en zone Natura 2000. Néanmoins un potentiel de contrat avec les exploitants agricoles et forestiers reste important.

¹⁰ En cours de signature, à vérifier avant la remise du rapport.

III.2. La Moyenne vallée de l'Oise

A. Le système organisationnel producteur du DOCOB

■ Les enjeux au moment de la conception du DOCOB

Le choix et la hiérarchisation d'objectifs de conservation à inscrire dans le DOCOB se sont d'abord faits à partir de l'examen des enjeux écologiques associés à chaque espèce et à chaque habitat. Pour ce faire, certaines difficultés méthodologiques ont pu être surmontées. Mais c'est ensuite de la confrontation de ces enjeux avec l'exercice et le maintien d'activités humaines sur le site que se définissent trois enjeux socioéconomiques.

1^{er} enjeu : la préservation de l'inondabilité de la zone et de ses habitats

Les enjeux liés au maintien de certaines activités (chasse, pêche, sports nautiques, voire randonnée) devaient converger avec les enjeux liés à la préservation de l'inondabilité de la zone et de ses principaux habitats.

En ce qui concerne la chasse, qui vient au premier rang des activités de loisir dans la vallée de l'Oise, et la pêche, le maintien de l'activité n'entre pas en contradiction avec la conservation des espèces et des habitats. Les fédérations de chasseurs participent aujourd'hui à la gestion de la biodiversité auxquels les chasseurs sont formés et ils souhaitent la reconnaissance de cette implication. Leur participation active aux projets Natura 2000 et aux contrats de mare de hutte reflète leur volonté d'être parmi les acteurs qui comptent dans ce domaine et ainsi pérenniser leur activité. Étant donné leur faible développement actuel, les activités de canoë-kayak et de randonnée ne contreviennent pas aux objectifs liés au site Natura 2000.

En revanche, une activité industrielle, l'extraction des granulats, est susceptible d'avoir des impacts directs sur les milieux. Avant Natura 2000, les Schémas départementaux des carrières avaient établi un zonage en fonction des possibilités de demande d'autorisation de carrière. De par leur intérêt écologique, les zones qui ont constitué le site Natura 2000 ont à ce moment là étaient classées en zone rouge. Les secteurs de la vallée qui faisaient encore l'objet d'une exploitation ont quant à eux été exclus du territoire de la ZPS et du périmètre Natura 2000. Les parcelles devenues moins intéressantes car non exploitables ont pour certaines été cédées par les carriers au CSNP. Il reste cependant des sites

exploités car l'autorisation fut donnée avant la création du zonage. Les Schémas départementaux des carrières ont prévu de cesser toute extraction au sein du périmètre Natura 2000.

2^{ème} enjeu : le maintien de la prairie de fauche extensive

En vallée de l'Oise, l'agriculture est l'activité prépondérante : elle représente plus de 200 exploitations agricoles et plus de la moitié de la superficie du site. Une grande partie des espèces et des habitats est étroitement liée à l'existence et à l'évolution des prairies utilisées et entretenues par les activités d'élevage.

De 1992 à 1999, des "Opérations locales agri-environnement" (OLAE) ont permis de maintenir les prairies de fauche. En 1999, des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) leur ont succédé, mais leur application fut rendue malaisée car les exploitations entières devaient être concernées. Or, en général, les parcelles en vallée ne représentent qu'une petite partie des exploitations. A partir de 2002, il fut décidé de remplacer les OLAE, dont beaucoup arrivaient à terme en 2006, par des Contrats d'agriculture durable (CAD). S'ils concernent des parcelles du site Natura 2000, les aides inhérentes à ces contrats font l'objet d'une surprime de 20%. Cette tradition de mesures agri-environnementales dans une région fortement agricole explique, sans doute, le succès des CAD comparativement à d'autres régions comme la Franche-Comté par exemple.

L'activité d'élevage est soumise à des difficultés conjoncturelles, mais aussi à des difficultés structurelles locales.

En effet le site Natura 2000 ne correspond pas à une région agricole possédant une identité économique et culturelle. Les exploitations agricoles concernées par les prairies inondables sont diverses : les grandes exploitations sont souvent tournées vers les grandes cultures hors périmètre du site plutôt que vers l'élevage, tandis que de nombreuses petites structures continuent de pratiquer cette activité. L'enjeu, à la fois économique et environnemental, est de trouver des propositions de développement agricole intégrant le maintien de la prairie de fauche extensive.

La solution alternative à la prairie étant souvent la plantation de peupliers, l'enjeu gagne encore en acuité, car les sols de la moyenne vallée de l'Oise sont favorables à ces plantations qui occupent déjà une place importante (17% de la superficie du site et 50% des prairies selon le DOCOB). L'enjeu de production forestière a fait l'objet de nombreux débats lors de l'élaboration du DOCOB, dont certains ne sont pas encore clôturés. Les acteurs forestiers se sont longtemps opposés aux reconversions en

prairie de fauche et, pour certains acteurs, ils agissent encore peu par rapport à Natura 2000. Or le peuplier ne présente que peu d'intérêt pour les espèces et les habitats pris en compte par le site Natura 2000, et l'augmentation des plantations de peupliers sur le site pourrait poser des problèmes pour la conservation des espèces et des habitats.

3^{ème} enjeu : le respect des objectifs de conservation par les projets d'aménagement

En matière d'urbanisme et d'aménagement, les projets d'assainissement ou d'infrastructures des collectivités locales devront respecter les règlements et schémas directeurs existant (loi sur l'eau, SDAGE...), mais également prendre en compte le site Natura 2000 et ses objectifs de conservation.

En particulier, l'Entente Oise-Aisne (Entente départementale pour la protection contre les inondations de l'Oise, de l'Aisne, de l'Aire et de ses affluents) poursuit une stratégie d'aménagement hydraulique des bassins versants de l'Oise et de l'Aisne pour lutter contre les inondations ¹¹. Elle comporte la réalisation d'un important programme de travaux de nature à étendre les champs d'inondation lors des fortes crues. Un tel surstockage de l'eau n'est pas souhaité par la DIREN, pour laquelle le site Natura 2000 participe déjà naturellement à l'épandage et à la rétention d'une partie des eaux de la rivière en période de crue. L'état et la présence des espèces et des habitats sont étroitement liés à ces inondations.

L'enjeu est donc bien pour tout projet d'aménagement dans un secteur du site Natura 2000, dont le surstockage temporaire de l'eau, qu'il permette une compatibilité entre les objectifs de conservation et les éventuels impacts des aménagements nécessaires à la sécurité des personnes et des biens.

■ Repères chronologiques dans la conception du DOCOB

Le site Natura 2000 de la moyenne vallée de l'Oise possède deux caractéristiques qui ont fortement influé sur les travaux de préparation du DOCOB : d'une part le site chevauche deux départements (l'Aisne et l'Oise), d'autre part il est concerné par les deux directives européennes, la "directive Oiseaux" et la "directive Habitats".

En octobre 1996, l'Etat a communiqué à l'Union européenne le périmètre d'une Zone de Protection spéciale (ZPS) et en avril 2001, celui d'une Zone Spéciale de Conservation (ZSC) sur la partie Aisne et sur la partie Oise.

¹¹ Charte de gestion du risque inondation sur les bassins versants de l'Aisne et de l'Oise. Oise-Aisne 2000-2006. Adoptée le 8 janvier 2001 à Laon, par six Conseils généraux (Aisne, Ardennes, Marne, Meuse, Oise et Val-d'Oise).

Les services de l'Etat ont ensuite proposé à l'ensemble des partenaires à la concertation de ne rédiger qu'un seul document pour l'ensemble du site et pour les deux directives, sous la réserve expresse que soient clairement différenciées les références à chaque directive.

Partisan lui-même de l'élaboration d'un seul document, le Conservatoire des Sites Naturels de Picardie (CSNP) a été nommé opérateur dans les deux départements. Dans un premier temps, la concertation a été menée séparément dans chaque département sous l'égide des DDAF correspondantes, en collaboration avec la DIREN Picardie. La première réunion d'information officielle marquant le début des travaux d'élaboration du DOCOB s'est ainsi tenue le 21 avril 1998 dans l'Oise et le 23 octobre 1998 dans l'Aisne.

Quatre groupes de travail ont été constitués sur les thèmes suivants :

- L'agriculture ;
- La forêt (boisements naturels et plantations) ;
- Les loisirs (dont la chasse) ;
- Les aménagements et l'urbanisme.

A partir d'octobre 2000, les travaux ont été menés de façon interdépartementale et le premier Comité de pilotage interdépartemental s'est tenu le 24 avril 2001. Outre les deux réunions d'information initiales, ont été tenues 6 réunions du Comité de pilotage et 27 réunions thématiques et techniques.

En juin et juillet 2001, une campagne d'information grand public a donné lieu à 44 réunions d'information, à un voyage d'étude dans les basses vallées angevines et à une lettre d'information tirée à 4 000 exemplaires.

Les inventaires faunistiques ont été réalisés par le CSNP à partir des études et des suivis effectués dans le cadre de deux projets LIFE successifs (LIFE VANEF et LIFE de Gestion des prairies inondables de la moyenne vallée de l'Oise). La cartographie informatisée de l'occupation des sols a été réalisée par un cabinet spécialisé sous le contrôle du CSNP et sur commande conjointe de la DIREN Picardie et du Conseil régional. L'inventaire et la cartographie des habitats ont été réalisés par le Conservatoire Botanique National de Bailleul (Centre régional de phytosociologie).

L'inventaire et la description des activités humaines ont été réalisés par le CSNP à partir des résultats des réunions thématiques et avec l'aide des organismes professionnels : les chambres d'agriculture de l'Aisne et de l'Oise, la Chambre de commerce et d'industrie de l'Aisne, le Centre régional de la propriété

forestière, les fédérations des chasseurs de l'Aisne et de l'Oise, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM Picardie), les fédérations départementales de pêche, ainsi que diverses associations.

Le DOCOB, après 30 mois de gestation et 35 réunions¹², a été soumis à l'avis du Comité de pilotage local interdépartemental le 18 septembre 2001. Il est actuellement soumis à l'approbation du préfet.

■ Les difficultés de l'élaboration du DOCOB

Bâti en 1996 autour d'une nouvelle problématique ZPS, le projet LIFE prévoyait l'élaboration d'un plan de gestion de cette zone. Fin 1997, le contexte a fortement évolué avec la proposition d'un Site d'Intérêt Communautaire de la moyenne vallée de l'Oise, qui incluait une concertation initiale pour définir le périmètre d'une Zone Spéciale de Conservation. Les difficultés se sont alors accumulées, certaines conjoncturelles, d'autres inhérentes à la nature du site.

Plusieurs facteurs rendent la situation géographique et administrative complexe.

- Le site est réparti sur deux départements (Aisne et Oise) avec deux dynamiques Natura 2000 départementales totalement différentes.
- Trois préfets sont concernés : un pour chaque département et le troisième (préfet de région) pour les affaires européennes.
- Trois services publics déconcentrés pilotent les travaux : la DDAF de l'Aisne, la DDAF de l'Oise et la DIREN Picardie.
- C'est un des plus grands sites picards par la taille et la problématique, et, de fait, un site phare pour la région.
- De grands projets d'aménagement sont en discussion : la mise à grand gabarit de la liaison Seine-Nord et la lutte contre les inondations dans le bassin de l'Oise et de l'Aisne.
- Deux directives (Oiseaux et Habitats) doivent être respectées, alors qu'au départ, dans l'esprit d'une majorité de personnes (tout type d'acteurs confondus), la Directive Habitats ne devait traiter que d'habitats (rien sur les espèces oiseaux ou autres).
- La ZPS était désignée définitivement, la ZSC n'était qu'une proposition à transmettre à l'Union européenne.

¹² Sur les 35 réunions, on dénombre 8 réunions du Comité de pilotage local, dont deux au niveau interdépartemental, 18 réunions des groupes de travail, dont 4 au niveau interdépartemental, et 9 réunions complémentaires interdépartementales, notamment interadministratives.

- La consultation ZPS a été menée par la DIREN et les consultations ZSC par les deux DDAF, selon des méthodes et des contextes départementaux très différents.
- Il existait un décalage entre les connaissances faunistiques et les connaissances phytosociologiques.

Ces difficultés étaient rendues plus aiguës par une hostilité ambiante au projet. On constate alors :

- La montée en puissance des oppositions à Natura 2000 (non spécifique à ce dossier) ;
- Des attitudes de méfiance par rapport à des actions déjà entreprises ("l'agro-environnement, c'est bien, Natura 2000, c'est mal, ne mélangeons pas les deux !" ...);
- Le faible poids des associations locales de protection de l'environnement ;
- Des attentes contradictoires : une exigence d'informations, la contestation des informations diffusées ; l'exigence de connaître les périmètres d'application des mesures de gestion en préalable au lancement des travaux d'élaboration du document d'objectifs, mais le refus de se positionner sur les périmètres tant que les actions n'étaient pas connues...

A partir d'une situation complètement éclatée tant sur le plan administratif qu'environnemental, le CSNP, une fois nommé opérateur du DOCOB, a recherché une gestion cohérente sur un seul site, avec un seul dispositif comme il s'était engagé à le faire dans sa proposition de projet LIFE. Sur ce point particulier, l'action et la présence de la DIREN ont été déterminantes, et les complémentarités entre les différentes administrations ont finalement permis la poursuite des travaux, même lorsque la situation était bloquée dans un département. Quand est apparue enfin la possibilité de travailler officiellement au niveau interdépartemental, la DIREN a pu prendre le relais de la présidence des Comités de pilotage en étroite collaboration avec les deux DDAF.

Pour bien comprendre les difficultés de cette gestation, il faut noter qu'il n'y a eu finalement que deux comités de pilotage interdépartementaux (sur 8 au total), et que le premier ne s'est réuni qu'en avril 2001. Plusieurs acteurs, et non des moindres, réclamaient l'élaboration de documents séparés pour chaque département et pour chaque directive.

C'est dans le département de l'Oise que le travail a d'abord pu démarrer avec les quatre groupes de travail thématiques, la négociation du périmètre ZSC étant restée bloquée dans l'Aisne jusqu'à mi-2000. Sur la base de ces premières rencontres, le CSNP, même s'il ne travaillait que sur un seul département, a continué de produire des documents concernant l'ensemble du site. La limite de cette méthode a bien

sûr résidé dans les difficultés à maintenir des niveaux d'information équivalents pour tout le monde et une cohérence globale dans une démarche trop étalée dans le temps.

Après ces débuts difficiles, l'élaboration du DOCOB a suscité la participation régulière aux réunions de travail et à celles du Comité de pilotage des élus locaux, des associations, des représentations syndicales et professionnelles, des services techniques de l'Etat et d'établissements publics ¹³.

B. Le système organisationnel pour la mise en oeuvre des actions

■ Les acteurs mobilisés dans la mise en oeuvre du programme

Le programme Natura 2000 sur ce site se décline en 5 thèmes. En allant de l'échelle la plus globale à l'échelle la plus fine, nous trouvons les thèmes suivants :

- Conserver la dynamique naturelle de la rivière Oise dans son lit majeur (2 actions sur l'ensemble de la zone) ;
- Conserver les paysages ouverts (3 actions sur l'ensemble des milieux ouverts) ;
- Favoriser le maintien d'une agriculture compatible avec les enjeux environnementaux (6 actions axées sur la prairie pour des parcelles ou des groupes de parcelles agricoles) ;
- Favoriser l'adoption de pratiques sylvicoles durables (4 actions relatives aux boisements) ;
- Conserver les milieux dépendant des annexes hydrauliques (6 actions concernant des surfaces assez faibles : mares, bras-morts, annexes hydrauliques...).

Pour mettre en oeuvre ce programme, une quinzaine d'acteurs sont mobilisables sur l'ensemble des thèmes et des actions.

Le CSNP, de par sa fonction d'opérateur, est présent dans tous les thèmes et sur presque la totalité des actions. Et il en va de même des chambres d'agriculture. Les services du Ministère de l'environnement (DIREN) et du Ministère de l'agriculture (DDAF) ne sont mobilisés respectivement que sur 2 et 3 thèmes et sur une dizaine d'actions chacun.

Parmi les collectivités locales, les Conseils généraux sont présents sur 4 thèmes représentant une dizaine d'actions, le Conseil régional est mobilisé sur 2 thèmes (7 actions), les communes sur 2 thèmes (2 actions).

¹³ La participation aux Comités de pilotage représente de 40 à 50% des personnes invitées. Les groupes de travail ont mobilisé 302 personnes, avec en moyenne 17 personnes par groupe.

Du côté des associations, la mobilisation reste très spécifique à certains thèmes : les Fédérations de chasseurs sont présentes sur 2 thèmes (5 actions), celles des pêcheurs sur un seul thème (4 actions). Le Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs est partie prenante de 2 thèmes (7 actions). L'ADASEA, qui a pour fonction d'accompagner l'évolution du milieu rural, intervient sur un thème (5 actions). Le Centre régional de la propriété forestière (CRPF) est lui mobilisé sur 4 thèmes (10 actions).

Enfin, un opérateur spécialisé, l'Agence de l'eau Seine-Normandie est mobilisable en raison de son expertise sur 4 des 5 thèmes, et sur une quinzaine d'actions sur les 21 programmées dans le DOCOB. Ce panorama semble d'autant plus remarquable que le contexte initial s'est caractérisé selon plusieurs partenaires par une véritable "guerre de tranchées" : les acteurs qui n'avaient pas été informés de la démarche, craignant une "sanctuarisation" du site par voie réglementaire étaient dans une position de rejet. Certains n'ont participé aux réunions que pour éviter que les décisions ne se prennent sans eux. Le flou des critères sur lesquels les sites ont été désignés – entraînant des mises en cause du périmètre désigné - a donné l'impression à plusieurs acteurs que la charrue avait été mise avant les boeufs.

Malgré ces difficultés et peut-être grâce à la création de l'AMSAT (Association de maintien et de sauvegarde des activités traditionnelles de la moyenne vallée de l'Oise), qui regroupe chasseurs, pêcheurs, forestiers et agriculteurs et qui a joué un rôle de relais lors de la préparation du DOCOB, les réunions sont devenues productives, même si le grand nombre de participants notamment aux comités de pilotage a engendré des avancées lentes et une impression de redondance.

■ Les acteurs mobilisables par action

Action	Acteurs concernés	Suivi Scientifique Evaluation
Conserver la dynamique naturelle de la rivière Oise dans son lit majeur		
Information des gestionnaires de l'Oise	CRPF, Fédérations départementales des chasseurs, CSNP, AESN, Chambres d'agriculture	
Gestion adéquate des berges de l'Oise	CSNP, AESN	
Conserver les paysages ouverts		
Limitation de l'extension des boisements	DIREN, DDAF, CRPF, Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs, Conseils généraux, Chambres d'agriculture, SAFER, CSNP	oui
Organisation de l'espace	DIREN, DDAF, CRPF, Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs, Conseils généraux, Chambres d'agriculture, SAFER, CSNP	
Reconversion de peupleraie en prairies de fauche ou en bandes refuge	DDAF, CRPF, Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs, Conseils généraux, Chambres d'agriculture, communes, CSNP	

Favoriser le maintien d'une agriculture compatible avec les enjeux environnementaux		
Avenir de l'élevage dans la vallée de l'Oise	DIREN, Conseil régional, DRAF, DDAF, Chambres d'agriculture, CSNP	oui
Maintien des prairies	Chambres d'agriculture, ADASEA, DDAF, DIREN, CSNP, FFCTE, Conseils généraux, Région, AESN	
Conservation et entretien des éléments fixes du paysage	Chambres d'agriculture, ADASEA, DDAF, DIREN, CSNP, CRPF, FFCTE, Conseils généraux, Région, AESN	
Mise en œuvre de pratiques agricoles favorables à la conservation de la faune et de la flore	Chambres d'agriculture, ADASEA, DDAF, DIREN, CSNP, FFCTE, Conseils généraux, Région, AESN	
Reconversion de terres arables en prairies	Chambres d'agriculture, ADASEA, DDAF, DIREN, CSNP, FFCTE, Conseils généraux, Région, AESN	
Conversion de pâtures en prairies de fauche	Chambres d'agriculture, ADASEA, DDAF, DIREN, CSNP, FFCTE, Conseils généraux, Région, AESN	
Favoriser l'adoption de pratiques sylvicoles durables		
Maintien et entretien des megaphorbaies sous peupleraies	DDAF, CRPF, Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs, Chambres d'agriculture, CSNP	oui
Protection des boisements de la directive en bon état de conservation	AESN, CRPF, Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs, Conseils généraux, Chambres d'agriculture, communes, CSNP	oui
Création de boisements alluviaux	CRPF, Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs, Chambres d'agriculture, services de l'Etat	oui
Conversion de boisements en habitats forestiers de la directive	CRPF, Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs, services de l'Etat	oui
Conserver les milieux dépendant des annexes hydrauliques		
Information des gestionnaires des annexes hydrauliques	AESN, Fédérations départementales des pêcheurs, Fédérations départementales des chasseurs, CSNP, CRPF, Chambres d'agriculture	
Gestion adaptée des abords des points d'eau	AESN, Fédérations départementales des pêcheurs, CSNP, Chambres d'agriculture	
Gestion adaptée des abords des mares de chasse	AESN, Fédérations départementales des chasseurs, CSNP	
Gestion adaptée de la végétation aquatique	AESN, Fédérations départementales des pêcheurs, Fédérations départementales des chasseurs, CSNP, Chambres d'agriculture	
Mise en place d'une étude des mares de la zone Natura 2000	AESN, Fédérations départementales des pêcheurs, Fédérations départementales des chasseurs, CSNP, Chambres d'agriculture	
Gestion adaptée des chemins en zone inondable	AESN, CSNP, Chambres d'agriculture, Conseils généraux	

■ Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du programme

Ce document a été voulu, sinon consensuel, du moins contractuel. Une fois la menace la plus forte (l'extraction de granulats) écartée (désignation de la ZPS et élaboration des Schémas Départementaux des Carrières), l'Etat a tenu à ce que les outils d'intervention Natura 2000 sur la moyenne vallée de l'Oise soient contractuels et non réglementaires.

En matière de populiculture, enjeu important par rapport aux prairies alluviales, les mesures proposées sont soit des mesures incitatives à la réorganisation du parcellaire (éviter le mitage en aidant aux échanges de parcelles, suppression des aides aux boisements...), soit des mesures de surveillance

(cartographie de l'occupation des sols au bout de trois ans pour mesurer l'évolution de la peupleraie par rapport à la prairie).

La réglementation des boisements a suscité des débats vifs, la profession forestière y étant opposée. Cette réglementation en soi n'aurait sans doute pas permis de régler tous les problèmes : rien ne sert d'interdire s'il n'y a pas d'alternative viable à proposer. Cependant, conçue comme un outil parmi d'autres, elle aurait pu permettre la mise en place d'un système déclaratif permettant d'avoir connaissance des projets de boisement et donc d'intervenir en amont pour faire des contre-propositions aux propriétaires.

Mais, il semblerait que la gestion administrative de cette réglementation pose des problèmes de moyens importants. Enfin, l'Etat ne désire pas donner aux détracteurs systématiques de Natura 2000 de nouveaux arguments pour tenter de démontrer que tout allait bientôt être interdit sur les sites.

L'axe principal des actions à mener, tout le monde en a convenu, était de maintenir une agriculture viable sur les prairies inondables. Ce n'est pas un message facile à faire passer en ces temps de crise de l'élevage et de réorientation controversée de la Politique Agricole Commune, qui plus est dans une région à dominante céréalière et grande culture. Le plus grand risque encouru actuellement par le Rôle des genêts, ses commensaux et leurs habitats de prédilection, est l'arrêt des activités d'élevage en vallée de l'Oise. En cela, la PAC, que ce soit en matière d'appui à certaines productions (maïs contre prairie) et à certains modes de productions, ou que ce soit en matière de spécialisation agricole des régions, aura des effets déterminants sur la conservation de la zone, que ni le CTE ni les Contrats Natura 2000 ne pourront compenser.

En effet, mince ruban de prairies inondables au milieu de plateaux céréaliers et betteraviers, la vallée de l'Oise ne pourra répondre efficacement aux enjeux qu'elle affronte si le système de distribution des fonds structurels européens reste inchangé. L'Oise et l'Aisne sont considérés comme des départements agricoles riches. Ce constat macro-économique entrave pour l'instant le développement d'une agriculture très localement compatible avec la problématique inondation-biodiversité en vallée de l'Oise.

Une étude est prévue depuis plusieurs mois pour analyser la question et rechercher outils et pistes d'avenir. La DIREN a proposé d'en prendre en charge le montage financier, mais le maître d'ouvrage pressenti, la profession agricole, n'a pas encore agréé à la proposition.

Dans l'attente de perspectives d'avenir ou de la recherche d'outils de développement, l'agro-environnement pratiqué depuis 1994 sur la zone reste une des principale pierre d'angle pour le site

Natura 2000. Cependant, depuis novembre 1999, la mise en place du dispositif CTE a bloqué, pour des raisons essentiellement administratives, le développement de la contractualisation des agriculteurs.

Pour que cette politique agro-environnementale locale porte ses fruits, il semble indispensable de rendre pérenne un dispositif d'animation pour proposer et expliquer les contrats aux agriculteurs ainsi qu'un dispositif de suivi avec un volet technique agronomique pour suivre la prairie également sur le plan de la production fourragère. Il est de plus nécessaire de compléter le CAD par des dispositifs plus souples et plus ouverts, le contenu des contrats restant le même.

Pour les autres axes de travail (mares et annexes hydrauliques etc.), tout dépendra de la capacité des animateurs et opérateurs à trouver et respecter un équilibre entre un discours technico-scientifique et un discours démagogique qui tend à laisser faire les acteurs locaux.

Les grands absents de ce futur dispositif qui devrait se mettre en place peu à peu, ce sont les collectivités locales. La vallée, au sens site Natura 2000, est un mince ruban qui concerne deux départements, 40 communes et 5 ou 6 intercommunalités (suivant l'évolution des structures). Ces différentes collectivités sont très diversement concernées par la problématique Natura 2000. Manicamp, petite commune rurale, a 550 hectares de son territoire concerné alors que Chauny, pôle industriel du secteur, n'en a que 150 hectares. Manicamp ne désire pas se faire déposséder de son territoire si la compétence environnement passe à la communauté de communes que domine Chauny par son nombre d'habitants et son poids économique.

Pour l'instant, la demande sociale n'est pas très forte sur ce territoire et les élus ne sont pas pressés de prendre à leur compte un dossier qui a encore mauvaise réputation.

L'un des résultats très positif du document d'objectifs est de réunir l'ensemble des intervenants techniques pour travailler à la conservation de la zone, surtout au regard de la situation de démarrage. Mais il ne s'agit aucunement d'un aboutissement. Ce n'est qu'une étape et la prochaine qui est la mise en œuvre des prescriptions s'annonce encore très délicate.

Il est en effet indispensable de rester vigilant sur la façon dont la mise en œuvre se déroule et sur les moyens qui sont fournis pour le suivi de cette mise en œuvre. Le passage des opposants à l'élaboration du DOCOB à des stratégies de participation à sa mise en œuvre tient également au changement de stratégie des acteurs institutionnels qui prennent l'Etat au mot : l'Etat veut mettre des moyens pour la gestion de la nature, tous ces acteurs veulent avoir accès à ces moyens.

La stratégie logique de l'Etat actuellement est d'associer à la démarche ceux qui hier en étaient les détracteurs. Si politiquement l'Etat peut difficilement faire autrement, il ne faudrait pas que cette évolution permette à des acteurs institutionnels de capter des moyens et la responsabilité de la mise en place des actions sans pour autant adhérer aux objectifs du réseau Natura 2000.

On peut légitimement s'inquiéter du message qu'un établissement consulaire ou spécialisé peut faire passer en matière de conservation de la nature alors que son discours, qui correspond à ses compétences, est axé logiquement vers le technique et l'économique.

Sur le terrain, il y a une attente importante de concret et la réussite des actions dépendra beaucoup de la qualité de l'animation qui sera faite autour.

C. L'évaluation du programme Natura 2000 sur le site de la Moyenne vallée de l'Oise

■ La pertinence du programme

Les CAD peuvent permettre de maintenir une activité d'élevage sur des parcelles qui sinon seraient abandonnées. Natura 2000 peut être une opportunité pour valoriser les CAD et l'activité agricole car les actions portent sur des milieux fragiles. De plus, par rapport aux MAE qui sont très critiquées, les CAD peuvent donner une meilleure image vis-à-vis de l'Europe.

Concernant les propriétaires forestiers, Natura 2000 n'a rien changé dans leur gestion quotidienne. Certains syndicats de propriétaires estiment que la valeur de terres en site Natura 2000 a baissé. Mais cette perception est sujette à caution en l'absence de toute étude sur ce point, les services de l'Etat évoquant même le relèvement de cette valeur grâce au programme Natura 2000.

Quant à l'exonération de la part communale et intercommunale de la taxe foncière pour les propriétaires de terrains non bâtis en zone Natura 2000, qui s'engagent pendant cinq ans à pratiquer une gestion respectueuse du développement durable, elle passe pour devoir être symbolique financièrement (sauf pour les gros propriétaires qui paient de 1 à 10 Euros par hectare selon la classe fiscale de la forêt), mais son impact psychologique se présente de manière positive.

En ce qui concerne les agriculteurs, il y a une différence entre ceux qui ont contracté un CAD en site Natura 2000 et les autres qui ne connaissent guère la démarche ou la perçoivent aujourd'hui encore négativement ("écologique"). En effet pour les premiers, Natura 2000 valorise le dispositif CAD - on est en présence d'actions nobles sur des milieux fragiles - et permet un affichage positif vis-à-vis des pouvoirs publics et de l'Europe, contrairement aux MAE qui étaient très critiquées car pas toujours justifiées.

■ La cohérence du dispositif d'action sur le site

Tous les acteurs se retrouvent (DIREN, CSNP, animateurs, etc.) pour dire que les moyens mobilisés sont insuffisants, qu'il s'agisse des contrats Natura 2000 ou de l'animation du dispositif (les CAD semblent faire exception : ils peuvent porter sur des montants élevés). Il y a donc une dichotomie entre les objectifs du DOCOB, et les moyens disponibles pour engager des actions susceptibles de les atteindre. Ainsi, le nombre d'actions inscrites au DOCOB et actuellement engagées est encore relativement peu élevé.

D'autre part, Natura 2000 ne concernant que 2% de la forêt de la région et étant donné la difficulté de contractualiser désormais sur des zones non Natura 2000, des acteurs comme le CRPF, pensent que les contrats ne devraient être que des outils venant en complément d'une politique plus large d'aménagement du foncier.

Enfin, l'originalité du périmètre Natura 2000 rend difficile de caler les actions qui en relèvent avec les autres dispositifs existants. De plus, nombre de structures ont des plans d'action propres dont certains semblent plutôt efficaces (contrat de territoire des DDA).

■ L'efficacité et l'utilité du programme Natura 2000 : actions mises en œuvre ou achevées

Hormis les CAD qui connaissent un gros succès notamment dans l'Oise, les autres contrats sont très lourds à mettre en œuvre et portent sur des montants qui ne permettent pas leur développement à la hauteur des objectifs affichés. Les résultats dans le domaine de l'animation restent également en deçà des objectifs à cause de moyens insuffisants.

Cependant, le programme Natura 2000 a permis une sensibilisation d'acteurs, dont certains avaient initialement des vues antagoniques, à travers un apprentissage et le développement d'un travail en commun. Il a aussi permis un travail nouveau entre des structures devenues aujourd'hui des partenaires et des projets sont prévus avec le CSNP hors programme Natura 2000. Il existe aujourd'hui une vraie dynamique partenariale qu'il reste à consolider.

Natura 2000 peut également contribuer à valoriser l'image de l'agriculture dans la région. Actuellement, des visites commentées pour enfants et adultes sont organisées avec le CSNP. La Chambre d'agriculture de l'Oise a lancé la réalisation d'une plaquette avec le Comité Régional du Tourisme, dont une partie portera sur les bonnes pratiques agricoles.

Le dispositif Natura 2000 pourrait favoriser un tourisme de type "accueil à la ferme", encore faut-il réussir à convaincre les agriculteurs qui peuvent être soit réticents à recevoir des "gens dans leurs foins", soit n'avoir guère le temps de s'engager personnellement dans ce type d'activités. Le développement de ce type de tourisme passera donc par une réflexion approfondie sur la manière de gérer l'accueil des visiteurs.

Le Conseil général de l'Oise a commencé à utiliser l'existence du site Natura 2000 comme argument en faveur du tourisme. A l'inverse, Natura 2000 est déjà devenu un argument utilisé par des associations pour s'opposer à des projets d'équipements. Tel a été le cas pour un centre d'enfouissement technique des déchets.

Cependant le programme Natura 2000 demeure peu connu du grand public et même de certains acteurs. Un site Natura 2000, par exemple, peut être confondu avec une ZNIEFF (Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique). Des améliorations de la communication des services de l'Etat, notamment de la DIREN, sont donc souhaitées et souhaitables.

Etat d'avancement des actions inscrites au DOCOB

a) Conserver la dynamique naturelle de la rivière Oise dans son lit majeur

A1. Information des gestionnaires de l'Oise

A2. Gestion adéquate des berges de l'Oise

Une réflexion s'est engagée entre Voies navigables de France et le CSNP sur les contrats de gestion de VNF.

b) Conserver les paysages ouverts

B1. Limitation de l'extension des boisements

Une mesure de suppression des aides au boisement a été prise au niveau national. Mais il n'y a pas eu de campagne de sensibilisation pour promouvoir des solutions alternatives. Un projet d'échange foncier a été évoqué. Le suivi cartographique des boisements n'a pas été mis en œuvre.

B2. Organisation de l'espace agricole et forestier

Le CSNP travaille sur l'animation par secteurs de propositions d'organisation prairies/boisements, notamment avec Noyons.

B3. Reconversion de peupleraie en prairies de fauche ou en bandes refuge

Un contrat de gestion est à l'étude avec un agriculteur (environ 2 ha). Sa conclusion est rendue difficile par le fait qu'il porte sur un Espace Boisé Classé (EBC).

c) Favoriser le maintien d'une agriculture compatible avec les enjeux environnementaux**C1. Avenir de l'élevage dans la vallée de l'Oise**

L'étude, confiée aux Chambres d'agriculture, qui devait porter sur l'avenir de l'élevage dans la vallée de l'Oise porte en réalité sur la lutte contre le rumex.

C2. Maintien des prairies : en cours**C3. Conservation et entretien des éléments fixes du paysage : en cours****C4. Mise en œuvre de pratiques agricoles favorables à la conservation de la faune et de la flore : en cours****C5. Reconversion de terres arables en prairies : en cours****C6. Conversion de pâtures en prairies de fauche : en cours****d) Favoriser l'adoption de pratiques sylvicoles durables****D1. Maintien et entretien des mégaphorbiaies sous peupleraies**

Cette action n'a donné lieu à aucune documentation spécifique. Elle apparaît être un choix politique.

D2. Protection des boisements de la directive en bon état de conservation

Une plaquette de vulgarisation des bonnes pratiques sylvicoles a été réalisée.

D3. Création de boisements alluviaux : action non mise en œuvre**D4. Conversion de boisements en habitats forestiers de la directive : action non mise en œuvre****e) Conserver les milieux dépendant des annexes hydrauliques****E1. Information des gestionnaires des annexes hydrauliques**

Des préconisations concernant la gestion des milieux aquatiques et de leurs abords ont été élaborées, mais pas encore formalisées dans un document d'information.

E2. Gestion adaptée des abords des points d'eau

Cette gestion existe sur les mares appartenant au CSNP, mais aucun contrat de gestion n'a encore été passé.

E3. Gestion adaptée des abords des mares de chasse

Cinq contrats de gestion ont été passés, les cahiers des charges ont été rédigés par les Fédérations de chasseurs.

E4. Gestion adaptée de la végétation aquatique

Un travail est en cours concernant la rédaction d'un cahier des charges.

E5. Mise en place d'une étude des mares de la zone Natura 2000

Etude réalisée. Les connaissances sur les mares de la zone reposent sur les observations des chasseurs..

E6. Gestion adaptée des chemins en zone inondable : action en cours

*

*

*

Les débats suscités par l'élaboration, puis par la mise en œuvre du DOCOB ont contribué à la sensibilisation et à la diffusion auprès d'acteurs, aux intérêts parfois antagonistes, de connaissances sur la gestion de la biodiversité. Une situation, tendue au début de la démarche, est devenue plus constructive et des actions ont pu être mises en place.

Cependant, de l'avis des acteurs interrogés, des incertitudes pèsent sur la pérennité de ce travail. En effet, la faiblesse des moyens financiers disponibles ne permettrait pas d'atteindre tous les objectifs fixés dans le DOCOB avec le risque de décredibilisation que cela comporte. Alors que dans le même temps, le principe d'écoconditionnalité de la Politique Agricole Commune entre en vigueur, avec ses aspects contraignants aux yeux des agriculteurs.

D. L'évaluation économique de Natura 2000 dans la Moyenne vallée de l'Oise

■ Le document d'objectifs

Le DOCOB a été financé en majeure partie au travers d'un programme LIFE (2ème LIFE) dont le montant total concernant le site de la MVO s'est élevé à 1 346 100 Euros entre 1997-2001 (dont 864 900 Euros pour l'acquisition foncière de 380 hectares de terrain).

Le coût de l'élaboration du DOCOB a été estimé par le CSNP, à 173 500 Euros entre 1998 et 2001. La majeure partie de ce coût relève du travail du CSNP (études, sensibilisation, fonctionnement général) pour un montant évalué à 140 560 Euros (81% du total).

L'estimation globale ne serait pas complète si n'étaient pris en compte des travaux effectués dès 1994, qui ont fourni des données précieuses pour l'élaboration du DOCOB. Il s'agit d'une étude faune/flore (1994-1996) d'un montant de 25 000 Euros financés par le premier LIFE, d'un SIG (50 000 Euros financés par l'Etat et la Région) et enfin d'une cartographie des habitats réalisée par le Conservatoire Botanique National de Bailleul (100 000 Euros). Ainsi le DOCOB de la Moyenne vallée de l'Oise aura coûté au total 348 500 Euros.

A ce montant devrait en outre être ajouté le temps passé par les membres des différents groupes de travail constitués pour l'élaboration du DOCOB. Il a été estimé par nos soins à 150 jours au total, entre novembre 1998 et octobre 2000, sur la base d'une hypothèse « basse » de 2h de réunion et 2h de préparation.

■ L'animation du site

Juste après l'élaboration du DOCOB, le CSNP a reçu 30000 Euros de la DIREN (en trois subventions) pour la finalisation et la préparation de l'animation qu'il coordonne.

Plusieurs animateurs ont été désignés pour le site de la MVO : les deux fédérations de chasse, le CRPF (centre régional de la propriété forestière), les deux chambres d'agriculture, et les deux ADASEA (associations départementales pour l'adaptation des structures d'exploitations agricoles).

Des conventions cadre sont signées entre la DIREN et les animateurs qui reçoivent une subvention afin de sensibiliser les acteurs et mener les actions préconisées par le DOCOB, en particulier les contrats.

Les subventions reçues d'après nos informations ¹⁴ :

Animation	CSNP	CRPF	Fédération de Chasse Aisne	ADASEA	CA	Total (en Euros)
2001/2002	30 000					
2003	14 000	7 000				45 157
2004	10 043		11 000			
2005	15 589	7 000				
2006	9 400					
Total	79 032	14 000	11 000			

En 2006, la subvention de 9400 Euros attribuée au CSNP portait, pour 7300 Euros, sur 20 jours de personnel (3 jours chef de projet, 11 jours de gestionnaires de site et 6 jours chargé d'études et cartographie).

De manière générale, les subventions accordées aux animateurs ne couvrent pas les coûts de personnel inhérents à la gestion d'un site Natura 2000 (sensibilisation, élaboration de contrat, suivi, etc.). Le temps consacré par un chargé de mission à un site Natura 2000 est pris sur son temps de travail général. Il est ainsi difficile de distinguer la mission Natura 2000 des autres missions et encore plus d'isoler le temps consacré à un site particulier.

Le tableau suivant donne néanmoins quelques éléments portant sur le personnel travaillant sur l'ensemble des sites Nature 2000 de la région (pour le CSNP et le CRPF) ou du département (pour les autres acteurs).

¹⁴ Les données n'ont pu être obtenues de la DIREN Picardie en dépit de plusieurs demandes réitérées

Emplois	Personnel Natura 2000	Temps consacré
CSNP	3 personnes	temps partiel
CRPF	13 personnes travaillent entre autres sur Natura 2000	16,5% de leur temps en 2003 7% en 2004
Fédération de Chasse Aisne	un chargé de mission	ETP : 10 jours en 2005
ADASEA		
CA Oise	2 personnes en 2005	ETP : 10 jours en 2005
CA Aisne	1 personne	ETP : 0,25 jours en 2005
DDA Oise		ETP 2005 0,2 secrétariat 0,6 pilotage 0,5 encadrement (4 DOCOB)
DDA Aisne		

Remarques

D'une part, les subventions ne sont pas destinées à financer des opérations de communication. De ce fait, le DOCOB a peu été diffusé, par manque de moyens, et aucun document de synthèse ni d'information n'a été réalisé.

D'autre part, nombre d'actions concernant le site Natura 2000 sont mises en place sur la base de budget qui ne sont pas des budgets Natura 2000. Citons par exemple :

- Une action « éleveurs et rôle des génets » financée par Nature&Découvertes, les deux Conseils généraux et le Conseil régional, qui a pour but de sensibiliser les agriculteurs notamment à la fauche centrifuge. Ce type d'action a permis notamment de recruter deux stagiaires pendant un mois durant trois ans.
- La restauration et l'entretien des prairies acquises par le CSNP, grâce à des fonds des Conseils généraux (politiques ENS), le Conseil régional et l'Agence de l'eau Seine-Normandie.

Ainsi le Conseil régional et les Conseils généraux participent à Natura 2000 de manière indirecte, en contribuant aux conventions de fonctionnement du gestionnaire du site, le CSNP, et en finançant des travaux sur des parcelles du site.

Pour l'instant, les collectivités locales (communes et communautés de communes) se sont peu impliquées dans le programme d'action du site Natura 2000.

■ L'activité agricole et les CAD

L'agriculture est l'activité principale sur le site : la SAU est de 60%, principalement constituée de prairies ; 200 exploitations sont potentiellement concernées par Natura 2000.

Le maintien d'une agriculture viable sur les prairies inondables est l'axe principal des actions du DOCOB. L'entretien du site se fait majoritairement par l'élevage et cet entretien est financé en partie par les contrats d'agriculture durable (CAD).

Il semble être trop tôt pour pouvoir évaluer les impacts des actions menées via les CAD sur le site : retard de fauche au 25/06, fauche centrifuge, bandes refuges. Ces actions ayant pour principal objectif de préserver le rôle des genêts.

Depuis la mise en oeuvre du DOCOB, 48 CAD ont été signés. Ils portent au total sur 1780 hectares et le montant total des aides (MAPAR et Europe) s'élève selon notre estimation à 1 300 000 Euros pour cinq ans. Ce chiffre, élevé comparé à d'autres régions, s'explique par la tradition « locale » de mesures agri-environnementales. Ainsi, les CAD ont été signés pour « continuer » les OLAE et les CTE qui arrivaient à terme. Les agriculteurs, déjà sensibilisés à ces questions, étaient demandeurs de contractualisation d'autant plus qu'ils ont pâti des problèmes liés aux CTE.

Les impacts économiques des CAD sur l'activité agricole en Moyenne vallée de l'Oise sont difficiles à évaluer pour plusieurs raisons. Les contrats les plus anciens n'ont que deux ans si l'on ne parle que des CAD propres à Natura 2000 ¹⁵. De plus, les bases de données des structures interrogées ne sont pas conçues par rapport à Natura 2000 qui ne correspond à aucun périmètre administratif.

Enfin, les communes du périmètre n'ont pas toutes leurs exploitations dans le périmètre et il n'y a pas d'exploitation dont la SAU soit totalement en zone inondable : presque toutes les exploitations ont des parcelles en et hors zone inondable. Ainsi, les agriculteurs qui signent un CAD contractualisent à la fois pour des parcelles Natura 2000 (bonus de 20% pour les aides) et pour des parcelles hors périmètre Natura 2000.

Dans l'Aisne, les CAD couvrent 814 hectares dont 546 ha sur le site N2000 soit 67%.

¹⁵ En effet, si l'on prend en compte la reconduction des OLAE en 1999 et les CTE signés, il y a en moyenne 1800 à 2000 ha sous contrat depuis plus de 5 ans.

Concernant les CAD, doivent être pris en considération le temps passé par les animateurs pour sensibiliser les éleveurs et le temps passé à l'élaboration d'un contrat (temps long au début de leur mise en œuvre car la procédure était nouvelle). Ces informations ne sont pas aujourd'hui quantifiées.

Le potentiel de surface contractualisable en CAD est estimé pour le site à 2428 hectares par le CSNP.

■ L'activité production forestière

La production forestière est un enjeu économique et social important sur le site : d'après le DOCOB 17% de la surface du site sont occupés par la populiculture (50% sur les zones de prairies). L'évolution de la superficie plantée en Picardie a suivi la tendance nationale avec deux pics en 1960 et en 1990. Il y a une légère baisse depuis 1986 dans la région alors que dans les communes de l'Aisne concernées par la ZPS, la surface aurait augmenté de 15% entre 1985 et 1999. La Picardie est la première région française pour la récolte de bois de peuplier (14% de la production nationale), la deuxième pour la production du sciage (14%) et la première pour la production de sciage de qualité choix et bon bois (30%).

La populiculture a fait l'objet de nombreux débats lors de l'élaboration du DOCOB (notamment sur la surface de peupliers), et les acteurs forestiers sont plutôt dans l'expectative concernant Natura 2000.

Depuis la réalisation du DOCOB, une seule action a été mise en œuvre par le CRPF en 2002-2003 « le recensement des propriétaires possédant des boisements alluviaux en bon état de conservation », pour un montant de 2900 Euros correspondant à cinq jours de travail (incluant aussi gestion administrative, salaire, déplacements) facturés 580 Euros/jour.

Pour observer des changements de pratique liés à Natura 2000, il faut plutôt se pencher sur les deux contrats Natura 2000 signé et en cours d'élaboration. En effet ces contrats concernent la reconversion de peupleraie en prairie.

Un contrat Natura 2000 a été à ce jour signé par le CSNP pour un montant de 2100 Euros (2005-2009) pour la reconversion de cinquante peupliers en prairie. Il s'agit d'un terrain de 0,30 hectares dont la jouissance a été cédée par la commune de Noyon au CSNP. Ce dernier va mettre en place une convention avec un agriculteur pour la gestion de la parcelle.

Un second contrat d'un montant de 10000 Euros (sur 5 ans) est en cours d'instruction, le bénéficiaire est un propriétaire privé, sa parcelle de 2,07 hectares va également faire l'objet d'une reconversion de peupleraie en prairie.

Il est encore une fois important de prendre en compte le temps nécessaire pour l'élaboration des contrats Natura 2000. L'opérateur doit consacrer du temps à la fois à la sensibilisation et à la motivation des acteurs susceptibles de signer un contrat, puis à l'élaboration même du contrat. Le site de la MVO ayant été un des premiers de la région, il a fallu en outre essayer les plâtres : se familiariser avec la nouvelle procédure, faire de nombreux allers-retours avec l'administration pour fournir les éléments nécessaires, gérer la complexité réglementaire (exemple : que la zone ne soit pas zone de bois classé). Ce temps passé est bien sûr capitalisé pour les autres sites.

■ L'activité touristique

Si la Moyenne vallée de l'Oise est réputée pour ses qualités environnementales, le programme Natura 2000 n'est lui pas ou peu connu et son impact sur ces activités est à considérer aujourd'hui comme éventuel mais fort peu probable.

L'Oise et l'Aisne ont une offre touristique modeste notamment sur le périmètre du site et les activités de plein air sont essentiellement du nautisme (3000 personnes estimées) et des randonnées (3 chemins de randonnées dans l'Oise passent par certaines des communes du site).

Noyons qui est la plus grande commune du périmètre dans l'Oise est par exemple surtout fréquentée pour son offre culturelle (musées). L'office départemental du tourisme de l'Oise a subi une légère baisse de fréquentation (31094 visiteurs en 2003 et 27653 en 2004). Trois communautés de communes (dont celle du Pays Noyonnais) se sont regroupées pour développer trois axes touristiques. Natura 2000 n'est pas encore inclus dans leurs réflexions, mais c'est une piste de travail intéressante pour valoriser Natura 2000 auprès des visiteurs.

■ La pêche et la chasse

La pêche est organisée par trois associations de pêche dans l'Aisne (2000 adhérents) et deux dans l'Oise (719 pêcheurs). Dans l'Aisne les trois-quarts des pêcheurs pêchent le carnassier et achètent pour cela une carte de pêche d'un montant de 55 Euros pour l'année (soit un total de 82500 Euros). Les deux fédérations départementales de pêche contactées n'avaient pas connaissance du site Natura 2000 de la Moyenne vallée de l'Oise.

La pratique de la chasse est importante dans les deux départements : 17000 adhérents à la fédération de chasse de l'Aisne, 18282 à celle de l'Oise (les chiffres sont stables d'après les deux fédérations).

Si la pratique de la chasse n'a pas du tout été influencée par l'existence du site, en revanche la fédération des chasseurs de l'Aisne s'est impliquée dans la mise en œuvre du DOCOB en développant les contrats de mare de hutte. Aujourd'hui six contrats ont été signés, pour un montant total (forfaitaire par contrat) de 390 Euros (sur 2005-2009). La surface totale est de 1,5 hectares.

■ Les autres contrats Natura 2000

Outre les contrats de reconversion de peupleraie en prairie, deux autres contrats Natura 2000 ont été montés par le Conservatoire concernant la « gestion des chemins en zone inondable ». Le premier contrat porte sur 3980 Euros sur 5 ans et concerne un terrain du Conservatoire, le budget du second est de 18810 Euros sur 5 ans et concerne un chemin de la commune de Manicamp (Aisne).

Récapitulatif des contrats Natura 2000 (hors CAD)

Mesure/action	Montant (sur 5 ans)	Surface (ha)
Reconversion de peupleraie en prairie	12 120	2,4
Gestion des chemins en zone inondable	22 790	
Contrats de mare de hutte	390	1,5
Total	35 300	

Le tableau suivant récapitule les éléments financiers qui ont pu être recueillis : les coûts d'élaboration et les subventions restent encore modestes. Seules les opérations liées aux CAD ressortent. Le contexte du site favorise le recours à ce type d'instrument, qui apparaît complémentaire d'autres instruments de la politique agricole. En terme d'emplois, l'activité d'animation Natura 2000 ne mobilise dans ce site que des emplois partiels. L'impact du programme est de ce point de vue modeste.

	Elaboration	Mise en oeuvre
Animation, études	173 500 (CSNP 81 %) 25 000 (Etude) 50 000 (SIG) 100 000 (cartographie)	79 000 (subventions)
Associations (subventions)		11 000
Forestiers (subventions)		Contrats Natura 2000 (35 300) 14 000 pour l'animation
Agriculture		1 300 000 (48 CAD signés, MAPAR, Europe)

III.3. Les marais de l'Erdre

A. Le système organisationnel producteur du DOCOB

■ Les enjeux au moment de la conception du DOCOB

Le programme Natura 2000, dans l'esprit de ses initiateurs, va transformer profondément les usages des milieux dans les sites retenus pour le mettre en oeuvre. En introduisant le "patrimoine naturel" dans les préoccupations locales, une évolution progressive des pratiques est attendue. La mise en oeuvre des mesures du DOCOB devrait être l'amorce d'une telle évolution, notamment autour de trois enjeux.

1^{er} enjeu : Intégrer la protection de la nature dans la gestion de l'eau

L'existence du site des marais de l'Erdre est due aux actions de retenues d'eau entreprises depuis plusieurs siècles et qui ont conduit à modifier l'écoulement de l'Erdre nantaise. Les écluses situées en aval du site retiennent les eaux qui inondent les zones constituant les marais. La gestion de l'eau de l'Erdre nantaise s'apparente plus à celle d'un plan d'eau qu'à celle d'une rivière : elle permet le drainage des marais au cours des saisons d'exploitation de la tourbe (printemps, été). Les marais sont inondés en hiver.

Un des objectifs de la gestion de l'eau est de faciliter la navigation, mais un des premiers enjeux dans ce domaine consiste à intégrer des objectifs de protection de la nature en faisant varier les niveaux de l'eau de façon à ne pas gêner la reproduction des espèces (poissons notamment). Ces objectifs intègrent également la lutte contre les espèces envahissantes, notamment la jussie qui envahit rivières et marais et rend nécessaire des opérations régulières d'arrachage afin de protéger les paysages, les habitats et le gibier.

Cela souligne la nécessité de disposer d'instruments de mesure et de concilier les objectifs de différents partenaires (propriétaires, associations, etc.).

2^{ème} enjeu : Rendre le site plus attractif pour des activités de loisirs dans le respect de la politique des espaces naturels sensibles

Cet enjeu consiste à concilier la protection d'espaces naturels sensibles (politique qui existe depuis longtemps dans le département, tout en restant modérée) avec une communication destinée à faire davantage connaître le site.

En effet, situé à proximité d'une grande agglomération, le site n'attire actuellement que peu de monde pour s'y livrer à des activités de loisirs. Les rives sont peu accessibles, à cause notamment de l'absence de chemins de halage, de propriétés communales et de la répartition de la propriété (quelques importantes propriétés, de nombreuses petites parcelles). La communication autour du site reste insuffisante, faute de pouvoir y intéresser certains partenaires, comme les propriétaires.

3^{ème} enjeu : Contenir la pression de l'urbanisation de l'agglomération nantaise

Cette pression se manifeste à travers un certain nombre de facteurs : une route à proximité du marais est en cours d'étude, un aéroport est en projet à Notre-Dame des landes, les parcelles agricoles voient progressivement se construire des résidences secondaires

Si cette pression reste encore assez modeste, à terme, elle peut avoir une conséquence importante avec l'augmentation de la consommation d'eau qu'elle induit et pour laquelle deux axes sont déjà envisagés :

- D'une part, le captage d'une réserve de bonne qualité, le marais de Mazerolles, serait mis prochainement en exploitation pour approvisionner l'agglomération ; le maintien de la tourbe doit être garant de sa qualité ;
- D'autre part, l'exploitation industrielle de la réserve est envisagée pour produire de l'eau en bouteille.

Cette évolution nécessite d'entamer une réflexion sur ses conséquences à terme, notamment pour l'exploitation de la tourbe, et sur les mesures que cela induit. La politique de préservation actuelle doit se développer à travers des actions visant la recolonisation des milieux par les espèces, ce qui renvoie au premier enjeu et à l'importance du rôle du réseau hydraulique.

■ Les modalités de travail adoptées pour concevoir le DOCOB

Le syndicat mixte EDEN (Entente pour le Développement de l'Erdre Navigable) a été désigné, en mars 1996, comme opérateur local sur le site pilote « des Marais de l'Erdre », avec la mission d'élaborer le Document d'Objectif.

L'EDEN est un syndicat mixte intercommunal qui a pour vocation de réaliser des études et des opérations destinées à assurer :

- La protection et la mise en valeur de l'Erdre, de ses paysages, de ses rives et de ses zones humides,
- La définition des pratiques, activités et usages ne portant pas atteinte à la qualité de la rivière,
- Le développement des activités pédagogiques ou touristiques sur le plan d'eau et sur ses rives.

La concertation a été menée de façon très large et consensuelle, à partir de l'inventaire et de l'analyse des divers enjeux socio-économiques et environnementaux répertoriés sur les marais de l'Erdre. Cette concertation s'est concrétisée sous la forme de réunions qui ont mobilisé près de 400 personnes :

- Un comité de pilotage, constitué de l'ensemble des représentants des acteurs locaux, a été installé par le Préfet de Loire-Atlantique en juin 1996. Son rôle est d'examiner, d'amender et de valider les propositions et les documents issus des discussions locales, après leur mise en forme par le syndicat mixte de l'EDEN.
- Des groupes de travail thématiques (Tourisme, Agriculture, Industrie-Chasse-Pêche) et géographiques (Marais endigué de Mazerolles, Erdre et autres marais) ont regroupé l'ensemble des acteurs locaux : collectivités territoriales et locales, administrations, organismes socioprofessionnels, associations, propriétaires, gestionnaires, ... Ces groupes se sont réunis régulièrement pour faire le point sur l'avancement du travail et confronter les idées et les réflexions de chacun.
- Des réunions individuelles ou en petit groupe ont permis d'aborder concrètement les questions techniques et de préparer les réunions des groupes de travail.

Des articles d'informations ont été régulièrement publiés dans la revue de l'EDEN : Feuille de l'Erdre n°2 (février 2001), n° 3 (décembre 2001), n° 4 (juin 2002). Une plaquette présentant le Site expérimental de la vallée de l'Erdre a également été réalisée et distribuée aux acteurs locaux.

De 1996 à 2003, cinq sessions du comité de pilotage se sont tenues. Les comptes-rendus font état d'une participation massive : les membres du comité de pilotage ont généralement tenu à être présents, ne serait-ce que pour assurer la représentation de leur organisme ou profession. La participation aux groupes de travail thématiques ou techniques semble avoir été bonne, le taux d'absentéisme, qu'on peut estimer à partir des comptes-rendus, est plutôt faible.

L'expérience résultant de la préparation du DOCOB est jugée globalement positive : la grande majorité des acteurs du territoire disent qu'à travers cette préparation, ils se sont rencontrés, ont appris à se connaître, à se parler, et ont pu adopter un programme d'actions. Cette unanimité masque cependant le fait que cette satisfaction résulte d'un compromis sur la définition du périmètre du site.

Selon l'opérateur, l'opposition initiale à la démarche, notamment des élus, s'est cristallisée sur cette définition, car elle a été soumise à leur approbation sans s'appuyer sur un état des lieux. Les élus confirment qu'ils n'ont pas été préalablement consultés. De plus aucune précision n'était donnée sur les mesures susceptibles d'être mises en œuvre sur ce périmètre, notamment les obligations auxquelles seraient assujetties leurs communes. D'où leur propension à trouver l'étendue du périmètre excessive. Cette opposition a entraîné un blocage de la démarche pendant une longue période, caractérisée selon les associations par une communication insuffisante de la part des pouvoirs publics. Le manque de moyens dont disposait alors l'EDEN a eu aussi un effet négatif sur la dynamique de la démarche.

La réorganisation de l'EDEN, avec son passage d'un statut de syndicat intercommunal en établissement public, ainsi que le renouvellement de l'équipe avec le recrutement d'une directrice et d'un chargé de mission, ont permis de relancer le processus. Une démarche de concertation a abouti à un compromis portant sur une réduction du périmètre proposé. Ce compromis a rendu possible la participation aux diverses réunions "politiques" et techniques et l'approbation en 2003 du DOCOB.

Certains élus soulignent que des difficultés persistent en raison du caractère antagonique des objectifs de certains acteurs, les chasseurs et les défenseurs de la nature par exemple. La concertation a favorisé la reconnaissance de la valeur patrimoniale des marais, considérés comme un milieu naturel à part entière, mais la reconnaissance "sociale" de leur valeur écologique reste en cause.

Enfin, plusieurs partenaires déplorent que la validation du DOCOB n'ait pas donné lieu à suffisamment de communication. Pour eux, l'information reste diffuse, en particulier auprès de la population, d'autant plus que les zones concernées sur certaines communes ne sont pas accessibles au public.

B. Le système organisationnel mettant en œuvre les actions

■ Les acteurs mobilisés dans la mise en œuvre du programme

Chaque fiche d'action du programme détaille les types de milieux concernés, les habitats et espèces visés, les objectifs de l'action, le champ géographique de l'action, le descriptif des actions et des

mesures de gestion, les conditions de mise en œuvre (contacts avec les acteurs directement concernés), le suivi scientifique et les expertises à mobiliser, les actions de communication à réaliser, les partenaires et financeurs potentiels.

Des opérateurs spécialisés d'un domaine sont particulièrement présents lorsqu'il s'agit de ce domaine : l'agence de l'eau, mais aussi le service maritime et de navigation pour la gestion des niveaux, les services portuaires des collectivités par exemple, ou encore la structure animatrice du SAGE pour les questions de la gestion hydraulique.

La question des tourbières rassemble les industriels de ce domaine, ainsi que les services techniques publics concernés (DRIRE, BRGM).

■ Les acteurs mobilisés par action

Action	Acteurs concernés	Suivi Scientifique Evaluation
CONSERVATION ET GESTION EXTENSIVE DU RESEAU BOCAGER	DIREN, DDAF, ADASEA, ONF, Organisations Professionnelles Agricoles, (CIVAM, Chambre d'Agriculture, ...), Collectivités locales et territoriales, Propriétaires et usagers, Associations	Oui
RESTAURATION DES MILIEUX EN COURS D'ENFRICHEMENT	DIREN, DDAF, ADASEA, ONF Organisations Professionnelles Agricoles, (CIVAM, Chambre d'Agriculture, ...), Collectivités locales et territoriales, Associations, Agence de l'Eau, Propriétaires et usagers	Oui
CONSERVATION ET GESTION EXTENSIVE DES PRAIRIES HUMIDES	DIREN, DDAF, ADASEA, Associations, Organisations Professionnelles Agricoles (CIVAM, Chambre d'Agriculture, ...), Collectivités locales et territoriales, Département, Propriétaires et usagers, Agence de l'Eau	Oui
CONSERVATION ET GESTION EXTENSIVE DES ROSELIERES	DIREN, DDAF, ADASEA, Associations, Organisations Professionnelles Agricoles (CIVAM, Chambre d'Agriculture, ...), Collectivités locales et territoriales, Département, Propriétaires et usagers, Agence de l'Eau	Oui
CONSERVATION ET GESTION EXTENSIVE DES MEGAPHORBIAS	DIREN, DDAF, ADASEA, Associations, Organisations Professionnelles Agricoles (CIVAM, Chambre d'Agriculture, ...), Collectivités locales et territoriales, Département, Propriétaires et usagers, Agence de l'Eau	Oui
CONSERVATION ET GESTION EXTENSIVE DES MILIEUX TOURBEUX	DIREN, DRIRE, Collectivités, locales et territoriales, Propriétaires et usagers, Exploitants de tourbe, Experts scientifiques (Universités, BRGM, Pôle Relais National Tourbière, Conservatoire Botanique, SSNOF), Associations (Bretagne Vivante, LPO...), Agence de l'Eau, DDAF, CIVAM, Chambre d'Agriculture	Oui
CONSERVATION ET GESTION EXTENSIVE DES BOISEMENTS REMARQUABLES	DIREN, DDAF, ADASEA, ONF, CRPF, Associations, Collectivités locales et territoriales, experts scientifiques, Propriétaires et usagers, Agence de l'Eau	Oui

CONSERVATION ET GESTION DU RESEAU HYDROGRAPHIQUE DES MARAIS DE L'ERDRE	DIREN, DDAF, ADASEA, CSP, Agence de l'eau, Organisations Professionnelles Agricoles (CIVAM, Chambre d'Agriculture...), Collectivités locales et territoriales, Fédération de Pêche et de Chasse, Associations, Experts scientifiques, Propriétaires et usagers, Pelleteurs	Oui
PROTECTION, RESTAURATION ET ENTRETIEN DES BERGES DE L'ERDRE ET DE SES AFFLUENTS	DIREN, DDAF, Experts scientifiques, SMN Agence de l'Eau, Fédération de pêche, Associations, Collectivités locales et territoriales (CUN, Département, Région), SEVE, Jardin Botanique de Nantes, SSNOF Conservatoire Régional des Rives de la Loire, Propriétaires et usagers	Oui
OPTIMISATION DE LA GESTION DES NIVEAUX D'EAU DE L'ERDRE ET DES MARAIS INFEODES	Les services publics concessionnaires de la voie d'eau (Conseil Général) et gestionnaire au quotidien des infrastructures et de la voie navigable (SMN), Communes (concessionnaires des zones portuaires), Propriétaires et usagers, DIREN, DDAF, Collectivités territoriales, Agence de l'Eau, Experts, Industriels, Associations, Fédération de Pêche et de Chasse, Agriculteurs, ADASEA, OPA, (CIVAM, CA), Pêcheurs professionnels	Oui
GESTION HYDRAULIQUE DES MARAIS ENDIGUES DE MAZEROLLES	DIREN, DDAF, SDAEP, Fédération de Pêche et de Chasse, Collectivités locales et territoriales, Agence de l'Eau, ASPM, Experts scientifiques, Exploitants de tourbe, Société de Chasse, Agriculteurs, ADASEA, Pêcheurs professionnels, Organisations Professionnelles Agricoles (CIVAM, Chambre d'Agriculture, ...), Associations	Oui
MAITRISE DE LA QUALITE DE L'EAU DE L'ERDRE ET DES MARAIS	DIREN, DDAF, DASS, DSV, ADASEA, SMN, Organisations Professionnelles Agricoles (CIVAM Chambre d'Agriculture, ...), SIAEP Nort/Erdre, Associations, Collectivités locales et territoriales, (Région, Département, CUN, Communes), Structure animatrice du SAGE, Agence de l'eau	Oui
PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION DES ESPECES ENVAHISSANTES (flore)	DIREN Sema, Conseil Général en tant que concessionnaire du domaine fluvial concédé et SMN sur l'Erdre navigable, Syndicat Mixte EDEN (zones de marais et affluents de l'Erdre), Communes (zones portuaires, affluents de l'Erdre), Pêcheurs professionnels, CSP, Associations, Fédérations de Pêche et de Chasse, SRPV, Région, Agence de l'eau, DDAF, ADASEA, Chambre d'Agriculture, CIVAM, Propriétaires (ASPM, ...) et usagers, Comité scientifique et technique départemental et Comité de pilotage régional, Sociétés Spécialisées	Oui
PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION DES ESPECES ENVAHISSANTES (faune)	FDGDEC 44, Fédération de Chasse et de Pêche, Collectivités locales et territoriales, DSV, ONCFS, CSP, Département, Région, DIREN, DDAF, ADASEA, DRAF, Chambre d'Agriculture, Propriétaires et usagers, Associations, ORGFH	Oui
PRESERVER L'HABITAT ET LES POPULATIONS DE COLEOPTERES SAPROXYLOPHAGES	DIREN, DDAF, ADASEA, ONF, CRPF Organisation Professionnelles Agricoles, (CIVAM, Chambre d'Agriculture, ...), Collectivités locales et territoriales, Propriétaires et usagers, Associations	Oui
PRESERVER L'HABITAT ET LES POPULATIONS DE L'AGRION DE MERCURE	DIREN, DDAF, ADASEA, CSP, Agence de l'eau, Organisations Professionnelles Agricoles (CIVAM, Chambre d'Agriculture, ...), Fédération de Pêche et de Chasse, Associations, Experts scientifiques, Propriétaires et usagers, Collectivités locales et territoriales	Oui
PRESERVER L'HABITAT ET LES POPULATIONS DE TRITON CRETE	DIREN, DDAF, ADASEA, Organisations Agricoles (CIVAM, Chambre d'Agriculture...), Collectivités locales et territoriales, Agence de l'Eau, Experts scientifiques, Associations, Propriétaires et usagers	oui

PRESERVER L'HABITAT ET LES POPULATIONS DE LA LOUTRE D'EUROPE	DIREN, DDAF, DDE, ADASEA, CSP, ONCFS, Départements, Fédérations de Pêche et de Chasse, Experts scientifiques, Associations, Propriétaires et usagers, Organisations Professionnelles Agricoles (CIVAM, CA, ...), Collectivités locales et territoriales, Agence de l'Eau, Pêcheurs professionnels	Oui
PRESERVER L'HABITAT ET LES POPULATIONS DES CHIROPTERES	DIREN, DDAF, DDE, ADASEA, CSP, ONCFS, Départements, Fédérations de Pêche et de Chasse, Experts scientifiques, Associations (Bretagne Vivante, ...), Organisations Professionnelles Agricoles (CIVAM, CA, ...), Collectivités locales et territoriales, Propriétaires et usagers	Oui
SUIVIS ET EVALUATION DU PATRIMOINE NATUREL ET DE SA GESTION	DIREN, Conseil Général, SMN, Fédérations de Pêche et de Chasse, CSP, ONCFS, Universités, Experts scientifiques, Agence de l'Eau, Associations (FAE, Bretagne-Vivante, LPO, ...), Forum des Marais Atlantiques, FDGDEC 44	
MESURES ET OUTILS DE PROTECTION ET DE GESTION APPLICABLES SUR LE SITE DES MARAIS DE L'ERDRE	Etat, Région, Département, DIREN, DDAF, DDE, SAFER, Fédérations de Chasse et de Pêche, CSP, ONCFS, Collectivités locales et territoriales, Associations, SMN	
PLAN DE COMMUNICATION DU SITE NATURA 2000 DES MARAIS DE L'ERDRE	Opérateur local, en lien avec les acteurs du site et les membres du Comité de Pilotage et de suivi	
MISE EN OEUVRE DU DOCUMENT D'OBJECTIFS	Opérateur local, en collaboration avec les membres du Comité de Pilotage et l'ensemble des acteurs locaux	Evaluation du programme à terme

■ Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du programme

Ces difficultés tiennent beaucoup au caractère assez général de certains objectifs du DOCOB, à la technicité des cahiers des charges des contrats (CAD, Natura 2000) et à la lourdeur des procédures, notamment celles qui impliquent l'utilisation des fonds européens. Ainsi la mise au point d'un CAD nécessite un travail supplémentaire des partenaires qui doivent en fixer précisément les objectifs, déterminer les mesures à mettre en œuvre et en adapter les modalités aux conditions locales. Si bien que, pour les élus, les projets existent, mais la longueur des procédures de mise au point et de passation des contrats est peu encourageante, voire décourageante pour le dispositif.

Dans ce contexte, le premier problème rencontré sur le site des marais de l'Erdre tient à l'absence d'un volontariat, qui est pourtant à la base des contrats CAD et Natura 2000, et au manque d'une "culture de site" qui ne favorisent pas l'émergence de projets. De plus, les agriculteurs concernés par des parcelles de marais ne souhaitent pas entrer dans une telle dynamique du fait de l'importance économique marginale que ces parcelles représentent dans leurs exploitations. Ils perçoivent mal ce qu'ils ont à y gagner.

Un second problème tient au fait que les dispositifs d'incitation s'adressent plutôt aux gestionnaires et que les nombreux propriétaires de terres sont mal identifiés : étant mal connus d'organismes comme l'EDEN, ils restent difficiles à contacter. En conséquence, ils ne reçoivent pas une information optimale susceptible de les sensibiliser vraiment au programme Natura 2000.

C. L'évaluation du programme Natura 2000 sur le site des marais de l'Erdre

■ La pertinence du programme

Natura 2000 est un ensemble de sites naturels, à travers toute l'Europe, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales et de leurs habitats. La mise en œuvre du programme a nécessité l'identification de sites désignés spécialement par chacun des Etats membres en application des directives européennes "Oiseaux" de 1979 et "Habitats" de 1992.

L'établissement du DOCOB relatif au site des marais de l'Erdre s'est déroulé conformément aux objectifs. La phase actuelle porte sur l'application de la directive Habitats, l'application de la directive Oiseaux venant d'être entamée par une première proposition de périmètre.

Les objectifs généraux du DOCOB des marais de l'Erdre et les objectifs spécifiques répondent bien aux enjeux du programme européen. La protection des habitats et des espèces est associée à des actions visant à maintenir ou améliorer la qualité des milieux, à gérer l'exploitation des ressources naturelles dans cette perspective (notamment les ressources hydrauliques) et à faire connaître les buts visés à un public élargi.

Le programme d'action a été élaboré et est mis en œuvre avec la participation active des divers acteurs concernés. Cependant, une des questions souvent citées est celle de la délimitation du périmètre du site Natura 2000 qui a fait l'objet de nombreuses discussions en raison des enjeux sociaux et économiques en cause. Le périmètre adopté représente un compromis jugé acceptable par la majorité des acteurs rencontrés.

■ La cohérence du dispositif d'action sur le site

Si l'ensemble des actions envisagées a une bonne cohérence générale, plusieurs problèmes sont à relever :

- **Les moyens financiers nécessaires ne se débloquent que lentement.** Deux ans après l'adoption du DOCOB, un grand nombre d'acteurs manifestent de l'inquiétude, voire du

scepticisme, à propos de la disponibilité effective des fonds. Selon eux, les résultats espérés ne seront pas atteints si la situation actuelle ne se débloque pas.

- **La qualité des eaux est un des problèmes majeurs du site** : des actions contre les pollutions d'origine urbaine ou agricole sur le site ou dans ses alentours sont volontiers évoquées. La mauvaise qualité des eaux de l'Erdre étant largement reconnue, ses effets sur l'eau des marais sont source d'inquiétude. Certains se demandent si les moyens consacrés à l'objectif d'amélioration de la qualité des eaux (95 000 en six ans) sont à la hauteur ? Les émissions de polluants cesseront-elles, notamment celles provenant des exploitations agricoles du bassin versant ? La gestion de l'eau pourrait se faire à l'avenir à l'échelle du bassin et non plus à celle du site seulement, selon le souhait de différents acteurs.
- **Le compromis adopté pour la gestion du niveau de l'eau de l'Erdre ne satisfait pas les défenseurs de la nature, ni les pêcheurs**. Bien qu'il permette la navigation, le niveau maximum est jugé trop faible pour assurer la reproduction des poissons dans de bonnes conditions. Les contraintes limitant le niveau maximum résultent à la fois des exigences des exploitants agricoles et industriels des marais et des infrastructures existantes (ponts routiers sous lesquels les bateaux doivent pouvoir passer).
- **La qualité des berges de l'Erdre dépend de la circulation fluviale** : les bateaux semblent ne pas respecter la vitesse limite (8 km/h), entraînant la détérioration des berges. Le développement de navettes fluviales est également contesté de ce point de vue.
- **Le DOCOB ne semble pas être l'instrument adéquat pour faire face à la pression de l'agglomération nantaise sur les marais de l'Erdre** : certains partenaires préféreraient des instruments réglementaires pour contenir la demande d'espaces verts engendrée par des activités de loisirs et de tourisme.

■ L'efficacité et l'utilité du programme Natura 2000 : actions mises en œuvre ou achevées

Les fiches d'action du DOCOB mentionnent les financeurs potentiel : DIREN/MEDD (FGMN), MAPAR/DDAF (FFCTE), Europe (FEOGA), Agence de l'eau, Conseil général et autres collectivités.

Les modalités pratiques d'intervention s'inscrivent dans le cadre des dispositifs existants : CTE, contrats Natura 2000, procédures de préemption de terrains considérés comme espaces naturels sensibles, procédure du MEDD pour la gestion des milieux naturels...

Les estimations financières résultent des travaux des groupes thématiques et techniques, tant pour les objectifs que pour les éléments de coût unitaire.

Force est de constater que les estimations présentées restent des propositions qui n'engagent pas les financeurs potentiels. C'est d'ailleurs un sujet d'inquiétude pour la plupart des acteurs de la société civile et certains acteurs publics : le retard pris dans l'avancement des travaux de mise en œuvre est largement imputable au manque de financement. Le tableau ci-dessous indique, action par action, l'état d'avancement. Beaucoup pensent que la situation budgétaire de la France ne permet pas d'être optimiste sur ce point.

Etat d'avancement des actions inscrites au DOCOB

(Seules les actions en caractère bleu sont achevées)

Conservation et gestion extensive des prairies humides

Mesures CTE : " Exploiter les prairies permanentes de marais de manière extensive", "Désintensifier les prairies pour la biodiversité", "Gérer les frayères naturelles à Brochets". (90 % des crédits de l'action) ¹⁶.

Conservation et gestion extensive des milieux tourbeux

Gestion conservatoire de la tourbière de Logné (120 ha) : Budget estimatif >218 000 pour 6 ans

Elaboration du Plan de gestion de la tourbière de Logné 2003-2009

Application des actions préconisées dans le plan de gestion sur 5 ans (travaux, communication, étude et suivis scientifiques et techniques, ...).

(70 % des crédits de l'action)

Conservation et gestion extensive des boisements remarquables

Travaux de restauration et d'entretien des boisements remarquables : Budget estimatif

360 000 pour 6 ans

Contrat Natura 2000 d'entretien des boisements remarquables

Surface éligible sur le site estime à environ 130 ha pour la forêt alluviale à Aulnes

Expertise préalable aux travaux et suivi technique

(Au moins 75 % des crédits de l'action)

¹⁶ Les pourcentages indiqués signifient que des crédits ont commencé à être engagés. L'ampleur des opérations en cours n'est pas connue. S'agissant des opérations achevées, les coûts indiqués correspondent à la dépense effective.

Conservation et gestion du réseau hydrographique des marais de l'Erdre

Contrat Natura 2000 de restauration du réseau hydrographique et des berges. Coût global à déterminer à la fin de la première phase. Budget estimatif pour un linéaire estimé au minimum à 100 km (hors contrat) : 785 000 pour 6 ans

(95 % des crédits de l'action)

Optimisation de la gestion des niveaux d'eau de l'Erdre et des marais inféodés

Mise en place d'un dispositif de suivi des niveaux d'eau (marais et affluents de l'Erdre) Budget estimatif : 21 000 pour 6 ans

Installations d'échelles limnimétriques. Coût estimatif pour 5 échelles (achat, pose et calage)

Suivis et analyse des variations de niveau d'eau sur 6 ans

(15 % des crédits de l'action)

Gestion hydraulique des marais endigués de Mazerolles

Installation d'échelles limnimétriques. Coût estimatif pour 5 échelles (achat, pose et calage)

Suivis et analyse des variations de niveaux d'eau sur 6 ans. Budget estimatif 13 000 pour 6 ans

(12 % des crédits de l'action)

Maitrise de la qualité de l'eau

Etude sur le développement des cyanobactéries dans l'Erdre et ses marais (EDEN) (financement 100 % par l'Agence de l'eau, la DIREN, la Région, le Département, la CUN) coût : 342 000 (Réalisée)

Campagne bathymétrique de l'Erdre, analyse de l'évolution des dépôts sédimentaires et quantification des interventions nécessaires au maintien de la circulation des bateaux sur le chenal de navigation (coût supporté par le Conseil général) (Réalisée)

Suivi de la qualité des eaux captées sur la nappe phréatique de Mazerolles (zone d'AEP) et suivi piézométrique ; coût supporté par le SIAEP

(Ce qui est réalisé est supporté par les collectivités ou l'agence de l'eau)

Programme de lutte contre la prolifération des espèces envahissantes (espèces floristiques)

Action en cours Budget estimatif : 2 115 000 pour 6 ans

(100 % des crédits de l'action)

Préserver l'habitat et les populations de la Loutre d'Europe

Préservation des ressources piscicoles Budget à déterminer

(% des crédits de l'action)

Préserver l'habitat et les populations de Chiroptères

1ère Phase- Etude préalable : recherche des gîtes, diagnostic, évaluation technique/financière, ...

Budget estimatif : 15 000 pour 6 ans

(100 % des crédits de l'action)

Mesures et outils de protection et de gestion applicables sur le site des marais de l'Erdre

Regroupement syndical des petits propriétaires (étude de faisabilité, communication) (10 000)

Acquisition et gestion de parcelles dans le cadre de l'ENS (Conseil général)

Elaboration d'un Plan de Prévention des Risques sur la vallée de l'Erdre (Etat)

(30 % des crédits de l'action)

Plan de communication du site Natura 2000 des marais de l'Erdre

Porter à connaissance du Document d'Objectifs et de sa mise en oeuvre

Organisation de réunions publiques, du Comité de pilotage annuel, des groupes de travail techniques, ...

Diffusion du DOCOB

Elaboration et diffusion d'une Plaquette d'information Natura 2000

Elaboration et diffusion d'un spécial "Feuille de l'Erdre - Natura 2000" (6 numéros sur 6 ans - 10 000 exemplaires)

Articles journaux municipaux (communes)

Visites de terrain (élus, gestionnaires, ...)

Coût de ces actions réalisées : 50 000 plus Chargé de mission Natura 2000 (inclus dans la mise en œuvre du DOCOB)

Elaboration d'outils pédagogiques et actions de sensibilisation du grand public

Etude et mise en place d'aménagements pédagogiques (observatoires faunistiques, ...)

Création et maintenance d'un site Internet

Malle et documents pédagogiques sur les marais et l'Erdre à l'attention du jeune public

Participation à des actions pédagogiques d'information et de sensibilisation du grand public

Budget estimatif de ces quatre actions : 160 000 pour 6 ans plus Chargé de mission Natura 2000 (inclus dans la fiche suivante)

(70 % des crédits de l'action)

Mise en oeuvre du Document d'Objectifs

Budget estimatif : 445 000 pour 6 ans

(100 % des crédits de l'action)

S'il y a un doute sur le degré effectif d'engagement des dépenses, le jugement sur le manque d'argent ne recouvre pas exactement toute la réalité. Les opérations lourdes concernant la lutte contre les espèces végétales envahissantes, et la gestion hydraulique ont été engagées. D'autres sont terminées comme les études sur les cyanobactéries ou sur l'évolution des dépôts sédimentaires dans l'Erdre. L'idée que les financements ne sont pas suffisants semble due au fait que les opérations de conservation des habitats et des espèces sont perçues comme venant en second rang, après des actions qui ne sont pas spécifiquement Natura 2000 (gestion de la qualité des eaux, gestion hydraulique, gestion des niveaux de l'Erdre...). Ainsi, la protection de certaines espèces d'intérêt communautaires ne semble pas avoir fait l'objet d'opérations effectives sur le terrain.

D'autres remarques portent sur la lourdeur des procédures de mobilisation des financements : qu'il s'agisse des CTE ou des contrats Natura 2000, l'impression dégage d'une difficulté à maîtriser des procédures françaises ou européennes (quand il est fait appel à ces fonds).

*

* *

La politique Natura 2000 commence à être appliquée, mais les difficultés de la contractualisation qu'elle suppose se traduisent par des résultats encore modestes. Certes il existe un potentiel, mais les retombées socioéconomiques qui peuvent être espérées d'une valorisation de l'environnement, suscitent du scepticisme chez beaucoup de partenaires, principalement les élus mais pas seulement. Ils estiment ces retombées peu importantes, même s'ils ont participé à l'engagement de certains projets. Certains même vont jusqu'à dire que si retombées économiques il y a, elles seront principalement le fait d'actions menées en dehors du dispositif Natura 2000, compte tenu des conditions locales. Pour eux, le dispositif Natura 2000 s'est surajouté aux actions locales en faveur de l'environnement et son inexistence ne changerait donc pas grand-chose à ce qui est fait sur le territoire du site.

Les principaux obstacles à la mise en œuvre de contrats tiennent à la lourdeur des procédures, à la faiblesse des moyens et aux délais de paiement. C'est un sentiment partagé, aussi bien par la DIREN, l'EDEN, le Conseil général, les élus que les associations. Là aussi, la tonalité est au scepticisme : les financements du DOCOB ne sont pas estimés à la hauteur des ambitions et des objectifs qu'il affiche. Le risque d'une perte de crédibilité de Natura 2000 pour insuffisance de moyens financiers est souligné, et le décalage entre le coût affiché du programme d'action du DOCOB et la réalisation alarme le Conseil général.

Dans le contexte actuel, l'avenir de ce site Natura 2000 dépend d'abord des solutions qui seront apportées au problème du financement des actions. Mais il dépend également de la qualité de l'image qui pourra lui être donnée. Actuellement, la protection de l'environnement est associée pour beaucoup d'acteurs à des contraintes. Corriger cette image nécessite de privilégier des actions ponctuelles, qui permettent de protéger sans interdire.

Cette nécessité se double de celle d'afficher des objectifs de long terme, à un horizon de dix à quinze ans, pour limiter les atteintes aux milieux et aux ressources naturelles, affichage qui n'est actuellement

pas souvent la règle : les buts visés par les pouvoirs publics passent pour être mal connus, ce qui peut grever un climat de confiance toujours fragile et nuire à une cohésion indispensable à l'émergence de ce qu'un élu appelle "une famille, un territoire autour de l'Erdre".

D. L'évaluation économique de Natura 2000 dans les marais de l'Erdre

Chargée de la coordination de la préparation et de la mise en œuvre du programme Natura 2000 dans le site des marais de l'Erdre, l'EDEN a créé un poste dès le début des opérations en 1997. Les charges de fonctionnement liées à cette activité sont financées par la DIREN, le programme LIFE et des subventions des collectivités locales.

Des subventions spécifiques financent la réalisation d'études et les contrats Natura 2000 dont l'EDEN assure la coordination. Les subventions reçues ont couvert 86% des dépenses Natura 2000 de l'EDEN, le reste étant pris sur le budget du syndicat. Les financements par la DIREN et l'Europe sont de 27 000 par an pour ce qui concerne l'animation. Les contrats Natura 2000 nécessiteront de 20 à 70 000 par an selon les estimations qui nous ont été fournies.

	Subventions fonctionnement	Subventions "Etudes"
EDEN Phase de préparation	108 500	21 850
EDEN Phase de mise en œuvre (2004-2005)	27 000 par an (DIREN/Europe) Plan Loire grandeur nature 10 000	
Contrats Natura 2000	20 à 70 000 par an (DIREN/Europe) Dont Sucé-sur Erdre 4 000 Bretagne Vivante 71 000	24 000 Inventaires complémentaires
Arrachage de la jussie	Plan Loire grandeur nature 31 000 Conseil général 51 000	
Préemption de terrain par le Conseil général	14,5 ha	

L'EDEN a une activité importante de communication :

- *Information et sensibilisation des acteurs locaux*

L'EDEN publie à peu près une fois par an un journal, la Feuille de l'Erdre, qui informe les lecteurs de l'avancée du programme Natura 2000. Plusieurs articles ont ainsi été consacrés à Natura 2000 (mise au point du DOCOB, carte d'identité du site, lutte contre la jussie, contrats d'agriculture durable et contrats Natura 2000). Cet outil de communication est envoyé à l'ensemble des partenaires et membres des comités de pilotage, de suivi et des groupes de travail.

Une nouvelle lettre d'information Natura 2000, financée par la DIREN (3 500) est en cours de rédaction et devrait faire le point sur les deux premières années de mise en œuvre du Document d'Objectifs.

Par ailleurs une plaquette Natura 2000 a été publiée : elle a été envoyée aux partenaires, notamment aux propriétaires situés sur les communes de La Chapelle/Erdre et Carquefou.

Le site Internet de l'EDEN est régulièrement mis à jour (www.eden-sur-erdre.fr), il est accessible au grand public.

- *Actions de formation et d'information générale*

L'équipe de l'EDEN intervient auprès d'associations (Bretagne vivante, LPO, la châtaigne) d'eau et d'étudiants (INH Angers, université de Nantes, Muséum national d'histoire naturelle...) ont été programmées tout au long de l'année, dans le but de présenter les missions de l'EDEN et la mise en oeuvre de la Directive Habitat sur les marais de l'Erdre.

L'EDEN assure également une présence lors de diverses manifestations pour la préparation desquelles elle peut mettre son fond documentaire à disposition.

L'EDEN coordonne les travaux de lutte contre la jussie financés dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature (PLGN). Il s'agit d'un financement exceptionnel pour les années 2004 et 2005. Le Plan Loire Grandeur Nature a financé, en 2004 et 2005 des opérations de lutte contre la jussie terrestre et aquatique (lutte contre la jussie : 35 000). Au cours de cette opération, des études ont été réalisées afin de tirer au mieux parti des produits arrachés. Leurs résultats sont attendus pour le début de l'année 2006.

Les Contrats d'Agriculture Durable (CAD)

Au sein de l'Etat, les services de la DDAF assurent le montage des contrats pour l'agriculture durable (CAD). Cette activité occupe un agent à temps partiel (moins de 10 % pour le site des marais de l'Erdre).

Une trentaine d'exploitations sont présentes sur le site. Cinq CAD ont été signés dans les marais de l'Erdre. Les mesures utilisées relèvent de l'enjeu de conservation de la biodiversité. Plus précisément, elles orientent les pratiques d'exploitation des prairies hautes et des prairies humides (évacuation des produits de fauche, pâturage des regains autorisés, chargement faible, fertilisation interdite sauf dans les prairies hautes, traitements phytosanitaires interdits, conservations des fossés et éléments paysagers). Les superficies des exploitations concernées atteignent 495 hectares. La partie de ces exploitations classée en zone marais est de 30 hectares, soit 6% du total.

Au plan financier, les montants estimés des subventions devant être versées en contrepartie se montent à 32 250 €, soit 1 075 € par hectare de marais. Les contrats impliquent des pratiques d'exploitation extensive, de réduction d'utilisation d'intrants, de fauche retardée et d'entretien des fossés et éléments de paysages. Les bénéfices attendus en termes de production supplémentaire sont faibles a priori parce que les superficies concernées sont petites : elles ne pourront supporter qu'un petit nombre d'animaux, même s'il est envisagé de les valoriser au mieux en insistant sur la qualité naturelle de l'élevage (lien possible avec un label Natura 2000 à mettre en place).

Dans le domaine agricole, cinq contrats CAD ont été signés en 2004 et un avenant en fin d'année 2005. Une réunion d'information et de sensibilisation à l'attention des agriculteurs, s'est déroulée dans les marais de Mazerolles, le 26 mai 2005, en partenariat avec la DDAF, l'ADASEA et quelques agriculteurs locaux.

Les exploitations de trois d'entre eux ont fait l'objet d'une expertise complémentaire sur le terrain, en présence du signataire, pour le choix des options inscrites dans la mesure 3 : 1806F11 qui concerne une trentaine d'hectares.

Chasse professionnelle

Le marais de Mazerolles constitue un site propice à la chasse. Une activité cynégétique professionnelle (rémunération comme guide de chasse) est exercée par une société de chasse dans les marais endigués de Mazerolles, sur les communes de Petit Mars et Saint-Mars-du-Désert. Le territoire de

chasse est constitué d'environ 150 ha de bois marécageux, de 380 ha de marais et de prairies humides/roselières, et de plus de 120 ha de surface d'eau (fortement menacée par le développement des plantes envahissantes). Une moyenne de 50 chasseurs par an fréquente le marais. Cette activité amène également quelques touristes aux restaurants et hôtels locaux. La société de chasse participe à l'arrachage de la jussie qui menace son activité en réduisant les possibilités pour les oiseaux de se poser dans les marais.

Pêche professionnelle : Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE)

La pêche professionnelle est actuellement exercée par trois pêcheurs : 2 se partagent les 5 lots de la rivière, situés entre Nort/Erdre et Carquefou, le troisième pêcheur intervient dans les marais endigués de Mazerolles, sur l'ensemble des douves, du canal collecteur et des bassins d'extraction de tourbes. En 2003, un CTE-Pêche sur l'Erdre a été signé par les 3 pêcheurs professionnels pour une durée de 5 ans. Les mesures sélectionnées visent à préserver la ressource piscicole de la rivière et de ses marais. Les actions faisant l'objet du contrat auront pour effet une meilleure gestion de la ressource : augmentation de la taille des prises par accroissement des mailles de filet, facilitation de la reproduction, opérations coordonnées d'arrachage manuel de la jussie sur l'Erdre et ses marais dans lesquelles les pêcheurs s'impliquent sans recourir à des recrutements, même temporairement. En 2005, 24,5 journées ont ainsi été consacrées à cet objectif par les pêcheurs professionnels, sans compter le temps des deux saisonniers de l'EDEN (postes financés par le Conseil Général 44). 1425 m³ de jussie ont été arrachés. Les résultats de ces actions pourraient permettre un accroissement de l'activité de pêche professionnelle. Il reste cependant à régler les conflits entre professionnels et amateurs, ces derniers désirant un accès aux marais et la facilitation de la circulation des alevins de brochets entre les marais et l'Erdre.

Contrats Natura 2000

Deux contrats Natura 2000 ont été signés en 2004 et 2005, un troisième est en projet. Le contrat Natura 2000, signé par la commune de Sucé/Erdre en fin d'année 2004, a été mis en œuvre en 2005. Son objet est la restauration et l'entretien de forêt alluviale à aulnes, située sur l'île de Mazerolles (montant des travaux environ 4 000 €).

Au cours de l'année 2005, des études ont été réalisées afin de préparer l'élaboration de deux nouveaux contrats Natura 2000. Seul le contrat de la tourbière de Logné a été finalisé et signé avec l'association

Bretagne Vivante (montant de 71 600 €), il est mis en application depuis quelques mois. Un troisième devrait être signé au début de l'année 2006 pour l'entretien des roselières des marais endigués de Mazerolles. Le signataire est la Société de Chasse AGE CYMA.

Industrie de la tourbe

L'exploitation de la tourbe à des fins horticoles a démarré dans la vallée de l'Erdre dans les années 70 ; elle concerne trois entreprises. Deux d'entre elles sont implantées dans les marais de Mazerolles (Tourbières de France et La Florentaise) et la troisième sur la tourbière de Logné (Tourbière de Sucé). Une quarantaine de personnes sont employées. Les autorisations d'extraction couvrent à peu près 280 hectares de marais pour une quantité totale de tourbe extraite estimée à environ 91 500 tonnes/an (environ 10 M de chiffre d'affaires). Il s'agit du premier site de production de tourbe en France. La surface cumulée des bassins d'extraction de tourbe est évaluée à environ 130 hectares (données 2001). Le renouvellement des autorisations d'extraction était en cours d'examen au moment de la réalisation des entretiens. Le non renouvellement de ces autorisations entraînerait une adaptation de la production. La continuation de la production est envisageable, mais cela suppose de remplacer la tourbe locale par une tourbe extérieure au site. Cela n'est envisageable qu'à certaines conditions, de coût et de qualité notamment.

Rôle des associations

Les associations ont été associées à la préparation et à la mise en œuvre du DOCOB : association de défense de l'environnement (dont Bretagne vivante), associations de pêche, associations d'action locale... Certaines sont parties prenantes dans la gestion des sites.

- Au contrat Natura 2000, déjà cité et signé avec Bretagne vivante qui intervient depuis 1997 dans les tourbières de Logné, s'ajoutent ceux du plan Loire Grandeur Nature consacrés à l'entretien de la Tourbière de Logné dont est chargée depuis 1997 l'association Bretagne Vivante : un second plan de gestion pour la période 2005 – 2009 et réalisé a été préparé. Il concerne divers travaux d'entretien (débroussaillage, gyrobroyage, ...) et porte sur environ 1,5 ha (montant 15 000 €).
- Par ailleurs, une nouvelle convention de gestion a été signée, en mai 2005, avec les propriétaires, afin de mieux répondre aux enjeux liés à Natura 2000 sur la tourbière de Logné.

- La pêche amateur est en déclin en Loire-Atlantique : l'urbanisation accentuée de la population, l'évolution du mode de vie, la détérioration de conditions de la pêche expliquent la diminution du nombre des adhérents des associations de pêche qui comptent cependant plus de 30 000 adhérents dans le département. Les efforts de la fédération départementale de pêche, dont la compétence est reconnue, vont dans le sens de l'entretien des lieux de pêche, de la gestion de la ressource (inventaires, alevinage...), de la sensibilisation et la formation à la pêche. Un poste a été créé pour suivre le programme Natura 2000. La personne concernée consacre 10% de son temps au site des marais de l'Erdre. Par ailleurs, la pêche amateur génère des emplois (production des matériels de pêche, aménagement des lieux de pêche) comme l'a montré une étude réalisée au niveau national.
- Si les marais de l'Erdre sont attractifs, la configuration des lieux, l'absence de chemins continus le long des voies d'eau et la mauvaise qualité des eaux constituent autant d'obstacles à leur fréquentation. Un réseau non unifié de chemins de randonnée existe, il est nécessaire de mieux l'organiser. Actuellement peu de monde l'emprunte. L'aménagement du site tel qu'il est prévu repose sur quelques ponts d'accès ; des parcours pourront être également être mis en place avec des moyens d'observation. Mais les avis recueillis laissent à penser que le développement d'une activité de loisir ne pourra être que limité.
- Plusieurs associations, dont une créée récemment, « exploitent » les qualités naturelles et patrimoniales du site pour exercer leur activité. Peu développées encore, elles recourent au bénévolat pour fonctionner, surtout à proximité de Nantes. Des projets existent, leur mise en oeuvre dépend des moyens que les associations pourront mobiliser.

Etudes scientifiques

La phase actuelle de mise en œuvre du programme d'action se caractérise par le lancement d'études nécessaires à la préparation des actions prévues.

Diverses études ont été menées dans le cadre de stages permettant à des étudiants de se former :

- Etude préalable à la mise en œuvre d'un Contrat Restauration, Entretien Zones Humides sur la vallée de l'Erdre navigable. Le travail réalisé au cours du stage a permis de disposer des éléments nécessaires à la rédaction de la première partie de l'étude préalable (état des

lieux, diagnostic territorial), et d'avancer dans l'évaluation des travaux à programmer au cours des trois années du contrat.

- Aide à l'élaboration de cahiers des charges pour le contrat Natura 2000 "Restauration et entretien de la tourbière de Logné". Les résultats ont été un diagnostic écologique des parcelles incluses dans le projet de contrat Natura 2000 et l'élaboration d'un cahier des charges technique type concernant les différentes actions de restauration et d'entretien inscrites au contrat.
- Définition des mesures de gestion à mettre en œuvre dans les marais de Blanche-Noë. Réalisé par des étudiants du lycée agricole de Briacé, ce travail a porté sur la désignation d'îlots de parcelles sélectionnés en fonction de paramètres écologiques, hydrauliques et foncier. Un diagnostic écologique sur un des îlots a été réalisé et des objectifs de gestion adoptés. Des cartes ont été établies à partir des questionnaires envoyés aux propriétaires des marais (étude foncière).

Par ailleurs, des compléments d'inventaires ont été lancés afin de compléter les connaissances et de suivre l'impact de certaines mesures. Il s'agit :

- D'une expertise Chiroptère préalable aux contrats Natura 2000 (23 788)
- Du suivi des frayères - installation d'échelles limnimétriques (9 732). L'objet de cette étude consiste à évaluer et à analyser l'impact de la gestion expérimentale des niveaux d'eau de l'Erdre lancée en 2004, sur le fonctionnement écologique des marais et plus particulièrement des frayères à brochets (indicateur biologique).

Le comité de suivi des niveaux d'eau de l'Erdre a examiné une proposition ayant pour objet la gestion des niveaux d'eau de l'Erdre navigable (premier et second biefs du canal de Nantes à Brest). Le but recherché est l'intégration des différents enjeux à la gestion actuelle de la rivière : la navigation sur l'Erdre navigable, l'élimination de tout risque d'inondation de la ville de Nantes et de son agglomération, les problématiques industrielles (exploitation de la tourbe), agricoles et environnementales (reproduction piscicole et développement de l'avifaune).

La préparation de la mise en place d'un contrat restauration-entretien zones humides (CREZH) avec l'Agence de l'Eau pouvant constituer un outil financier complémentaire non négligeable sur le périmètre

Natura 2000 (travaux de restauration et d'entretien des marais, ...) a été lancée. L'Agence de l'Eau participe au financement du poste d'animateur CREZH pour l'année 2005, à hauteur de 30 % soit 12 000 .

Etudes d'incidence Natura 2000

Deux projets visant à exploiter les ressources en eau dans les marais de Mazerolles (projet de pompage dans les marais endigués de Mazerolles, projet de pompage de la nappe d'eau souterraine des marais de Mazerolles) font l'objet d'étude d'incidence Natura 2000.



Les retombées socio-économiques du programme Natura 2000 restent encore modestes. La mise en œuvre du programme d'action est encore récente mais se développe. La relative faiblesse des moyens engagés ne justifie pas des emplois supplémentaires, de ce fait les acteurs (pêcheurs, chasseurs, agriculteurs) s'arrangent pour effectuer les travaux avec leurs moyens propres (cas de l'arrachage de la jussie par exemple). A l'avenir, une incertitude relève de la possibilité de développer les activités de loisirs (promenades, randonnées, observations de la nature). En effet, avec la proximité de l'agglomération nantaise qui induit une pression foncière importante, la demande existe. Mais les accès doivent être multipliés pour que l'offre suive. Les avis recueillis à ce sujet incitent à la prudence en raison, notamment, de la nécessité de concilier la préservation des sites et le développement des activités.

Le développement urbain constitue un facteur déterminant dans ce site : la population des communes a beaucoup augmenté, entraînant une consommation de terrains pour la construction et l'aménagement de nouvelles infrastructures de transports. Le programme Natura 2000 peut même amplifier l'effet de spéculation en rendant plus attractives certaines parcelles, en particulier en bordure des marais. Une solution est de mettre au point une politique foncière : le conseil général a d'ailleurs exercé son droit de préemption pour préserver des espaces naturels sensibles.

IV. Conclusion de la première partie

Les trois sites étudiés présentent de nombreuses différences. Alors qu'ils ont une superficie très semblable, leurs caractéristiques tant naturelles qu'humaines les opposent. On passe de la vallée du Lison, zone rurale peu peuplée, marquée par l'importance des zones boisées aux marais de l'Erdre, soumise à l'influence immédiate d'une grande agglomération en croissance démographique sensible. La moyenne vallée de l'Oise, plus peuplée que les marais de l'Erdre, a conservé une agriculture et forestière importante.

Les problématiques de la conservation de la biodiversité se posent donc de façon très spécifique dans chacun des cas :

- Vallée du Lison : priorité à des objectifs de qualité environnementale (qualité de l'eau, démarche qualité dans la gestion de la forêt, préservation de l'ouverture des espaces, promotion d'activités compatibles avec la conservation de la nature) ;
- Moyenne vallée de l'Oise : protection contre les risques d'inondation, adaptation des pratiques culturelles des agriculteurs, recherche de compatibilité entre projets d'aménagements et conservation de la nature ;
- Marais de l'Erdre : qualité de l'eau nécessaire à la fois à la qualité des habitats et aux activités humaines, régulation des effets de la pression urbaine tout en recherchant la compatibilité entre développement des activités de loisirs et la conservation des espaces.

On retrouve dans chacun des sites le problème de la compatibilité de la conservation de l'environnement et du développement des activités. Toutefois, le poids lui est donné semble diminuer avec l'importance de la population et le niveau des activités humaines. Ceci se reflète en partie dans l'ampleur des sommes prévues dans les DOCOB. On passe de 3 millions d'Euros environ dans les sites « ruraux de la vallée du Lison et de la moyenne vallée de l'Oise à près de 9 millions d'Euros dans les marais de l'Erdre. Dans ce dernier cas, une part importante des dépenses programmées concerne la lutte contre les espèces envahissantes qui a bien sûr un objectif environnemental admis qui répond également aux besoins des activités de pêche et de chasse. Il en est de même, à un niveau moindre de dépenses, pour le maintien de la qualité de l'eau.

Données générales sur les trois sites			
	Vallée du Lison	Moyenne vallée de l'Oise	Marais de l'Erdre
Superficie du site	3 039 ha	2 996 ha	2 565 ha
Composition du site	Forêts caducifoliées 48 % Forêts de résineux 12 % Prairies 10 % Autres terres 6 % Autres terres arables 5 % Forêts mixtes 4 % Autres 15 %	Prairies améliorées 58 % Prairies semi-naturelles humides, Prairies mésophiles améliorées 18 % Forêt artificielle en monoculture 10 % Eaux douces intérieures (Eaux stagnantes, Eaux courantes) 6 % Autres 8%	Marais 40% Eaux douces 35 % Autres terres 15 % Landes, broussailles 10 %
Principaux habitats	13 types d'habitats dont Hêtraies du Asperulo-Fagetum 20 % Hêtraies calcicoles médio-européennes à Cephalanthero-Fagion 15 % Prairies maigres de fauche de basse altitude 5 %	9 types d'habitats dont Prairies maigres de fauche de basse altitude 15 %	14 types d'habitats dont Forêts alluviales à <i>Alnus glutinosa</i> et <i>Fraxinus excelsior</i> 5 % Prairies à <i>Molinia</i> sur sols calcaires, tourbeux ou argilo-limoneux 2 %
Nombre d'agriculteurs, pêcheurs	54 exploitations	200 (à vérifier)	31 + 3 pêcheurs
Nombre de CAD		48	4 + 1 CTE collectif
Nombre de Contrats Natura 2000	5 + 1 en cours	2 + 1 en cours	2 + 1 en cours
Population	1 444	80 000	53 821
Coût d'élaboration	106 000	730 000 (à vérifier)	186 300
Enjeux	1 - préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques 2 - démarche qualité dans la gestion de la forêt et des espaces boisés 3 - préservation des milieux ouverts avec ou sans enjeux agricoles 4 - promouvoir des activités compatibles avec la conservation	1 - préservation de l'inondabilité de la zone et de ses habitats 2 - maintien de la prairie de fauche extensive 3 - respect des objectifs de conservation par les projets d'aménagement	1 - Intégrer la protection de la nature dans la gestion de l'eau 2 - Rendre le site plus attractif pour des activités de loisirs dans le respect de la politique des espaces naturels sensibles 3 - Contenir la pression de l'urbanisation de l'agglomération nantaise
Dépenses programmées dans le DOCOB	3,5 M (partiel)	2,4 M (partiel)	8,8 M

L'étude menée sur les trois sites permet de dégager quelques conclusions d'ordre général.

1. Des avancées liées à la mise en œuvre du programme Natura 2000

Ce programme, par les difficultés qu'il a fallu surmonter et les débats auxquels il a donné lieu, a permis d'avancer dans deux directions que l'étude a abordées indirectement :

- a. Au plan juridique, la réglementation nationale, issue de la loi de la protection de la nature de 1976, prend aujourd'hui en compte les milieux des espèces protégées. La protection de la nature française se calque donc aujourd'hui sur l'esprit de Natura 2000.
- b. Au plan scientifique, le programme Natura 2000 a permis d'étudier de nouvelles espèces dont on ignorait quasiment tout avant Natura 2000 (c'est le cas des chauves-souris ou de certaines espèces aquatiques comme les moules d'eau douces). De nombreux territoires peu prospectés et peu connus des naturalistes ont fait l'objet de recherches. Par voie de conséquence, le programme Natura 2000 participe à l'amélioration des connaissances naturalistes au niveau national. Il a révélé, à cette occasion, un déficit de compétences dans certains domaines et l'impossibilité de réaliser les inventaires en phytosociologie et entomologie par exemple.
- c. L'étude des trois sites ne pouvait l'appréhender totalement, il convient cependant de souligner l'importance du réseau que constitue l'ensemble des structures d'animation des différents sites. Le rapport « LIFE pour Natura 2000, 10 ans d'applications du règlement » établi en 2003 pour la Commission européenne retient l'effet réseau comme un des facteurs déterminants du succès du programme. La mise en réseau des animateurs de sites Natura 2000 facilite en effet la diffusion des expériences et les effets de démonstration. De plus, elle contribue au maintien, voire au développement d'un tissu associatif qualifié. En France, un réseau analogue existe, animé par le Ministère de l'écologie et du développement durable. Il constitue un bon instrument pour la conduite de la mise en œuvre de cette politique et, au-delà, pour la diffusion des idées et des méthodes concernant la conservation de l'environnement.

2. Le programme Natura 2000 se met en place, mais lentement

- a. En positif, les personnes rencontrées font état de leur satisfaction à l'égard du travail accompli. Les réunions de comités de pilotage et de groupes de travail ont permis d'arriver à des

compromis entre les « impératifs scientifiques, socio-professionnels et politiques ». Ils participent à une prise de conscience collective concernant la protection de la biodiversité sur les territoires.

- b. Au-delà de ces avancées, les résultats de l'analyse institutionnelle sur les trois sites font ressortir des difficultés réelles dans la mise en œuvre de la directive Habitats, par ailleurs soulignées depuis plusieurs années ¹⁷. D'une manière générale, on peut estimer que la longueur des délais qui ont été nécessaires à l'établissement des DOCOB traduit un dysfonctionnement du processus. La démarche suivie en France repose largement sur le l'assentiment des acteurs locaux et le recours à la voie contractuelle pour la mise en œuvre des programmes d'action. Dans les trois sites, les premières discussions ont échoué sur la question des périmètres. Pouvaient-on les présenter sans que les connaissances aient été mises à jour et sans que des premières propositions d'actions aient été faites ? Le déblocage de la situation dans les années 2002/2003 a permis, moyennant le renouvellement des équipes d'animation, d'aboutir à l'adoption du DOCOB dans chaque site. Ce constat rejoint celui qui est réalisé au niveau national.
- c. Du point de vue des critères classiques d'évaluation des politiques publiques les programmes d'actions sont pertinents. Les programmes retenus correspondent aux objectifs de Natura 2000. Par contre, on ne peut en dire autant pour ce qui est de la cohérence, de l'efficacité, de l'efficacités et de l'effectivité). Les problèmes de cohérence se posent principalement à l'égard des autres politiques publiques : contradiction entre certaines aides à l'agriculture et les objectifs environnementaux, difficultés de concilier politiques environnementales et politiques de développement économique. Par exemple, la restriction des périmètres sous la pression des acteurs économiques peut alors se révéler néfaste au regard des objectifs environnementaux.
- d. La brièveté de la période de mise en œuvre des programmes d'actions, la lourdeur des procédures, l'insuffisance des moyens financiers ne permettent d'avoir un avis assuré pour les trois autres critères : trop peu de temps s'est écoulé depuis l'adoption des programmes. Le plus problématique est le scepticisme induit par le manque de financements qu'aggrave la lourdeur des procédures qu'il est nécessaire de respecter pour les obtenir. Au terme des premières années de mise en œuvre, peu d'actions ont été largement engagées. On retrouve là un problème récurrent, celui de la difficulté de monter des projets et de trouver les financements

¹⁷ Voir par exemple :

-- *les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats sous le regard croisé de sociologues, juristes, économistes et géographes*, Economie et sociologie rurale, « Actes et communications » n°19, juin 2002

-- *la France s'intègre à grande peine dans le réseau écologique européen Natura 2000*, Le Monde, 1^{er} février 2006

les autres sites, on peut estimer que la faiblesse du nombre de CAD signés est à imputer au caractère marginal des revenus que les agriculteurs tirent des parcelles situées dans les sites Natura 2000.

3. Des résultats économiques encore faibles

Les remarques précédentes mettent en évidence les liens existant entre les aspects institutionnels et économiques. Les motivations des acteurs ne sont pas uniquement économiques. L'intérêt pour la protection de la nature est réel, même s'il est tempéré par des propos d'ordre financier. Mais, des lourdeurs trop importantes dans les processus poussent les acteurs à rechercher d'autres formes d'action, certaines communes ont ainsi procédé à des aménagements qui auraient pu être inclus dans Natura 2000, à adopter une démarche individuelle ou tout simplement à délaissé les objectifs environnementaux. Des risques d'incohérence globale peuvent alors se manifester.

L'enveloppe financière que les travaux d'élaboration des DOCOB ont permis d'estimer sont très variables ; 8,8 millions d'Euros dans les marais de l'Erdre, 3,5 millions d'Euros dans la vallée du Lison, 2,4 millions d'Euros dans la moyenne vallée de l'Oise, soit au moins 0,9 million d'Euros par site et par an. En extrapolant, il serait nécessaire de disposer annuellement d'environ 300 millions d'Euros pour les sites dont les DOCOB sont validés.

A titre de référence, les crédits Natura 2000 inscrits au budget du MEDD en 2005 étaient de 22 millions d'Euros en crédits de paiement (action 4 du MEDD), dont 11 millions d'Euros pour le financement de 1000 contrats Natura 2000. A ces crédits, il convient d'ajouter ceux de la commission européenne, des autres ministères (agriculture et pêche notamment) et de différents organismes comme les agences de l'eau ou les conseils généraux pour la maîtrise foncière par exemple.

Cependant, il y a un écart très net entre les demandes, qu'on peut estimer maximales, et les moyens susceptibles d'être mobilisés : au niveau des sites, que les personnes interrogées ressentent parfaitement. Cela a de l'importance dans la mesure où le bon maintien des habitats d'intérêt collectif dépend des l'ampleur des moyens mobilisés. A cela s'ajoute la lenteur de la mise en application des programmes d'action qui est mal vécue. Cinq contrats Natura 2000 ont été signés dans la vallée du Lison pour un montant de 34 000 Euros, trois l'ont été dans la moyenne vallée de l'Oise pour un montant de 35 000 Euros, deux dans les marais de l'Erdre pour un montant de 75 000 Euros. D'autres contrats Natura 2000 sont en cours préparation, mais les montants attendus sont faibles, de l'ordre de

quelques milliers d'Euros. Ces chiffres illustrent la lenteur de la montée en puissance de la mise en œuvre des programmes d'actions.

Du point de vue de l'impact économique du programme Natura 2000 deux points se dégagent :

- La modestie des opérations engagées a pour conséquence un impact économique direct faible,
- Parce qu'on est encore en phase de démarrage, les effets économiques du programme n'ont pas encore eu le temps de se manifester. En particulier, les transformations des conditions environnementales, source de valorisation des territoires, ne peuvent s'être déjà fait sentir, même si çà ou là on peut déceler des indices positifs, comme la création d'associations pour l'observation de la nature.

- La variabilité des politiques publiques a eu des effets négatifs. Les travaux d'inventaires, comme cela a été souligné dans certains entretiens, ont permis de soutenir l'activité de certaines associations et même de créer des emplois, quelquefois soutenus par le dispositif nouveaux services - nouveaux emplois (emplois - jeunes). Mais l'arrêt de ce dispositif a conduit bon nombre d'associations à licencier les personnes recrutées.

- Comme c'est fréquemment le cas à propos des projets d'infrastructures et de la conservation de l'environnement, l'existence d'un site Natura 2000 peut conduire à modifier les projets. Le projet de modification de la RN 178 (marais de l'Erdre) a ainsi fait l'objet d'un examen complémentaire pour étudier un nouveau tracé qui éviterait le site. En termes strictement économiques, l'impact est négatif du fait des retards et des surcoûts entraînés. En dehors de la façon dont a été traité ce dossier, on doit être en mesure de réaliser l'évaluation des incidences environnementales d'un projet d'aménagement en application de la Directive plans – programmes en faisant en sorte que les conclusions soient aussi fiables que possibles. C'est une question d'information.

4. La production d'information socio-économique est mal maîtrisée et insuffisante dans le cadre de Natura 2000

L'évaluation, notamment dans sa dimension socio-économique comme la présentation méthodologique l'a montré, nécessite une information détaillée. Le constat effectué à la suite des entretiens effectués est celui d'une très grande difficulté à obtenir les données la rendant possible. Diverses raisons à cela :

- Le périmètre d'un site ne correspond généralement pas à un découpage administratif. L'information doit donc être collectée de façon spécifique.
- Certains financements Natura 2000 sont attribués comme des suppléments dépendant d'autres actions : les CAD Natura 2000 sont surtout des CAD, la part Natura 2000 doit être isolée ce qui doit être fait dossier par dossier.
- Les communes mènent des actions dans le cadre de Natura 2000, mais la détermination de leur coût n'est possible simplement. Cela relève d'une exploitation des données comptables.
- Enfin, les systèmes d'informations des financeurs ne permettent pas toujours de connaître les crédits site par site ou action par action.

A cela s'ajoutent les problèmes posés par l'imbrication des dispositifs en vigueur sur chaque site. Les sites retenus pour l'étude font l'objet de plusieurs mesures de protection. Par exemple, les marais de l'Erdre sont soumis à un arrêté Préfectoral de Protection de Biotope, une mesure de Site Inscrit. La Vallée de l'Erdre est Site Classé. Une partie du territoire est soumise au droit de préemption du conseil général au titre des espaces naturels sensibles. Enfin d'autres parties du territoire sont des espaces classés boisés ou des zones ND des PLU. Evaluer Natura 2000, c'est isoler les effets propres du programme au sein de cet ensemble de mesures qui sont appliquées de façon combinée rendant complexe l'évaluation de leurs effets tant au plan environnemental qu'à celui de l'économie.

Au terme de cette première partie, deux pistes se dégagent qui pourraient orienter des réflexions :

1. Rechercher comment les inconvénients de la lourdeur du système mis en place pourraient être évités. Cette lourdeur, soulignée par les différentes personnes rencontrées, semble devoir être imputée en partie à la démarche contractuelle adoptée. La recherche d'un consensus au cours de débats très longs et parfois difficiles était-elle la mieux adaptée d'une façon générale ? N'aurait-il pas fallu recourir à d'autres démarches dans certains cas (la qualité de l'eau, les industries extractives...) ? La voie réglementaire est-elle une solution qu'il faudrait davantage appliquer ? à quelles conditions ?
2. Compte tenu de la complexité des situations locales, il conviendrait préciser le contenu type d'un diagnostic socio-économique et les conditions dans lesquelles il pourrait être établi. Des

simplifications sont en effet à prévoir par rapport au modèle présenté dans les tableaux joints en annexe et qui n'ont été que partiellement remplis. Cela permettrait de faciliter les prochaines évaluations. Il serait possible à cet égard de s'appuyer sur le logiciel d'évaluation des DOCOB de l'ATEN qui pourrait être complété par des socio-économistes.

Deuxième partie

L'EVALUATION PAR LA POPULATION

L'ÉVALUATION PAR LA POPULATION

Enquête auprès des habitants de 18 ans et plus
des 7 communes riveraines des marais de l'Erdre

I. Méthodologie de l'enquête sur le site des marais de l'Erdre

Le programme Natura 2000, est un programme national de conservation de la nature, des espèces animales et végétales devenues rares, vulnérables ou en danger. En 2003, le site des Marais de l'Erdre a été désigné comme un site Natura 2000 par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Ce site a une extension d'environ 2500 hectares qui concentre une grande diversité de milieux, ce qui en fait et la richesse et la fragilité (cf. carte du site).

Sur la carte du périmètre du site et des 7 communes riveraines, apparaît l'ensemble des zones humides concernées par le programme Natura 2000 (tourbières, marais, plans d'eau, canaux). La diversité et la richesse de ce milieu offrent un certain nombre de fonctions écologiques : régulation hydraulique (drainage des eaux de surface, irrigation en période estivale), dépollution naturelle des eaux, habitat naturel pour une flore et une faune à forte valeur patrimoniale. La position géographique (en zone périurbaine) favorise l'usage récréatif de cet espace et le développement des activités de loisir (sur la rivière l'Erdre plus particulièrement). La chasse et la pêche de loisir ainsi que la pêche professionnelle, la navigation, l'exploitation des tourbières et les usages agricoles sont quelques unes des activités qui exploitent le milieu des marais. Une partie de ces activités sont des sources de dégradation pour ces zones humides.

Les marais de l'Erdre requièrent une gestion locale et régionale qui permette de préserver la diversité biologique de ses habitats et l'ensemble des fonctions écologiques de ce milieu. Pour cela, le programme d'action défini par le DOCOB adopté en 2003 doit être développé avec la participation active de l'ensemble des acteurs concernés. Ce programme se focalise sur l'entretien des berges de l'Erdre, le contrôle des espèces envahissantes, la préservation des espèces rares et vulnérables, l'entretien de la qualité du paysage. Cet effort de conservation devrait avoir un impact positif sur la qualité des activités de loisir qui se déroulent sur le site.

A l'inverse, l'absence d'un programme de gestion durable du site pourrait entraîner une dégradation progressive des marais, détériorant le cadre de vie des habitants et condamnant certaines des activités économiques exploitant les ressources des zones humides.

I.1. L'enquête auprès des habitants des communes riveraines

Compte tenu des enjeux de développement local dans lesquels s'intègre le programme Natura 2000, il apparaît souhaitable, au-delà de l'implication des acteurs institutionnels, associatifs et économiques concernés, de prendre en compte le point de vue de la population sur les objectifs de conservation qui concernent les marais de l'Erdre.

Dans ce but, une enquête a été menée auprès d'un échantillon de 420 personnes représentatif de la population des 7 communes riveraines. Le questionnaire de l'enquête a abordé les registres suivants (cf. questionnaire en annexe) :

- Degré de connaissance et fréquentation du site, activités pratiquées sur l'Erdre et dans les marais
- Intérêt porté à la protection des marais de l'Erdre, connaissance du programme Natura 2000
- Arbitrage des personnes interrogées entre différents scénarii de développement du programme Natura 2000 sur le site des marais
- Opinion générale sur la protection de la nature et caractéristiques sociodémographiques des personnes interrogées.

Les habitants ont été interrogés à leur domicile dans la première quinzaine de février 2006. Le sujet de l'enquête a suscité un large intérêt et le questionnement sur la propension à payer en fonction des différents scénarii de développement du programme Natura 2000 a été bien compris. L'idée d'une contribution financière individuelle n'a pas soulevé, dans le cadre de l'exercice proposé par le questionnaire, d'incompréhension ou de rejet.

I.2. L'approche du consentement à payer de la population

L'originalité principale de cette enquête réside, en effet, dans la partie du questionnaire qui propose aux personnes interrogées différents scénarii de développement du programme Natura 2000, chaque scénario étant assorti d'un montant financier (exprimé en Euros par foyer) correspondant à une

contribution qui serait demandée aux ménages pour pouvoir développer les actions du programme au-delà du niveau de réalisation actuel.

Cet exercice d'arbitrage entre des niveaux différents de réalisation des objectifs du programme sert à mettre en œuvre l'approche de l'analyse conjointe, pour évaluer les préférences des individus en faveur de biens ou services développés par des programmes publics.

Issue des analyses du marketing, l'analyse conjointe vise à déterminer l'importance relative que les consommateurs attachent aux caractéristiques, ou attributs, des produits qu'ils achètent. Elle repose sur la présentation d'un ensemble de configurations du produit, assorties chacune d'un prix : la personne interrogée est invitée à choisir la configuration du produit qui lui convient le mieux ou, éventuellement, aucune.

Dans le cadre de l'évaluation du programme Natura 2000, le principe de l'analyse conjointe est bien adapté aux objectifs de l'étude : il s'agit, en effet, d'évaluer l'importance relative accordée aux différentes actions du programme concourant à l'objectif de la protection de la biodiversité. En proposant plusieurs combinaisons des composantes du programme d'action, la méthode permet d'évaluer l'utilité des différents attributs du programme telle que se la représente la population des communes riveraines du site.

La transposition de la méthode de l'analyse conjointe dans le domaine de l'environnement nécessite quelques précautions. Tout d'abord, il faut rendre suffisamment concrètes aux yeux du public interrogé, les actions du programme Natura 2000. Pour s'assurer que les personnes interrogées fassent des choix en connaissance de cause, des photographies ont illustré la présentation des registres d'action constituant les attributs du programme entre lesquels on demande aux personnes interrogées d'arbitrer. Ensuite, pour rendre crédible la dimension du prix associée à chaque scénario proposé, l'argumentaire suivant a été retenu dans le cadre de cette étude :

Actuellement le programme Natura 2000 sur les marais de l'Erdre n'atteint qu'une petite partie des objectifs prévus pour protéger les espèces : il assure l'entretien de 10% de la longueur des canaux, de 5% de la longueur des berges le long de l'Erdre, de 5% des surfaces de prairies dans les marais et la protection d'une espèce : la loutre.

Pour que le programme puisse être plus ambitieux, les pouvoirs publics pourraient envisager de demander à tous les foyers une contribution financière annuelle pendant la durée du programme (6

ans). Si cette option était adoptée, cette contribution serait prélevée par le service des impôts à l'échelle des communes concernées du département.

Nous vous proposons 6 choix successifs : à chaque fois vous devrez choisir entre les 2 scénarios de protection proposés, celui qui vous satisfait compte tenu de la contribution financière demandée. Si aucun des 2 scénarios ne vous convient, vous pouvez faire un "non-choix" ce qui veut dire que vous préférez qu'on en reste au niveau actuel de réalisation du programme. »

Cet argumentaire développé par les enquêteurs présente la contribution financière :

- Comme une éventualité qui, pour le moment, n'est pas d'actualité ;
- Comme une taxe spécifique de type impôt local ;
- Comme une voie pour financer, au niveau local, un niveau d'objectifs plus ambitieux que celui que permet le financement actuel du programme sur le site des marais de l'Erdre.

Dans la mesure où les personnes interrogées acceptent de se projeter dans cet exercice en le prenant au sérieux, le montant de la contribution annuelle par ménage qu'elles acceptent équivaut à une mesure de la valeur que les habitants des communes riveraines reconnaissent au programme d'actions Natura 2000 pour préserver le patrimoine naturel des marais et de l'Erdre.

Il faut néanmoins garder à l'esprit le fait que le montant accepté par les individus dans le cadre de cette enquête, reste un montant théorique, qui ne présuppose pas directement de leur réaction si une telle voie de financement, plutôt improbable actuellement, était adoptée par un département ou un ensemble de communes.

Il faut donc interpréter les résultats de cette enquête comme une approche de la propension à payer pour le programme d'action de Natura 2000 et non comme une mesure de la valeur du site en lui-même. En ce sens, la démarche d'enquête adoptée s'intègre pleinement à l'analyse évaluative de l'action entreprise, en éclairant par le biais d'une échelle monétaire, l'importance accordée aux objectifs d'action du programme lui-même.

I.3. Résultats de l'enquête

■ La population des 7 communes riveraines : des périurbains résidant dans le département depuis longtemps

La population des 7 communes riveraines habite en maison individuelle (93% des personnes interrogées) et réside dans le département depuis longtemps (69% depuis plus de 20 ans).

Près de la moitié appartient à des foyers comptant des enfants de moins de 18 ans (47%).

La moitié des habitants de 18 ans et plus a un niveau d'étude modeste (49% inférieur au bac).

Un peu plus de la moitié de la population travaille (55% d'actifs ayant un emploi parmi les 18 ans et plus).

La promenade dans la nature et le sport sont les activités privilégiées de la majorité des habitants (56%).

Pour les actifs ayant un emploi, les secteurs d'emploi les plus représentés sont : commerce+hôtellerie-restauration (15%), services aux entreprises (12%), industrie (12%), santé-social (11%), éducation (10%), administration+Poste (9%), services aux particuliers+loisirs (9%), BTP (6%), agriculture+agroalimentaire (6%), transport (5%).

Pour les habitants de 18 ans et plus, les loisirs privilégiés sont :

- En premier, la promenade dans la nature (cité en premier par 20% des habitants), le sport (13%), la rencontre des amis (12%), la lecture (9%) ;
- En second, la promenade dans la nature (cité en second par 19% des habitants), la rencontre des amis (12%), le bricolage et le jardinage (10%).

■ Tant la connaissance que la fréquentation des marais de l'Erdre sont le fait d'une minorité.

Seulement 19% des personnes interrogées connaissent bien ou assez bien les marais. Et 14% seulement ont l'occasion d'aller souvent à l'intérieur des marais.

La connaissance et la fréquentation des marais sont une affaire d'hommes plutôt âgés et peu diplômés. Agriculteurs et chasseurs sont les plus nombreux à connaître les marais.

E1 – Connaissez-vous les marais de l'Erdre ?	▪ Un peu	63,1%
	▪ Assez bien	14,0 %
	▪ Très bien	5,0%
	▪ Pas du tout	17,9%

E3 – Etes-vous déjà allé à l'intérieur des marais :	▪ Souvent	13,8%
	▪ Quelquefois	45,5%
	▪ Jamais	40,7%

4 – si fréquentation de la rivière / des marais Voici la carte de l'Erdre et des marais : êtes vous déjà allé dans ...	▪ Le marais de Mazerolles	85,2%
	▪ La tourbière de Logné	22,9%
	▪ Le marais de Blanche Noé	32,1%

La majorité de la population (63%) n'a qu'une connaissance limitée des marais. Près d'un habitant sur 5 (18%) ne les connaît pas du tout. Globalement, 41% n'ont jamais l'occasion d'y aller.

Dans le détail, le marais de Mazerolles est le plus connu (50% de ceux qui sont déjà allés dans les marais de l'Erdre ont déjà eu l'occasion d'aller dans cette partie des marais) ; le marais de Blanche Noé (19% ont déjà eu l'occasion d'y aller) et la tourbière de Logné (14%) le sont beaucoup moins.

Qui connaît bien ou assez bien les marais ? (19% en moyenne)

- Plus d'hommes que de femmes
- Plus de 25% des plus de 50 ans (32% pour les retraités) contre moins de 10% pour les habitants âgés de moins de 35 ans
- Les moins diplômés (25% connaît bien en dessous du Bac, 12% au-dessus du Bac)
- La majorité des agriculteurs les connaissent bien (50%), et la plupart des chasseurs (82%)

Qui fréquente souvent les marais ? (14% en moyenne)

- Les plus de 65 ans nettement plus souvent (25% y vont souvent versus 12% pour les autres)
- Les moins diplômés (18% en dessous du Bac, 5% au-dessus du Bac)
- La majorité des agriculteurs (50%)
- Et surtout les chasseurs (76%)

■ Fréquentation de la rivière l'Erdre : un cours d'eau très investi mais dont la qualité de l'eau est jugée médiocre

Les bords de la rivière sont beaucoup plus fréquentés que les marais : 60% des personnes interrogées y vont souvent.

La qualité de l'eau de la rivière est une préoccupation majeure des habitants des communes riveraines : 41% la jugent mauvaise, 41% pas très bonne

E2 – Etes-vous déjà allé : sur la rivière, l'Erdre	Souvent	59,5%
	Quelquefois	37,9%
	Jamais	2,6%

E14 – Selon vous, est-ce que la qualité de l'eau de la rivière, l'Erdre, est :	Très bonne	0,7%
	Assez bonne	15,2%
	Pas très bonne	41,0%
	Mauvaise	41,4%
	[ne sait pas]	1,7%

La majorité des habitants fréquente souvent les bords de l'Erdre (60%) : rares sont ceux qui n'en ont jamais l'occasion (moins de 3%).

Pour la population de ces communes, la qualité de l'eau de l'Erdre est un problème très présent : 41% la jugent mauvaise, 41% pas très bonne. Seuls 16% la considèrent assez bonne.

■ Attractivité des marais de l'Erdre : un site méconnu appréhendé surtout comme un paysage

L'attractivité des marais se limite pour beaucoup (44%) à la dimension paysagère. La perception des marais comme un tout, à la fois paysage et milieu pour des espèces remarquables est le fait d'une minorité (35%).

Cette perception est plus répandue chez ceux qui ont l'occasion de fréquenter les marais. Pour ceux qui ne sont jamais allés dans les marais, le manque d'informations est l'une des principales raisons de leur non-fréquentation du site.

E6 – Dans les marais de l'Erdre, qu'est-ce vous attire le plus : les paysages, les plantes, les animaux ?	Paysages	43,8%
	Plantes	10,0%
	Animaux	22,1%
	Les 3 / tout	35,0%

Les habitants sont attirés soit par la dimension du paysage (44%), soit par l'attrait des marais comme milieu (35%).

La focalisation sur les espèces est le fait d'une petite minorité : attrait des animaux (22%), attrait des plantes (10%).

E7 – pour les non fréquentant (41%)		
Pourquoi vous n'y allez pas souvent / pas du tout ?	N'a pas le temps	18,1%
	Trop loin	5,8%
	Pas facile d'accès, marais inaccessible	22,8%
	Pas attractif, n'aime pas les marais, n'aime pas les endroits pas aménagés	3,5%
	Dangereux, mauvais pour la santé	2,3%
	N'aime pas se promener	1,8%
	Ne peut pas se déplacer (invalide, trop âgé, n'irai pas seul(e))	4,7%
	N'y pense pas, n'est pas intéressé (e)	34,5%
	Autre (préciser)	24,0%
	[ne sait pas]	1,2%

Le manque d'intérêt est la première raison de la non-fréquentation du site (pour 40% de ceux qui ne sont jamais allés dans les marais mais qui en connaissent l'existence).

Vient ensuite l'inaccessibilité des marais et/ou le manque d'informations sur les accès possibles (35%).

Enfin il y a le manque de temps / l'éloignement / l'impossibilité (33%), et le caractère peu attractif / dangereux (12%).

■ Activités en relation avec les marais : les activités nautiques concernent un grand nombre d'habitants, les activités dans les marais très peu.

Les activités nautiques sur l'Erdre sont pratiquées par 42% d'habitants de 18 ans et plus, ce qui explique leur sensibilité à la qualité de l'eau de la rivière.

Les adeptes de la pêche et de la chasse sont en revanche peu nombreux (17% et 4% de pratiquants respectivement).

Enfin, très peu de personnes sont concernées professionnellement par l'Erdre et les marais (4%).

E5 – Pour quelles activités allez-vous/ y êtes vous déjà allé le long de l'Erdre ou dans les marais ?	Promenade, marche, randonnée	94,9%
	Bateau, planche à voile, canoë	42,1%
	Pêche (loisir)	17,3%
	Chasse (loisir)	4,1%
	Cueillettes, ramassages	5,1%
	Activités professionnelles	4,4%
	Autres (préciser)	7,1%

La promenade le long de l'Erdre est pratiquée par 95% des habitants des 7 communes et les activités nautiques sur l'Erdre par 42%.

La pêche est pratiquée par 17%, la chasse par 4% : mais la pêche ne constitue « le loisir privilégié » que de 4% des habitants de 18 ans et plus et la chasse que de 2% de la population.

Seuls 4% des personnes interrogées ont des activités professionnelles qui ont un rapport avec l'Erdre et les marais (navigation, agriculture, pêche professionnelle, extraction de tourbe...).

■ Sensibilité des habitants à la protection des marais : la valeur écologique du site est reconnue par la grande majorité des habitants

90% des habitants riverains du site sont sensibles à la protection de la nature, 95% estiment que les marais ont un intérêt écologique. Les plus convaincus de l'intérêt écologique des marais sont ceux qui les connaissent bien.

E19 – Chacun peut se sentir plus ou moins concerné par la protection de la nature : vous même diriez-vous que vous y êtes très sensible, assez sensible, peu sensible, pas du tout sensible ?	Très sensible	31,7%
	Assez sensible	59,5%
	Peu sensible	8,3%
	Pas du tout sensible	0,5%

Un tiers de personnes se déclare « très sensibles » à la protection de la nature en général (32%).

Moins de 10% des personnes interrogées s'estiment peu ou pas du tout sensibles à cette question (9%).

E8 – Pensez-vous que les marais de l'Erdre ont un intérêt du point de vue écologique ?	Beaucoup	70,0%
	Un peu	24,5%
	Pas vraiment	1,4%
	Pas du tout	1,0%
	[ne sait pas]	3,1%

La grande majorité des habitants est convaincue de l'intérêt écologique des marais : beaucoup d'intérêt pour 70% (pour 5% pas vraiment d'intérêt ou ne sait pas)

79% pour ceux qui connaissent bien les marais – 60% pour ceux qui ne connaissent pas du tout.

■ Mais sur l'état actuel de la protection des marais, les avis sont partagés

Les avis sont partagés sur le degré de protection actuel : pour 41%, les marais sont assez bien protégés, pour 50% ils ne sont pas très bien protégés.

Les connaisseurs des marais, agriculteurs et chasseurs en particulier, pensent majoritairement que les marais sont déjà assez bien protégés (en particulier parce qu'ils sont nombreux à connaître l'existence de Natura 2000).

Les cadres et les plus diplômés sont plus volontiers pessimistes, ou bien dubitatifs, parce qu'ils ne connaissent pas le site.

E13 – Actuellement, est-ce que la nature est protégée dans les marais de l'Erdre ?	Très bien protégée	0,5%
	Assez bien protégée	40,5%
	Pas très bien protégée	43,3%
	Pas du tout protégée	6,9%
	[ne sait pas]	8,8%

■ Les optimistes : les marais sont assez bien protégés (41%)

- ceux qui connaissent très bien les marais (48%)
- les chasseurs (57%) et les agriculteurs (50%)
- les professions intermédiaires (52%), et les ouvriers (49%)

■ Les pessimistes : les marais ne sont pas très bien protégés (50%)

- les plus jeunes (57% parmi les moins de 25 ans) et les retraités (55%)
- les pêcheurs (86%) et, mais nettement moins, les promeneurs (55%)
- les cadres (56%), et les indépendants (artisans, commerçants) (55%)

■ Les dubitatifs : ne sait pas répondre (9%)

- les plus diplômés (17% parmi les Bac+3 et plus)
- les professions intermédiaires (15%) et les cadres (13%)

■ Connaissance du programme Natura 2000 : la moitié seulement de la population en a entendu parler

Si la moitié des habitants a une connaissance vague du sigle Natura 2000 (47%), seuls 7% déclarent savoir précisément ce que recouvre ce programme.

Les femmes et les jeunes sont une majorité à ne pas connaître le programme ne serait-ce que de nom. La connaissance de Natura 2000 est surtout le fait des habitants âgés, de ceux qui fréquentent le site, notamment pour la promenade et la chasse, ou parce qu'ils sont exploitants agricoles.

E15b – Avez-vous déjà entendu parler du programme Natura 2000 ?	Oui, précisément	7,1%
	Oui, vaguement	47,1%
	Non	45,7%

■ Ceux qui connaissent Natura 2000 même vaguement (54%)

- les plus de 50 ans (66%), dont les retraités (75%)
- ceux qui ont des intérêts professionnels sur le site (95%), notamment les agriculteurs (67%) et les chasseurs (88%) mais pas particulièrement les pêcheurs (56%)
- ceux pour qui la promenade et la randonnée sont le loisir privilégié (68%)
- ceux qui habitent depuis longtemps dans le département (66% chez ceux qui résident depuis plus de 50 ans)
- les propriétaires de leur logement (60%)

■ Ceux qui ne connaissent pas Natura 2000 (46%)

- les femmes plus que les hommes (52% vs 40%)
- les jeunes (71% des moins de 25 ans)
- les ouvriers (57%)

E15a – Selon vous, les marais de l'Erdre sont-ils déjà ou méritent-ils d'être un site protégé ?	L'est déjà	24,0%
	Mérite de l'être	71,2%
	Ne mérite pas de l'être	2,4%
	[ne sait pas]	2,4%

Les réponses sont similaires à celles relatives à l'intérêt écologique du site : 95% estiment que le site des marais mérite d'être protégé ; mais parmi eux, seuls 24% pensent qu'il l'est déjà.

Moins de 5% pensent que les marais n'ont pas besoin d'être protégés ou ne savent pas.

Ceux qui pensent que les marais sont déjà protégés (24%)

- plutôt ceux qui connaissent bien les marais (33% vs 13% pour ceux qui ne connaissent pas le site)
- ceux qui ont entendu parler de Natura 2000 (37% vs 15% pour ceux qui n'en ont pas entendu parler)

■ **Connaissance des espèces à protéger et des espèces à éradiquer : le ragondin est bien connu, la jussie beaucoup moins.**

La majorité des habitants est convaincue que les marais sont des habitats abritant des espèces à protéger, animales et végétales, mais aussi des espèces envahissantes. Face à ces dernières, l'idée qu'il faut éliminer les plantes envahissantes (jussie) passe mieux dans l'opinion que le principe de l'élimination de certains animaux classés nuisibles (ragondin).

E9 a et b – Dans ces marais, pensez-vous qu'il y a des animaux à protéger ?	Oui	68,3%
	Non	31,7%
ou des plantes ...?	Pense que oui	75,2%
	Pense que non	24,8%

Pour 68% des personnes interrogées, il existe des espèces à protéger dans les marais, pour 24% il doit certainement en exister ; seuls 8% pensent qu'il n'y a pas d'espèces à protéger.

De même, pour 54% il existe des espèces nuisibles, et pour 21% il doit en exister ; il reste 25% qui pensent qu'il n'y a pas d'espèces nuisibles.

Ceux qui connaissent bien les marais et ceux qui ont entendu parler de Natura 2000 sont plus nombreux à être certains qu'il existe des espèces à protéger et des espèces nuisibles (73% et 87% respectivement)

E11a et b- Connaissez-vous cette plante ? photo de la jussie	Oui	52,1%
	Non	47,9%
- Et si vous connaissez cette plante, connaissez-vous son nom ?	Oui, il s'agit de la jussie	28,3%
	Oui, mais se trompe de nom	22,7%
	Non, ne connaît pas le nom	48,9%

E11d – s'agit-il selon vous d'une espèce à protéger ou à éradiquer ?	A protéger	13,2%
	Pas besoin de protéger	9,1%
	A éliminer	68,0%
	[ne sait pas]	9,6%

E12a et b- Connaissez-vous cette animal ? photo du ragondin	Oui	94,3%
	Non	5,7%
- Connaisseur cet animal, connaissez-vous son nom ?	Oui, il s'agit du ragondin	81,3%
	Oui, mais se trompe de nom	14,9%
	Non, ne connaît pas le nom	3,8%

E12d – s'agit-il selon vous d'une espèce à protéger ou à protéger ?	A protéger	21,5%
	Pas besoin de protéger	35,6%
	A éliminer	38,4%
	[ne sait pas]	4,5%

La moitié des habitants pense connaître la jussie (52%), mais 15% seulement connaissent son nom.

68% de ceux qui pensent connaître la jussie, estiment que c'est une plante qu'il faut éliminer.

Le ragondin est beaucoup mieux connu : 94% des personnes interrogées pensent le reconnaître et 76% en connaissent le nom.

Savoir s'il faut l'éliminer (38% le pensent), se contenter de ne pas le protéger (36%) ou, au contraire, le protéger (22%), est source d'incertitude.

■ Les axes jugés prioritaires dans le programme de protection des marais de l'Erdre : la qualité de l'eau d'abord, les espèces envahissantes ensuite

Deux actions du programme recueillent l'adhésion de la grande majorité des habitants :

- L'amélioration de la qualité de l'eau de l'Erdre (retenu par 81%)
- La lutte contre les espèces envahissantes (64%).

Mais les actions concernant plus directement la sauvegarde des habitats et des espèces ne sont pas retenues par la majorité des habitants (43% pour la préservation des espèces menacées).

Et paradoxalement, l'action la moins retenue est celle qui vise la préservation de ce qui fait la spécificité et la valeur de ce site : les tourbières.

<p>Le programme Natura 2000 adopté pour le site des marais de l'Erdre doit permettre de protéger la nature tout en permettant la poursuite des activités économiques et de loisir.</p> <p>Voici les registres d'actions du programme pour gérer au mieux les marais de l'Erdre.</p>	
<p>A – Gestion hydraulique</p> <p>Application du règlement des niveaux d'eau pour le marais de Mazerolles</p> <p>Restauration/ entretien des ouvrages hydrauliques</p> <p>Limitation des espèces envahissantes</p> <p>Amélioration de la qualité de l'eau de l'Erdre</p>	<p>(photos à l'appui)</p>
<p>B – Conservation de la biodiversité des espèces et des milieux</p> <p>Entretien du marais par des fauches tardives et/ou pâturage extensif</p> <p>Rajeunissement des tourbières</p> <p>Contrôle de l'enfrichement</p> <p>Réhabilitation des bassins d'exploitation de la tourbe</p>	<p>(photos à l'appui)</p>
<p>C – Entretien des paysages</p> <p>Restauration/ conservation des haies bocagères et du maillage bocager</p> <p>Conservation de la forêt alluviale le long des cours d'eau</p>	<p>(photos à l'appui)</p>

<p>E16b – Voici la liste des actions prévues et quelques photographies qui illustrent ce qui doit être fait pour gérer au mieux les marais de l'Erdre.</p> <p>Dans la liste suivante, quelles sont les 3 actions qui vous paraissent les plus urgents à réaliser ? donner un ordre de priorité ?</p>	<table> <tr> <td>Gestion des niveaux d'eau sur l'Erdre</td> <td style="text-align: right;">23,3%</td> </tr> <tr> <td>Gestion des niveaux dans le marais endigué</td> <td style="text-align: right;">10,5%</td> </tr> <tr> <td>Amélioration de la qualité de l'eau de l'Erdre</td> <td style="text-align: right;">81,0%</td> </tr> <tr> <td>Lutte contre les espèces envahissantes</td> <td style="text-align: right;">63,6%</td> </tr> <tr> <td>Action pour préserver les tourbières</td> <td style="text-align: right;">7,1%</td> </tr> <tr> <td>Protection des autres milieux favorables aux espèces</td> <td style="text-align: right;">22,1%</td> </tr> <tr> <td>Actions pour préserver les espèces menacées</td> <td style="text-align: right;">43,1%</td> </tr> <tr> <td>Entretien des haies du bocage</td> <td style="text-align: right;">20,0%</td> </tr> <tr> <td>Lutte contre l'enfrichement des prairies</td> <td style="text-align: right;">14,5%</td> </tr> <tr> <td>Communication sur le programme</td> <td style="text-align: right;">0,2%</td> </tr> <tr> <td>(Aucune)</td> <td style="text-align: right;">0,7%</td> </tr> <tr> <td>[ne sait pas]</td> <td></td> </tr> </table>	Gestion des niveaux d'eau sur l'Erdre	23,3%	Gestion des niveaux dans le marais endigué	10,5%	Amélioration de la qualité de l'eau de l'Erdre	81,0%	Lutte contre les espèces envahissantes	63,6%	Action pour préserver les tourbières	7,1%	Protection des autres milieux favorables aux espèces	22,1%	Actions pour préserver les espèces menacées	43,1%	Entretien des haies du bocage	20,0%	Lutte contre l'enfrichement des prairies	14,5%	Communication sur le programme	0,2%	(Aucune)	0,7%	[ne sait pas]	
Gestion des niveaux d'eau sur l'Erdre	23,3%																								
Gestion des niveaux dans le marais endigué	10,5%																								
Amélioration de la qualité de l'eau de l'Erdre	81,0%																								
Lutte contre les espèces envahissantes	63,6%																								
Action pour préserver les tourbières	7,1%																								
Protection des autres milieux favorables aux espèces	22,1%																								
Actions pour préserver les espèces menacées	43,1%																								
Entretien des haies du bocage	20,0%																								
Lutte contre l'enfrichement des prairies	14,5%																								
Communication sur le programme	0,2%																								
(Aucune)	0,7%																								
[ne sait pas]																									

Ne sont retenues que par une minorité d'habitants :

- La gestion des niveaux d'eau sur l'Erdre (23%),
- La protection des autres milieux favorables (22%),
- L'entretien des haies du bocage (20%),
- La préservation des tourbières (7%).
- La préoccupation de la qualité de l'eau est plus forte chez les plus de 65 ans. Les actions de protection des espèces sont plus souvent retenues par les plus jeunes (moins de 35 ans).

II. L'évaluation par la population

II.1. Arbitrage entre différents scénarii d'aménagement des marais de l'Erdre : les choix proposés aux personnes interrogées

La présentation qui a été proposée aux personnes interrogées est la suivante.

Actuellement le programme Natura 2000 sur les marais de l'Erdre n'atteint qu'une petite partie des objectifs prévus pour protéger les espèces : il assure l'entretien de 10% de la longueur des canaux, de 5% de la longueur des berges le long de l'Erdre, de 5% des surfaces de prairies dans les marais et la protection d'une espèce : la loutre.

Pour que le programme puisse être plus ambitieux, les pouvoirs publics pourraient envisager de demander à tous les foyers une contribution financière annuelle pendant la durée du programme (6 ans). Si cette option était adoptée, cette contribution serait prélevée par le service des impôts à l'échelle des communes concernées du département.

Nous vous proposons 6 choix successifs : à chaque fois vous devrez choisir, entre les 2 scénarios de protection proposés, celui qui vous satisfait compte tenu de la contribution financière demandée. Si aucun des 2 scénarios ne vous convient vous pouvez faire un "non-choix" ce qui veut dire que vous préférez qu'on en reste au niveau actuel de réalisation du programme.

17.1 à 6. – Lequel de ces deux scénarios suivants (voir fiches), aurait votre préférence, compte tenu de la contribution annuelle à payer pour que la biodiversité dans les marais soit préservée et accrue.	Scénario 1 Scénario 2 aucun de ceux là = programme minimum actuel
--	---

Exemple : l'un des choix proposés

Scénario 1		Scénario 2		Scénario de base	
50%	de longueur de canaux entretenus dans le marais	30%	de longueur de canaux entretenus dans le marais	10%	de longueur de canaux entretenus dans le marais
50%	de surfaces de prairies entretenues dans le marais	20%	de surfaces de prairies entretenues dans le marais	5%	de surfaces de prairies entretenues dans le marais
35%	de longueur des rives de l'Erdre et affluents entretenus	20%	de longueur des rives de l'Erdre et affluents entretenus	5%	de longueur des rives de l'Erdre et affluents entretenus
3	espèces protégées	7	espèces protégées	1	espèce protégée
60	de contribution annuelle pour accroître le budget actuel	20	de contribution annuelle pour accroître le budget actuel	0	de contribution annuelle pour accroître le budget actuel

Cette présentation de 2 scénarii entre lesquels la personne doit choisir est répétée 6 fois de suite, avec des scénarii différents à chaque fois.

Au total, chaque personne a du arbitrer entre 12 scénarii différents. Pour élargir l'éventail des choix qui ont été testés, l'échantillon de 420 personnes a été divisé en 6 sous échantillons de 70. Il a été proposé

à chaque sous échantillon une combinaison spécifique de 6 choix. Au total, ce sont donc 72 scénarii qui ont été proposés, deux par deux.

II.2. Principes de construction des attributs et des modalités des scénarii proposés.

Les contraintes du plan d'expérience de l'analyse conjointe obligent à se limiter à un nombre restreint d'attributs (les différentes dimensions du programme) et de modalités, c'est-à-dire d'options possibles pour chaque attribut.

Il est impossible de prendre en compte toutes les actions du programme telles qu'elles ont été listées dans la question E16b (cf. ci dessus). Les arbitrages demandés aux habitants ont été limités à 6 axes correspondant aux objectifs principaux de l'action Natura 2000 sur le site des marais de l'Erdre.

Si cette approche apparaîtra restrictive aux yeux des acteurs associés à la réalisation du programme, elle a le mérite de focaliser l'attention du public sur les objectifs majeurs, par ailleurs illustrés par des photos parlantes. Cette simplification est le gage d'un niveau de compréhension suffisant pour toutes les personnes interrogées.

Domaines d'actions (ou attributs du programme)	Niveaux d'objectifs envisageables	Programme dans son état de réalisation actuel
A – Gestion hydraulique Curage des canaux dans les marais et élimination des plantes envahissantes (jussie)	30% de la longueur des canaux entretenus et nettoyés	10% de la longueur des canaux entretenue et nettoyée
	50%	
	70%	
B – Gestion des marais Entretien des prairies humides et des roselières pour empêcher leur évolution en friches	20% des prairies entretenues	5% des prairies entretenues
	35%	
	50%	
C– Entretien des paysages Stabilisation des berges le long des cours d'eau	20 % des berges stabilisées	5% des berges stabilisées
	35 %	
	50 %	
D– Conservation des espèces Accroissement du nombre d'espèces protégées	3 espèces protégées	1 espèce protégée
	5 idem	
	7 idem	
E– Contribution financière Contribution annuelle des ménages pour développer la gestion du site des marais	20 Euros	0 Euros
	40 Euros	
	60 Euros	

Quatre principes ont guidé le choix des modalités, c'est-à-dire des différents niveaux d'objectifs proposés.

Une référence non nulle, correspondant à un programme minimum gratuit, dont la prestation doit, pour préserver la cohérence, être inférieure au programme payant le moins ambitieux (celui du Niveau 1).

Un pas de progression constant entre les modalités successives d'un même attribut (principe d'un modèle à effets quantitatifs).

Une modalité centrale (Niveau 2) voisine de la valeur visée pour l'attribut, en particulier pour le prix, estimé autour de 30 Euros dans d'autres études comparables.

Une amplitude globale couvrant au mieux le champ des possibles pour chacun des attributs : dans la mesure où il y a 5 espèces d'intérêt communautaire identifiées dans le programme, 7 paraît ainsi un maximum raisonnable ; de même 60 Euros paraît une limite supérieure acceptable, si l'on admet que la moyenne peut être voisine de 30 Euros.

Pour fixer le montant de la contribution financière, deux options existent :

- soit réaliser une enquête préalable sur le consentement à payer pour évaluer jusqu'à quel seuil la population interrogée est disposée à payer pour le programme Natura 2000 ;
- soit se fonder sur les montants auxquels ont abouti des études comparables.

Dans la mesure où il n'était pas possible de procéder à une enquête ad hoc préalable, l'amplitude de l'échelle des contributions (20 -60) a été établie par comparaison avec différentes sources ²⁰.

II.3. Des arbitrages guidés par le montant de la contribution financière, par le nombre d'espèces protégées et par la longueur de berges de l'Erdre entretenues.

Dans les arbitrages entre les scénarii proposés, les habitants privilégient l'entretien de la rivière et lui associent la sauvegarde des espèces, ce qui prouve :

- 1°) qu'ils ont bien compris la finalité de Natura 2000 qui consiste à préserver la biodiversité ;

²⁰ A titre indicatif, dans l'ouvrage *Environment, information et consumer behavior* (2005, Northampton, MA, USA), sont rapportés les résultats d'une étude sur le consentement à payer pour la protection contre les inondations de la lagune de Venise : dans ce cas, la moyenne du consentement à payer varie entre 36 et 92 selon que les individus sont plus ou moins directement concernés par le programme de protection; mais la valeur médiane se situe entre 5 et 36 .

2°) mais qu'ils n'ont pas vraiment intégré la priorité de la protection du milieu des marais lui-même.

Pour les habitants, c'est la qualité de l'eau de l'Erdre et l'entretien de ses berges qui sont les priorités de la protection de la nature dans leur territoire.

E18- Au cours des 6 choix que vous venez de faire a- quel est le critère qui a joué le plus pour vous ?	Attribut 1 = entretien canaux	33,8%
	Attribut 2 = entretien des prairies	9,8%
	Attribut 3 = entretien des berges	40,5%
	Attribut 4 = espèces protégées	43,3%
	Attribut 5 = contribution financière	46,9%
	[aucun]	16,0%

18- Au cours des 6 choix que vous venez de faire b- et quel est le critère qui a joué le moins pour vous ?	Attribut 1 = entretien canaux	25,7%
	Attribut 2 = entretien des prairies	55,5%
	Attribut 3 = entretien des berges	12,9%
	Attribut 4 = espèces protégées	15,2%
	Attribut 5 = contribution financière	26,4%
	[aucun]	41,4%

Dans les choix opérés par les habitants, les trois critères qui ont compté le plus sont dans l'ordre : la contribution financière (47% le citent), les espèces protégées (43%) et l'entretien des berges (41%). L'entretien des canaux est un peu moins mis en avant (34%) et l'entretien des prairies a peu compté (cité par 10% seulement).

En creux, les critères qui ont le moins compté dans le choix sont bien l'entretien des prairies (pour 55%, c'est ce critère qui a compté le moins) et, secondairement, l'entretien des canaux (26%).

Mais il existe aussi 26% de personnes interrogées pour lesquelles la contribution financière a peu compté dans leurs arbitrages.

II.4. Résultats du traitement des données de l'analyse conjointe : le consentement à payer est positif, sauf pour l'entretien des prairies.

Les arbitrages réalisés par les habitants riverains du site de l'Erdre entre les différents scénarii proposés, montrent plus de 68% des personnes ont retenu un scénario supérieur au programme minimum de référence.

Il existe donc une majorité d'habitants disposée – au moins sur le principe – à contribuer personnellement à ce que le programme soit plus ambitieux que le niveau actuel de réalisation.

■ Les coefficients calculés par le modèle

Dans les arbitrages entre scénarii, le critère dont la significativité (chi2) et le poids (coefficient) sont les plus importants est la contribution financière. Le signe du coefficient indique que la contribution financière contraint négativement le choix des scénarii.

Viennent ensuite les deux critères des espèces protégées et de l'entretien des berges : ce sont les attributs qui influencent positivement le plus les arbitrages entre les scénarii proposés.

L'impact de l'entretien des canaux est également significatif au seuil de probabilité de 1%, mais son poids, positif, est moindre.

En revanche, l'entretien des prairies est le seul des attributs qui ne soit pas significatif.

L'ajustement du modèle (selon les critères de Schwartz) est très satisfaisant, et la significativité des résultats assurée au seuil de probabilité de 1%.

La vraisemblance de l'hypothèse de la linéarité des effets a été vérifiée en testant les résultats avec un modèle à effets qualitatifs.

Rappel des valeurs retenues pour chaque attribut

Scénario	canaux	prairies	berges	espèces	contribution
Référence	10%	5%	5%	1	0
Niveau 1	30%	20%	20%	3	20
Niveau 2	50%	35%	35%	5	40
Niveau 3	70%	50%	50%	7	60

Valeur des paramètres (modèle Multinomial Logit)

	Coefficient estimé, par paramètre	Degré de significativité, selon le Chi2	Probabilité d'être significatif
entretien des canaux	0.12926	13.0619	0.0003
entretien des prairies	-0.04018	1.3340	0.2481
entretien des berges	0.27526	63.7840	<.0001
espèces protégées	0.34031	87.4577	<.0001
contribution financière	-0.80347	397.4757	<.0001

Consentement à payer en euro, par unité supplémentaire de l'attribut

Wtp canaux	Wtp prairie	Wtp berge	Wtp biodiversité
+ 0.16	- 0.07	+ 0.46	+ 4.24

Wtp : consentement à payer

Indication de lecture : *la protection d'une espèce supplémentaire (biodiversité) est valorisée 4 Euros et 24 centimes ; l'entretien de 1% de longueur de canaux supplémentaire est valorisé 16 centimes d'Euros ; comparativement, l'entretien de 1% de longueur de berge de l'Erdre supplémentaire est valorisé trois fois plus (46 centimes d'Euros). Pour le critère de la surface de prairie qui est non significatif, le consentement à payer doit être considéré comme quasi nul.*

Le niveau de valorisation nulle de l'objectif de l'entretien des prairies (qui est confirmé par les réponses à la question 18, cf. ci-dessus), peut s'expliquer par le fait que les habitants considèrent cet entretien de la responsabilité des agriculteurs eux-mêmes. Ce résultat ne veut pas dire que la population n'accorde pas d'importance à cet objectif, mais plutôt qu'elle ne considère pas légitime de devoir payer pour cette action.

A l'inverse, l'objectif de la protection de la biodiversité est perçu comme étant d'intérêt général majeur, et c'est dans ce registre que la population a le consentement à payer le plus élevé pour développer le programme.

■ La valorisation des différents niveaux du programme : selon les niveaux d'objectifs retenus, la contribution financière optimale varie entre 18 et 35

Les résultats de l'analyse conjointe sont réutilisés ci-après pour simuler le niveau de contribution financière qui devrait être demandé aux ménages des 7 communes pour obtenir une recette permettant de couvrir le coût de réalisation du programme en fonction du niveau d'objectifs de celui-ci sur le site des marais de l'Erdre.

■ Le coût de réalisation du programme

Pour établir le coût de réalisation annuel du programme et le ventiler en fonction des attributs retenus par les scénarii de l'analyse conjointe, les chiffrages financiers prévus par le DOCOB ont été répartis par type d'action, en distinguant des dépenses fixes et des dépenses variables (coût de réalisation par linéaire de canaux ou de berges par exemple).

Ventilation des coûts du programme maximum
(ensemble des dépenses prévues par le DOCOB)

Cumul 6 ans Par an

Canaux		
Ventil. Jussie	415 000	69 167
Expertise	135 000	22 500
Coût fixe	550 000	91 667
Ragondin	75 000	12 500
Jussie 1	900 000	150 000
Jussie 2	800 000	133 333
Restauration	700 000	116 667
Partie variable maximum	2 475 000	412 500

Berge		
Expertise	20 000	3 333
Coût fixe	20 000	3 333
Ragondin	75 000	12 500
Entretien	1 150 000	191 667
Partie variable maximum	1 225 000	204 167

Prairie		
Expertise 1	90 000	15 000
Expertise 2	40 000	6 667
Coût fixe	130 000	21 667
Entretien 1	2 526 000	421 000
Entretien 2	810 000	135 000
Partie variable maximum	3 336 000	556 000

Biodiversité		
Coléoptère	8 000	1 333
Triton	8 000	1 333
Agrion	24 000	4 000
Loutre	8 000	1 333
Chiroptère	15 000	2 500
Total pour les 5 espèces	63 000	10 500
par Espèce au-delà de 5	12 600	2 100

Total partie fixe	700 000	116 667
Total partie variable max.	7 099 000	1 183 167
Programme maximum	7 799 000	1 299 833

Le tableau ci-dessus récapitule les ventilations des dépenses prévisionnelles inscrites dans le DOCOB21. Dans son extension maximum, le coût du programme représente un niveau de dépense annuel de 1,3 million d'Euros.

Dans le but de rapporter le coût annuel de réalisation du programme au nombre de foyers potentiellement concernés, on prend en compte le nombre de ménages des 7 communes qui est estimé à 22 555 en 2005 (on notera que la population est en forte hausse sur ce secteur depuis 25 ans).

	1981	1990	1999	2005
Nombre de ménages des 7 communes riveraines des marais de l'Erdre	12 534	15 574	19 474	22 555

■ Les trois niveaux de réalisation du programme

Pour calculer le niveau de valorisation du programme correspondant au consentement à payer de la population interrogée, en fonction des résultats de l'analyse conjointe, on considère trois niveaux de réalisation du programme.

Le consentement à payer maximal de la majorité de la population atteint :

- 18 par ménage pour le programme au niveau minimum (niveau 1)
- 35 par ménage pour le programme au niveau intermédiaire (niveau 2)
- 53 par ménage pour le programme au niveau maximum (niveau 3)

■ Le programme à un niveau minimum (niveau 1, cf. tableau ci-après)

Objectifs

Entretien de 30% de la longueur des canaux des marais intégrant l'élimination de la jussie - entretien de 20% des surfaces de prairies humides contre l'enrichissement- entretien de 20% du linéaire des berges de l'Erdre – programme de sauvegarde de 3 espèces d'intérêt communautaire.

Coût de réalisation du programme à ce niveau : 403 000 Euros / an.

Résultats

Pour les attributs du programme (domaines d'action), les objectifs à atteindre sont ceux du niveau 1.

²¹ La répartition des dépenses adoptée dans ce tableau reste un exercice formel : bien que l'on ait recherché le maximum de cohérence, il demeure une part d'arbitraire dans la manière dont ont été réparties les différentes dépenses inscrites dans le DOCOB

Pour obtenir que cette configuration du programme entraîne l'adhésion de la majorité de la population (au moins 50%), l'analyse conjointe indique que le niveau de contribution maximum ne doit pas dépasser 18 Euros par ménage.

Compte tenu du coût de réalisation du programme à ce niveau, la contribution individuelle qui équilibre le coût de réalisation annuel (en tablant sur 22 555 ménages), se situe à 18 Euros par ménage.

Si la contribution est fixée à 18 Euros, le gestionnaire disposera des ressources nécessaires pour engager le scénario.

Les résultats de l'analyse conjointe permettent d'escompter, à ce niveau d'objectifs et de contribution, l'adhésion de 50% de la population.

Si l'on admet le principe d'une contribution limitée à la population des communes riveraines, le scénario 1 est bien le scénario « minimum » dans la mesure où la contribution qui permet l'adhésion de 50% des habitants correspond exactement à la contribution assurant la recette annuelle nécessaire.

■ Le programme au niveau intermédiaire (niveau 2, cf. tableau ci-après)

Objectifs

Entretien de 50% de la longueur des canaux des marais intégrant l'élimination de la jussie - entretien de 35% des surfaces de prairies humides contre l'enrichissement- entretien de 35% du linéaire des berges de l'Erdre – programme de sauvegarde de 5 espèces d'intérêt communautaire.

Coût de réalisation du programme à ce niveau : 600 000 Euros / an.

Résultats

Pour les attributs du programme (domaines d'action), les objectifs à atteindre sont ceux du niveau 2.

Pour obtenir que cette configuration du programme entraîne l'adhésion de la majorité de la population (au moins 50%), l'analyse conjointe indique que le niveau de contribution maximum ne doit pas dépasser 35 Euros par ménage ²².

Compte tenu du coût de réalisation du programme à ce niveau, la contribution individuelle qui équilibre le coût de réalisation annuel, se situe à 26 Euros par ménage.

²² Par convention, on retient le seuil de 50% de la population (i.e. la majorité) pour établir le montant du consentement à payer maximal.

Si la contribution est fixée à 26 Euros, le gestionnaire disposera des ressources nécessaires pour engager le scénario 2

A ce niveau d'objectifs et de contribution, les résultats de l'analyse conjointe indiquent que 58% de la population devraient consentir à payer.

■ Le programme au niveau le plus haut (niveau 3, cf. tableau ci-après)

Objectifs

Entretien de 70% de la longueur des canaux des marais intégrant l'élimination de la jussie - entretien de 50% des surfaces de prairies humides contre l'enrichissement- entretien de 50% du linéaire des berges de l'Erdre – programme de sauvegarde de 7 espèces d'intérêt communautaire.

Coût de réalisation du programme à ce niveau : 800 000 Euros / an.

Résultats

Pour les attributs du programme (domaines d'action), les objectifs à atteindre sont ceux du niveau 3.

Pour obtenir que cette configuration du programme entraîne l'adhésion de la majorité de la population (au moins 50%), l'analyse conjointe indique que le niveau de contribution maximum ne doit pas dépasser 53 Euros par ménage.

Compte tenu du coût de réalisation du programme à ce niveau, la contribution individuelle qui équilibre le coût de réalisation annuel, se situe à 35 Euros par ménage.

Si la contribution est fixée à 35 Euros, le gestionnaire disposera des ressources nécessaires pour engager le scénario 3

Les résultats de l'analyse conjointe indiquent qu'à ce niveau de contribution et d'objectifs, on doit pouvoir obtenir l'adhésion de 66% de la population.

Si le programme maximum apparaît comme le plus favorable (66% d'adhésion au niveau requis pour équilibrer le coût annuel de Natura 2000), c'est en raison des coûts fixes du programme dont le poids relatif diminue à mesure que l'on augmente le niveau d'objectifs.

SCENARIO MINIMUM (NIVEAU 1)

On fixe tous les attributs du programme (domaines d'action) au niveau 1.

Pour obtenir que cette configuration du programme entraîne l'adhésion de la majorité (au moins 50%), il ne faut pas dépasser 18 Euros / ménage.

Pour que la contribution individuelle équilibre le coût du programme, il faut la fixer à 18 Euros / ménage.

Conclusion : en fixant la contribution à 18 Euros, le gestionnaire peut engager le scénario 1. A ce niveau d'objectifs et de contribution financière, 50% de la population devraient consentir à payer.

Consentement à payer pour une unité - en euros / an

wtp_canaux	wtp_prairie	wtp_berge	wtp_biodiversité
0,16	-0,05	0,34	0,42

Coefficients (modèle à effets quantitatifs linéaires)

Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Contribution
0,13	-0,04	0,28	0,34	-0,80

Prix "maximal" 18
 Prix d'équilibre 18

Valeur retenue pour le programme Natura2000

	Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Contribution
objectifs niveau 1	30	20	20	3	18
Référence	10	5	5	1	0

Contr.ind. (euros)	Val. coll. (Meuros)	Coût (Meuros)	Solde (Meuros)
18	0,4	0,4	0,0
% d'acceptation du programme (vs. statu quo)			
50%			

Codage unitaire

	Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Contribution
Proposé	1	1	1	1	1
Référence	0	0	0	0	0

Coût de mise en œuvre unitaire par attribut (en euros / an)

	Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Total
Fixe	91 667	21 667	3 333	0	116 667
Variable	123 750	111 200	40 833	10 500	286 283
Total	215 417	132 867	44 167	10 500	402 950

Population des 7 communes de référence (en ménages)

22 555

SCENARIO INTERMEDIAIRE (NIVEAU 2)

On fixe tous les attributs du programme (domaines d'action) au niveau 2.

Pour obtenir que cette configuration du programme entraîne l'adhésion de la majorité (au moins 50%), il ne faut pas dépasser 35 Euros / ménage.

Pour que la contribution individuelle équilibre le coût du programme à ce niveau, il faut la fixer à 27 Euros / ménage.

Conclusion : en fixant la contribution à 27 Euros, le gestionnaire peut engager le scénario 2. A ce niveau d'objectifs et de contribution financière, 58% de la population devraient consentir à payer.

Consentement à payer pour une unité - en euros / an

wtp_canaux	wtp_prairie	wtp_berge	wtp_biodiversité
0,16	-0,05	0,34	0,42

Coefficients (modèle à effets quantitatifs linéaires)

Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Contribution
0,13	-0,04	0,28	0,34	-0,80

Prix "maximal" 35
 Prix d'équilibre 27

Valeur retenue pour le programme Natura2000

	Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Contribution
objectifs niveau 2	50	35	35	5	27
Référence	10	5	5	1	0

Contr.ind. (euros)	Val. coll. (Meuros)	Coût (Meuros)	Solde (Meuros)
27	0,6	0,6	0,0
% d'acceptation du programme (vs. statu quo)			
58%			

Codage unitaire

	Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Contribution
Proposé	2	2	2	2	1
Référence	0	0	0	0	0

Coût de mise en œuvre unitaire par attribut (en euros / an)

	Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Total
Fixe	91 667	21 667	3 333	0	116 667
Variable	206 250	194 600	71 458	10 500	482 808
Total	297 917	216 267	74 792	10 500	599 475

Population des 7 communes de référence (en ménages)

22 555

SCENARIO MAXIMUM (NIVEAU 3)

On fixe tous les attributs du programme (domaines d'action) au niveau 3.

Pour obtenir que cette configuration du programme entraîne l'adhésion de la majorité (au moins 50%), il ne faut pas dépasser 53 Euros / ménage.

Pour que la contribution individuelle équilibre le coût du programme, il faut la fixer à 35 Euros / ménage.

Conclusion : en fixant la contribution à 35 Euros, le gestionnaire peut engager le scénario 3. A ce niveau d'objectifs et de contribution financière, 66% de la population devraient consentir à payer.

Consentement à payer pour une unité - en euros / an

wtp_canaux	wtp_prairie	wtp_berge	wtp_biodiversité
0,16	-0,05	0,34	0,42

Coefficients (modèle à effets quantitatifs linéaires)

Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Contribution
0,13	-0,04	0,28	0,34	-0,80

Prix "maximal" 53
 Prix d'équilibre 36

Valeur retenue pour le programme Natura2000

	Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Contribution
Objectifs niveau 3	70	50	50	7	36
Référence	10	5	5	1	0

Contr.ind. (euros)	Val. coll. (Meuros)	Coût (Meuros)	Solde (Meuros)
36	0,8	0,8	0,0
% d'acceptation du programme (vs. statu quo)			
66%			

Codage unitaire

	Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Contribution
Proposé	3	3	3	3	2
Référence	0	0	0	0	0

Coût de mise en œuvre unitaire par attribut (en euros / an)

	Canaux	Prairie	Berge	Biodiversité	Total
Fixe	91 667	21 667	3 333	0	116 667
Variable	288 750	278 000	102 083	10 500	679 333
Total	380 417	299 667	105 417	10 500	796 000

Population des 7 communes de référence (en ménages)

22 555

III. Conclusion de la deuxième partie

L'enquête auprès des habitants permet de répondre à un certain nombre de questions sur la résonance du programme Natura 2000 au sein de la société locale. Le premier trait marquant est le faible degré d'information de la population des communes riveraines sur l'existence de ce programme. Si le sigle évoque quelque chose à 54% des habitants, moins de 10% ont une idée précise de ce qu'il recouvre. De même, les habitants sont dans l'incertitude pour dire si le site est actuellement protégé ou non. Ces éléments battent en brèche l'idée selon laquelle Natura 2000 serait aujourd'hui largement connu. En dépit des messages d'information régulièrement diffusés par le ministère de l'environnement en direction des animateurs du programme et des acteurs impliqués dans sa réalisation, Natura 2000 est peu connu des jeunes et des adultes actifs, en dehors du très petit nombre de ceux dont l'activité a un lien avec le site. Le programme d'action en faveur de la biodiversité est surtout connu des personnes âgées, des agriculteurs, des chasseurs et, dans une moindre mesure, des pêcheurs et des promeneurs qui vont dans les marais.

Au vu des trois sites pris en compte dans cette étude, on peut se demander si cette méconnaissance n'est pas le cas le plus courant – dans la mesure où la population n'est pas impliquée dans la réalisation du programme. Peut-être cette situation résulte-t-elle également de la configuration particulière du site des marais de l'Erdre. En effet, les marais sont un milieu naturel peu accessible car peu traversé de chemins, ce qui explique que 19% seulement des habitants déclarent bien connaître les marais, et 14% seulement les fréquenter souvent. C'est le manque d'informations sur le site et sur ses accès qui, au sein de la société locale entretient un très faible niveau de connaissance sur les enjeux de la protection de ces zones humides.

Or, c'est en fonction du degré de connaissance qu'elle a de cet espace naturel que la population locale évalue l'utilité et l'urgence de sa protection. S'il existe une aussi grande différence entre l'importance donnée, d'un côté, à l'entretien des berges de la rivière et, de l'autre, le peu d'intérêt porté à l'entretien des prairies humides, c'est que la perception de l'urgence de la protection en est totalement différente. Vis-à-vis de l'Erdre dont les rives sont fréquentées par la très grande majorité des habitants, la société locale a une conscience aiguë de la dégradation de la qualité de l'eau et, dans une moindre mesure de la menace des espèces envahissantes. En revanche, le fait que les espaces intérieurs aux marais soient perçus comme relevant d'intérêts privés, peut expliquer à lui seul l'importance très relative accordée à l'entretien des prairies mais aussi à la protection des tourbières. D'ailleurs, on constate que la population a des marais une vision plus paysagère qu'écologique.

Néanmoins, les habitants des communes riveraines des marais de l'Erdre affichent une adhésion résolue aux objectifs de protection de la biodiversité et plus des deux tiers sont favorables à l'idée d'une contribution financière annuelle des ménages pour accroître sensiblement le niveau de réalisation des objectifs du programme de protection en cours. Pour atteindre un niveau élevé de réalisation des objectifs, la majorité des habitants interrogés (50%) accepte de contribuer jusqu'à 53 € par an pendant les six années de la durée du programme. En admettant que les 22 000 ménages des communes riveraines aient à payer une taxe locale pour abonder le budget de Natura 2000, il suffirait de fixer son montant à 36 € pour couvrir les dépenses nécessaires pour atteindre les objectifs affichés dans le DOCOB. A ce niveau de contribution, les résultats de l'analyse conjointe indiquent que 66% de la population serait acquiescente, au moins sur le principe, à cette contribution. Par ailleurs, le détail du consentement à payer pour chacun des grands objectifs du programme indique que c'est pour la protection des espèces que la valorisation est la plus élevée, les habitants étant disposés à payer 4 € de plus par an pour ajouter une espèce supplémentaire aux objectifs du programme de protection.

Il faut, toutefois, se garder d'aller trop loin dans les conclusions que l'on peut tirer de ces évaluations monétaires. Tout d'abord concernant le sens à donner au niveau du consentement à payer : il se révèle élevé mais se situe à un niveau comparable à celui établi par d'autres études. Le consentement à payer n'est pas une mesure de la valeur attribuée au site compte tenu de sa richesse écologique ; il est plutôt une évaluation de la valeur reconnue au programme de protection dans son ensemble et, dans le détail, à ses différents objectifs. Ensuite, dans les conclusions que le gestionnaire du programme doit retenir de ces résultats : le fait que la population joue majoritairement le jeu proposé, d'arbitrer les objectifs de protection à atteindre en fonction du montant d'une contribution financière sur le principe d'une taxe locale, ne signifie aucunement qu'elle trouverait légitime que les financements nationaux soient remplacés par des financements locaux. En revanche, le gestionnaire doit retenir, à coup sûr, l'idée que les priorités qui mobilisent le plus la population locale, et sur lesquelles il lui semble le plus utile de concentrer l'argent public, ne sont pas exactement celles qu'ont retenues les partenaires du programme au moment de l'élaboration du DOCOB.

Sans qu'il faille en déduire que le programme est inadapté, une conclusion s'impose à la lecture de l'ensemble des résultats de cette enquête : le premier effort que doit développer aujourd'hui le programme Natura 2000 est celui de l'information dans les communes directement concernées par la protection des sites et, s'agissant des marais de l'Erdre, au moins à l'échelle de l'agglomération nantaise.

Enfin, le regard porté par la population sur le développement du programme confirme le constat le plus problématique, connu de tous les acteurs impliqués dans la réalisation de Natura 2000 en France : le niveau de financement actuel et les objectifs atteints à ce jour sont très éloignés du niveau d'attentes projeté par le grand public.

Troisième partie

TROIS SCENARIOS A L'HORIZON 2020

TROIS SCENARIOS A L'HORIZON 2020

Une partie de la mission confiée au groupement CREDOC-TEC-AREAR-BIOTOPE concerne l'élaboration de scénarios prospectifs à quinze ans pour deux des trois sites étudiés : les marais de l'Erdre et la vallée du Lison . Ces scénarios doivent également apporter quelques éléments de réponse plus généraux quant à l'évolution du réseau Natura 2000.

Celui-ci est en effet encore récent : si l'élaboration des DOCOB et la mise en place des comités de suivi répondent à des méthodologies éprouvées (notamment grâce aux 36 sites pilotes mis en place dans les années 1990), les phases de réalisation des actions prévues et leur évaluation n'en sont qu'à leurs débuts. De nouvelles questions émergent sur la répartition des initiatives, des responsabilités et des financements pour la mise en œuvre des actions. De même, l'évaluation de l'incidence des projets et programmes en site Natura 2000 ne fait que commencer. Des savoirs faire sont à inventer, et les implications effectives de ces dispositions pour la protection des habitats restent difficiles à discerner.

Au-delà de la phase actuelle de mise en place du réseau, l'incertitude demeure sur sa configuration à long terme : Natura 2000 continuera-t-il à reposer sur les deux piliers contractualisation/évaluation des incidences, ou va-t-on assister à une différenciation croissante des sites, en fonction de leurs enjeux écologiques ? Jusqu'à quels points les financements disponibles vont-ils être une limite au déploiement du réseau ? Quelle sera l'implication des collectivités locales dans le futur ?

On mesure l'importance d'une prospective permettant d'alimenter une vision stratégique du réseau, prospective dont l'objectif est ici d'évaluer les implications financières et institutionnelles de différents scénarios à l'horizon 2020, avec l'anticipation de coûts vraisemblablement croissants comme question centrale.

Plutôt que sur une prospective des habitats, de leurs rythmes d'évolution et de leur état de conservation, c'est donc essentiellement sur ces questions économiques et institutionnelles que portera notre travail de prospective.

I. Natura 2000 : quels enjeux ?

I.1. Natura 2000, un processus de long terme

La mise en œuvre du réseau Natura 2000 est un processus de long terme, initié en 1992 avec la directive « Habitats », et organisé en plusieurs phases : inventaire scientifique des habitats,

propositions et désignation de Sites d'intérêt communautaire (SIC), validation par la commission européenne, élaboration et approbation des documents d'objectifs (DOCOB), mise en œuvre des mesures de gestion, évaluations périodiques.

Ces phases sont mises en œuvre parallèlement :

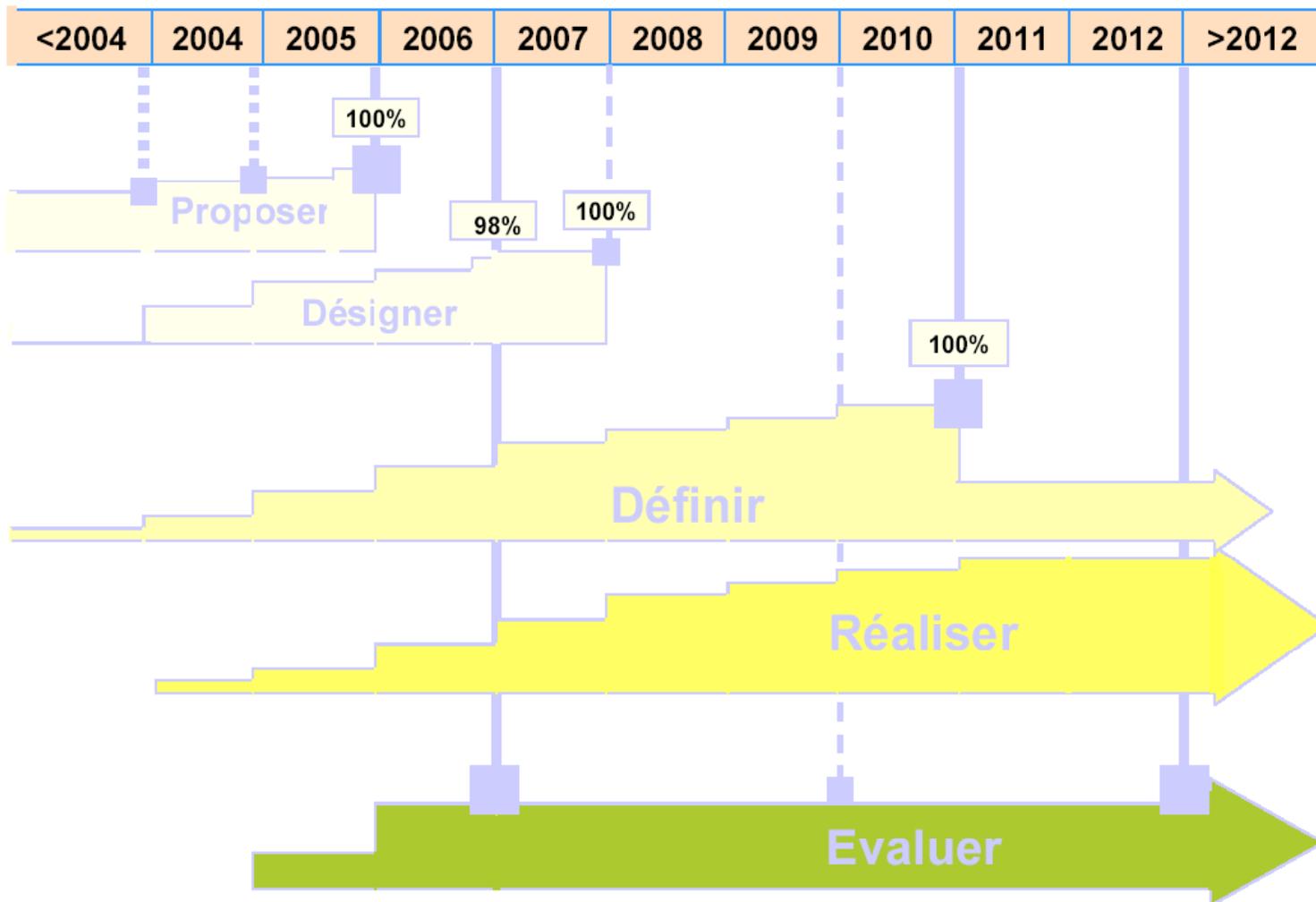
- Désignation et validation de SIC, adoption par la commission européenne des listes des sites des régions biogéographiques alpine, continentale et atlantique. La liste des SIC de méditerranée n'est pas encore adoptée. Relance de la consultation pour la désignation de sites supplémentaires par la circulaire du 23 novembre 2004 du Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable ;
- Elaboration et approbation des DOCOB : 360 DOCOB opérationnels et 500 en cours d'élaboration en juin 2005 ;
- Mise en œuvre des mesures de gestion variable selon les régions et les sites, conditionnée aux dynamiques locales, aux financements disponibles, à la mise en route administrative de procédures nouvelles (contrats Natura 2000) et à la mobilisation d'instruments existants (contrats de rivière) par les opérateurs ;
- Début des travaux d'évaluation avec par exemple la révision, en 2004, du DOCOB de la Moyenne vallée du Rhône, ou les premières réflexions sur les méthodes d'évaluation-bilan de la mise en œuvre des DOCOB engagées par l'Atelier technique des espaces naturels (Aten). Par ailleurs la première évaluation, en 2006, de l'état de conservation des espèces et habitats confiée au pilotage du Museum national d'histoire naturelle doit être accompagnée par un bilan évaluatif national sur le dispositif Natura 2000, dont fait partie cette évaluation économique et institutionnelle de Natura 2000. L'objectif est une première évaluation d'ensemble en 2006, qui devra être suivie par d'autres tous les 6 ans.

Le passage du dispositif en rythme de croisière (ensemble des sites et des DOCOB approuvés, mesures de gestion mises en œuvre dans tous les sites) n'est pas envisagé avant 2010-2012 (figure 1). Néanmoins les objectifs sont clairs : achèvement du réseau en 2006, et approbation de tous les DOCOB en 2010.

Natura 2000 est donc un processus dynamique, qui doit s'évaluer dans la longue durée. Sa mise en œuvre va progressivement monter en puissance, et notamment les engagements financiers et l'encadrement institutionnel induits par la contractualisation. Au-delà, la question porte sur l'institutionnalisation progressive d'un nouveau mode d'administration de la nature en France, qui profite des acquis de la phase d'élaboration des DOCOB, et notamment de la plus grande implication que par le passé des collectivités locales. L'avenir du réseau Natura 2000 en France semble dépendre d'une part du poids des engagements internationaux (respect des objectifs des directives européennes, mise en œuvre des conventions internationales), d'autre part de la forme et du dynamisme du partenariat local mis en œuvre dans chaque site.

Etapes clés de Natura 2000 à moyen et long terme

(Source : F. Bland, introduction du séminaire d'évaluation de l'ATEN, juin 2004)



I.2. Une prospective économique et institutionnelle

L'objectif de ce travail est d'imaginer la gestion de deux sites précis et ses contraintes, à l'horizon 2020.

Ceci implique d'aborder notamment :

- La place du site dans une configuration future du réseau Natura 2000 ;
- L'évolution des enjeux de territoire, et l'apparition éventuelle de nouveaux enjeux ;
- L'évolution du mode de gestion du site (opérateur et ses ressources humaines, part du réglementaire et du contractuel, montage institutionnel et relations avec le MEDD et les DIREN...);
- Les instruments et outils mobilisés pour la gestion (contrats Natura 2000, CAD, autres instruments...);
- L'évolution des financements nécessaires à la gestion, et la répartition future des différentes sources de financement ;
- En résultat de cette gestion, l'état de conservation du site par rapport aux enjeux ayant motivé sa désignation, et l'état des activités économiques dans et autour du site (interdiction, réglementation d'activités, ou au contraire opportunités positives pour d'autres activités).

Ceci définit donc aussi les limites de la commande :

- Ce travail n'est pas une prospective du réseau Natura 2000 au niveau national, même si certaines des évolutions du contexte national et européen sont traitées (impossibilité de raisonner à contexte constant). En particulier, le fait de se consacrer aux deux sites d'étude demande de dégager des scénarios nationaux de contexte simples et réalistes pour Natura 2000, qui ne produisent pas une incertitude telle qu'ils ne puissent pas être déclinés au niveau local. L'horizon de prospective choisi (15 ans) permet de faire évoluer ce contexte national dans des marges relativement étroites ;
- Ce travail n'est pas non plus une prospective de l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêts communautaires sur les deux sites, pour laquelle une analyse beaucoup plus détaillée des dynamiques écologiques et des pressions environnementales aurait dû être menée (approche habitat par habitat par exemple).

II. Natura 2000 : Quelles méthodes ?

II.1. Une démarche essentiellement qualitative

Idéalement, l'élaboration de scénarios pour les sites de la vallée du Lison et des marais de l'Erdre aurait pu s'accompagner d'une certaine quantification : surfaces contractualisées dans les différents scénarios, coûts de gestion, répartition des financements, nombre de personnes nécessaires à la gestion du site.

Deux difficultés ont limité cette ambition :

- Un manque de recul sur la gestion des deux sites concernés, et sur Natura 2000 en général, la grande majorité des sites ayant à peine commencé la mise en œuvre de leur DOCOB ;
- Un temps limité pour ce travail, qui, combiné avec des objectifs ambitieux (articuler réflexion nationale et locale) ont conduit à se concentrer sur l'analyse des dynamiques en cours, dont beaucoup sont qualitatives (qualité de la concertation et du partenariat local, relations entre les partenaires, pilotage de la gestion du site...).

Dans l'objectif éventuel d'un travail portant sur l'ensemble du réseau Natura 2000, la prospective pourrait être utilement précédée d'une enquête auprès des opérateurs sur leur gestion, afin d'élaborer un certain nombre de ratios (temps passé à la préparation des contrats, coût moyen de la contractualisation....) aptes à être projetés dans des scénarios.

II.2. Une prospective à 2020

Il a été envisagé dans un premier temps de travailler sur deux horizons de prospective, de court et moyen terme :

- Une date proche, 2010, avec la perspective d'avoir l'ensemble des DOCOB approuvés à cette date. Cette date correspond à la mise en œuvre active des mesures de gestion des sites Natura 2000, et peut-être à un pic dans l'activité du réseau. L'architecture juridique et institutionnelle devrait être relativement similaire à ce qu'elle était cinq ans plus tôt. Dans ce contexte, quels seraient les coûts de gestion ? Les ressources et les moyens humains nécessaires ? Faudrait-il introduire une hiérarchie des sites dans la répartition des financements ?

- Une date plus éloignée, 2020, à laquelle la première génération de DOCOB devrait être achevée dans l'ensemble des sites. A ce stade, le réseau Natura 2000 sera-t-il rentré dans une sorte de « régime de croisière » ? Quelle sera son insertion dans le paysage institutionnel français, son acceptation par les populations locales ? Le rôle et l'implication de l'Europe seront-ils transformés avec l'approfondissement de l'Union européenne ? La conservation des habitats sera-t-elle confrontée à de nouvelles menaces, comme le changement climatique ? Une fois les comités de suivi installés et les mesures de gestion largement engagées, les coûts vont-ils être croissants, en raison d'une intensification des pressions sur les sites, ou décroissants, les mesures de gestion ayant permis de régler les principaux problèmes ? Le dispositif de gestion et de suivi va-t-il devoir changer de nature, au niveau local, régional, national, et assistera-t-on à une différenciation croissante des sites ?

Suite à la première réunion du groupe, nous n'avons finalement retenu que 2020 comme horizon de prospective car :

- Travailler à la fois sur deux échelles (nationale et locale), sur deux sites, et sur deux horizons de prospective aurait complexifié à l'excès la démarche et aurait été préjudiciable à la qualité des réflexions menées dans un temps réduit ;
- De plus, travailler en 2006 à l'horizon 2010 ne ressort par vraiment d'une logique de prospective (étude de l'éventail des possibles), mais plutôt d'une logique de prévision et de programmation, ce qui ressort d'autres méthodes, avec des données pas forcément disponibles au moment de l'étude (tableau de bord détaillé, suivi fin du plan de travail des différents sites...).

II.3. Un travail centré sur deux sites...mais qui tient compte des évolutions au niveau national

La première réunion du groupe a montré (voir premiers résultats dans la section suivante) que l'évolution du réseau Natura 2000 (état de conservation, mode de gestion...) dépend d'un grand nombre de facteurs, à toutes les échelles.

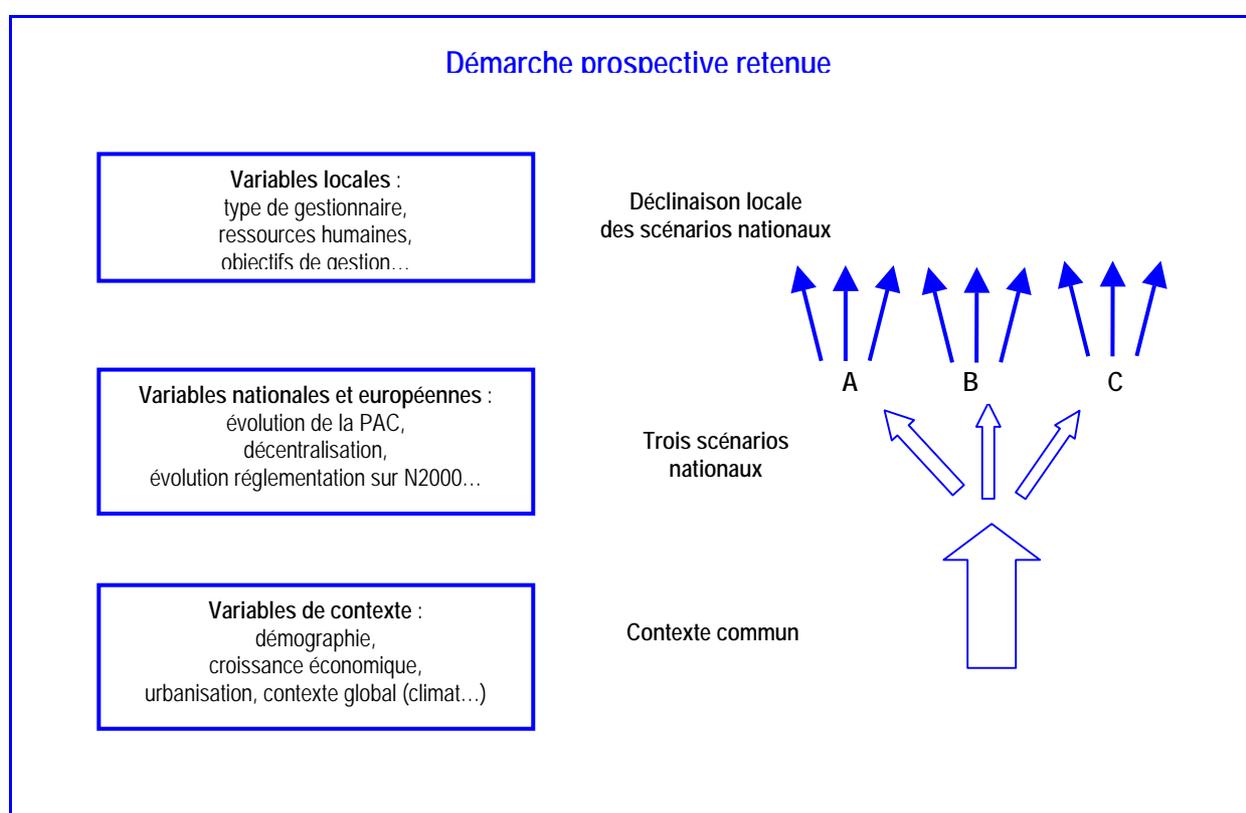
Il était tentant de faire varier tous ces facteurs pour élaborer des scénarios pour Natura 2000 à l'échelle nationale.

Ce n'est cependant pas l'objectif de notre travail, qui est d'étudier les implications, pour la gestion de deux sites particuliers, de différents scénarios : prendre en compte tous les facteurs multiplierait les

scénarios possibles, rendrait illisibles les considérations locales, en bref noierait les questions locales dans une masse d'informations trop larges.

En même temps, il semblait impossible de ne pas tenir compte de certains éléments d'un contexte plus large pour étudier le devenir de ces deux sites. La réunion du groupe a en effet montré que deux catégories principales de facteurs jouaient sur leur devenir : d'une part des variables très locales, comme la qualité du partenariat mis en place ou l'acceptation locale du dispositif, d'autre part des variables plus globales, comme la construction européenne ou la réforme de la PAC.

Il s'agit donc à la fois de réduire l'incertitude sur l'avenir, tout en intégrant les variables « externes » qui semblent le plus susceptibles d'évolutions marquantes pour l'avenir des deux sites.



Cette sélection des variables conduit à distinguer trois catégories de variables :

- Les variables dont l'évolution sera commune à tous les scénarios, pour définir un contexte commun (on ne peut pas raisonner à contexte constant) ;
- Des variables « nationales et européennes », qui vont prendre différents états pour définir trois trames de scénarios à l'échelle nationale ;
- Des variables « locales » qui vont être utilisées pour décliner ces scénarios nationaux pour les deux sites, et étudier les questions économiques et institutionnelles qui se posent aux sites dans un nouveau contexte Natura 2000.

III. Le fonctionnement du groupe de prospective

La démarche a été alimentée par la mobilisation d'un groupe de prospective ayant une connaissance approfondie du dispositif Natura 2000, et dont la composition a été définie en concertation avec le MEDD. Le groupe comprenait selon les réunions entre 15 et 20 personnes et s'est réuni deux fois (les 10 et 25 janvier 2006, voir liste des participants en annexe).

L'objectif était d'articuler une réflexion sur les deux sites étudiés avec une réflexion plus globale sur Natura 2000, les deux aspects venant s'enrichir mutuellement.

Le travail s'est déroulé en trois phases :

- Lors de la première réunion, une présentation des deux sites d'étude, et un travail sur les facteurs d'évolution du réseau Natura 2000, au plan national comme au plan local, basé sur des questionnaires (voir annexe Erreur! Source du renvoi introuvable.) ;
- Entre les deux réunions, l'analyse détaillée des questionnaires, l'envoi d'un questionnaire complémentaire sur les facteurs d'évolution (explicitation des points de désaccord), puis l'élaboration de trames de trois scénarios nationaux, à l'horizon 2020 ;
- Lors de la deuxième réunion, l'examen par le groupe de prospective des scénarios nationaux, puis la déclinaison locale de ces scénarios pour chacun des sites étudiés, en développant les questions d'impacts financiers et institutionnels.

III.1. Analyse des facteurs d'évolution du réseau Natura 2000

La situation du Réseau Natura 2000 aux deux horizons temporels envisagés dépend d'un certain nombre de facteurs :

- Des facteurs internes à Natura 2000 : financements attribués à la gestion des sites, approbation des sites par la Commission, répartition des financements selon leur origine, place respective de la contractualisation et des protections réglementaires et foncières, efficacité des comités locaux de suivi...
- Des facteurs externes à Natura 2000 : évolution des activités économiques et de leurs impacts sur l'environnement, évolution naturelle des espèces et des habitats, impact des autres mesures de protection, évolution des polluants classiques et questions émergentes comme le changement climatique ou les pesticides...

La réunion du 10 janvier a permis, dans une démarche collective, d'identifier ces facteurs et les principales incertitudes qu'ils posent (quel impact de la PAC sur l'agriculture en France et sur des pratiques environnementales, quel impact des mesures de gestion...). Les objectifs étaient notamment de hiérarchiser l'importance de ces facteurs dans l'évolution du réseau (influence des variables), puis d'analyser leurs évolutions possibles (tendances et ruptures) et leurs interrelations (dépendance des variables).

Le travail s'est appuyé sur deux questionnaires :

- Un questionnaire ouvert permettant d'identifier les problèmes actuels de Natura 2000, les évolutions observées et les ruptures possibles, pour Natura 2000 au niveau national, puis pour chacun des sites d'étude ;
- Un questionnaire plus détaillé permettant de noter, pour 50 variables, l'influence des variables sur l'évolution du dispositif Natura 2000 jusqu'à 2020, les tendances d'évolution, les marges d'action, et la dépendance par rapport à d'autres variables.

Le deuxième questionnaire n'a pu être réalisé que partiellement, par manque de temps. En particulier, l'étude de la dépendance des variables s'est révélée trop longue pour un exercice de ce type. Plus globalement, les participants du groupe ont insisté sur la nécessité de ne pas sur-interpréter les résultats des questionnaires : ceux-ci ne sont pas un sondage, les membres du groupe ne sont pas forcément représentatifs de la diversité des acteurs impliqués dans Natura 2000, enfin les questionnaires étaient longs et ont été remplis dans un temps réduit. Certaines questions ont été interprétées différemment par les participants, qui ont souligné qu'ils n'y auraient pas répondu de la même manière suite à la discussion qui a suivi. Les questionnaires sont donc plus conçus comme une aide à la discussion.

III.2. Mise au point des scénarios nationaux et locaux

La réunion du 25 janvier a permis de montrer que la complexité augmente avec la résolution spatiale recherchée : lorsque l'on cherche à élaborer des scénarios locaux, le nombre de variables impliquées augmente, et des facteurs locaux risquent de renforcer l'incertitude.

La méthode retenue a permis d'organiser la réflexion :

- Une première série de variables, jugées « non stratégiques » ont été utilisées pour définir un contexte commun à l'ensemble des scénarios régionaux et locaux ;

- Une autre série de variables ayant une influence forte sur Natura 2000 (construction européenne, agriculture et PAC, biodiversité et politique de conservation de la nature, décentralisation, financements, pollution de l'eau) ont servi à élaborer trois histoires cohérentes pour des scénarios nationaux. Ces scénarios nationaux ont été soumis au groupe de prospective ;
- Ces trois scénarios nationaux ont été déclinés pour chacun des sites étudiés lors de la réunion du 25 janvier 2006, à l'aide d'un questionnaire facilitant cette déclinaison (voir annexe).

IV. Les facteurs d'évolution de Natura 2000

Le travail effectué lors de la première réunion du groupe avait plusieurs objectifs :

- Avoir un premier aperçu des tendances d'évolution récentes de Natura 2000 et des problèmes que rencontre le réseau ;
- Repérer, par un questionnaire ouvert, les principaux facteurs d'évolution du réseau, et les ruptures possibles d'ici à 2020 ;
- Analyser plus finement le système de variables en jeu (voir représentation des variables) à partir d'un questionnaire fermé :
 - En évaluant le poids respectif des variables (influence) dans l'avenir de Natura 2000 ;
 - En déterminant la tendance d'évolution la plus probable de chaque variable (pour définir un scénario tendanciel) et les marges d'évolution possibles ;
 - En évaluant les capacités d'action du dispositif Natura 2000 sur les différentes variables (distinction entre variables internes et variables externes) ;
 - En étudiant les relations entre variables : dépendance entre variables, et distinction entre variables motrices et variables dépendantes (une variable peut être très influente mais dépendante : la qualité de l'eau par exemple).

Ce travail d'analyse des variables donne des résultats en soi, et est une aide à la construction des scénarios : il permet de distinguer les variables de décor (qui forment un contexte commun), les variables motrices à prendre en compte dans la construction des scénarios, et les variables essentiellement locales, utilisées dans la phase de déclinaison des scénarios.

Enfin, il faut souligner que certains des résultats exposés rejoignent ceux de l'analyse économique et institutionnelle, conduite par notre groupement à partir d'entretiens avec les acteurs impliqués dans chacun des 3 sites d'étude. Il y a donc des similitudes de vue entre « le terrain », et un groupe de prospective travaillant plutôt à l'échelle nationale, ce qui est plutôt encourageant.

IV.1 Identification des facteurs d'évolution et des ruptures possibles

■ Les évolutions perçues depuis la création du réseau

Avant d'envisager de prolonger des tendances, il semblait intéressant d'étudier les évolutions récentes du réseau Natura 2000 au plan national (Figure 3).

Les participants ont d'abord souligné le mauvais départ du réseau, et la levée de boucliers qui a suivi la publication de la directive Habitats, avec notamment les controverses sur l'inventaire scientifique initial. La pression de la commission est considérée comme la principale force motrice ayant permis l'avancée et la structuration de Natura 2000 (avancée sous la contrainte).

■ Plusieurs évolutions marquantes ont été mises en évidence :

- Une banalisation progressive du processus qui est désormais inscrit dans le paysage institutionnel français. La bonne participation locale à l'élaboration des DOCOB est l'un des principaux acquis de Natura 2000. La démocratie locale et la concertation permanente ont permis cet apaisement, notamment grâce à l'implication des animateurs sur le terrain. Il reste encore cependant de nombreuses incompréhensions, une méconnaissance et des conflits d'intérêt latents autour de Natura 2000, que la concertation, même de qualité, ne doit pas masquer ;
- Une structuration progressive de Natura 2000, avec notamment une mise en œuvre juridique donnant plus de lisibilité et de sécurité au dispositif ;
- Un rôle de l'Etat contrasté : les attentes du MEDD par rapport aux objectifs du réseau semblent se préciser, mais l'action et les prises de position de l'Etat restent peu lisibles sur des questions clés (autorisation ou non des activités extractives dans les sites Natura 2000 ?).

Les évolutions récentes de Natura 2000

Quelles évolutions du dispositif Natura 2000 avez-vous perçu depuis que vous y participez ?	
Participation locale, meilleure acceptation, banalisation du processus, apaisement, démocratie et concertation	7
<i>mais</i> encore "beaucoup d'incompréhensions, de méconnaissance et réticence"	
Mise en œuvre juridique du dispositif (lois, règlements..), meilleure définition	6
Organisation progressive des outils (évaluation des incidences, DOCOB, contrats...)	3
Relance de la désignation des sites	
Faible lisibilité étatique en corollaire d'une meilleure organisation locale	
<i>mais...</i> "Les attentes du MEDD se précisent"	
Dynamique forte enclenchée grâce aux animateurs	
Meilleure prise en compte de la biodiversité par les acteurs	
L'avancée a été laborieuse et contrainte par Bruxelles	
Controverses scientifiques sur les inventaires	

■ Les problèmes identifiés

Il était ensuite demandé aux membres du groupe de mentionner les principaux problèmes que rencontrait selon eux actuellement Natura 2000.

Plusieurs thèmes ont été fortement exprimés :

- Les lourdeurs administratives dans la mise en œuvre des instruments spécifiques à Natura 2000 : à la complexité des procédures s'ajoute le manque de cohérence entre les différents instruments (cas caricatural d'une taxe de défrichement exigée pour la restauration d'une prairie humide en remplacement d'une peupleraie). Le risque de « verrouillage administratif » est réel : le processus Natura 2000 semble aujourd'hui plus soumis aux procédures qu'aux enjeux (est-ce propre à Natura 2000 ?) ;
- Le manque de financements disponibles pour la mise en œuvre des actions, ou, quand ces financements existent, les difficultés administratives à les mettre en œuvre. Jusqu'ici l'essentiel des moyens financiers a été consacré à l'élaboration des DOCOB et au financement de l'animation (communication, postes d'animateurs...);
- Le manque de lisibilité à long terme, en raison d'incertitudes sur le contexte (PAC), d'une prise de position insuffisante de l'Etat sur certaines questions, alors que justement le traitement de certaines questions nécessite de se placer dans le long terme (« raisonner l'arrêt de la tourbière » sur le site de l'Erdre).
- Les participants ont à ce sujet souligné un risque de démotivation des animateurs comme des acteurs locaux, si « les actions ne suivent pas » : le bénéfice de la dynamique engagée localement risque d'être remis en cause.

Les 'problèmes' dans la mise en œuvre de Natura 2000

Quels "problèmes" actuels de Natura 2000 identifiez-vous ?	
Lourdeur administrative, complexité, règles d'éligibilité contraignantes, risque de "verrouillage" administratif	9
Le manque de moyens financiers par rapport à des objectifs ambitieux et/ou nombreux	8
Les incertitudes concernant les évolutions, particulièrement la PAC	3
Le manque de cohérence aux niveaux politiques et réglementaires des différents instruments	3
Dispositif toujours gêné par son mauvais démarrage	2
Contexte économique actuel	
Manque de moyens réglementaires de protection	
Inadaptation de l'outil à certaines problématiques (prise en compte bassin versant...)	
Différences de procédure entre directive Habitat et directive Oiseaux	
Risque de démotivation des animateurs devant les difficultés (financement, lourdeur...)	
Difficulté d'évaluation de l'impact socio-économique	
Problème d'arbitrage entre protection et développement local	
Dégradation des habitats plus rapides que la contractualisation	

■ Les facteurs influençant Natura 2000 au niveau national

Parmi les facteurs influençant le plus l'avenir de Natura 2000 en France, la question des financements apparaît centrale.

Au-delà, on perçoit par ordre d'importance décroissante trois séries de facteurs :

- L'évolution de la politique européenne de protection de la nature, qui s'exprime notamment dans les exigences de la commission par rapport à Natura 2000 (résultat des évaluations, sanctions ou non...), mais aussi dans la réforme de la PAC (éco-conditionnalité, avenir du deuxième pilier de la PAC...);
- Les facteurs locaux, avec notamment la décentralisation, l'appropriation de Natura 2000 par les élus et la plus ou moins bonne participation locale au processus ;
- Le rôle de l'Etat, avec la cohérence ou l'incohérence des politiques publiques (politique de l'eau, politique agricole, gestion forestière...), la mise en place de procédures administratives plus ou moins adaptées et fluides, ou la communication sur Natura 2000, censée assurer une meilleure acceptation du dispositif (éducation à l'environnement notamment).

■ Les ruptures possibles au niveau national

Le changement climatique apparaît, d'ici à 2020, comme la principale rupture possible, susceptible, de «changer la donne», de modifier complètement les objectifs et la configuration du réseau : les

migrations d'espèces et d'habitats pourraient remettre en cause les périmètres actuels ou les objectifs initiaux ; de nouvelles menaces (espèces envahissantes, épidémies) ou une accentuation de problèmes existants (sécheresse, eutrophisation) pourraient perturber considérablement la conservation des habitats. D'autant plus que la France n'est pas à l'abri de changements brutaux (mais encore très incertains).

L'horizon de notre travail est cependant relativement court (15 ans), et l'incertitude actuelle sur la nature et la rapidité des impacts du changement climatique surtout à cette échelle de temps, peut conduire à nuancer ce constat du groupe. Si le changement climatique est évidemment une rupture à plus long terme, d'ici 15 ans ses effets seront vraisemblablement plus modérés. Nous avons cependant fait le choix de ne garder ce facteur, pour l'élaboration des scénarios, que comme une partie du contexte commun aux scénarios.

Parmi les autres ruptures possibles, on peut citer :

- Un changement d'attitude par rapport à la biodiversité : soit un désintérêt marqué en raison d'une priorité donnée à d'autres questions (changement climatique, risques sanitaires, crise économique), soit un intérêt renouvelé suite à une prise de conscience écologique ;
- Une modification en profondeur de la PAC : renationalisation, changement d'objectifs ;
- Le passage des sites à une protection principalement réglementaire.

Les facteurs qui influencent le plus l'avenir du dispositif Natura 2000 dans son ensemble ?	
Moyens financiers	11
Politique européenne	4
Communication efficace pour motivation locale et nationale, réseau de compétence	3
PAC	3
Participation locale	3
Lourdeur administrative	2
Gestion de projet	2
Cohérence territoriale	2
Contrat/Règlement	2
Appropriation élus et décentralisation	2
Pas de prise en compte des services fournis par les écosystèmes	2
Moyens humains	
controverse sur la pertinence scientifique	
Cohérence des politiques publiques	
Conflit entre acteurs	
Pression urbaine	
Pression touristique	

■ Facteurs d'évolution et ruptures spécifiques au site de la vallée du Lison

Pour chaque site d'étude, un certain nombre de facteurs complexifient l'analyse des évolutions possibles de Natura 2000, et modifient la hiérarchie des facteurs.

Pour le site de la Vallée du Lison, les facteurs spécifiques suivants ont été mis en évidence (ordre d'importance décroissante) :

- La déprise agricole qui est le principal facteur du maintien des habitats ouverts (pelouses...) et la crise de l'économie agricole et forestière locale ;
- L'évolution de la fréquentation de loisirs et des aménagements qu'elle pourrait entraîner (escalade, randonnée, spéléologie, construction de résidences secondaires) ;
- Les modes de gestion de la forêt privée (marché du bois, demande de bois-énergie...) ;
- Toujours dans le domaine agricole, l'évolution éventuelle du cahier des charges de l'AOC Comté (élevages plus ou moins intensifs et répartis différemment dans l'espace) ; le couple intensification dans certaines zones / déprise dans d'autres ;
- La plus ou moins bonne « transmission de flambeau » entre Etat et collectivités locales.

Pour les ruptures spécifiques :

- L'intensification possible des pratiques sylvicoles (bois-énergie, enrésinement, surexploitation...)
- Une baisse drastique du nombre d'actifs agricoles.

■ Facteurs d'évolution et ruptures spécifiques au site des marais de l'Erdre

Pour le site des marais de l'Erdre, les facteurs spécifiques suivants ont été mis en évidence (ordre d'importance décroissante) :

- La gestion du niveau d'eau sur l'Erdre, résultat d'arbitrage entre des intérêts divergents et une gestion plus ou moins cohérente (SAGE) ;
- Les relations avec l'agglomération de Nantes, avec notamment l'expansion de l'urbanisation ou son contrôle (pression foncière, périurbanisation), le rôle nouveau que pourrait jouer le site comme captage secondaire d'eau potable pour la ville, et la fréquentation de loisirs ;
- L'avenir de la chasse et de la pêche sur le site, qui permettent d'entretenir certains milieux ;
- La possibilité ou pas de mutualiser les financements pour une simplification et une mise en cohérence des dispositifs (problème d'empilement des outils existants et des directives européennes).

Pour les ruptures spécifiques :

- Une accélération de l'invasion de la jussie terrestre et autres pestes végétales (liées au changement climatique ?) ;
- Un déséquilibre de la gestion en faveur d'un acteur ou d'un usage (AEP, tourisme...) ;
- Un arrêt de l'exploitation de la tourbe ;
- Un arrêt de l'entretien des ouvrages hydrauliques (douvees...), faute d'usage ;
- Une augmentation drastique de la demande en eau (AEP + irrigation) avec des sécheresses récurrentes.

IV.2. Influence et tendance d'évolution des différentes variables

L'analyse facteur par facteur qui suit est issue des résultats quantitatifs du questionnaire (appréciation de la tendance d'évolution et de son impact sur la conservation d'ici à 2020), du questionnaire envoyé entre les deux réunions du groupe (explicitation des points de désaccord), et des débats en séance.

■ Urbanisation

Les questions d'urbanisation sont considérées comme très influentes pour l'avenir des sites Natura 2000 (moyenne de 2,3 sur une échelle de 1 à 3 : voir questionnaire en annexe).

L'urbanisation autour du site et les projets d'infrastructure (transports, transport d'électricité) sont considérés comme des éléments de contexte déterminants : la plupart des sites Natura 2000 n'ont pas une taille suffisante pour s'abstraire de leur environnement immédiat (c'est également vrai pour la qualité de l'eau). On est confronté ici à l'un des principaux enjeux de la conservation et de la gestion des sites Natura 2000, d'autant plus que les participants estiment que les marges d'action de Natura 2000 sur l'urbanisation environnante sont très faibles. Le risque de mitage et d'isolement écologique des sites, en raison de l'étalement urbain, est souligné.

En revanche, les avis sont plus divergents sur les possibilités de contrôle de l'urbanisation à l'intérieur du périmètre des sites. On retrouve ici une « ligne de fracture », qui oppose les personnes confiantes dans l'approche contractuelle et concertée de la protection, et celles plus sceptiques quant à la capacité de la concertation à limiter les pressions :

- Pour certains, la délimitation initiale des sites qui évite les zones urbaines, leur statut, même relatif, d' « espace protégé », l'évaluation d'incidence et les autres mesures d'accompagnement assurent un certain contrôle de l'urbanisation dans les sites ;
- Pour d'autres, l'absence de protection réglementaire, les phénomènes d'urbanisation incontrôlée (cabanisation), l'application très relative du droit de l'urbanisme et l'impact très indirect des instruments Natura 2000 (évaluation des incidences) font courir un risque aux sites Natura 2000.

Une tendance nette se dessine sur une poursuite de l'étalement urbain, avec notamment des phénomènes de retour à la campagne et de construction de résidences secondaires accentuant les pressions de l'urbanisation. C'est particulièrement le cas sur le littoral et en montagne. Le site de l'Erdre est a priori plus concerné par ce phénomène, de par sa proximité avec Nantes.

■ Agriculture et sylviculture

L'évolution des pratiques agricoles et l'avenir de la PAC sont placés en tête des facteurs les plus influents pour l'avenir de Natura 2000 au niveau national (moyenne : 2,9 et 2,8 sur 3). Les scénarios devront donc impérativement tenir compte de ce facteur, d'autant plus qu'aucune tendance nette ne se dessine.

Parmi les tendances récentes observées, un consensus se dessine toutefois autour de la poursuite de la déprise dans les zones les moins accessibles (montagne), combinée à la baisse des financements PAC (ceux-ci vont-ils être captés par les nouveaux pays membres ?), avec en parallèle l'intensification sur les terres les plus rentables. Les effets environnementaux sont contrastés mais plutôt négatifs : par exemple, baisse des intrants mais fermeture du milieu dans les zones de déprise. Parmi les tendances émergentes, les nouvelles fonctions agricoles (bio-carburants, bio-plastiques...) sont jugées plutôt comme des menaces, contribuant à l'intensification, que comme des opportunités pour les sites Natura 2000. Les avancées récentes de la PAC (deuxième pilier de la PAC et financements du développement rural) ne suffisent pas à compenser ces tendances.

L'évolution de la PAC d'ici à 2020 reste cependant difficile à prédire : le contexte économique mondial (OMC imposant une ouverture, ou protectionnisme avec un argument environnemental) semble déterminant et incertain. La priorité donnée à la biodiversité et aux financements Natura 2000 dans les différentes configurations possibles de la PAC est encore plus incertaine.

La sylviculture et la gestion forestière sont jugées moins influentes (1,7 pour le marché du bois et 2,2 pour la gestion forestière) : on note une forte distinction entre forêt publique et privée, mais aussi selon les régions et les milieux. En plaine, les risques liés à une intensification de la production de bois (dans le cas d'une explosion de la filière bois-énergie notamment, si l'on se remémore l'impact de cet usage sur les forêts au 18ème siècle) sont soulignés. La tendance générale est jugée plutôt lisible et positive pour la conservation (gestion multi-usage et forêt de protection, intégration des questions de biodiversité de paysage).

■ Tourisme et loisirs

Les questions de tourisme et de loisirs ont une influence jugée modérée pour les sites Natura 2000 (moyenne de 1,9 pour ces facteurs).

En prospective, le « label » Natura 2000 est jugé comme un facteur d'attractivité pour les sites, dans un contexte de croissance de la fréquentation française et étrangère, avec les opportunités (meilleure légitimité de l'existence des sites, demande de nature préservée, retombées économiques) et les risques (impacts de la fréquentation, création d'hébergements et d'équipement) que cela comporte.

Si une tendance nette se dessine sur l'augmentation de la demande de loisirs de nature, les incertitudes restent importantes sur l'impact effectif de cette fréquentation (besoin de recherche dans ce domaine) :

- Les pratiquants veulent accéder à tous les sites et sont assez réticents aux restrictions de tout ordre ;
- La perception de la « nature » par les touristes se limite souvent au paysage et au spectaculaire, et ne va pas toujours dans le sens d'une vraie prise en compte de la biodiversité (vision simplificatrice de la biodiversité).

Dans ce contexte incertain, les sites doivent-ils adopter une attitude de précaution, ou promouvoir l'ouverture au public ? En tout cas, il semble que les gestionnaires seront appelés dans le futur à jouer un rôle de plus en plus important dans l'organisation du tourisme et de la fréquentation (cas de l'ONF), ce qui pose des questions évidentes de financement (aménagement pour l'accueil du public, postes d'animateurs supplémentaires...).

La chasse et la pêche sont des questions plus spécifiques. L'érosion historique du nombre de licenciés a des effets contrastés. Tout en limitant les prélèvements, elle peut aussi devenir un problème pour le maintien des milieux : dans le contexte d'une gestion volontariste, « contre nature » de maintien des milieux ouverts, les associations de chasse et de pêche peuvent jouer un rôle déterminant. Leur disparition peut se combiner à la déprise agricole et menacer certains habitats.

■ Autres activités économiques

Les commentaires sur les autres activités économiques (influence forte : moyenne de 2,5 sur 3) se sont focalisés sur les activités extractives : carrières et tourbières. La tendance ressentie d'ici à 2020 est plutôt à un maintien des pressions (impact de la construction et de la demande de logement en France), voire à leur intensification (mise en exploitation de nouveaux gisements en sites naturels).

En revanche, les avis sont plus contradictoires sur la capacité de Natura 2000 à contrôler ces activités : pour certains, l'évaluation des incidences et le statut d'espace protégé devraient permettre une maîtrise et donner une marge de manœuvre relativement importante, jusqu'à une perspective d'interdiction de certaines activités dans les sites ; pour d'autres, le poids de la demande et le caractère d'intérêt général de certaines activités extractives vont limiter la marge de manœuvre du réseau. On peut rappeler que les autorisations pour les projets ayant un effet notable sur un site Natura 2000 et n'étant pas d'intérêt public majeur ne doivent pas être accordées ; une des difficultés étant d'apprécier le caractère notable (ou non) de l'effet. On retrouve la distinction entre « optimistes » et « pessimistes » de la gestion contractuelle.

■ Facteurs naturels et problématiques environnementales

Bien qu'ils soient spontanés ou au contraire complètement dépendants des évolutions socio-économiques, il était important d'aborder les facteurs naturels et les problématiques environnementales dans leur rapport à la conservation en 2020 : le besoin de préservation de la biodiversité sera-t-il plus ou moins important qu'actuellement ?

En terme d'enjeux de conservation, plusieurs problématiques ressortent :

- Les espèces invasives, qui représentent une menace en perpétuelle évolution ;
- Les impacts multiformes du changement climatique, avec un risque d'accélération de certaines dynamiques qui deviendraient difficilement contrôlables (épidémies, sécheresses...)

- Les enjeux de connectivité écologique entre les sites et de préservation de la diversité génétique ;
- Le rôle croissant du contexte écologique extérieur sur la gestion des sites Natura 2000 (influence de 2,6 sur 3) ;
- Une progression à anticiper de la faune forestière, des grands ongulés, des carnivores et de la faune rupestre, mais par contre des menaces sur la faune et la flore aquatiques, ainsi que sur les espèces inféodées aux milieux ouverts.

En terme de dynamiques naturelles, on note une tension claire entre d'une part les objectifs de la directive habitats, qui fixe une liste rigide d'habitats à conserver, et d'autre part les rythmes naturels de succession écologique, qui, combinés aux évolutions socio-économiques (déprise agricole...) demande des plans de gestion flexibles et adaptables. Il y a donc un enjeu de flexibilité (avec coûts associés : élaborer un DOCOB est long et coûteux), de redéfinition éventuelle des listes d'habitats d'ici à 2020. L'évaluation et le contenu des DOCOB de deuxième génération dépendront des objectifs fixés par la commission européenne.

Les discussions sur les problématiques environnementales se sont focalisées sur la qualité de l'eau, centrale pour la conservation (notamment sur les sites d'étude : influence moyenne de 2,9 sur 3). Dans ce domaine, le pessimisme prévaut : en dépit de l'impact positif de la réglementation (directive cadre sur l'eau), on doit s'attendre, en raison de l'inertie des phénomènes en cause (migration des nitrates), des menaces mal prises en charge (pesticides) et de la difficulté de contrôler les pollutions diffuses, à une dégradation de la qualité, ou au moins au maintien de qualités moyennes. Si les points noirs devraient être progressivement éliminés, les valeurs moyennes devraient continuer à se dégrader. La tendance pour la conservation est donc jugée négative, d'autant plus que les marges d'action de Natura 2000 sont jugées très faibles.

■ Dynamique institutionnelle

Les dynamiques institutionnelles sont considérées dans les questionnaires comme ayant une importance modérée (influence moyenne de 2,2 sur 3). Une priorité plus forte a cependant été exprimée en séance. Ceci concerne principalement la décentralisation, et la coordination des administrations d'Etat (coordination entre DDAF, DIREN et CNASEA pour la mise en œuvre des contrats Natura 2000). La décentralisation apparaît comme un facteur déterminant. Natura 2000 a ouvert des perspectives, en impliquant, beaucoup plus que par le passé, les élus locaux et les collectivités locales dans la protection

de la nature. Quelle va être l'implication de ces acteurs dans l'avenir ? Peut-on imaginer des scénarios dans lesquels Natura 2000 serait entièrement pris en charge par les collectivités territoriales ?

Le rôle des collectivités locales est important à plusieurs titres :

- En raison de leurs compétences dans l'aménagement et l'urbanisme ;
- Pour le financement des actions ;
- Pour leur participation à l'animation des sites.

Les Régions sont clairement interpellées par Natura 2000 dans leur volonté de développer leur capacité à gérer les espaces. En Allemagne, l'implication des Länder a par exemple été très positive sur Natura 2000.

C'est cependant le rôle des EPCI qui semble le plus déterminant : jusqu'à quel point vont-ils devenir des opérateurs ? Quelle va être leur contribution au financement des actions ?

La tendance la plus plausible semble être un renforcement de la décentralisation, avec un Etat garant du respect des objectifs. Ceci pose cependant des questions sur la cohérence d'ensemble, la priorité donnée à la biodiversité par rapport à des objectifs secondaires (tourisme et accueil du public), et sur le poids de l'Etat dans un contexte de désengagement financier.

■ Contexte européen

L'évolution du contexte européen de Natura 2000 est jugé comme ayant une influence forte à l'horizon 2020. Parmi les facteurs proposés, c'est l'évolution de la réglementation (influence moyenne de 2,7 sur 3), plus que la pratique de Natura 2000 par la Commission (2,2) ou la jurisprudence (2) qui semble avoir le plus de poids.

Quinze ans est en effet une échelle de temps suffisante pour envisager des évolutions profondes du dispositif, avec des moments privilégiés autour des évaluations successives (2012, 2018) :

- si la commission européenne pose une obligation de résultats et n'intervient pas sur les moyens mis en œuvre, il ressort néanmoins que la question reste posée de l'évolution vers plus de protection réglementaire (jugée nécessaire par certains intervenants, pour d'autres contraire aux évolutions en cours qui tendent à se préoccuper de la nature « ordinaire » en dehors des

espaces protégés). Cette évolution possible est perçue par certains comme un risque de casser les dynamiques locales initiées, par d'autres comme une opportunité ;

- En tendance, les jugements de la Commission européenne devraient rester sévères, et pousser à un renforcement du dispositif ;
- Les directives devraient évoluer avec les milieux (prise en compte des successions écologiques, acceptation de la déprise agricole...) ;
- La tendance est aussi à une meilleure intégration de Natura 2000 dans les autres politiques européennes (établissement de registre des espaces protégés dans la directive cadre sur l'eau...);
- La question des corridors écologiques (trame écologique européenne) devrait commencer à être prise en compte, ou tout au moins quelques réponses apportées en terme de connectivité écologique.

En tendance, il ne semble pas utile de faire l'hypothèse d'une nouvelle directive avant 2020 : des pressions contradictoires pour l'assouplir, ou au contraire la renforcer, pourraient maintenir un statu quo. En revanche, l'hypothèse d'une sanction de la Commission conduisant à une modification en profondeur du réseau n'est pas à négliger.

■ Financements

Les financements disponibles pour la protection de la nature sont en partie une variable dépendante (de la croissance économique, de la priorité accordée à la biodiversité, des choix sociétaux...), mais gardent aussi une certaine part d'autonomie (affectation des ressources par le MEDD, développement d'une compétence de protection de la nature au sein des collectivités locales...).

On retrouve évidemment cette question des financements dans le peloton de tête des priorités exprimées par les participants (Figure 5). Plus que cette priorité, la hiérarchisation opérée est intéressante :

- Les financements européens sont jugés les plus influents, suivis des financements nationaux et régionaux, puis des financements locaux. Les financements privés ne semblent pas avoir un rôle important à jouer dans les années à venir (les financements issus des mesures compensatoires ne sont pas considérés) ;

- Les participants semblent mettre le plus d'espoir dans une évolution positive des financements régionaux et locaux, puis des financements européens (PAC ?). Ils sont par contre plus pessimistes sur l'évolution des financements nationaux.

Influence et tendance d'évolution des financements de Natura 2000 d'ici à 2020

Financements	Influence	Tendance d'évolution
	<i>inexistante =0, faible=1, moyenne=2, forte=3, incertitude = X</i>	<i>de 1= très négatif à 5= très positif, incertitude =X</i>
Financements européens	2,8	3,3
Financements nationaux	2,6	2,7
Financements régionaux	2,6	3,8
Financements locaux	2,5	3,8
Financements privés (mécénat, contributions volontaires)	1,7	3,4

■ Dispositifs nationaux de protection de la nature

Des questions sur l'articulation de Natura 2000 avec les autres dispositifs de protection de la nature, il ressort un certain scepticisme sur l'augmentation des protections réglementaires dans les sites Natura 2000 : les départements achètent moins (TDENS), le réglementaire n'est « pas à la mode » et les gouvernements successifs ont semblé réticents à relancer ce mode de protection.

■ Stratégie nationale de mise en œuvre de Natura 2000

C'est sans doute l'un des enseignements les plus marquants de cette analyse des facteurs : les participants ne semblent pas reconnaître à l'Etat une influence centrale dans l'avenir du réseau Natura 2000 (avec des désaccords dans les réponses... à des questions peut-être mal posées). Pressé par l'Union européenne, en quelque sorte débordé par les dynamiques locales initiées, l'Etat doit chercher sa place dans le dispositif. Ceci est sans doute lié à l'histoire de Natura 2000 (origine européenne, progression sous la contrainte, démarrage difficile), et à une conjoncture difficile (difficultés dans la mise en œuvre administrative des contrats).

Plus précisément, parmi les facteurs proposés, seule la mise en œuvre de l'évaluation des incidences semble receler des potentialités (influence de 2,5). Ni une évolution de la priorité donnée à la biodiversité des politiques (1,8), ni l'évolution de la surface des sites et la désignation de nouveaux sites

(2,1), ou encore le pilotage du dispositif par le MEDD (1,9) ou le type de gestion demandé (2) ne sont bien placés :

- La biodiversité ne semble pas devoir gagner en niveau de priorité, par rapport notamment aux risques, aux questions sanitaires, à la qualité de l'eau ou au changement climatique, en dépit des conventions internationales et stratégies nationales ;
- Le dispositif de pilotage national est jugé relativement confus (trop d'interlocuteurs) ;
- La désignation des sites semble guidée surtout par la volonté de respecter une couverture des différentes zones biogéographiques, plus que par des critères de connectivité ou de maîtrise des pressions extérieures (bassin versant).

Il ressort des commentaires exprimés dans le questionnaire complémentaire plutôt une impression de désillusion sur la capacité du dispositif à réellement évoluer, bien que son influence soit théoriquement reconnue. En résumé, la place de l'Etat doit plutôt être considérée comme un résultat que comme un facteur déterminant pour les différents scénarios.

■ Mise en œuvre locale du programme

Le poids des facteurs locaux dans la mise en œuvre de Natura 2000 est saisissant par rapport à celui des facteurs nationaux : la qualité du partenariat local mis en place (moyenne : 2,9 sur 3), la réalisation de la deuxième génération de DOCOB (2,7) et l'acceptation locale du dispositif (2,6) semblent centraux, de même que la capacité à mettre en œuvre le DOCOB dans les délais. Cette hiérarchisation a fait l'objet d'un fort consensus au sein du groupe.

La tendance d'évolution de ces facteurs d'ici à 2020 est plutôt jugée positive, ce qui confirme le point de vue, exprimé dans le premier questionnaire, d'une meilleure acceptation locale de Natura 2000.

Les 20 variables les plus influentes pour l'avenir de Natura 2000

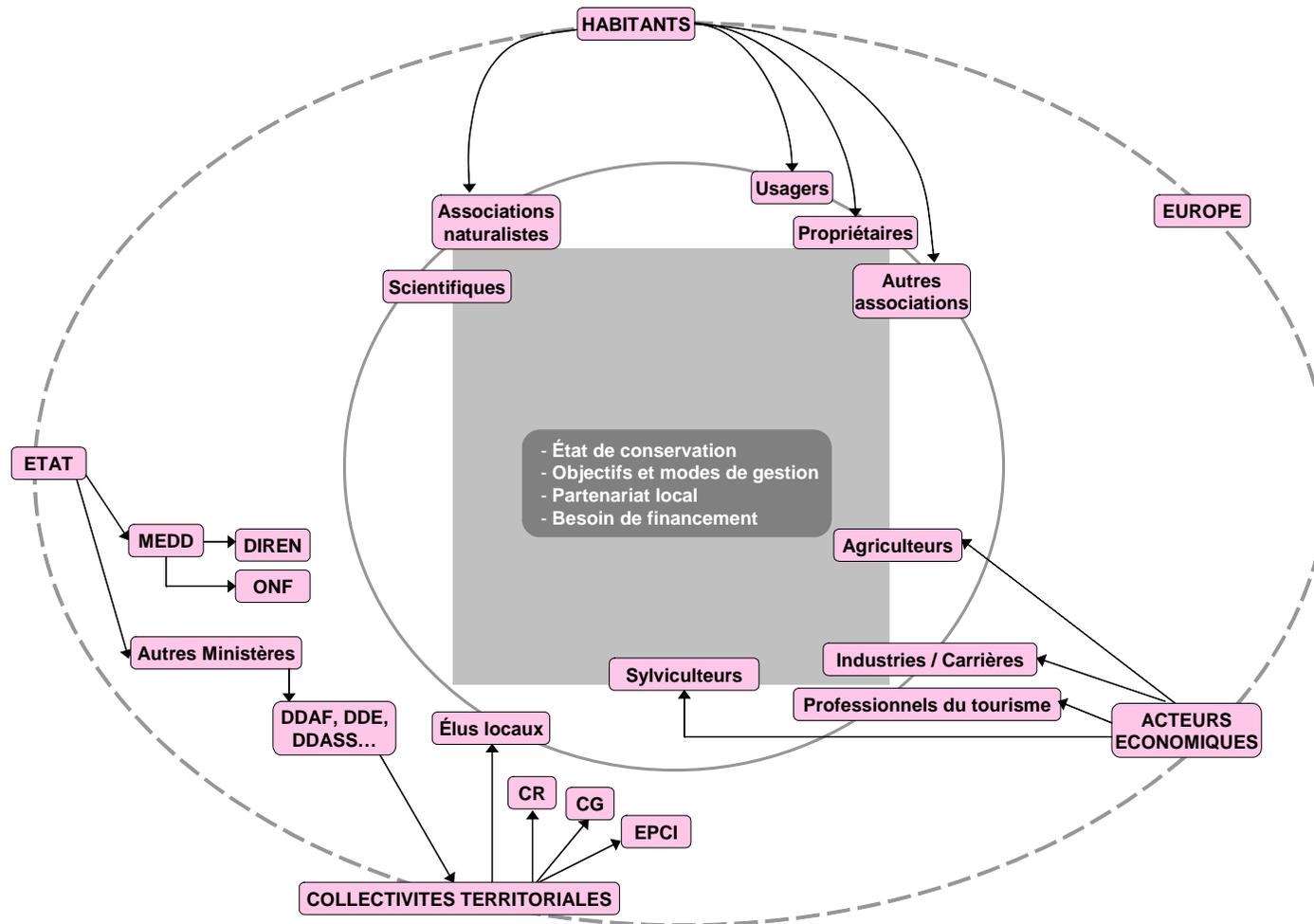
		Influence sur la conservation et la gestion des sites Natura 2000
		<i>inexistante =0, faible=1, moyenne=2, forte=3, incertitude = X</i>
		Moyenne
5	Pratiques agricoles : intensification/extensification, intrants, machinisme...	2,9
21	Qualité de l'eau	2,9
48	Type et qualité du partenariat local mis en place	2,9
29	Financements européens	2,8
2	Pression urbaine autour du site	2,8
4	Evolution de la politique agricole commune (PAC)	2,8
26	Evolution de la réglementation européenne sur Natura 2000	2,7
44	Contenu et mise en œuvre des DOCOB 2ème génération	2,7
49	Acceptation locale de Natura 2000	2,6
22	Influence de l'extérieur sur le fonctionnement écologique du site	2,6
31	Financements régionaux	2,6
30	Financements nationaux	2,6
3	Infrastructures de transport (création, trafic)	2,5
14	Evolution des activités extractives (carrières...)	2,5
42	Mise en œuvre de l'"Evaluation de l'incidence des programmes, projets et travaux"	2,5
32	Financements locaux	2,5
43	Rythme de mise en œuvre du DOCOB	2,5
18	Espèces invasives	2,4
34	Protections réglementaires et foncières venant se surimposer au site Natura 2000	2,4
15	Autres activités économiques (énergie, industrie...)	2,4
47	Ressources humaines mobilisées par le gestionnaire	2,4

Les points de désaccord et d'incertitude

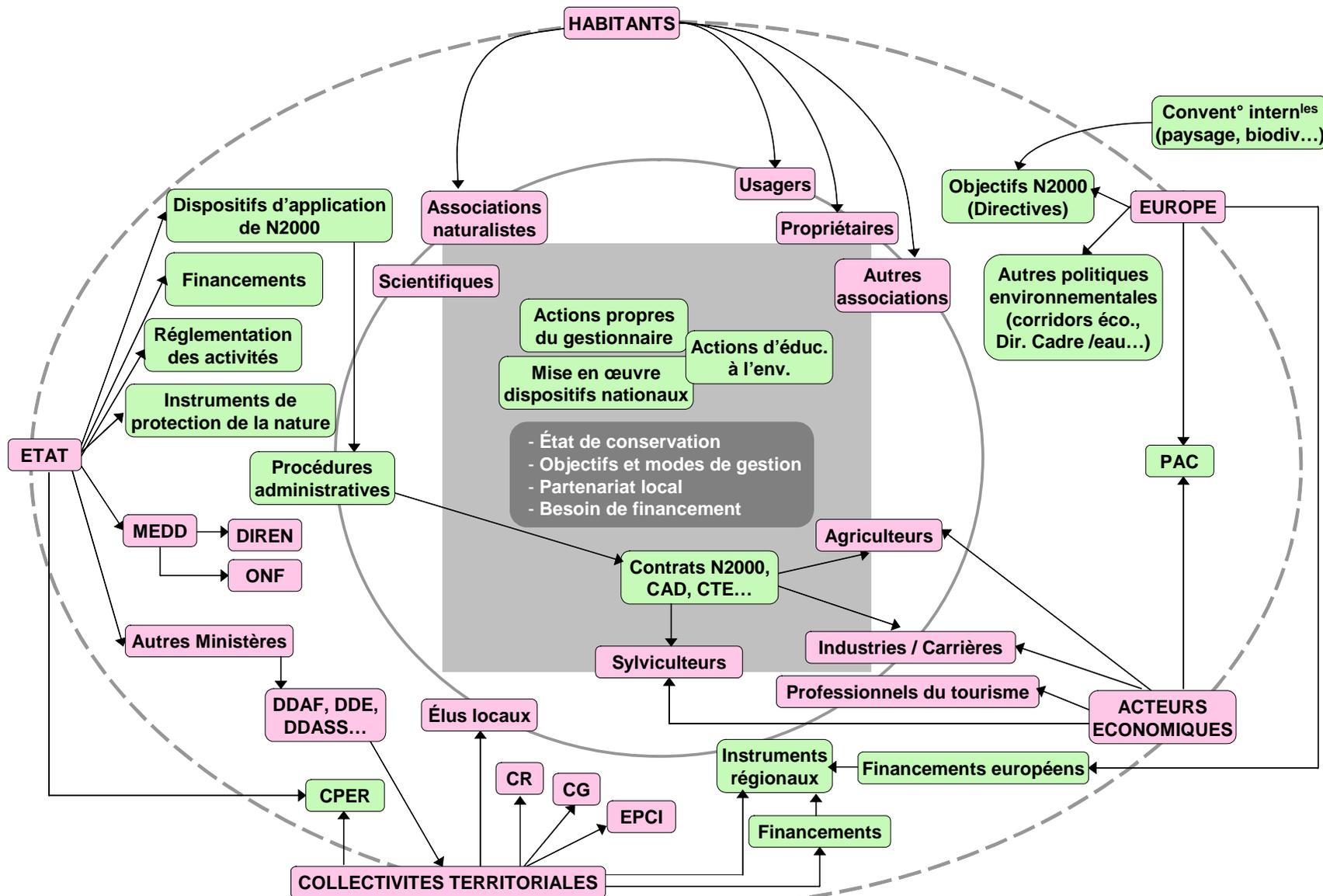
		Influence sur la conservation et la gestion des sites Natura 2000
		Ecart-type
7	Marché du bois	1,2
38	Priorité donnée à la protection de la biodiversité dans les politiques	1,1
32	Financements locaux	1,1
1	Pression de l'urbanisation dans le site	1,0
8	Gestion forestière	1,0
13	Education environnementale des visiteurs	1,0
10	Création d'équipements et hébergements touristiques	1,0
47	Ressources humaines mobilisées par le gestionnaire	0,9
6	Nouvelles fonctions agricoles (bio-carburants...)	0,9
34	Protections réglementaires et foncières venant se surimposer au site Natura 2000	0,9
37	Mise en place de corridors écologiques entre espaces naturels protégés	0,9
41	Evolution du type de gestion demandé par le MEDD	0,9
33	Financements privés (mécénat, contributions volontaires)	0,9
31	Financements régionaux	0,9
39	Surface et nombre de sites finalement concernés	0,9
16	Dynamique naturelle des populations et des écosystèmes	0,9
25	Qualité de la coordination inter-ministérielle	0,9
49	Acceptation locale de Natura 2000	0,8
15	Autres activités économiques (énergie, industrie...)	0,8
24	Evolution du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable	0,8
28	Rôle de la jurisprudence dans l'évolution des modes de gestion	0,8

IV.3. Représentation schématique des variables

Les acteurs



Les instruments



IV.4. Choix des variables pour la construction des scénarios

L'analyse des facteurs d'évolution doit permettre une classification des variables pour la construction des scénarios.

Idéalement, une variable participant aux scénarios devrait cumuler une influence forte sur l'avenir du réseau, de fortes capacités d'évolution et une incertitude sur la tendance suivie d'ici à 2020. L'existence de capacités d'action du réseau Natura 2000 peut également justifier son utilisation, dans le cadre de scénarios de politique ou de gestion (comme visés ici).

Ce croisement de critères a conduit par exemple à écarter la démographie, le contexte international, le contexte économique, la pression urbaine, ou la demande de tourisme et de loisirs, pour les laisser en facteurs de contexte. Le changement climatique est également retenu comme facteur de contexte, en raison de trop fortes incertitudes sur son impact effectif pour la conservation en 2020, et de marges de manœuvre du réseau Natura 2000 absolument inexistantes.

En revanche, des questions comme la construction européenne, la PAC ou les financements disponibles pour la protection de la nature ont une telle influence et une telle incertitude, même d'ici à 2020, qu'il était nécessaire de les garder pour la construction des scénarios : l'omission de telle ou telle configuration de la PAC dans chaque scénario aurait créé trop d'incertitude pour permettre une exploration des situation locales.

V. Les trois scénarios à l'horizon 2020

V.1. Le contexte commun aux trois scénarios

■ Le contexte international

Le contexte international en 2020 est une prolongation des tendances observées actuellement. La France et l'Europe restent largement contraintes par la compétition économique des pays émergents et par le poids des engagements internationaux (OMC...).

Ce contexte joue notamment sur la contrainte budgétaire nationale : le déficit de la France reste limité par le pacte de stabilité (et les retraites commencent à coûter cher). Il reste cependant des marges de manœuvre, au niveau national mais surtout au niveau européen, tant au plan des politiques que des financements.

■ Le contexte économique

Entre 2005 et 2020, la France a connu une croissance moyenne légèrement supérieure à 1,5%/an. Ceci n'a pas suffi à susciter une création d'emploi importante, mais le vieillissement de la population et l'augmentation des départs à la retraite ont mécaniquement libéré des postes. Le chômage s'établit entre 6 et 7%, avec de fortes tensions sur le marché du travail de certains secteurs. Les revenus et le pouvoir d'achat ont peu augmenté, mais sont mieux répartis entre les Français et entre les générations, du fait de cette meilleure situation du marché de l'emploi.

La France a continué sa désindustrialisation, à l'exception notable des pôles de compétitivité : les industries isolées ont souvent disparu (excepté certaines PME très performantes ou certaines activités attachées à un marché local), mais il subsiste des concentrations d'industries de pointe, associées à des universités et centres de recherche, surtout autour des grandes villes.

L'activité des carrières reste importante, du fait d'une construction de logements toujours élevée. Dans le domaine de l'énergie, l'éolien a pris une part plus importante et s'est généralisé dans le paysage. Les incitations fiscales ont suscité un développement de la filière bois-énergie, qui reste cependant peu importante pour la forêt française.

■ Démographie

En 2020 la population française est de 62 millions d'habitants (projection centrale de l'Insee). La part des moins de 20 ans est de 22,5% (24,7% en 2005), celle des 20-59 ans de 50,2% (54,3% en 2005), celle des plus de 60 ans de 27,3% (21% en 2005).

Les situations des deux régions d'accueil des sites sont très contrastées. Les pays de Loire comptent 3,5 millions d'habitant en 2030 (+11 % par rapport à 2000), avec une part des 60 ans et plus qui est passée de 21,1% à 33,8% en 30 ans. La Franche-Comté compte 1,08 millions d'habitant (-3% par rapport à 2000), et les plus de 60 ans représentent 33,7% de la population (contre 20,6% en 2000).

■ Urbanisation

On observe sur le plan des modes de vie, à la fois une poursuite de l'étalement urbain en périphérie des villes, et une accentuation du phénomène de retour à la campagne. Pour les retraités ou télétravailleurs, la demande de logements à la campagne, dans des régions bien dotées sur le plan des paysages, du patrimoine ou du climat, est forte. En particulier, la France est de plus en plus un lieu de villégiature pour des résidents étrangers.

On observe donc une augmentation de la pression urbaine autour des sites. Dans le domaine des transports, on assiste à une augmentation de la circulation automobile interurbaine, et à la création/remise en service de lignes de train secondaires, en même temps que l'extension du réseau TGV.

■ Tourisme et loisirs

Le tourisme et les loisirs ont évolué dans plusieurs directions :

- Augmentation de l'attrait des départs à l'étranger pour les Français, avec un certain désinvestissement des destinations traditionnelles de vacances en France ;
- Augmentation du tourisme international à destination de la France qui accueille 95 millions de visiteurs en 2020 (75 millions en 2004) ;
- Augmentation très rapide de la demande de loisirs de proximité, près du domicile, de la part notamment des retraités : équipements culturels, mais aussi randonnée, sports de nature, aires de pique-nique...

La chasse et la pêche ont continué la baisse historique de leur nombre de pratiquants. Les secteurs ruraux les plus enclavés comptent de moins en moins d'associations communales de chasse (moins d'entretien) et les chasses privées sont devenues marginales.

■ Quelques évolutions environnementales

Le changement climatique est réel, mais il a en 2020 des conséquences modérées :

- Un début de migration vers le Nord des espèces et des habitats ;
- Certaines espèces septentrionales sont fragilisées par le climat : sécheresse, incendies, épidémies...

- La température de l'eau et le léger déficit pluviométrique estival ont tendance à favoriser l'eutrophisation ;
- De nouvelles espèces envahissantes commencent à apparaître, mais ce problème reste considéré en 2020 comme une question émergente.

La forêt a continué sa progression, en surface et en biomasse. Le loup est désormais présent sur un tiers du territoire, les populations de Lynx sont bien représentées. Par contre les tentatives de réintroduction de l'ours ont échoué.

V.2. Scénario 1 : Scénario tendanciel

Le scénario tendanciel prolonge les hésitations actuelles, entre libéralisation partielle de l'économie et résistance à cette libéralisation.

■ Construction européenne

L'UE a continué son élargissement (Roumanie, Bulgarie, Croatie, Macédoine, Serbie, Norvège). En 2009 une constitution minima a été adoptée, reprenant la première partie du traité, et le débat est considéré comme clos.

Le budget de l'Union reste fixé autour de 1% du PIB européen. Il n'a pas été augmenté lors de la négociation des perspectives financières 2013-2020. L'élargissement et les nouveaux pays (qui ne sont plus si nouveaux) continuent d'absorber la majorité des fonds structurels. En revanche, la réforme de la PAC, en 2009 et en 2013 a libéré des moyens pour des mesures de développement rural, sur l'ensemble du territoire de l'Union.

Les finances publiques de l'Etat restent fortement contraintes par le pacte de stabilité.

■ Politique agricole commune

Le découplage des aides et de la production s'est poursuivi, en 2009 puis en 2013. L'agriculture intensive continue cependant de capter une majorité des subventions, soit sous la forme d'aides directes sans contrepartie (prolongation des droits acquis), soit, et c'est nouveau, avec un critère d'écoconditionnalité (qui peut prendre la forme de contrats Natura 2000). Ce lien renforcé entre agriculture et biodiversité alourdit les procédures de gestion pour les opérateurs. Les sites Natura 2000, souvent concernés par une agriculture extensive, sont souvent marginalisés dans l'attribution des aides.

Une partie des filières de production (grande culture) n'a pas trouvé sa place dans ce dispositif : pour ces cultures les surfaces ont légèrement régressé, mais commencent à bénéficier du développement des biocarburants (hausse des productions non alimentaires). La situation est donc contrastée, entre une déprise qui continue dans certains secteurs, et une intensification dans d'autres.

■ Biodiversité et évolution de Natura 2000

La commission européenne reste une force d'impulsion déterminante pour les politiques d'environnement menées dans l'Union. L'accent est de plus en plus mis sur le changement climatique, et la biodiversité n'est pas la priorité numéro un' (elle est essentiellement abordée en terme d'adaptation au changement climatique). Les ressources et les risques sont jugés prioritaires, avec en tête les question sanitaires. En particulier, les questions de maintien de la diversité génétique (interactions entre les populations isolées, nécessité de maintenir des populations viables) n'ont toujours pas réussi à percer.

Les directives encadrant Natura 2000 (Habitats, Oiseaux) restent inchangées. La France a fait l'objet d'avertissements lors des évaluations de Natura 2000 en 2007 (retards dans la mise en œuvre) et en 2012 (protection des habitats insuffisante), mais sans sanction de la part de la Commission.

Cette pression modérée de la Commission a cependant conduit le MEDD à adapter à la marge le dispositif Natura 2000 : l'évaluation de l'incidence des projets est renforcée (notification systématique au maître d'ouvrage, suivi national, quelques recours d'associations d'environnement ont obligé les maîtres d'ouvrage à plus de sérieux dans sa mise en œuvre), et l'Etat a donné des orientations plus claires sur le maintien des activités « manifestement incompatibles avec la préservation de l'intégrité du site », sans cependant de force réglementaire. Le mode de gestion des sites reste essentiellement contractuel.

■ Décentralisation

La décentralisation s'est poursuivie, cependant sans « Acte III de la décentralisation » : les collectivités locales ont eu à supporter des transferts de charge importants en 2005-2006, mais elles ont absorbé ce transfert en 2020. Leurs marges de manœuvre financières sont les mêmes en 2020 qu'actuellement.

■ Financements

- Ceux de l'UE augmentent légèrement, notamment pour le développement rural
- Ceux des collectivités locales stagnent
- Les possibilités de mécénat (intervention de fondations, gestion de sites Natura 2000 par des opérateurs privés) augmentent.

■ Qualité de l'eau et pollutions

Sous l'influence de la directive cadre sur l'eau, des sources de pollution importantes (assainissement en milieu rural, porcheries...) sont progressivement éliminées, mais les valeurs moyennes restent assez médiocres : pesticides, migration des nitrates dans les nappes, apports azotés encore importants.

V.3. Scénario 2 :

Affaiblissement de l'Europe et décentralisation de la protection de la nature

Ce scénario est marqué par un affaiblissement de la construction européenne, qui a comme corollaire un renforcement des collectivités locales.

■ Construction européenne

L'UE a continué son élargissement avec difficulté : Roumanie, Bulgarie, Croatie. La Serbie, la Macédoine, l'Albanie sont candidats, mais « c'est trop tôt », la Norvège n'est pas intéressée, les autres candidatures ne sont plus d'actualité. En 2009 un traité « Nice plus » a été adopté, très en retrait du projet de constitution. Pour le reste, on n'a pas réussi à se mettre d'accord.

Les nouveaux membres ont pâti de la réduction du budget en 2013 à 0,8% du PIB européen, même si l'élargissement continue d'absorber la majorité des fonds structurels.

Les finances publiques de l'Etat retrouvent un peu d'air en raison du relâchement du pacte de stabilité, mais... les retraites coûtent cher, et les perspectives ne sont pas plus réjouissantes.

■ Politique agricole commune

Bien que les Etats aient longtemps essayé de s'accrocher à leurs acquis (rabais, aides agricoles), la vision d'une agriculture non subventionnée, et donc nécessairement compétitive s'est imposée. La PAC

est renationalisée, l'UE se contentant d'aides à l'innovation (recherche), comme pour n'importe quel autre secteur économique.

Cette renationalisation pousse à un recentrage sur les filières les plus efficaces du point de vue de l'exportation. La viticulture par exemple achève sa réforme (qui en laisse beaucoup sur le tapis). Les agriculteurs sont considérés comme des PME soumises aux lois du marché.

L'environnement et le terroir ne sont pas absents : les AOC sont considérées comme un vecteur de compétitivité, et l'environnement est géré dans une optique hygiéniste (maîtrise des risques sanitaires et environnementaux).

La plupart des aides territorialisées (entretien des milieux, paysage) sont laissées à la discrétion des collectivités locales.

■ Biodiversité et évolution de Natura 2000

Le poids de la commission diminue. Sous la pression des Etats, et en raison des difficultés d'application dues « au caractère trop ambitieux de la directive Habitat », une directive « Natura 2020 » est adoptée en 2018, qui crée deux catégories de sites. Les sites les plus riches du point de vue des habitats communautaires et les moins concernés par les activités humaines prennent le statut de quasi-réserves évaluées périodiquement (avec un arrêté d'application pris par le MEDD), les autres sont laissés à une gestion contractuelle sous le pilotage des collectivités locales. Ils ne sont plus concernés par les évaluations périodiques de la commission. L'intervention de l'Europe et des Etats se limitent donc aux espaces protégés.

Dans tous les sites, la commission recommande d'abandonner une gestion « contre nature », cherchant par exemple à maintenir des milieux ouverts en dépit des dynamiques écologiques et de l'arrêt des activités humaines. L'idée de corridors écologiques est abandonnée. L'évaluation des incidences des projets reste dans son état actuel.

■ Décentralisation

En 2012 a été adopté « l'acte III de la décentralisation » : les départements sont supprimés, les présidents de communauté de commune et des autres EPCI sont élus au suffrage direct, les communes deviennent des « bureaux locaux des EPCI ».

Les deux collectivités locales gagnantes, intercommunalités et Régions, sont dotées d'une fiscalité propre, avec une plus grande marge de manœuvre, sans intervention de l'Etat. Ces collectivités développent de vraies capacités stratégiques, leur action est plus identifiée par les citoyens (et donc plus sanctionnée). En particulier les régions sont gérées comme de petits pays.

La protection de la nature devient une compétence des collectivités locales, exercée sous contrôle de l'Etat. Sa mise en oeuvre est cependant très variable selon les régions, selon les priorités et les financements. Aucune tendance générale ne se dessine à ce niveau. La biodiversité reste une considération secondaire pour les citoyens, notamment par rapport au changement climatique.

La gestion des forêts devient une compétence des collectivités locales, mise en oeuvre par l'ONF par convention. Certaines forêts, à proximité des usines de transformation de la biomasse en carburant (les zones actuelles de raffinerie) sont gérées dans une optique productiviste, d'autres sont prises en charge par les collectivités locales dans une optique paysagère et de loisirs, le reste est laissé à des évolutions naturelles (notamment les zones de propriété privées très émietées), avec parfois des restrictions à la fréquentation pour des raisons de sécurité.

■ Financements

- Les financements de l'Etat stagnent
- Ceux de l'UE baissent
- Les financements des collectivités locales ont tendance à augmenter, mais la tendance est très variable selon les régions
- Les possibilités de mécénat (intervention de fondations, gestion de sites Natura 2000 par des opérateurs privés) augmentent fortement

■ Qualité de l'eau et pollutions

On assiste à une hausse des perturbations écologiques extérieures aux sites. Les flux et les stocks de polluants restent importants. Par précaution, on ne boit plus que de l'eau en bouteille...

V.4. Scénario 3 : Europe et nature

Ce scénario est marqué par un renforcement des compétences de l'Union européenne dans le domaine de la protection de la nature.

■ Construction européenne

L'UE a continué son élargissement (Roumanie, Bulgarie, Croatie, Serbie, Macédoine, Albanie, Norvège, Suisse). Les candidatures de la Turquie et de l'Ukraine sont en attente. En 2009, une version révisée du traité constitutionnel a été adoptée par référendum européen.

Le budget de l'Union a été fixé à 1,3% du PIB européen pour la période 2013-2020. L'élargissement coûte cher, mais il y a la Suisse et la Norvège... L'Union développe des politiques propres dans le tourisme, l'industrie, la recherche.

Le déficit de l'Etat reste maintenu strictement sous la barre des 3%. Les retraites coûtent toujours aussi cher.

■ Politique agricole commune

L'environnement, dont la biodiversité, devient une attente croissante des sociétés européennes. Dans le domaine agricole, le modèle de l'agriculture à « Haute performance environnementale » est adopté. Sur le modèle de l'agriculture biologique, elle combine limitation des intrants et des traitements et entretien des milieux et des paysages.

Le cheminement pour atteindre cette agriculture HPE est long, notamment en ce qui concerne la conversion et la compensation de l'agriculture « productiviste ». En 2020 le modèle HPE n'est pas encore complètement en place.

Les aides agricoles sont totalement intégrées, et comptent systématiquement des critères environnementaux, sociaux (emploi, accueil touristique) et territoriaux (traitement du bâti des fermes).

L'accès aux aides est facilité : l'Etat met en place une procédure de contrôle a posteriori des dossiers, les conventions étant signées directement entre opérateurs et bénéficiaires.

■ Biodiversité et évolution de Natura 2000

La France a subi deux évaluations négatives de Natura 2000 : en 2007 (lenteur dans la mise en œuvre) et en 2012 (insuffisance de protection).

Elle n'est pas le seul pays, et ceci pousse la commission à proposer une directive « Natura 2020 » (adoptée en 2018) qui :

- Augmente les financements (PAC et autres) lorsque ceux-ci concernent le territoire, l'environnement immédiat ou le bassin versant d'un site Natura 2000 ;
- Oblige les Etats à prendre des mesures réglementaires, dans le cas où « une activité économique risquerait de produire des dommages graves et irréversibles à un habitat ou une espèce d'intérêt communautaire ». La France choisit l'arrêté préfectoral pour introduire cet aspect réglementaire dans Natura 2000, et renforce l'évaluation des incidences. Les recours des associations sont nombreux, et les maîtres d'ouvrage préfèrent souvent déplacer leurs projets que faire face à l'évaluation des incidences ;
- Met en place des « Eurocorridors » (trame écologique européenne) censés assurer une communication entre sites.

■ Décentralisation

Les régions voient leur rôle renforcé, dans le cadre de l' « Europe des régions ». Elles redistribuent une part croissante des financements européens.

Les autres catégories de collectivités locales ne changent pas.

■ Financements

- Les financements de l'Etat baissent
- Ceux de l'UE augmentent (mais suffisent-ils à régler tous les problèmes ?).
- Ceux des collectivités locales stagnent mais changent de nature (les régions sont les relais des financements européens).
- Les possibilités de mécénat (intervention de fondations, gestion de sites Natura 2000 par des opérateurs privés) stagnent.

■ Qualité de l'eau et pollutions

On assiste plutôt à une baisse des perturbations écologiques extérieures aux sites. Les flux et les stocks de polluants sont réduits.

V.5. Les scénarios nationaux vus par le groupe de prospective

Un certain nombre de remarques ont été émises suite à l'examen en séance des scénarios nationaux :

- La cohérence interne et la vraisemblance de chaque scénario a été jugée bonne, de même que leur lisibilité ;
- Elaborés à un horizon de 15 ans, ces scénarios ne reposent pas sur des ruptures fortes. En cela, ils sont peut-être été jugés un peu « timides » par les participants :
 - Il faut cependant garder en tête la grande inertie des dispositifs européens, qui demandent par exemple une majorité large (ou une unanimité) pour modifier les directives. De plus, leur mise en œuvre est progressive, au fur et à mesure qu'elle touche progressivement les différentes échelles d'intervention (mise en œuvre par les Etats, puis mise en œuvre locale du programme par l'élaboration du DOCOB). En 1992, la directive Habitats était adoptée, et en 2006, les désignations de sites ne sont pas encore terminées dans les différents pays de l'Union. Quinze ans est finalement une échelle de temps assez courte pour envisager des évolutions majeures du contexte ;
 - A petites causes, grands effets : la déclinaison locale des scénarios (section suivante) montre que même des évolutions à la marge de Natura 2000, sans changement institutionnel ou évolution des compétences, modifient considérablement la gestion quotidienne d'un site ;
- L'appréciation de l'impact du changement climatique à 2020 est jugée un peu trop optimiste ;
- En tendancier, les participants estiment que la France risque, en maintenant la configuration actuelle du réseau Natura 2000 (liste des sites, gestion contractuelle et état des financements), d'être sanctionnée pour déficit de protection des habitats ;
- D'autres scénarios étaient possibles, avec des tendances allant dans le sens d'une meilleure protection ou au contraire d'une dégradation de la qualité de l'environnement (ces tendances et ruptures pouvant se combiner) : crise environnementale majeure, avec disparition massive d'espèces (changement climatique, grippe aviaire...), ou au contraire prise de conscience des collectivités locales de leur rôle dans la protection de la nature...
- La principale remarque porte sur la tonalité jugée trop péjorative du scénario 2 (décentralisation de la protection de la nature), en opérant a priori un jugement de valeur sur le débat « protection contractuelle contre protection réglementaire ». L'idée, sous-jacente au scénario, que la protection réglementaire serait plus efficace est à discuter. Le scénario 2 a donc été « lissé » pour éliminer les tendances trop négatives et donner plus de neutralité pour sa déclinaison locale.

VI. La déclinaison des scénarii au niveau local

VI.1. La vallée du Lison

Scénario 1 Tendanciel	Scénario 2 Affaiblissement de l'Europe et décentralisation de la protection de la nature	Scénario 3 Europe et nature
Comment se situe le site dans la nouvelle configuration du réseau Natura 2000 (fait-il toujours parti du réseau ? poids du réglementaire / contractuel...)?		
<p>Le site de la Vallée du Lison continue à faire partie du réseau Natura 2000. Il est géré conjointement avec le site proche de la Loue, par un même opérateur et avec des objectifs de gestion convergents.</p> <p>La balance entre réglementaire et contractuel évolue peu, à part la prise de quelques arrêtés de biotope ponctuels.</p>	<p>Le scénario propose deux catégories de sites Natura 2000 (quasi-réserve avec protections réglementaires, et sites uniquement contractuels, sans contrôle ni évaluation). Dans ce scénario, le site du Lison étant considéré comme emblématique en Franche-Comté- rentre dans la première catégorie. Il est regroupé avec le site voisin de la Loue et géré conjointement.</p> <p>En revanche, une partie des sites de Franche-Comté « sortent » du réseau Natura 2000.</p>	<p>Le site, déjà emblématique, devient d'autant plus prioritaire dans un contexte favorable à la protection de la nature.</p> <p>Un seul site « Loue-Lison » est créé, liée à tout un réseau de sites dans un Eurocorridor. Sa gestion est basée sur la contractualisation, avec un objectif principal de « renaturation »</p>
Comment évoluent les enjeux : évolution des enjeux actuels et apparition de nouveaux enjeux ? Enjeux prioritaires ? Comment évoluent les pressions « internes » au site et les perturbations extérieures ?		
<p>Les enjeux majeurs restent la gestion des habitats forestiers, la lutte contre la déprise agricole, et la qualité de l'eau. De nouveaux enjeux apparaissent, autour du contrôle du développement de la filière bois-énergie (même les habitats prioritaires peuvent être menacés), du développement de la fréquentation touristique (qui reste modérée, mais demande des actions par exemple sur les chemins de randonnée), et de la gestion des grands prédateurs.</p>	<p>La qualité de l'eau s'améliore par rapport au scénario 1 en raison de l'accélération de la déprise suite à l'arrêt des aides de la PAC.</p> <p>Les collectivités locales étant devenues responsables de ce site, elles font du tourisme une priorité de sa gestion (la vallée du Lison est un fort enjeu touristique). La fréquentation de loisirs devient une des principales pressions environnementales.</p>	<p>On assiste à une diminution générale des pressions dans tout le bassin versant, notamment grâce à l'adoption de l'agriculture HPE. L'agriculture est bien maintenue grâce à la PAC. Cette forte présence demande un suivi fin des impacts.</p> <p>La qualité de l'eau s'améliore lentement (inertie des phénomènes).</p> <p>Le tourisme est contrôlé en fonction des priorités liées à la biodiversité.</p> <p>La sylviculture reste présente, mais la production n'est qu'un objectif parmi d'autres</p>

<p>Comment évolue le mode de gestion du site : maintien de l'opérateur actuel ou nouvel opérateur ? Quelle relation avec les collectivités locales, les DIREN et le MEDD. Nécessité de renouveler le partenariat ? Avec qui ?</p>		
<p>Le mode de gestion est similaire au mode actuel (même opérateur), avec cependant une contribution financière plus importante du conseil général et du conseil régional, et un renforcement relatif des liens avec la DIREN.</p>	<p>La nature est essentiellement gérée dans une logique de décor et de paysage pour les activités de pleine nature. Les objectifs de préservation des habitats et de maintien de la biodiversité restent présents, mais sont plus secondaires.</p> <p>La gestion se concentre sur les 10% du territoire les plus fréquentés par les touristes.</p>	<p>La Région prend un rôle central dans la gestion : les gestionnaires sont regroupés dans un établissement public régional (ou un GIP) chargés d'assurer une cohérence et un fonctionnement en réseau.</p> <p>L'Etat ne donne que des orientations</p>
<p>Quels instruments sont utilisés pour cette gestion (outils réglementaires, contrats N2000, CAD, subventions PAC, contrats de rivière, de restauration des zones humides, CPER...) ? Quelles tendances se dessinent ?</p>		
<p>Les contrats Natura 2000 restent difficiles à signer en raison des lourdeurs administratives. Les principaux bénéficiaires en sont les plus grands propriétaires, qui peuvent se permettre des avances de trésorerie. Au mieux, 5% du territoire du site font l'objet de contrats en 2020.</p> <p>La charte Natura 2000 (lois sur le développement des territoires ruraux : signature d'une charte contre exonération de taxe sur le foncier non bâti) et l'écoconditionnalité de la PAC concernent plus de 50% du territoire, mais leur impact reste limité.</p>	<p>C'est la fin des outils nationaux d'application de Natura 2000, et donc la fin des contrats.</p> <p>Les collectivités locales créent leurs propres outils : régies, chantiers d'insertion. Les subventions directes augmentent, et la taxe de séjour est affectée à l'entretien du site.</p>	<p>Les contrats ont pour objectif principal la restauration de milieux naturels.</p> <p>Les objectifs de la charte Natura 2000 deviennent plus exigeants</p>
<p>Comment évolue le besoin de financement ? Que faut-il financer (la contractualisation, les actions propres de l'opérateur) ? Quels sont les financements disponibles et leur mode d'obtention ? Comment évolue la répartition des financements ?</p>		
<p>Le besoin de financement reste modéré, en raison de la difficulté à signer des contrats. En revanche, le besoin de financer l'animation (et l'administration) des contrats est plus important. Il manque des ressources financières pour le suivi scientifique.</p> <p>Les contrats sont financés par l'Etat et l'Europe, l'animation par les collectivités locales, le suivi scientifique par l'Etat.</p>	<p>Ce scénario repose sur une logique d'état garant et de collectivités gérant. L'Etat se désengage totalement financièrement, et les CT assurent la totalité du financement.</p> <p>L'intervention de l'Etat se limite au contrôle de l'évaluation des incidences et à quelques interventions de police de la nature. La Région subventionne les EPCI qui gèrent les sites.</p>	<p>Des moyens importants sont nécessaires pour gérer ce site (actions de récréation / restauration de milieux).</p> <p>Pour remplir ce besoin : la Région finance l'établissement public régional, Natura 2000 devient un critère de l'attribution de la DGF aux EPCI ; Les instruments européens (LIFE nature...) sont utilisés pour co-financer les postes</p>
<p>Comment évoluent les ressources humaines de l'opérateur (quantitativement et qualitativement) ?</p>		
<p>Les ressources humaines connaissent une évolution légèrement positive (rendu nécessaire par les tâches administratives), grâce à l'implication du CG et du CR dans le financement des postes d'animateurs.</p>	<p>Le besoin de personnel augmente considérablement avec la fonction d'accueil du public (animateurs nature, hôtesse d'accueil...). Une équipe de 5-6 personnes est employée sur le site, dont un mi-temps en charge de la biodiversité. A cela s'ajoutent les emplois créés par les chantiers d'entretien.</p>	<p>La gestion du site demande au maximum 4 à 5 personnes (moins que dans le scénario 2), l'essentiel des travaux d'entretien étant assuré par les agriculteurs. Besoin de compétences pointues en écologie, agronomie, gestion des impacts du tourisme...</p>

<p>Quel est l'état de conservation du site obtenu : par rapport aux enjeux (espèces et habitats) ayant motivé sa désignation ? Par rapport aux nouveaux enjeux et aux nouvelles exigences de la commission européenne ?</p>		
<p>Globalement, la charte et l'écoconditionnalité permettent de maintenir l'existant, mais ne permettent ni la restauration écologique d'habitats, ni de freiner la dégradation lente de la qualité environnementale (pressions extérieures au site non maîtrisées). L'impact est plutôt négatif. Les habitats forestiers sont plutôt bien protégés, mais pas les milieux ouverts, semi-ouverts, et encore moins les zones humides et les habitats aquatiques.</p>	<p>Le site étant considéré comme emblématique, un minimum de conservation est nécessaire. Ce qui se voit est bien entretenu (notamment quelques milieux ouverts, pour le paysage), le reste moins bien. Les impacts de la sur-fréquentation restent difficiles à maîtriser, mais les élus ne souhaitent pas de mesures trop restrictives.</p>	<p>Le site atteint un très bon état de conservation. La seule inconnue réside dans les impacts du changement climatique.</p>
<p>Comment évoluent les activités économiques dans le site : interdiction d'activités (carrières), création d'emplois et opportunités positives, modification des données économiques de certaines activités (tourisme, agriculture, forêt) ?</p>		
<p>L'agriculture régresse (déprise...), le tourisme augmente modérément, la situation de la sylviculture est incertaine (les conditions d'exploitation sont peut-être difficiles pour un développement de la filière bois-énergie).</p>	<p>Les fonctions agricoles et forestières disparaissent, au profit d'activités essentiellement récréatives et paysagères.</p>	<p>L'occupation humaine du site tend plutôt à augmenter, mais ces activités sont totalement intégrées.</p>
<p>Quels sont les facteurs d'incertitude empêchant, pour chaque scénario, de tirer des conclusions pour le site ?</p>		
<p>ND</p>	<p>La capacité de l'Etat à faire appliquer la réglementation dans un contexte de désengagement financier est problématique et incertaine dans ce scénario La capacité de mobilisation des associations et fondations privées dans la conservation du site est également incertaine</p>	<p>ND</p>
<p>Eléments de conclusion pour chaque scénario ?</p>		
<p>Ce scénario est globalement jugé insatisfaisant pour le site du Lison. Il conduit à faire un choix en 2020 : soit une révision des objectifs de Natura 2000, revus à la baisse, notamment sur la préservation des habitats ouverts soit une révision des dispositifs d'application, pour plus d'efficacité</p>	<p>Ce scénario n'est pas catastrophique pour le site du Lison. Son impact sur la conservation dépend de la prise de conscience par les collectivités locales des enjeux de préservation de la biodiversité, par rapport notamment aux enjeux paysagers et touristiques. Ce scénario serait beaucoup plus préoccupant pour d'autres sites jugés non emblématiques. Le scénario pose également un problème de coordination du réseau (à quelle échelle, par qui ? quel contrôle et quelles procédures ?)</p>	<p>Ce scénario, très positif pour la conservation, pose cependant des questions : quelle maîtrise des prix du foncier ? Risque de dissuader certaines activités ? comment organiser/ contrôler le retour des agriculteurs sur le site ? quelle acceptation locale des différents échelons de décision, et notamment de l'omniprésence de l'Europe ?</p>

VI.2. Les marais de l'Erdre

Le site des marais de l'Erdre est apparu, lors de l'examen par le groupe de prospective, beaucoup plus déterminé par des enjeux locaux que le site du Lison. Les scénarios nationaux impliquaient rarement une tendance nette pour le site, d'autant moins que ce site est diversifié, sur le plan des usages comme des acteurs impliqués. Ceci souligne la difficulté méthodologique à faire de la prospective à la fois sur du long terme et sur une échelle locale (complexification par ajout de facteurs locaux).

Il n'a donc pas paru possible de produire la même restitution, utilisant le tableau fourni, que dans le cas précédent. Il est intéressant de constater sur un plan méthodologique qu'une lecture de ce tableau en ligne (comparaison des scénarios pour une même question) plutôt qu'en colonne (analyse de l'ensemble des scénarios, successivement), a produit des résultats différents.

■ Statut du site et acteurs

Dans tous les scénarios, le site reste un site important du réseau Natura 2000. Il combine une protection réglementaire et une protection contractuelle ;

- La DIREN est plus en retrait dans le scénario 2 (elle n'arbitre plus), alors que dans le scénario 3 elle devient un acteur moteur (plus de moyens) ;
- Le rôle de la Région est le plus important dans le scénario 2 ;
- En terme de périmètre, un élargissement du site serait probable dans le scénario 3. Les études d'incidences conduites permettent notamment de mieux connaître les bordures du site et ses richesses, et de préparer une éventuelle extension ;
- Une innovation institutionnelle possible dans les scénarios 2 et 3 serait la création d'un conservatoire régionale des espaces naturels (agence d'acquisition foncière). A défaut, cette fonction pourrait être remplie par le conservatoire du littoral dans le scénario 1. La résolution de certains problèmes du site passe par la maîtrise foncière.

■ Enjeux et activités

L'agriculture suit une tendance à la déprise, sur le site et dans ses alentours. Le principal enjeu pour les marais de l'Erdre réside dans la mise en place d'une politique agricole et d'une politique de l'eau de bassin versant :

- Le scénario 1 pose la question des moyens limités de la PAC pour construire cette politique ;
- Dans le scénario 2, la disparition de la PAC et de l'agriculture extensive rend encore plus problématique cette approche de bassin versant (un seul agriculteur sur le site en 2020), et il n'est pas certain que les impacts de l'agriculture sur l'environnement diminueraient (intensification par le maraîchage aux alentours notamment). Les milieux aquatiques se fermentaient (fin de l'entretien des ouvrages hydrauliques). Il semble difficile d'envisager des outils de politique agricole propres aux Régions ;
- Le scénario 3 offre beaucoup plus de possibilités.

Parmi les nouveaux enjeux, on note :

- La question de la construction d'infrastructures (projets de route, de ponts) se pose dans les trois scénarios, mais le scénario 3 semble donner plus d'arguments pour en limiter les impacts ou les empêcher ;
- la lutte contre la Jussie pose des problèmes de financement dans le scénario 1, de motivation des collectivités locales dans le scénario 2, bien que des opportunités existent de relancer la gestion hydraulique nécessaire à cette lutte, ainsi que des problèmes de permanence des financements européens (comment pérenniser des financements pour une intervention récurrente ?) ;
- La gestion de l'eau, avec un projet de captage d'eau potable pour l'agglomération de Nantes (plus probable dans le scénario 2), et de développement de l'irrigation pour le maraîchage (sans doute plus facile à contrôler par une intervention nationale ou européenne) ;
- La gestion des niveaux d'eau sur l'Erdre : le scénario 2 offre de bonnes possibilités de négociation locales, et permet moins de résistance aux lobbies régionaux. Le scénario 3 permet moins de réactivité et de concertation, mais plus d'arbitrage ;
- Dans les trois cas, on se dirigerait vers une réglementation, des compensations écologiques, ou un arrêt de l'exploitation de la tourbe sur le site ;
- Globalement, le scénario 2 offre de bonnes possibilités de dialogue et de concertation locale, et devrait faciliter l'adoption d'outils comme les SAGE ou la création d'une structure de gestion du bassin versant.

■ Structure et mode de gestion

Les trois scénarios poussent à la création d'une structure de bassin versant (l'opérateur actuel pourrait devenir cette structure). Cette création semble la plus probable dans le scénario 2, en raison du poids

du Conseil régional et de l'effacement des communes devant les EPCI (meilleure cohérence de l'action locale).

Dans le scénario 2, la collaboration entre sites resterait surtout régionale, alors que dans le scénario 3, une connectivité écologique à l'échelle de la Loire pourrait être recherchée (rapprochement avec l'Agence de l'Eau, suivi écologique commun entre sites).

■ Financements et moyens humains

- Le scénario 1 pose des problèmes évidents de financement de la mise en œuvre du DOCOB, mais aussi de coordination / mutualisation des sources de financement, l'opérateur risquant d'être débordé par le montage de dossiers (lourdeur administrative). La diversité des financements est optimale dans ce scénario, mais ils sont peu abondants et difficiles à coordonner. Il y a un risque clair de blocage et de démobilitation ;
- Le scénario 2 offre des opportunités de financements régionaux. Mais se pose alors la question des arbitrages régionaux : quelle place pour la biodiversité ? quelle priorité pour le site par rapport à d'autres sites ? Les contributions du privé (compensations financières à l'exploitation de la tourbe...) pourraient se développer ;
- le scénario 3 pose des questions d'accès et de pérennisation des financements européens, notamment pour le financement des postes, si ceux-ci sont financés sur projets. D'autant plus que le besoin d'expertise écologique serait plus important.

■ Synthèse

- Le scénario 1, tendanciel, pose des questions de mise en œuvre et de financement, et donc de conservation, avec une dégradation tendancielle des milieux aquatiques ;
- Le scénario 2 est celui de la réactivité locale, avec des impacts assez positifs, mais des questions d'arbitrage et de cohérence interrégionale et nationale de Natura 2000 ;
- Le scénario 3 est celui d'une homogénéité et d'une cohérence de l'approche de Natura 2000, avec cependant moins de réactivité.

VII. Conclusion de la troisième partie

QUELQUES ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LE RESEAU NATURA 2000 ?

Ce travail a permis d'élaborer des scénarios prospectifs pour les deux sites d'étude, avec une méthode « à étage » relativement complexe, surtout dans le temps imparti : analyse des facteurs d'évolution, élaboration des trames de trois scénarios nationaux, déclinaison de ces scénarios au plan local. Cette méthode nous a paru la seule susceptible de prendre en compte la diversité des facteurs internationaux, européens, nationaux et locaux qui influent sur l'avenir du réseau.

Chaque étape de ce travail a produit des résultats propres, qui sont exposés tout au long de ce document. Ce travail permet aussi de tirer quelques débuts d'enseignement pour le réseau Natura 2000 en France.

■ La situation actuelle est périlleuse

La situation actuelle de Natura 2000 ne semble pas optimale, pour plusieurs raisons :

- Le réseau semble sous la menace plus ou moins réelle et à plus ou moins longue échéance d'une évaluation sanction de la Commission européenne, qui pourrait remettre en cause le mode d'application des directives qui a été choisi. C'est un facteur d'insécurité pour le réseau ;
- Après un mauvais départ (levée de boucliers contre Natura 2000 dans les années 1990), le dispositif semble avoir réussi à s'installer dans le paysage français, et à engendrer des dynamiques très positives, comme l'implication des collectivités locales dans la protection de la nature. Pourtant, cette situation pourrait ne pas durer. Après l'élaboration des DOCOB, qui a engendré beaucoup de dialogue, de concertation et de sensibilisation, beaucoup de sites doivent en effet trouver un « régime de croisière » : mise en œuvre des actions, transformation des comités de pilotage en comités de suivi... Cette étape est relativement périlleuse, en raison de la faiblesse des financements et des lourdeurs administratives dans la mise en œuvre des contrats (qui semblent la principale difficulté rencontrée par les opérateurs). Le risque de décevoir les promesses des DOCOB et de démotiver les acteurs locaux est réel ;
- Le périmètre des sites ne permet pas de contrôler les évolutions écologiques extérieures, notamment pour la qualité de l'eau, centrale pour les sites étudiés. Une opportunité d'influer sur ce contexte est offerte par l'évaluation des incidences, mais il n'est pas certain qu'elle soit suffisante. Les SAGE, d'autres réflexions sur les bassins versants ou une réflexion sur les périmètres constituent d'autres pistes. Agir sur le contexte, sur l'environnement immédiat des

sites, est une nécessité : ceci suppose de développer la connectivité écologique entre les sites, mais aussi de poursuivre l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles ;

- A cette contrainte liée au contexte écologique extérieur s'ajoutent les difficultés à conserver la liste rigide d'habitats qui ont motivé la désignation des sites : en dépit de la succession écologique naturelle et des évolutions socio-économiques, les deux sites sont obligés de mettre en œuvre des actions récurrentes de maintien des milieux ouverts, qui posent problème dans le scénario tendanciel.

■ La décentralisation et l'implication des collectivités locales ont ouvert des pistes...

Ce travail a montré le poids marquant des facteurs locaux (diversité des situations locales) dans l'avenir des sites. Natura 2000 a permis la montée en puissance des collectivités locales dans la gestion de la nature, avec notamment la participation des élus locaux aux comités de pilotage.

Cette évolution, jugée très positivement par les participants au groupe de prospective, ouvre des perspectives en terme de financement, mais aussi d'appropriation locale de la biodiversité. Elle semble permettre une bonne réactivité du dispositif, c'est-à-dire une capacité à s'adapter à un contexte changeant, à prendre en compte la diversité des situations locales, ou à initier des évolutions/innovations institutionnelles.

■ ... qui posent autant de questions

Le poids vraisemblablement croissant des collectivités locales (et d'abord les EPCI) dans Natura 2000 pose cependant des questions :

- Quelle sera la priorité donnée localement à la biodiversité, par rapport à des objectifs d'aménagement (amélioration du réseau routier, nouvelles lignes de train...), ou de développement économique (développement touristique notamment) ? ;
- Comment développer l'expertise scientifique locale (chargés de mission, associations naturalistes) ? ;
- Quelle capacité d'arbitrage des collectivités locales face à des enjeux conflictuels ? quelle résistance à des lobbies régionaux (par exemple face à des enjeux de création d'emplois : cas de l'irrigation et de l'exploitation de la tourbe sur le site de l'Erdre) ? ;

- Quelle cohérence nationale et quel contrôle de l'Etat sur le respect des objectifs de la directive Habitat, dans un contexte de désengagement ? Se dirigerait-on, dans le cas d'un scénario de décentralisation poussée, vers une mise en œuvre de Natura 2000 par les Régions, ces régions étant chargées de l'évaluation du respect des objectifs auprès de la commission européenne ?

■ Protection réglementaire ou contractuelle ?

L'implication des collectivités locales pose aussi la question de la place des protections réglementaires dans la configuration future du réseau Natura 2000.

La contractualisation est lourde, et la réglementation difficile à imposer et à faire respecter : l'avenir de Natura 2000 semble cadré par ces deux contraintes. Si l'approche contractuelle et la concertation ont incontestablement donné des résultats en terme de méthode et de sensibilisation, leur efficacité reste à prouver, en l'absence d'une évaluation de l'état de conservation des habitats. Un certain nombre de participants au groupe ont témoigné leur scepticisme sur la capacité de cette approche contractuelle à répondre à tous les enjeux, alors que d'autres « y croient », et pense qu'il faut pousser sa logique à son terme.

Plusieurs options sont possibles :

- Le maintien de cette approche contractuelle, qui pose la question des financements correspondants (ceux-ci ne semblent pouvoir venir que de l'Europe et de la PAC, et dans une moindre mesure des collectivités locales) ;
- L'utilisation des instruments réglementaires existants (arrêtés de biotope, réserves naturelles), pour les situations difficiles, avec cependant des questions sur la capacité à imposer ces réglementations dans un contexte de décentralisation ;
- La création d'instruments réglementaires ad hoc (idée qui ne semble pas aller dans le sens des tendances actuelles) ;
- Une différenciation croissante entre les sites, certains devenant des espaces protégés réglementairement, d'autres étant gérés contractuellement, comme suggéré par le scénario 2. Cette option fait sans doute une distinction trop brutale entre les sites.

■ Quelle place pour l'Etat en 2020 ?

L'analyse du rôle de l'Etat dans la mise en œuvre de Natura 2000 est présente tout au long de ce document.

Plusieurs enseignements ressortent cependant :

- l'Etat restera vraisemblablement dans une situation d'intermédiaire, traduisant les exigences des directives européennes en objectifs de gestion, et répondant aux demandes des opérateurs et acteurs locaux ;
- Suivant les scénarios, sa place est plus ou moins confortable : relativement confortée (mais pas centrale) dans le scénario « Europe et nature », en raison des financements disponibles et d'une priorité donnée à la biodiversité, plus tendue dans le scénario tendanciel, relativement annexe dans le scénario de décentralisation poussée ;
- Il semble exister un seuil d'engagement (notamment financier) qui permette à l'Etat de pouvoir exercer ses prérogatives et d'influer sur la gestion des sites, en deçà duquel son intervention et sa capacité à être écouté deviennent plus problématiques.

■ Quels prolongements possibles ?

A différentes échelles de temps (10-15 ans pour les questions économiques et institutionnelles, plus longue pour les évolutions naturelles), la prospective semble montrer son utilité pour aider le dispositif national Natura 2000 à s'adapter à un contexte changeant – par exemple dans la perspective du changement climatique ou de l'évolution de la PAC- mais aussi à anticiper des évolutions porteuses de risques – dont une « panne » des financements susceptible de décourager les dynamiques engagées.

Ce travail a permis de tester des méthodes et de produire des résultats d'ordre plutôt qualitatifs. On peut cependant souligner quelques perspectives d'amélioration :

- Le besoin de produire des résultats quantitatifs, par exemple en matière de surfaces contractualisables/ contractualisées, de financements ou de ressources humaines (chez les opérateurs et dans les DIREN);
- Le besoin de consacrer plus de temps à la déclinaison locale des scénarios, conduite ici en une demi-journée, en s'appuyant notamment sur des données rétrospectives sur la gestion des sites étudiés. Le choix des sites est ici déterminant, et un travail sur des sites ayant déjà plus de recul dans la mise en œuvre du DOCOB aurait des chances de produire des résultats plus précis ;

- Le besoin d'une prospective plus centrée sur les habitats et les espèces d'intérêt communautaires notamment prioritaires : ce travail avait d'abord pour objectif d'analyser les implications économiques et institutionnelles de différentes configurations de gestion. Un autre travail, centré sur l'état de conservation des habitats et espèces, selon différents scénarios, permettrait de faire porter la prospective sur le respect ou non des objectifs des directives Habitat et Oiseaux. En effet, ces habitats connaissent des évolutions très contrastées et divergentes : plutôt positives pour les habitats forestiers, préoccupantes pour les habitats aquatiques, franchement négatifs pour les milieux ouverts.

Dans l'éventualité d'un prolongement de ce travail, nous recommanderions donc :

- D'approfondir la mise au point de scénarios nationaux en faisant précéder le travail de prospective d'une enquête nationale auprès des opérateurs Natura 2000, afin de collecter des données qui font défaut pour tout travail de projection : ressources humaines de l'opérateur, nombre, type de contrats et surfaces, financements et répartition de ces financements, composition des comités de suivi...
- De centrer la prospective de sites précis sur l'état de conservation des espèces et habitats, avec ici aussi une démarche « en étage » : repérage des pressions environnementales et autres tendances affectant chaque grande catégorie d'habitat au niveau national, puis examen des différents habitats présents sur le site, pour évaluer leur état de conservation. Ce travail devrait être précédé d'une réflexion méthodologique associant spécialistes de la prospective et experts naturalistes (écologues, ornithologues...).

SYNTHESE DES RESULTATS DE L'EVALUATION

Dans la suite de l'analyse économique et institutionnelle et du travail prospectif, il paraît important de souligner le poids des procédures dans la mise en place de la politique Natura 2000 en France. En effet, ce facteur est considéré comme un frein par les acteurs et se traduit dans les faits notamment par un faible pourcentage de contrats signés sur l'ensemble des superficies contractualisables. Ce pourcentage peut également s'expliquer par le manque de visibilité des fonds alloués par le gouvernement aux politiques de protection de la nature et notamment de Natura 2000.

Les analyses institutionnelle, économique et conjointe ont montré la part croissante que prenaient les collectivités locales dans la gestion des sites, tant en terme d'animation que de contractualisation. Ces initiatives sont à souligner. Elles peuvent ouvrir la voie vers une nouvelle gestion des espaces naturels. L'étude a permis de révéler les procédures de participations citoyennes mises en place lors de l'élaboration des documents d'objectifs et qui se perpétuent de manière parfois moins marquée lors de sa réalisation. L'élaboration du DOCOB a permis aux parties prenantes, d'instaurer un dialogue qui était parfois inexistant avant, et à différents acteurs de collaborer sur certains sites. Ainsi, Natura 2000 permet aujourd'hui aux acteurs de s'approprier leurs territoires dans l'objectif d'une gestion plus durable et de se mobiliser en tant que citoyens lors de développements envisageables.

L'étude n'a pas permis de révéler les effets attendus sur la sylviculture, l'agriculture ou le tourisme en terme économique. Cependant les entretiens avec les acteurs laissent, dans le domaine du tourisme, envisager des retombées économiques prochaines. La volonté de l'industrie touristique est de valoriser l'appartenance à un site Natura 2000 et elle espère le développement d'une clientèle à la recherche d'un environnement naturel de qualité.

Dans le domaine de l'agriculture, il apparaît que les évolutions possibles seront fortement dépendantes de la politique agricole commune et que les agriculteurs arbitreront leur choix en matière de protection de la nature en fonction de cette dernière.

Enfin, l'étude montre que, malgré le vif intérêt des personnes interrogées pour la conservation de la nature à proximité ou sur un site Natura 2000, l'existence du programme Natura 2000 pour ces mêmes

personnes, reste largement méconnu. En terme de communication, le premier effort que doit aujourd'hui développer le programme Natura 2000 n'est-il pas d'informer les populations des communes directement concernées par les sites du réseau, et au-delà de faire connaître ce programme au grand public ?

* *

*

LIMITES RENCONTREES ET PISTES DE TRAVAIL POUR LA POURSUITE DE L'EVALUATION

La démarche d'étude entreprise à la demande du MEDD avait pour objectif principal d'élaborer une approche exploratoire du bilan coûts-bénéfices de la protection de la biodiversité sur les sites Natura 2000. Il ne s'agissait pas, néanmoins, d'évaluer les effets sur la biodiversité des sites des actions inscrites dans les DOCOB. Cette évaluation, centrale pour apprécier l'efficacité du programme Natura 2000, est confiée par ailleurs au Muséum National d'Histoire naturelle.

Pour mémoire, nous rappelons ici le cadre donné par l'article 17 de la Directive Habitats de cette évaluation purement écologique qui intervient tous les six ans à compter de 1994.

« Tous les six ans à compter de l'expiration du délai prévu à l'article 23, les États membres établissent un rapport sur l'application des dispositions prises dans le cadre de la présente directive. Ce rapport comprend notamment des informations concernant les mesures de conservation visées à l'article 6 paragraphe 1, ainsi que l'évaluation des incidences de ces mesures sur l'état de conservation des types d'habitats de l'annexe I et des espèces de l'annexe II et les principaux résultats de la surveillance visée à l'article 11. Ce rapport, conforme au modèle établi par le comité, est transmis à la Commission et rendu accessible au public.

La Commission élabore un rapport de synthèse sur la base des rapports visés au paragraphe 1. Ce rapport comporte une évaluation appropriée des progrès réalisés et, en particulier, de la contribution de Natura 2000 à la réalisation des objectifs spécifiés à l'article 3. Le projet de la partie du rapport concernant les informations fournies par un État membre est soumis pour vérification aux autorités de l'État membre concerné. La version définitive du rapport est publiée par la Commission, après avoir été soumise au comité, au plus tard deux ans après la réception des rapports visés au paragraphe 1 et adressée aux États membres, au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social. »

L'objectif visé de la présente évaluation est bien plutôt d'appréhender l'utilité sociale et donc la valeur pour les sociétés locales, de l'intérêt porté aux sites retenus pour leur biodiversité. On peut, pour bien éclairer la perspective, rappeler le point de vue de la Commission européenne.

« Avec l'achèvement de l'établissement du réseau Natura 2000, la gestion des sites désignés va devenir l'action prioritaire pour la protection de la biodiversité au sein de l'UE. Cette perspective requiert un financement qui soit suffisant pour assurer que Natura 2000 remplisse les objectifs fixés et qui soit adapté aux spécificités locales. La Commission estime que le réseau peut apporter des avantages non négligeables, tant d'ordre économique (développement des services liés aux écosystèmes, fourniture de denrées alimentaires et de produits du bois, activités liées au site, telles que le tourisme, etc.) que d'ordre social (diversification des possibilités d'emploi, renforcement de la stabilité du tissu social, amélioration des conditions de vie, sauvegarde du patrimoine, etc.). Elle considère néanmoins que les besoins financiers vont être importants, que ce soit au niveau des actions de conservation des sites désignés (actions ponctuelles, de type investissement, ou s'étendant sur de longues périodes, telles que la surveillance du site), ou au niveau des incidences sur les activités économiques (baisse du prix des terrains, agriculture, pêche, transports, construction, activités minières ou sylvicoles, etc.). »²³

La direction donnée à ce travail procède directement de la voie esquissée dans cette communication. Le coût de la protection de la biodiversité est élevé tant au regard des actions d'entretien et de protection à conduire sur les sites qu'en raison des contraintes nouvelles qu'elle peut engendrer. Il convient donc de mettre en balance les avantages « d'ordre économique » et « d'ordre social » qui résultent de la mise en œuvre très concrète d'un programme de développement durable sur les sites. Dans la première partie de la démarche, nous avons tenté de cerner le bilan « économique » en établissant, en premier lieu, le coût de réalisation actuel des actions prévues par les DOCOB et, en second lieu, en cherchant à identifier les impacts économiques de l'intégration de ces trois sites au réseau Natura 2000. La seconde partie du travail a consisté à évaluer la « valeur sociale » que la population française attache à la protection de la biodiversité, en se focalisant sur l'un des sites étudiés sur lequel le point de vue des populations riveraines a été recueilli, au travers d'une enquête. Enfin, sachant que la mobilisation budgétaire de l'Etat est actuellement insuffisante pour réaliser les programmes établis par les DOCOB, l'étude a été complétée par une réflexion prospective dont l'objectif est d'éclairer les différentes voies que pourrait emprunter la gestion des sites au cours des quinze ans à venir en fonction du degré de mobilisation de l'Europe, de l'Etat français et des collectivités territoriales.

La première partie du travail met en lumière les difficultés de la construction d'un bilan coûts-bénéfices à l'échelle de chaque site. Sur le volet même des dépenses, il s'avère difficile d'établir un état complet des financements engagés et des emplois mobilisés. Au delà des coûts bien identifiés de l'animation du programme et des quelques chantiers d'entretien entrepris (chantiers d'arrachage des plantes envahissantes par exemple), les actions qui résultent de financements croisés (agriculture, sylviculture, qualité de l'eau...) ou d'initiatives plus ponctuelles des collectivités locales, sont difficilement comptabilisables. De plus, à cette difficulté somme toute habituelle dans l'évaluation des politiques

²³ Communication du 15 juillet 2004 de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant le financement de Natura 2000 [Non publiée au Journal officiel].

publiques, s'ajoute une dimension plus spécifique à Natura 2000. Il est bon de rappeler que la gestion de la nature s'inscrit dans un temps long, bien supérieur à la durée des programmes en cours, et consiste souvent à ne rien faire, ou à laisser faire les processus naturels à l'intérieur d'un périmètre. Il est donc nécessaire que l'évaluation d'un site établisse si l'absence d'actions n'est pas, en soi, un résultat positif. Dans le même ordre d'idée, il n'est pas automatique que le nombre de contrats Natura 2000 ou le nombre de CAD soient le meilleur critère d'appréciation de la dynamique locale de protection de la biodiversité. La mise en place toute récente d'un nouvel outil sans doute plus souple que sont les chartes Natura 2000 et qui ne prévoit pas de rémunération spécifique est également à étudier. Dès lors, on comprend que la partie du travail consistant à dresser le bilan des coûts de la mise en œuvre des actions sur les sites depuis 3 ans, se soit révélée bien plus délicate que prévu.

La difficulté est encore plus grande pour la partie bénéfices, mais elle est sans surprise compte tenu du degré de réalisation actuel des programmes sur les sites étudiés, qui sont clairement bridés par la faiblesse des budgets qui ont été engagés à ce jour.

Les trois approches de ce travail livrent, chacune, des conclusions propres, présentées à la fin de chaque partie du rapport. Nous ne développons ici que les conclusions méthodologiques générales qu'il convient de retenir dans la perspective de la poursuite de l'évaluation sur d'autres sites Natura 2000.

Le point de départ du raisonnement évaluatif se trouve, logiquement, dans le document d'objectifs, le DOCOB, qui intègre un diagnostic socio économique du territoire dans lequel se situe(nt) le(les) site(s). Dans cet esprit, les recommandations concernant l'élaboration des nouveaux DOCOB devraient insister sur la nécessité de développer une grille de lecture plus analytique et plus systématique des usages du territoire, tant économiques que sociaux. Cette grille de lecture socio économique doit permettre, au moment où l'on se préoccupe d'évaluer le programme, de fonder le raisonnement d'une analyse coûts-bénéfices adaptée au territoire local (au sens de la zone géographique pertinente permettant de cerner les activités qui ont un effet sur le ou les périmètres du site). Il importe, en particulier, que ce schéma d'analyse offre un cadre pour l'évaluation des incidences des projets d'aménagement et d'activités qui, à l'intérieur ou à proximité d'un site, sont susceptibles d'être contraints par le programme Natura 2000. L'analyse des incidences est l'un des registres les plus importants de l'évaluation d'un site dans la mesure où elle conduit à dresser un bilan qui confronte le coût des contraintes pour la collectivité (locale et régionale) et l'évaluation des bénéfices pour le site. Parce qu'elle oblige à mettre en balance des dimensions qui ne sont pas directement comparables – impacts économiques d'un côté, bénéfices écologiques de l'autre – elle requiert un raisonnement coûts-bénéfices spécifique.

L'une des dimensions le plus souvent mise en avant est celle de l'emploi : dans quelle mesure le développement du programme Natura 2000 est-il générateur d'emplois directs, à travers la gestion du site et les travaux d'entretien, et indirects, par le biais des activités induites ? dans quelle mesure, aussi, les contraintes imposées limitent le développement d'activités voire détruisent des emplois ? Pour répondre à ces questions, il faut pouvoir s'appuyer sur la quantification de l'emploi public (institutions gestionnaires), associatif (opérateurs des actions) et des entreprises diverses intervenant sur le site. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que l'évaluation des programmes Natura 2000 exige de se placer du point de vue des bénéfices pour la Nature et non du seul point de vue de l'emploi local. Le site des marais de l'Erdre offre un exemple éclairant de la différence de perspective : si l'on adopte le regard habituel sur l'emploi, le programme Natura 2000 a des chances de contraindre le renouvellement de l'autorisation d'exploitation des tourbières et de conduire à une perte d'emplois sur le site; mais si l'on se place du point de vue du bilan pour la biodiversité, l'arrêt de la production de tourbe est un bénéfice pour l'intérêt public.

L'évaluation principale doit établir un bilan coûts-bénéfices du point de vue de la nature, en intégrant le montant des compensations apportées aux activités économiques contraintes par la gestion de la biodiversité : en ce sens les contrats CAD participent du principe de compensation consentis pour obtenir un gain sur la qualité des habitats.

Par rapport à ce bilan, l'approche coûts-bénéfices du point de vue du développement local ne peut être qu'une approche complémentaire. Elle consiste à renverser le raisonnement en inscrivant en passif les contraintes engendrées par la gestion des habitats et, en actifs, les bénéfices pour la société locale : image de marque pour le tourisme vert, développement de productions d'agriculture biologique, réévaluation du prix du foncier, attractivité résidentielle... Sur les trois sites étudiés, les bénéfices économiques sont pour le moment difficilement quantifiables ce qui ne signifie en aucune manière que le bénéfice pour la biodiversité est également négligeable.

On comprend mieux, dès lors, l'importance de la démarche de l'enquête auprès de la population environnante. Indépendamment des bénéfices économiques directs et indirects, le questionnement des populations concernées par les sites (riverains, usagers) permet d'éclairer deux dimensions : l'importance accordée à la valeur écologique d'un site, la valeur reconnue au programme de conservation de la biodiversité. Par des méthodes comme celle de l'analyse conjointe, mobilisée dans ce travail, il est possible d'évaluer, par le biais d'arbitrages intégrant une échelle d'appréciation financière, le consentement à payer des citoyens pour les actions de protection que promeut Natura 2000. Cette analyse n'a pas pour but de compléter une évaluation des bénéfices économiques, mais de

valoriser l'utilité sociale du dispositif de manière à donner à la conservation de la biodiversité une traduction monétaire partagée par la majorité de la population.

Enfin, pour donner à la démarche d'évaluation une perspective dynamique, la dimension prospective est particulièrement utile. Il est possible, en effet, de décliner au niveau local, pour chaque site Natura 2000, les tendances qui ont été formalisées, selon trois grands scénarios, par le collège d'experts réunis dans le cadre de ce travail. C'est en inscrivant le bilan évaluatif, par nature rétrospectif, dans une vision prospective qui tienne compte des évolutions que l'on peut anticiper concernant les cadres réglementaires, les financements et les procédures de gestion des sites, que l'on peut réellement cerner les conditions qui sont incontournables pour que le programme Natura 2000 atteigne ses objectifs.

Pour finir, il reste à insister sur le choix des sites qui permettraient d'approfondir la démarche d'évaluation engagée dans ce travail. Si une nouvelle série de sites doit être retenue, il serait souhaitable d'opter pour une diversité de configurations : des sites dans lesquels la nature est censée évoluée d'elle même sans beaucoup d'interventions ; des sites associés à des PNR dans lesquels la dynamique de développement local est active ; des sites périurbains, tels les marais de l'Erdre, contraints par les extensions résidentielles et d'infrastructures ; etc. Et pour guider ces choix, il est bon d'ajouter une autre condition : la démarche évaluative est d'autant plus efficace et aboutie qu'elle est souhaitée et attendue par les gestionnaires directement concernés. Si elle n'est qu'un exercice d'experts, l'évaluation rate son principal objectif : apporter aux acteurs engagés dans Natura 2000 une grille de lecture partagée qui fixe le cap de leurs actions.