



Inspection  
générale de  
l'environnement

n° 2005/50771

Inspection  
générale des  
affaires sociales

n°IGAS 2005-178

Conseil général  
des mines

n°CGM/15/2005

Conseil général  
des ponts et  
chaussées

n°CGPC 2005-  
0431-01

Conseil général  
du génie rural  
des eaux et des  
forêts

n°CGGREF 2355

## Mission d'audit de modernisation

# Rapport

## sur Natura 2000

Etabli par

**Michel  
BADRE**

Inspection  
générale de  
l'environnement

**Daniel  
LEJEUNE**

Inspection  
générale des  
affaires sociales

**François  
BARATIN**

Conseil général  
des mines

**Dominique  
BIDOU**

Conseil général  
des ponts et  
chaussées

**Jean-Marie-  
BOURGAU**

Conseil général  
du génie rural des  
eaux et des forêts

**Gérard  
CRAVERO**

Conseil général  
du génie rural des  
eaux et des forêts

- Janvier 2006 -

## SOMMAIRE

<i>Introduction</i>	<hr/> 1
<i>Résumé des préconisations</i>	<hr/> 2
<i>Méthodologie</i>	<hr/> 4
1. <i>Désignation des sites</i>	<hr/> 5
1.1 Problématique générale	<hr/> 5
1.2 Objectif du MEDD	<hr/> 5
1.3 Risques	<hr/> 6
1.4 Analyse de la situation par la mission	<hr/> 6
1.5 Préconisations	<hr/> 7
2 <i>Elaboration des documents d'objectif</i>	<hr/> 9
2.1 Problématique générale	<hr/> 9
2.2 Objectifs du MEDD	<hr/> 9
2.3 Risques	<hr/> 10
2.4 Analyse de la situation par la mission	<hr/> 10
2.5 Préconisations	<hr/> 11
3 <i>Charte Natura 2000</i>	<hr/> 12
3.1 Problématique générale	<hr/> 12
3.2 Objectifs du MEDD	<hr/> 12
3.3 Risques	<hr/> 12
3.4 Analyse de la situation par la mission	<hr/> 12
3.5 Préconisations	<hr/> 13
4 <i>Animation, pilotage des contrats et de la gestion des sites</i>	<hr/> 14
4.1 Problématique générale	<hr/> 14
4.2 Objectifs du MEDD	<hr/> 14
4.3 Risques	<hr/> 14
4.4 Analyse de la situation par la mission	<hr/> 15
4.5 Préconisations	<hr/> 15
5 <i>Financement de la mise en œuvre des DOCOB en zones agricoles</i>	<hr/> 16
5.1 Problématique générale	<hr/> 16
5.2 Objectifs de l'Etat ( MEDD et MAP)	<hr/> 17
5.3 Risques	<hr/> 17
5.4 Analyse de la situation par la mission	<hr/> 17
5.5 Préconisations	<hr/> 18
6 <i>Financement de la mise en œuvre des DOCOB en zones non agricoles</i>	<hr/> 19
6.1 Problématique générale	<hr/> 19

6.2	<b>Objectifs du MEDD</b>	19
6.3	<b>Risques</b>	19
6.4	<b>Analyse de la situation par la mission</b>	20
6.5	<b>Préconisations</b>	20
7	<b>Contrôle des mesures mises en œuvre</b>	21
7.1	<b>Problématique générale</b>	21
7.2	<b>Objectifs du MEDD</b>	21
7.3	<b>Risques</b>	21
7.4	<b>Analyse de la situation par la mission</b>	21
7.5	<b>Préconisations</b>	21
8	<b>Conditionnalité des aides à la production agricole</b>	22
8.1	<b>Problématique générale</b>	22
8.2	<b>Objectif de l'Etat ( MEDD et MAP)</b>	22
8.3	<b>Risques</b>	22
8.4	<b>Analyse de la situation par la mission</b>	22
8.5	<b>Préconisations</b>	23
9	<b>Cohérence croisée des politiques (évaluation des incidences)</b>	24
9.1	<b>Problématique générale</b>	24
9.2	<b>Objectifs du MEDD</b>	24
9.3	<b>Risques</b>	24
9.4	<b>Analyse de la situation par la mission</b>	24
9.5	<b>Préconisations</b>	24
10	<b>Evaluation technique du réseau (état des lieux 2007 et suivi)</b>	25
10.1	<b>Problématique générale</b>	25
10.2	<b>Objectifs du MEDD</b>	25
10.3	<b>Risques</b>	25
10.4	<b>Analyse de la situation par la mission</b>	25
10.5	<b>Préconisations</b>	26
11	<b>Pilotage du programme</b>	27
11.1	<b>Problématique générale</b>	27
11.2	<b>Objectifs du MEDD</b>	27
11.3	<b>Risques</b>	27
11.4	<b>Analyse de la situation par la mission</b>	27
11.5	<b>Préconisations</b>	27
12	<b>Liste des préconisations</b>	29
	<b>Annexes</b>	33
	<b>Annexe 1 : note de cadrage de la mission</b>	33

<b>Annexe 2 : textes applicables</b>	<b>35</b>
<b>Annexe 3 : Natura 2000 et emploi</b>	<b>43</b>
<b>Annexe 4 : comparaisons internationales</b>	<b>46</b>
<b>Annexe 5 : rôle du Muséum National d'Histoire Naturelle</b>	<b>48</b>
<b>Annexe 6 : liste des sigles et acronymes utilisés</b>	<b>50</b>

## **Introduction**

La présente mission relève de la première vague des audits de réforme de l'Etat, mis en place par la circulaire adressée par le Premier Ministre à tous les ministres le 29 septembre 2005. Le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) a proposé que soit auditée à ce titre la procédure « Natura 2000 », et les objectifs précis de l'audit ont été précisés dans une note de cadrage, jointe en annexe.

Cette procédure est relative à la mise en place en France d'un réseau de sites, dit « réseau Natura 2000 », destiné à améliorer la protection de la biodiversité, en application de deux directives européennes : la directive 79/409/CEE dite « directive oiseaux », et la directive 92/43/CEE dite « directive habitats faune flore ». Cette dernière prévoit la constitution par les états membres d'un réseau de sites correspondant aux objectifs de protection définis par les deux directives. La désignation des sites, les pratiques de gestion, l'évaluation de leur état, les incidences des projets nouveaux sur leur état de conservation, font l'objet de prescriptions particulières.

Ces dispositions ont été transposées en droit français (art L.414-1 à L.414-7 du code de l'environnement). La désignation des sites doit faire l'objet de décisions nationales pour les sites retenus en application de la directive oiseaux, et de décisions européennes, sur proposition nationale, pour les sites retenus au titre de la directive habitats. Pour la mise en œuvre des mesures de gestion, la France a choisi, pour limiter les difficultés politiques évoquées ci-après, de privilégier dans son dispositif de transposition la contractualisation avec les acteurs socio économiques locaux, de préférence à l'obligation réglementaire.

En effet, conçue pour assurer la préservation du bon état du patrimoine naturel, la mise en place du réseau a rapidement suscité l'inquiétude de ceux qui vivent de son usage : agriculteurs, forestiers, chasseurs, etc. La présentation de la démarche, privilégiant les aspects scientifiques et laissant très peu de place aux aspects économiques, et l'engagement d'une réflexion sur le zonage avant toute précision sur les mesures qui seraient prises dans les zones délimitées ont accru ces inquiétudes, et conduit à des blocages importants et durables dans la mise en œuvre des mesures prescrites par les deux directives. Le gouvernement a même dû aller devant la vigueur des oppositions constatées en 1996 jusqu'à prononcer un « moratoire » sur leur application, levé un an après.

D'autres états membres ont aussi connu des difficultés de même nature, à des degrés divers, mais la France se trouve actuellement dans une situation grave de retard et d'insuffisance de mesures prises sur la phase de désignation des sites, qui détermine la suite du processus.

Les deux points d'achoppement majeurs sont actuellement constitués, comme depuis plusieurs années, par le risque de blocage interne de la part des acteurs socio économiques locaux, et le risque de condamnation pour non application des deux directives.

La mission s'est attachée à examiner ces risques pour chaque phase du processus, et à proposer les mesures de nature à les réduire.

## Résumé des préconisations

Après des investigations aussi précises que le permettait le délai imparti, la mission s'est particulièrement penchée sur les moyens de réduire les risques de pénalités financières encourues par la France, si elle ne respectait pas la procédure « Natura 2000 » dans chacun de ses sous-processus. Reposant au départ sur deux directives européennes dont personne ne contestait les objectifs, cette procédure a en effet connu dans leur application concrète des difficultés variées, génératrices d'importants retards. La France se mettrait en situation de risque élevé, tant au plan politique interne qu'au plan juridique (et donc financier) vis-à-vis des instances européennes, si elle ne prenait pas les mesures nécessaires au retour à une situation satisfaisante.

L'ensemble des préconisations de la mission pour réduire ces risques est récapitulé dans le tableau constituant le chapitre 12 du rapport d'audit. Le rapport entre le bénéfice attendu de ces préconisations et leur coût de mise en œuvre est difficile à estimer mais probablement très élevé : il s'agit en effet de mesures destinées à réduire des pénalités futures non connues, mais probables en l'absence d'actions adaptées, et d'un montant potentiellement élevé. Certaines de ces mesures relèvent de l'organisation, et sont donc d'un coût faible. D'autres concernent le dispositif de terrain, et nécessitent que soit assuré un financement pluriannuel suffisant pour atteindre les objectifs de protection des habitats et espèces. A défaut, les risques de pénalités seraient là encore très élevés, et la perte de crédibilité de la France dans le domaine de l'environnement serait majeure.

Seuls sont repris ici les quatre points qui apparaissent les plus importants, aux yeux de la mission.

- ***La désignation des derniers sites du réseau, au nombre d'environ 300***, pour le 30 avril 2006, est le point le plus urgent. La désignation doit être précédée d'une validation scientifique solide, et d'une consultation des collectivités faite par les préfets. Les actions à mener sont connues et engagées, et les moyens existent, à défaut d'être tous en ordre de marche. La mission estime que le pilotage inter-organismes de cette opération à haut risque et sur un délai aussi court doit être sécurisé. Elle préconise la mise en place sans délai, sur instruction ministérielle donnée à tous les responsables concernés, d'une structure temporaire de pilotage de crise réunissant les personnes ayant autorité sur les différents services ou organismes concernés, pour conduire cette opération de quelques mois. En particulier, l'organisation et le pilotage interne de l'expertise des sites par le Muséum National d'Histoire Naturelle, doivent être définis de toute urgence par le directeur général du Muséum, sur instruction du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable confirmant la priorité de cette expertise.
- ***Le dispositif de conditionnalité des aides à la production agricole***, qui va entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006, est très important.  
La mission préconise de tirer dès maintenant les enseignements de la comparaison internationale qui est engagée sur les dispositifs de conditionnalité.  
Elle recommande également de développer rapidement l'intégration cartographique des données sur les habitats et espèces dans le registre parcellaire graphique (de toute façon nécessaire, à terme rapproché).
- ***La mise en place des moyens budgétaires nécessaires à la mise en œuvre des mesures de conservation*** : Ces besoins sont estimés actuellement à environ 300 M€/an en régime permanent après 2010, à répartir entre les financements européens et nationaux selon les principes décrits dans les chapitres 5 et 6 du rapport. L'examen effectué par la mission avec les deux ministères concernés la conduit à préconiser :
  - o de mettre en place un tableau de bord prévisionnel des moyens nécessaires, en fonction des documents d'objectif validés, pour conduire avec une visibilité suffisante la phase de montée en charge, d'ici à 2010 ;

- de réserver sur l'axe 2 du FEADER<sup>1</sup> (et sur les cofinancements nationaux, sur le budget du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche pour les sites agricoles) les fonds nécessaires, année par année : cela semble compatible, pour le FEADER, avec les enveloppes prévisionnelles et les autres besoins éligibles, mais nécessite un pilotage technique attentif et une option politique affirmée pour préserver ces financements ;
  - de mettre en place sur le budget du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable les financements nationaux pour les sites non agricoles, en contrepartie des financements européens du FEADER. A terme, une décentralisation de cette compétence (et des moyens budgétaires correspondants, via la dotation globale de fonctionnement ou la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles) pourrait être proposée au Parlement.
- ***L'évaluation de l'état des habitats et espèces en 2007*** est une opération à fort enjeu écologique et socio-économique pour l'avenir. La mission préconise la mise en place d'un pilotage spécifique pour cette opération, avec une définition claire des responsabilités d'expertise scientifique, et l'association des acteurs socioéconomiques à toute l'opération pour faciliter leur intervention ultérieure dans les actions à mener. La qualité de l'évaluation, et son appropriation par les acteurs locaux, déterminent en effet largement les actions qui pourront ou devront être menées ultérieurement.

De façon plus générale, la mission recommande une coordination interministérielle plus forte, et en particulier la participation effective du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche au pilotage de ce dossier, dans un dispositif formalisé de management de la qualité. La gestion complexe du dossier de la conditionnalité des aides, à partir d'analyses initiales des deux ministères dont il était normal qu'elles diffèrent, est en effet apparue à la mission comme révélatrice d'une nécessité de renforcer le pilotage commun.

Par ailleurs, elle recommande qu'une sensibilisation des principaux acteurs des territoires, à commencer par les administrations de l'Etat, soit développée avec détermination, de manière à ce que les projets susceptibles de modifier les équilibres dans les secteurs protégés intègrent en amont les nécessités de la protection.

Dans le très court délai imparti, la mission n'a pas estimé possible d'actualiser l'évaluation prévisionnelle des besoins en personnel, abordée par une autre mission d'inspection<sup>2</sup> en 2003. La mission préconise de l'actualiser dès le début de 2006 et d'en tirer les enseignements sur les moyens nécessaires, sur la base de la description précise des processus répartis entre les différentes structures nationales ou déconcentrées.

Au-delà de l'audit de la procédure actuelle, qui lui était demandé, la mission s'est interrogée de façon plus prospective sur l'évolution future (et peut-être prochaine) du dispositif européen de protection de la biodiversité. Elle suggère qu'une réflexion soit engagée dès 2006 avec la communauté scientifique, et avec les acteurs socio-économiques, sur une meilleure intégration de la dynamique des évolutions des espèces et habitats, notamment sous l'effet des changements climatiques. Cette réflexion, poursuivie avec la Commission européenne, permettrait à la France de participer, en amont, à une évolution très probable des concepts sous-tendant les prescriptions à venir. De façon plus générale, la mission associe cette recommandation à celle d'une amélioration du dispositif d'évaluation « ex ante » des directives européennes.

---

<sup>1</sup> Fonds européen agricole pour le développement rural

<sup>2</sup> rapport IGE / CGGREF de 2003

## Méthodologie

Le choix de la mission, au vu des questions posées par la lettre de cadrage et du calendrier très serré, a été de s'inspirer des méthodes de management de la qualité ( norme ISO 9001), en se limitant dans la démarche à ce qui était faisable en quelques semaines. Ont ainsi été retenues :

- la démarche simplifiée de cartographie du processus Natura 2000, découpé en sous-processus élémentaires (examinés un par un mais non décrits en détail) ;
- la définition des objectifs de chaque sous-processus, effectuée avec le directeur de projet Natura 2000 de la DNP ;
- l'analyse des risques attachés à chaque sous-processus, phase essentielle compte tenu de la question posée ;
- l'élaboration de recommandations d'amélioration, résultant de l'analyse des risques et des entretiens menés ;
- la recommandation particulière de mise en place d'un dispositif de pilotage directement inspiré des processus d'amélioration continue et de management de la qualité.

Les entretiens ont été limités aux acteurs des administrations centrales les plus directement concernés (DNP du MEDD, DGFAR du MAP), à quelques responsables de services déconcentrés (DIREN et DDAF), et au Muséum national d'histoire naturelle, acteur central dans la validation des actions menées.

Pour faciliter la lecture, chaque phase ou sous-processus fait l'objet ci-après d'un chapitre mentionnant la problématique générale, les objectifs visés, les risques, l'analyse de la situation actuelle telle que la voit la mission, et les préconisations. Celles-ci sont ensuite regroupées dans un tableau général précisant les responsables et les échéances : les actions dont les échéances ne sont pas immédiates sont moins détaillées, et seront donc à préciser après la fin de la présente mission .

Sont regroupées en annexe, outre la note de cadrage de la mission, une note sur les textes applicables, une note sur l'emploi, une note sur les comparaisons internationales en matière de désignation de sites, et une note sur le rôle du Muséum National d'Histoire Naturelle, ainsi qu'une table des sigles et acronymes utilisés.

# 1. Désignation des sites

## 1.1 Problématique générale

En application de l'article 3 de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage (dite ci-après directive habitats, ou DHFF), chaque état membre devait constituer et faire valider par la Commission dans un délai de six ans (donc avant juillet 1998) une liste de sites, délimités sur le terrain, répondant aux critères définis par la directive habitats et la directive 79/409/CEE sur la conservation des oiseaux sauvages (dite ci-après directive oiseaux ou DO). Ces sites constituent ensemble le réseau Natura 2000, composé d'ensembles désignés soit au titre de la directive oiseaux (zones de protection spéciale, ou ZPS), soit au titre de la directive habitats (zones spéciales de conservation, ou ZSC)

A la suite de nombreuses difficultés locales<sup>3</sup> la France a proposé avec beaucoup de retard des listes que la Commission, s'appuyant sur des avis d'experts internationaux réunis en « conférence biogéographique », a jugées insuffisantes.

Après de nombreux rappels et échanges pré-contentieux, la Commission a fait part de ses demandes à la France par plusieurs avis motivés. Elles ont conduit à un accord de principe sur la nécessité de désigner 318 sites s'ajoutant à ceux déjà désignés, conformément au détail donné ci-après (cf. § 1.2).

Un accord politique conclu avec la Commission laisse à la France jusqu'au 30 avril 2006 pour fournir ses propositions de définition exacte des sites retenus, étant entendu qu'une plainte pourrait être déposée à tout moment par la Commission, au vu des manquements constatés.

La procédure de désignation comprend trois phases :

- une proposition locale de périmètre élaborée par le Préfet, en concertation avec les partenaires de terrain concernés
- une consultation formelle des collectivités, sur une durée de deux mois, avant transmission au MEDD
- une validation scientifique au niveau national, au moyen d'une expertise par le MNHN, avant transmission à la Commission

Ces désignations sont effectuées dans un climat politique local variable mais en général méfiant de la part des acteurs locaux (agriculteurs, chasseurs, forestiers, etc.), et dans un climat de défiance certaine de la Commission vis-à-vis des propositions de la France, compte tenu des difficultés passées. **La France est régulièrement désignée dans les baromètres de suivi comme le « moins bon élève » de l'Union européenne sur ce sujet précis.**

## 1.2 Objectif du MEDD

*L'objectif immédiat est de :*

- proposer une délimitation pour 137 « PSIC »<sup>4</sup> (dont 51 extensions de sites existants) et 181 ZPS, d'ici au 30 avril 2006, pour achever le réseau conformément aux engagements du gouvernement devant la Commission,
- limiter les risques de blocages locaux et de contentieux nationaux ou européens ultérieurs, grâce à des procédures de concertation et de validation scientifique solides.

<sup>3</sup> qui ont notamment conduit à un « moratoire » dans l'application de la directive, décidé par le gouvernement en 1995 et maintenu pendant un an, ce qui n'a pas manqué de dégrader sensiblement les relations de la France avec la Commission sur ce sujet

<sup>4</sup> « Propositions de sites d'intérêt communautaire ». Pour les ZPS, celles-ci sont formellement désignées par la Commission

Le MEDD doit pour cela organiser le dispositif de proposition locale, de consultation des collectivités et de validation scientifique. Une circulaire aux préfets du 23 novembre 2004 leur a précisé la nature de la commande. Une relance individuelle des préfets a été faite à mi septembre 2005.

L'expertise scientifique est à faire par le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN), qui est le seul organisme français d'audience internationale reconnu en la matière (cf. annexe 6, relative au rôle du Muséum dans la mise en œuvre de Natura 2000)

Le MEDD doit donc mobiliser les moyens scientifiques et humains du MNHN sur l'expertise des 318 sites à proposer.

### **1.3 Risques**

#### *Le risque de contentieux européen*

La Commission a adressé à la France deux avis motivés (art. 228) en cours, l'un pour insuffisance de désignation des ZSC au titre de la DHFF, l'autre pour insuffisance de désignation des ZPS au titre de la DO.

Les délais de désignation étant dépassés de plus de sept ans, la Commission peut saisir la Cour Européenne de Justice, à tout moment, pour condamnation avec amendes pour la p<sup>é</sup>riode passée et astreintes financières jusqu'à exécution des obligations imposées.

Ce risque de saisine est extrêmement sérieux .

Les pénalités encourues ne sont pas connues, mais pourraient être élevées, selon les critères habituels.

#### *Le risque de contentieux national*

Des recours individuels contre les désignations sont possibles, pouvant conduire à des annulations des décisions de désignation par les tribunaux administratifs. En Alsace, la qualité scientifique des sites appréciée par les préfets a été ainsi jugée insuffisamment fondée par des propriétaires forestiers, qui ont engagé pour ce motif un recours au tribunal administratif (sur la délimitation de ZPS forestières).

Le risque principal réside dans la contestation de la validité scientifique des délimitations des sites, à la suite de redécoupage des périmètres, pour des raisons politiques locales.

### **1.4 Analyse de la situation par la mission**

La France est en situation de risque très élevé, à court terme sur ce point précis. L'enjeu est majeur (pénalités très élevées possibles).

Les seules mesures de nature à réduire le risque consistent à **garantir la qualité scientifique de la délimitation des sites, et la concertation locale, sans pour autant dépasser les délais**

Cela suppose :

- un suivi très strict des procédures mises en œuvre par les préfets (avec leurs services, DIREN et DDAF), en particulier sur le **respect des délais et procédures de consultation**,
- un pilotage serré du travail d'expertise du MNHN, sur la **validité scientifique des délimitations**.

Le point le plus sensible en matière de délimitation concerne les ZPS (application de la directive oiseaux). La Commission a longtemps estimé que l'inventaire des ZICO<sup>5</sup>, validé par elle, devait constituer la base des ZPS, alors que la France propose souvent des ZPS plus restreintes en surface. L'argumentation scientifique sur ce point devra être solidement étayée.

### 1.5 Préconisations

- Mettre en place un dispositif de « gestion de crise », sous le pilotage du MEDD, avec les représentants des ministères concernés (Agriculture, Equipement au titre des infrastructures, Défense au titre des terrains qu'il gère,...) et du MNHN, ayant autorité pour engager leurs structures respectives, pour assurer le pilotage de l'opération d'expertise sur les sites et de validation des propositions, dans le délai strict imparti.
- Assurer au sein de la DNP un suivi par département et par région, avec les DIREN, de l'état d'avancement de la procédure site par site : tenue d'un fichier renseigné en continu par chaque DIREN et remonté à la DNP toutes les semaines jusqu'au 30 avril 2006, mentionnant pour chaque site le degré d'avancement (proposition initiale, consultation des collectivités, proposition du préfet après consultation, transmission au MNHN, avis du MNHN remis, nouvelle proposition, le cas échéant nouvelle consultation).

Pour respecter le délai global du 30 avril 2006,

- o le MNHN devra avoir donné son avis au plus tard pour tous les sites le 15 février 2006, compte tenu du délai de consultation de 2 mois.,
- o Tous les dossiers devaient être remontés au MNHN pour le 15 12 2005. Les dossiers en retard doivent faire l'objet d'un examen individuel avec les préfets et DIREN concernés. Responsables : le directeur de projet Natura 2000 de la DNP, et chaque DIREN
- Organiser l'expertise du MNHN pour faire face à l'urgence:
  - o Organisation et planning de l'équipe d'expertise, en dispositif immédiat de gestion de crise. Si nécessaire face à l'urgence, l'équipe devra pouvoir être complétée par des experts extérieurs au MNHN (ONCFS, ONF, ...)
  - o Tri des sites, au vu de la liste générale, par complexité d'expertise et enjeux (a priori, les sites les plus sensibles sont les ZPS à contours restreints par rapport aux ZICO : expertise ornithologique précise indispensable) : en effet certains sites nécessiteront une expertise complémentaire, éventuellement sur place, ce qui doit pouvoir être anticipé tout en respectant le délai du 15 février.
  - o Procédure de validation par le MNHN et de réception par la DNP, des expertises individuelles de sites .
  - o Le cas échéant, procédure spéciale pour les sites remis en 2<sup>ème</sup> consultation après modification.

Le déroulement de la phase d'expertise par le MNHN doit faire l'objet en urgence d'une description très précise du processus, validée conjointement par le MNHN et la DNP. Ce processus doit s'appuyer sur trois préalables :

- o Une remontée au MNHN de toutes les informations nécessaires à l'expertise, ces informations étant actuellement réparties (pour le cas sensible des ZPS) entre le Muséum, la DNP, les DIREN, la LPO.
- o La mise à disposition de la cellule des personnels spécialisés affectés à cette tâche, après identification de ces personnels et de leur structure d'appartenance. Il semble qu'il s'agisse de 3 ou 4 personnes, à compétence ornithologique (y compris fonctionnement des écosystèmes concernés), pour la durée des expertises (environ 3mois), en sus de ceux déjà dédiés à ces expertises dans l'Unité Mixte de Services du département concerné du Muséum (4,5 ETP, dont 0,5 à compétence ornithologique).

<sup>5</sup> Zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux. L'utilisation des ZICO par la Commission, pour vérifier que les Etats membres ont désignés sur leur territoire les ZPS les plus appropriées, a été validée par la CJCE dans son arrêt du 19 mai 1998, Commission contre Pays-Bas, affaire C 3/96)

- La définition de l'organisation mise en place par le MNHN pour cette tâche : constitution et rattachement hiérarchique de l'équipe à partir des personnels internes du Muséum et le cas échéant des mises à disposition citées ci-dessus.

Une lettre d'alerte de la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable à ses collègues (MAP, Défense, Equipement), aux préfets, au DG du Muséum, doit confirmer l'urgence et le caractère entièrement prioritaire de cette opération, pour les mois à venir. Une lettre semblable doit être adressée aux autres organismes susceptibles de contribuer aux expertises.

- Le SGAE doit être informé en continu (responsable : directeur de projet Natura 2000), pour assurer le respect du calendrier final de transmission à la Commission.

## **2 Elaboration des documents d'objectif**

### **2.1 Problématique générale**

Le document d'objectif (ci-après désigné par DOCOB) est l'outil mis en place par le gouvernement français pour définir dans chaque site les actions permettant d'assurer le bon état de conservation des habitats et espèces.

La Commission n'est donc pas en situation d'en examiner ou valider directement la procédure ou le contenu. En revanche, elle peut vérifier que chaque état membre a bien « établi les mesures de conservation nécessaires impliquant le cas échéant des plans de gestion appropriés... et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées » (art 6 DHFF), l'objet étant toujours d'assurer le bon état de conservation des habitats et espèces.

Le DOCOB est validé par l'autorité administrative (préfet), l'Etat étant responsable du respect des objectifs des deux directives.

Le choix français est de faire élaborer les DOCOB sous le pilotage d'un comité réunissant toutes les parties intéressées, dans une démarche concertée destinée à favoriser ensuite la mise en place de contrats avec les gestionnaires du territoire : **le choix politique du gouvernement français, confirmé à plusieurs reprises depuis 10 ans, est en effet de rechercher la mise en œuvre des mesures de conservation nécessaires par voie contractuelle et non par voie réglementaire.**

Le DOCOB doit comporter un bon état des lieux (description de l'état de conservation initial des habitats), une analyse des enjeux y compris les enjeux socio-économiques des objectifs de conservation, une identification des mesures préconisées et de leurs impacts, avec hiérarchisation des objectifs. Il doit permettre d'établir le cahier des charges des mesures à conduire (MAE, ou autres), et la charte Natura 2000 du site (cf. ci-après, §3)

Actuellement, sur 1650 sites, 850 DOCOB sont engagés, et environ 400 sont en voie d'achèvement. La situation de la France au regard des autres pays européens apparaît ici plutôt bonne, contrairement au cas de la désignation des sites.

### **2.2 Objectifs du MEDD**

*L'objectif est de mettre en place d'ici à la fin 2010 un dispositif piloté d'élaboration et de validation des DOCOB, assurant :*

- *la validité scientifique des options retenues au regard des directives DHFF et DO,*
- *la prise en compte des activités socioéconomiques compatibles avec les caractéristiques du site,*
- *le pilotage technique et financier ultérieur des actions à mener,*
- *et l'optimisation des moyens humains et financiers consacrés à la préservation du site.*

Cet objectif général implique pour la DNP :

- L'élaboration d'un cahier des charges liant le MEDD à la personne morale chargée du pilotage du DOCOB (en principe une collectivité, depuis la loi sur le développement des territoires ruraux, dite loi DTR, de 2005)
- La nécessité d'une grille de validation des DOCOB, comportant une expertise scientifique sur la validité des options proposées, et une évaluation économique de ces options (incidences des mesures préconisées, et coût de leur mise en œuvre). Le but est ici de donner un cadre au dispositif de validation des DOCOB par les préfets, cette procédure engageant ensuite la

responsabilité juridique et financière de l'Etat vis-à-vis des acteurs locaux comme au regard de l'application des directives.

A très court terme, il est indispensable de :

- Faire aboutir d'ici fin 2005 les projets de textes réglementaires sur les DOCOB, leurs comités de pilotage et les Chartes Natura 2000 (suites aux modifications apportées par l'application de la loi DTR),
- Faire l'évaluation des DOCOB existants, établis sans le cadrage de validation évoqué ci-dessus,
- Faire établir (par les opérateurs de ces DOCOB) les projets de charte correspondant aux DOCOB existants (cf. §3 ci-après).

### **2.3 Risques**

Ils sont de plusieurs natures :

- Risque politique interne:
  - o Difficultés de mise en place du comité de pilotage, et de désignation d'une collectivité qui porte le DOCOB (loi DTR).
  - o Conflits entre Etat et les collectivités liés au refus de validation par l'Etat d'un DOCOB jugé insatisfaisant, non élaboré sous son pilotage
- Risque de gouvernance :
  - o Choix d'un mauvais opérateur pour l'élaboration du DOCOB
- Risque contentieux :
  - o Mesures insuffisantes ou inadaptées par rapport à l'objectif de bon état de conservation, entraînant des plaintes et contentieux européens
  - o Risques de contestations locales sur certaines mesures
- Risque économique :
  - o Choix de mesures trop coûteuses par rapport à l'objectif de préservation, ou de mesures non financables (cf. ci-après, §5 et 6),
  - o Impact des mesures sur les activités économiques pratiquées localement (agriculture, tourisme, exploitation forestière, chasse, navigation, etc.)

### **2.4 Analyse de la situation par la mission**

La situation de la France est moins critique à court terme que sur la phase de désignation, mais les enjeux à moyen terme sont aussi importants sinon plus, comme le montrent plusieurs situations de contentieux engagés actuellement sur la gestion des sites (marais poitevin, estuaire de la Seine).

Le travail engagé actuellement sur l'élaboration des DOCOB apparaît techniquement bon, et fondé sur une concertation locale en général satisfaisante, mais souffre de deux graves lacunes :

- une insuffisante prise en compte des activités socio-économiques du site, et des impacts croisés entre les mesures de préservation des habitats et espèces et l'exercice de ces activités
- l'absence d'approche globale, aux niveaux national et régional, permettant de hiérarchiser les actions en fonction des enjeux, à chaque niveau

Par ailleurs, les nouvelles dispositions de la loi DTR préconisant (sauf refus de leur part) de confier la responsabilité du pilotage de l'élaboration des DOCOB aux collectivités, sans pour autant leur en donner la responsabilité du financement, nécessiteront un suivi concerté particulièrement attentif entre l'Etat et les élus.

La situation des besoins en personnel et en financement pour cette phase précise n'a pas pu être expertisée en détail par la mission dans le délai imparti. Cette situation semble être cependant la suivante :

- Moyens en personnel : une évaluation a été faite dans le rapport IGE / CGGREF remis en 2003. Elle reste actuellement la seule base de travail disponible sur ce sujet. Compte tenu des éléments nouveaux survenus depuis, une actualisation devrait être effectuée au début de 2006 (cf. ci-après § 11)
- Moyens budgétaires : l'objectif de réaliser tous les DOCOB d'ici à 2010 suppose des moyens financiers adaptés.

## 2.5 Préconisations

- Faire publier les textes réglementaires d'application de la loi DTR, dans les délais les plus brefs, pour clarifier le régime juridique applicable.
- Elaborer un cahier des charges pour les conventions à passer avec les collectivités qui piloteront les DOCOB (loi DTR), sur la base du contenu réglementaire des DOCOB, et de la nécessité d'y trouver les mesures adaptées aux objectifs de conservation de la biodiversité mais aussi leurs impacts socio-économiques, afin d'identifier le plus en amont possible les enjeux de conflits possibles entre protection et activités économiques.
- Développer des outils méthodologiques et de formation en direction des acteurs locaux, notamment des services déconcentrés de l'Etat et des établissements publics.
- Elaborer une grille d'analyse des DOCOB, appliquée avant validation par le préfet<sup>6</sup> des DOCOB proposés par les comités de pilotage, par référence au cahier des charges.
- Analyser les DOCOB déjà validés, au regard de cette grille d'analyse
- Tenir un tableau de bord de l'état d'avancement de l'élaboration des DOCOB
- Organiser une base de données nationale et locale sur les préconisations des DOCOB, pour permettre la hiérarchisation ultérieure des mesures à prendre et des moyens, au vu notamment de l'évaluation de l'état de conservation des habitats.

La hiérarchisation des enjeux de protection, aux niveau national et régional, devra faire l'objet d'une réflexion conjointe avec le MNHN, sur la base de l'état des lieux 2007 (cf. chapitre 10 ci-après).

Malgré l'hypothèse d'un travail à législation constante, la mission préconise également qu'à l'occasion d'évolutions législatives à venir, une mesure nouvelle améliore la cohérence entre le niveau de responsabilité en matière de pilotage de l'élaboration des DOCOB, et le niveau de responsabilité en matière de financement des mesures qui y sont préconisées ; dans l'état actuel, le pilotage sous la responsabilité des collectivités alors que le financement est national risque d'entraîner des conflits difficiles à régler. Une décentralisation des responsabilités de gestion, assorties évidemment d'une décentralisation correspondante de moyens budgétaires ou fiscaux, n'apparaîtrait pas illogique.

---

<sup>6</sup> Le rôle du préfet coordonnateur, s'agissant des sites que recouvrent plusieurs départements ou plusieurs régions, devra être renforcé afin que l'État parle d'une seule voix.

### **3 Charte Natura 2000**

#### **3.1 Problématique générale**

La charte Natura 2000, mise en place par la loi DTR, est un document du type « règles de bonne pratique », auquel adhèrent volontairement les acteurs individuels, inclus ou annexé au DOCOB. Elle n'appelle pas de versement financier de l'Etat à ses adhérents, mais conditionne divers avantages fiscaux (exonération de TFNB dans les sites Natura 2000, sous condition de respect des objectifs de protection du site, mise en place par la loi DTR) ou financiers (conditionnalité des aides publiques en forêt). Il s'agit donc de l'un des outils de la démarche de contractualisation choisie pour mettre en œuvre les DOCOB.

#### **3.2 Objectifs du MEDD**

*L'objectif est de disposer dès l'année 2006 d'un outil opérationnel, permettant l'adhésion d'un grand nombre d'acteurs locaux concernés par les sites du réseau Natura 2000, sans nécessité de financement spécifique, avec une possibilité de contrôle simple du respect des engagements pris par les signataires.*

Pour cela :

- Le décret et la circulaire d'application de la loi DTR doivent être proposés par le MEDD et validés par le Ministère des Finances, en y intégrant le dispositif d'exonération de TFNB et ses conditions.
- Le contenu technique des chartes, intégrées dans les DOCOB et permettant le contrôle simple du respect des mesures définies, doit être précisé.

#### **3.3 Risques**

Ils sont de plusieurs natures :

- Risque technique (et le cas échéant contentieux, ultérieurement) : dégradation des habitats par non mise en œuvre des mesures de type « bonnes pratiques » (indépendamment de l'application des mesures « positives », nécessitant un financement spécifique, sur contrat).
- Risque politique résultant de retard dans la mise en œuvre de l'exonération de TFNB mise en place par la loi DTR.
- Risque de complexité de pilotage, là où il serait nécessaire de reprendre des DOCOB ne permettant pas une déclinaison simple d'une partie de leurs mesures dans une charte.
- Risque de lourdeur de contrôle (et donc de dépenses, et de difficultés politiques) si les mesures préconisées par les chartes sont inadaptées ou irréalistes.

#### **3.4 Analyse de la situation par la mission**

L'élaboration de l'outil charte présente sans doute peu de difficultés de principe pour les DOCOB nouveaux, où la charte pourra être intégrée dans la réflexion dès le début.

Elle pourra être plus complexe pour les DOCOB déjà existants, où la réflexion a probablement souvent été conduite dans l'idée de mesures « positives » (mesures nouvelles, à financer) et non de « conditionnalité ».

L'exercice est par ailleurs très contraint dans le temps, du fait de la mise en œuvre de l'exonération de TFNB.

Les coûts d'élaboration des chartes doivent logiquement être intégrés dans les DOCOB, pour ceux qui ne sont pas encore réalisés. En revanche, la reprise de DOCOB existants peut poser problème, et nécessiter dans certains cas des financements spécifiques. Le coût de l'animation (information, promotion, recueil des signatures de la charte) est à intégrer dans l'animation générale (cf. ci-après chapitre 4). Les services concernés par l'instruction des demandes d'exonération de TFNB devraient être les DSF et éventuellement les DDAF (par analogie avec la procédure Séröt-Monichon, pour la fiscalité forestière)

On notera que la signature de la charte suppose de préciser la liste des parcelles cadastrales concernées par la charte, compte tenu de l'effet fiscal de la signature.

### **3.5 Préconisations**

- Faire publier le décret et la circulaire d'application de la loi DTR concernant les chartes
- Etablir des préconisations simples pour les chartes des futurs DOCOB, intégrant la préoccupation d'un contrôle simple
- Reprendre les DOCOB existants, pour établir les chartes correspondantes.

Comme pour les autres sous-processus, il y aura lieu de s'assurer que l'organisation et les moyens des services déconcentrés (DSF, DDAF) permettent de faire face à cette mission, dans le cadre de l'analyse préconisée au chapitre 11 ci-après.

## 4 Animation, pilotage des contrats et de la gestion des sites

### 4.1 Problématique générale

Le sous-processus d'animation a pour objet d'organiser la contractualisation avec les acteurs socio-économiques locaux, pour la mise en œuvre des mesures prévues par les DOCOB. Dans la démarche choisie par le gouvernement, écartant la voie réglementaire au profit de la voie négociée pour l'application des mesures de gestion nécessaires, le succès de cette phase est essentiel.

L'orientation retenue est de s'appuyer, pour cette phase d'animation, sur les acteurs légitimes (structures professionnelles, opérateurs publics déjà présents sur le site, etc.), pour faciliter la contractualisation ultérieure avec les acteurs individuels.

### 4.2 Objectifs du MEDD

*L'objectif est de doter chaque site, dès la validation du DOCOB, d'un dispositif d'animation localement légitime, ayant la maîtrise technique et économique de la politique Natura 2000 et de son intégration avec les autres politiques, immédiatement opérationnel, et dans des conditions financières maîtrisées.*

Il faut pour cela :

- Définir le processus d'animation : qui en est chargé ? (a priori, le DDAF), pour faire quoi ? Une circulaire du MEDD doit préciser ces points.
- Prévoir le type de convention à passer entre l'Etat, le cas échéant la collectivité pilote de l'élaboration du DOCOB (en application des dispositions de la loi DTR) et l'animateur choisi pour le site : le cadre de la convention est à définir par circulaire.
- Définir une grille forfaitaire de coûts d'animation, pour la négociation des conventions avec les animateurs.
- Mettre en place un budget d'animation, évalué pour l'ensemble du réseau à environ 25M€/an (environ 15 000€/an/site, en moyenne), à déléguer au service de l'Etat chargé du pilotage de la contractualisation. Il y aura lieu évidemment de favoriser les co-financements (UE ; collectivités, Agence eau...) et l'intégration avec autres politiques sectorielles territoriales.
- Assurer le suivi de ce sous-processus, y compris son suivi budgétaire.

Echéance : l'animation doit être mise en place dès la validation de chaque DOCOB : la définition précise du cadre général de cette phase est donc maintenant urgente, certains sites ayant déjà anticipé sur ce cadre.

### 4.3 Risques

Le risque principal lié à cette phase est l'**inefficacité de l'intervenant chargé de l'animation**, qui peut se traduire par :

- L'absence de motivation des acteurs locaux pour la signature de contrats<sup>7</sup>, rendant impossible la mise en œuvre du DOCOB,
- L'élaboration de propositions de contrats mal maîtrisés au regard de l'objectif de préservation, conduisant à des difficultés d'instruction par les services déconcentrés,
- La mauvaise maîtrise du coût de la mise en œuvre des contrats.

Il faut signaler aussi :

---

<sup>7</sup> le problème se pose aussi, mais sans lien avec les moyens budgétaires, pour l'adhésion à la charte, traitée au chapitre 3

- Le risque de mauvaise gestion des emplois et des compétences nécessaires à cette phase d'animation : embauches d'animateurs mal pilotées par la structure chargée de l'animation, fins de contrat de travail difficiles, etc.
- Les risques de mauvaise maîtrise du coût de l'animation elle-même: coût interne à la DDAF, et coût de la structure d'animation (budget MEDD) qui peut être non budgété, ou mal maîtrisé.
- Le risque de contentieux pour dégradation de l'état des sites, conséquence d'une insuffisance de mise en œuvre des mesures prévues par les DOCOB.

#### **4.4 Analyse de la situation par la mission**

La phase de contractualisation est essentielle dans la voie non réglementaire choisie par la France pour la mise en œuvre de Natura 2000. Les difficultés rencontrées jusqu'ici ne rendent pas, a priori, les acteurs locaux très favorables à l'engagement contractuel dans cette démarche (sauf intérêt technique et financier clair). Le risque de difficultés lié à l'insuffisance de contractants a été signalé à la mission : on est donc là sur un sujet à enjeu majeur, non pas à court terme comme la désignation, mais à moyen terme, soit par non atteinte des objectifs techniques de protection par insuffisance d'efficacité de l'animation, soit par insuffisance de maîtrise des coûts de mise en œuvre.

La communication, souvent très négative, véhiculée autour de la mise en place du réseau Natura 2000 nécessite aussi une action déterminée de reprise en main, axée sur les aspects bénéfiques de la démarche.

Actuellement, environ 350 sites ont un animateur désigné. Il serait utile d'examiner l'état d'avancement de leur action, selon les types de sites, et d'en tirer les enseignements nécessaires pour la suite.

#### **4.5 Préconisations**

- Tirer les enseignements actuels du travail d'animation engagé pour les 350 premiers sites
- Rédiger et diffuser la circulaire relative au pilotage de l'animation par les services déconcentrés
- Vérifier la disponibilité des effectifs et l'organisation des personnels chargés du pilotage de l'animation dans les services déconcentrés
- Améliorer et renforcer la communication autour de Natura 2000
- Mettre en place le budget d'animation correspondant.

## 5 Financement de la mise en œuvre des DOCOB en zones agricoles

### 5.1 Problématique générale

Le financement des mesures prévues par les DOCOB en site agricole relève des mesures dites « mesures agro-environnementales » (MAE), dans les financements de la politique agricole commune. Ces financements ont pris des formes diverses au cours des années écoulées, en fonction des dispositifs européens et nationaux en vigueur. Ils relèvent pour les années à venir (à compter de 2007 et jusqu'en 2013), dans le cadre de l'application des nouvelles règles de la PAC, du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural).

Pour l'application du FEADER, le plan stratégique national (PSN) pour le développement rural est en cours d'élaboration : la biodiversité et l'eau font partie des priorités retenues au titre de la protection de l'environnement.

Ce PSN sera ensuite à décliner dans le Programme de développement rural national (PDRN) qui mettra en place les outils de mise en œuvre des mesures retenues comme finançables. Ces financements peuvent être « massiques », c'est-à-dire ouverts à un grand nombre d'agriculteurs respectant certains critères d'éligibilité, notamment de situation géographique (cas de l'indemnité compensatoire de handicap naturel ou ICHN), ou s'engageant à respecter un cahier des charges relatif à la conduite des parcelles en herbe, et des limites de chargement en termes de nombre d'animaux par hectare (cas de la prime herbagère agro-environnementale ou PHAE). Ils peuvent aussi être spécifiques à certains types de mesures agro-environnementales, définies en fonction d'objectifs particuliers et intégrées dans les « contrats d'agriculture durable » (CAD). C'est cette dernière solution qui répond au besoin de financement des contrats Natura 2000.

L'enveloppe totale au titre du FEADER pour la France est inconnue à ce jour. Elle devrait être de l'ordre de 900 à 1100 M€/an, toutes utilisations confondues. Les besoins exprimés sont nombreux et le sujet très sensible politiquement : les mesures massiques évoquées ci-dessus, qui existent depuis de nombreuses années contribuent à l'équilibre financier des exploitations situées en zone de handicap et/ou pratiquant un élevage peu intensif dans les zones herbagères. La profession agricole souhaite évidemment les conserver. Ces mesures présentent un certain intérêt environnemental, mais sans avoir forcément une spécificité pour les sites Natura 2000.

Cette enveloppe se répartira entre les 3 axes du FEADER :

- axe 1, portant sur la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers
- axe 2, portant sur la préservations des ressources environnementales, principalement l'eau et la biodiversité
- axe 3, portant sur la diversification de l'économie rurale et la qualité de la vie : artisanat, aides à l'emploi, etc.

Une clarification doit être demandée à la Commission par le MAP et le MEDD sur le partage exact entre les axes 2 et 3 : il semble que le financement des MAE (contrats en zone agricole) relève de l'axe 2, et que les autres mesures d'application de DOCOB en sites non agricoles<sup>8</sup> puissent relever de l'axe 3, mais ce point important est à faire préciser.

Les MAE consacrées au réseau Natura 2000, qui devraient relever de l'axe 2, n'en constitueront qu'une partie : il y a en effet une forte demande pour affecter une part importante des financements de cet axe à des mesures massiques (du type ICHN). A l'intérieur d'une enveloppe totale de l'axe 2 nécessairement contrainte, le financement de mesures ciblées vers la protection de l'environnement (MAE Natura 2000, et mesures ciblées vers la qualité de l'eau) se trouve donc en concurrence de fait

---

<sup>8</sup> Le financement des mesures en zone non agricole est traité au chapitre 6 ci-après

avec des mesures massiques ou peu ciblées (ICHN, PHAE, mesure « rotationnelle »), contribuant au revenu d'agriculteurs le plus souvent situés en zone défavorisée.

L'évaluation des besoins financiers pour les « MAE Natura 2000 », correspondant à la mise en œuvre des DOCOB en sites agricoles dans le cadre de CAD spécifiques, s'élève en régime permanent, après 2010, à environ 180 M€ (évaluation MEDD-DNP de 2004, citée dans le rapport du sénateur Le Grand). Ce besoin, à confirmer au vu des DOCOB qui seront réalisés d'ici là, serait à cofinancer à 50% par le FEADER (soit une part de 90 M€/an dans son enveloppe au titre de l'axe 2), le solde (90 M€/an) relevant du financement national par le Ministère de l'Agriculture, conformément à la règle générale retenue pour ce financement.

## **5.2 Objectifs de l'Etat ( MEDD et MAP)**

*L'objectif est de mettre en place un financement pérenne des contrats Natura 2000 en zone agricole répondant aux objectifs de conservation prévus par les DOCOB, suffisamment attractif pour susciter le développement de ces contrats à la hauteur nécessaire au respect de ces objectifs de conservation, sans pour autant créer de blocage politique avec la profession agricole.*

Pour cela, il apparaît nécessaire de :

- Garantir la place des financements Natura 2000 dans le FEADER (par rapport aux mesures massiques), pour les actions agro-environnementales, à un niveau optimisé en fonction des besoins de protection (90 M€ de cofinancement FEADER Natura 2000 nécessaires à terme, en régime permanent, selon les estimations actuelles).
- Avoir en permanence un système de délégation budgétaire de cette enveloppe aux régions, avec instruction des dossiers assurant un lien permanent avec les DOCOB et le suivi de l'état des lieux (suivi des DOCOB et de leurs effets, et organisation interne aux DDAF, en liaison avec les DIREN, à mettre en place).

## **5.3 Risques**

Le risque principal est la non atteinte des objectifs de préservation, soit par insuffisance de financement des MAE, soit par absence de motivation des agriculteurs à signer des contrats.

Au plan financier, la concurrence avec les mesures « massiques » sur l'axe 2 du FEADER entraîne un risque de ne pas disposer des montants nécessaires aux sites Natura 2000 en zone agricole. Le risque inverse existe aussi : une évaluation par excès des besoins liés à la mise en œuvre des DOCOB, particulièrement pendant la période transitoire d'ici à 2010, conduirait à geler inutilement une partie des montants de l'axe 2 du FEADER, ce qui ne manquerait pas de créer des difficultés politiques importantes.

Au plan politique, une mauvaise gestion de l'enveloppe FEADER (part réservataire affectée à Natura 2000 mal gérée ou non utilisée, risque de gaspillage, etc.) ne manquerait pas de provoquer des difficultés importantes avec la profession agricole, la gestion des moyens permettant d'assurer le maintien du revenu des agriculteurs en conditions d'exploitation difficiles étant évidemment un sujet très sensible.

## **5.4 Analyse de la situation par la mission**

La mission note en préalable qu'il y aurait lieu d'approfondir deux sujets particuliers :

- Voir ce qui se fait dans les autres états membres, sur ce point du financement des MAE.
- Valoriser l'évaluation à mi parcours du Règlement de développement rural (RDR) 2000-2006

Elle estime par ailleurs que la sensibilité du sujet nécessite un accord (ou le cas échéant un arbitrage) interministériel sur le mécanisme de réservation d'une enveloppe suffisante à la mise en œuvre des mesures agro-environnementales dans le réseau Natura 2000, dans le financement consacré au 2<sup>ème</sup> axe des mesures du FEADER. Ce mécanisme doit tenir compte de la montée en charge progressive de la

mise en œuvre des DOCOB. Une visibilité suffisante à moyen terme est indispensable à tous les acteurs concernés sur ce sujet sensible.

D'après l'examen rapide effectué par la mission avec la DGFAR du MAP, deux conditions apparaissent indispensables :

- L'existence d'un tableau de bord de suivi des DOCOB et de leurs effets financiers, permettant d'anticiper les besoins liés à leur mise en œuvre, en particulier pendant la montée en charge des DOCOB ;
- La volonté politique de réserver à cette action les moyens correspondants, face aux autres besoins exprimés.

### **5.5 Préconisations**

- Tirer les enseignements de ce qui se fait dans les autres pays européens, et du RDR actuel à mi parcours.
- Analyser conjointement (MEDD + MAP) le tableau de bord permettant de suivre année par année les besoins prévisionnels pour l'année suivante, liés à la mise en œuvre des DOCOB (cf. préconisation du chapitre 3).
- Sécuriser dans l'enveloppe totale de l'axe 2, année par année, les moyens nécessaires tels qu'ils résultent de ce tableau de bord.
- Définir une procédure de pilotage déconcentré des moyens alloués à chaque région ou département, en fonction des enjeux et des besoins réels.
- Assurer un suivi permanent des moyens mis en œuvre, et un retour d'expérience permettant de juger en continu de l'efficacité des moyens alloués.

## **6 Financement de la mise en œuvre des DOCOB en zones non agricoles**

### **6.1 Problématique générale**

Pour les sites hors zone agricole, les mesures préconisées par les DOCOB doivent faire l'objet de contrats avec les propriétaires ou gestionnaires des territoires concernés. Le financement de ces contrats relève du MEDD (anciennement Fonds de gestion des milieux naturels – FGNN – maintenant ligne budgétaire dans le budget MEDD, programme 2 de la mission EDD dans la LOLF), et des financements européens auxquels ces actions sont éligibles.

Les montants totaux nécessaires, en régime permanent, ont été évalués en 2004 par la DNP à 120 M€/an (évaluation citée dans le rapport du Sénateur Le Grand).

L'évaluation des besoins réels dépendra des DOCOB effectivement validés, ceux-ci étant en principe établis dorénavant sous pilotage d'une collectivité (loi DTR), puis validés sous la responsabilité du préfet.

Le financement des actions dans les sites forestiers (environ 1/3 du total) est éligible à l'axe 2 du FEADER, avec cofinancement national MEDD.

Le financement des sites ni agricoles ni forestiers (zones humides, rivières, littoral, etc.) est éligible à l'axe 3 du FEADER, sous réserve de confirmation par la Commission, avec cofinancement national MEDD.

Un financement LIFE serait éventuellement envisageable dans son principe, mais semble très aléatoire au vu de l'enveloppe modique réservée à ces actions pour la totalité des états membres.

### **6.2 Objectifs du MEDD**

*L'objectif est de permettre le financement de la mise en œuvre des DOCOB hors zones agricoles, en respectant l'objectif de bon état de conservation des habitats et espèces, tout en assurant la maîtrise des dépenses.*

Il y a lieu pour cela de :

- Confirmer ou réajuster l'évaluation des besoins (estimation 2004 de 120 M€/an), au vu des DOCOB validés d'ici à 2010.
- Faire la part de ce qui relève de mécanismes spécifiques déjà financés par ailleurs, pour éviter les doubles comptes (Parcs nationaux, CELRL, réserves, conditionnalité sur l'exonération de TFNB ou les subventions, etc.).
- Mettre en place une gestion d'enveloppe déconcentrée, adaptée en continu aux besoins et aux enjeux de protection: le problème posé est le même ici qu'en zone agricole.
- Rechercher les co-financements possibles et prévoir une enveloppe spécifique au budget MEDD.

### **6.3 Risques**

- Non atteinte des objectifs de maintien en bon état de conservation, par non mise en œuvre des DOCOB hors zone agricole.
- Difficultés avec les élus (responsables du pilotage des DOCOB, mais pas du financement des mesures envisagées), pour non respect de leurs préconisations faute de crédits<sup>9</sup>
- Mauvaise utilisation des moyens budgétaires

---

<sup>9</sup> cf. ci-dessus § 2.5, a/s cohérence des mécanismes de financement et des responsabilités politiques. La question vaut aussi pour le financement des mesures en site agricole.

#### **6.4 Analyse de la situation par la mission**

La situation actuelle apparaît encore peu critique sur ce sujet, en raison du petit nombre de DOCOB déjà validés et mis en œuvre. Elle pourrait très rapidement changer, si l'évaluation des besoins totaux en régime permanent est confirmée : on rappellera pour mémoire que l'évaluation de ces besoins à 120 M€/an, même avec un financement FEADER (axe 3) à 50%, nécessiterait d'augmenter de plus de 50% le budget actuel de la DNP (environ 100 M€/an, consacré au financement des mesures pré-existantes à Natura 2000).

Une mission d'inspection conjointe IGF/IGE de 2004, consacrée à la fiscalité du patrimoine naturel dans son ensemble, avait proposé de mettre en harmonie les compétences décentralisées des collectivités (y compris le cas échéant la mise en œuvre des DOCOB) et les financements locaux qui pourraient y être consacrés (DGF modifiée, TDENS élargie, etc.). Une telle évolution nécessiterait une mesure législative. Depuis cette mission, la loi DTR a décentralisé une partie de la responsabilité de pilotage des DOCOB, sans en tirer les conséquences en matière de financement : la cohérence du dispositif conduirait à décentraliser la responsabilité de ce financement, avec des moyens financiers décentralisés élargis (DGF, TDENS<sup>10</sup>), l'Etat gardant la validation du DOCOB et pouvant cofinancer sa mise en œuvre (sur budget MEDD).

#### **6.5 Préconisations**

- Réajuster, en fonction de l'avancement de l'élaboration des DOCOB, l'évaluation des besoins
- Définir une procédure de pilotage déconcentré des moyens alloués à chaque région ou département, en fonction des enjeux et des besoins réels.
- Assurer un suivi permanent des moyens mis en œuvre, et un retour d'expérience permettant de juger en continu de l'efficacité des moyens alloués.
- A l'occasion d'une modification législative, mettre en place les outils budgétaires décentralisés (DGF, TDENS) permettant d'anticiper la montée en puissance des besoins.

---

<sup>10</sup> les conditions actuellement fixées pour l'utilisation de la TDENS, notamment en ce qui concerne l'ouverture au public des espaces concernés, devront bien entendu être intégrées à la réflexion

## **7 Contrôle des mesures mises en œuvre**

### **7.1 Problématique générale**

Elle relève d'un double objectif :

- S'assurer que les mesures mises en œuvre sont conformes aux préconisations, dans leur nature et leur volume
- S'assurer du bon emploi des fonds utilisés

### **7.2 Objectifs du MEDD**

*L'objectif principal est de s'assurer que les chartes et contrats Natura 2000 sont respectés, et que les moyens budgétaires utilisés le sont dans le respect des règles fixées.*

### **7.3 Risques**

- Perte de crédibilité du dispositif en cas d'efficacité insuffisante du contrôle
- Lourdeur et complexité du contrôle, s'il est mal conçu et appliqué
- Conflits internes sur les exonérations fiscales, en cas de contrôle inefficace des chartes Natura 2000
- Pénalités sur l'utilisation des fonds européens, à titre de sanction pour non respect des règles de gestion des fonds structurels, ou d'application des directives.

### **7.4 Analyse de la situation par la mission**

Ce point est encore peu sensible, du fait de l'état d'avancement général de la procédure. L'analogie avec le dispositif existant de façon générale pour les contrôles de la politique agricole commune conduit cependant à souligner le double risque de lourdeur de la procédure, et de sanctions financières en cas de non-respect des règles fixées.

La mise au point d'une procédure complète de contrôle (contrats et chartes en zones agricole et non agricole), articulée sur le dispositif spécifique à la PAC en ce qui concerne les agriculteurs, est donc indispensable.

Les services concernés devraient être les DDAF (sans préjuger de ce qui est délégué à des organismes spécialisés tels que le CNASEA).

### **7.5 Préconisations**

- Définir le processus de contrôle de l'application des chartes et contrats, intégrant les contrôles PAC et étendu aux autres financements mis en œuvre.
- S'assurer que l'organisation et les moyens des services déconcentrés (DDAF) permettent de faire face à cette mission, ou à son pilotage si elle est déléguée (cf. analyse préconisée au chapitre 11).
- Assurer la concertation entre la DNP, le MAP et la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), en vue de définir les procédures de gestion et de contrôle permettant d'éviter les risques de dégagement d'office sur le FEADER, ou les risques de sanction pour non respect des règles de gestion.

## **8 Conditionnalité des aides à la production agricole**

### **8.1 Problématique générale**

Le terme de « conditionnalité » correspond ici à l'application du règlement CE n° 1782/2003, qui dispose que tout agriculteur bénéficiant d'aides directes au titre de la PAC doit respecter des « exigences réglementaires en matière de gestion, ...ainsi que les bonnes conditions agricoles et environnementales... », l'autorité nationale compétente devant fournir la liste de ces exigences, dérivées des directives citées dans le règlement. Le règlement 1782/2003 vise, parmi d'autres, cinq directives environnementales, dont les deux directives habitats et oiseaux.

Ce point a été débattu en 2004 et 2005 entre le MAP et le MEDD, ce qui a entraîné le report à 2006 de la mise en œuvre de la conditionnalité des aides (et des outils nécessaires à l'application du dispositif) pour ce qui concerne les deux directives habitats et oiseaux.

La position retenue à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 est d'appliquer la conditionnalité en se référant à l'annexe 3 du règlement, par la prise en compte des mesures réglementaires résultant des textes nationaux de transposition des directives, à savoir sur tout le territoire:

- la réglementation sur la protection de l'avifaune, et de la flore
- la réglementation de l'introduction d'espèces non indigènes
- l'évaluation des incidences des projets à proximité ou dans un site Natura 2000

Il y a lieu de noter que les informations disponibles sur l'ensemble du territoire pour appliquer le dispositif de conditionnalité sont actuellement encore incomplètement mobilisées, alors que ce dispositif doit reposer sur un porté à connaissance efficace auprès des agriculteurs.

### **8.2 Objectif de l'Etat ( MEDD et MAP)**

*Il est de mettre en place un dispositif conforme au règlement sur la conditionnalité, cohérent avec les principes d'application de ces deux directives retenus jusqu'ici, et simple à contrôler.*

### **8.3 Risques**

- Sanctions pour mauvaise application des deux directives DO et DHFF, ou du règlement sur la conditionnalité.
- Dans cette hypothèse, risque politique pour le gouvernement français, qui pourrait être conduit à remettre en cause le dispositif de gestion du réseau Natura 2000.

### **8.4 Analyse de la situation par la mission**

La conditionnalité suppose la prise en compte conjointe des objectifs de politique agricole et environnementale.

Les autres états-membres ont été confrontés à la même obligation de définir un dispositif de conditionnalité, intégrant les directives habitats et oiseaux, pour le versement des aides directes à la production agricole. Certains ont pu être confrontés au même type de choix que la France. La mission estime qu'il est nécessaire de comparer le dispositif français avec ceux adoptés par les autres états dans lesquels les enjeux agricoles sont significatifs.

La mission constate par ailleurs que le porté à connaissance de la conditionnalité dans sa version retenue exigera de toute façon la fourniture de renseignements sur les espèces sur tout le territoire. Elle constate que la cartographie des habitats dans le réseau sera elle aussi indispensable à terme en tout

état de cause, pour des raisons multiples : Il est donc indispensable de régler les modalités pratiques de cette opération, le principe devant en être considéré comme acquis.

### **8.5 Préconisations**

- Faire tirer très rapidement par les deux ministères (MAP et MEDD) les enseignements des comparaisons internationales<sup>11</sup>, sur les dispositifs de conditionnalité.
- Développer rapidement l'intégration cartographique des données sur les habitats et espèces dans le RPG (de toute façon nécessaire, à terme rapproché)

---

<sup>11</sup> Une mission de comparaison des dispositifs de conditionnalité mis en place par les Etats membres est en cours par le CGGREF, à la demande du MAP. La mission suggère que ses conclusions soient examinées en commun par le MAP et le MEDD, sur le point précis de la prise en compte des directives habitats et oiseaux.

## **9 Cohérence croisée des politiques (évaluation des incidences)**

### **9.1 Problématique générale**

L'article 6.3 de la directive habitats stipule que « tout plan ou projet non lié ou nécessaire à la gestion du site, mais susceptible d'affecter ce site de manière significative...fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site ». L'article 6.4 indique ensuite les possibilités ouvertes lorsque les conclusions de cette évaluation sont négatives. Ces dispositions reprennent, avec l'objectif précis de conservation des sites du réseau, les politiques générales d'évaluation environnementale prescrites par la Commission, notamment dans la directive « Projets » de 1985 et dans la directive « Plans et programmes » de 2001.

Les évaluations prescrites sont à fournir par le maître d'ouvrage, l'Etat devant en apprécier la validité, puis décider des mesures à prendre en application de l'article 6.4 de la directive habitats, si les incidences prévues ont un impact négatif sur le site.

### **9.2 Objectifs du MEDD**

*L'objectif est de mettre en place un dispositif d'examen des évaluations par les services de l'Etat lui garantissant une bonne application des articles 6.3 et 6.4 de la directive habitats.*

### **9.3 Risques**

- Contentieux pour inexistence ou insuffisance des évaluations d'incidence de certains projets<sup>12</sup> (ces évaluations sont prescrites pour les projets situés dans les sites, mais aussi à proximité dans la mesure où leur impact se manifesterait sur le site).
- Contentieux pour mauvaise application de l'article 6.4 (mesures à prendre en cas d'incidences négatives)

Les condamnations encourues peuvent être dans les deux cas de montant très élevé, sans qu'il soit possible d'avancer ici un chiffre.

### **9.4 Analyse de la situation par la mission**

Il s'agit d'un domaine très sensible, et à fort enjeu, comme le montrent les exemples de projets récents relevant de ces dispositions dans plusieurs cas particuliers

L'action à mener par le MEDD consiste à organiser dans les services déconcentrés de l'Etat (DIREN, DDE, DDAF, DRIRE) le réseau de compétences nécessaires à l'examen des études d'incidence présentées par les maîtres d'ouvrage.

La liaison devra être assurée avec les collectivités, pour les projets auxquels elles participent.

### **9.5 Préconisations**

- Confier aux DIREN (circulaire à rédiger) la responsabilité de pilotage du réseau de compétences nécessaire, entre les services déconcentrés de l'Etat implantés dans leur région (en prévoyant le dispositif de coordination nécessaire au cas des sites couvrant plusieurs départements ou régions),
- Sensibiliser les responsables des services déconcentrés de l'Etat, et des autres maîtres d'ouvrages publics aux problématiques de protection et aux possibilités offertes par le génie écologique,
- Assurer la disponibilité d'un effectif suffisant, ayant la compétence et la formation requise, pour assurer cette mission (à titre indicatif, un DIREN consulté par la mission sur ce point a indiqué que cette fonction pouvait représenter 1 ETP par département, dans sa région, au vu du flux et de la nature des dossiers actuels).

---

<sup>12</sup> Un contentieux est actuellement engagé à ce titre contre l'Italie, pour le projet de viaduc entre la Sicile et la Calabre.

## **10 Evaluation technique du réseau (état des lieux 2007 et suivi)**

### **10.1 Problématique générale**

L'article 17 de la directive habitats stipule que les états membres doivent établir tous les six ans un « rapport sur l'application des dispositions prises dans le cadre de la présente directive (DHFF) ». Ce rapport doit comporter une évaluation des incidences des mesures de conservation prises sur l'état de conservation des habitats et espèces. Le champ d'application concerne donc uniquement la directive habitats, mais tout le territoire national et pas seulement le réseau Natura 2000. La première occurrence est fixée à 2007 (sur la base de l'état des lieux en 2006), sur la base de l'état actuel des connaissances.

### **10.2 Objectifs du MEDD**

*L'objectif est de rendre dans le délai prescrit un rapport d'évaluation scientifiquement valide, susceptible de servir de référence ultérieure à la Commission comme aux instances nationales pour l'évaluation du bon état de conservation et l'appréciation des enjeux de conservation et d'incidences croisées des politiques sectorielles.*

Il y a lieu pour cela de :

- Définir la méthode d'évaluation (y compris les échéances à respecter)
- Mettre en place les moyens d'expertise nécessaires
- Organiser un dispositif de validation du rapport d'évaluation avant transmission.

### **10.3 Risques**

- Sanctions pour non respect des obligations de l'article 17 DHFF, si l'évaluation n'est pas transmise dans les délais, n'est pas conforme aux prescriptions, ou n'a pas la crédibilité scientifique nécessaire, sur la base des données disponibles.
- Effets induits ultérieurs : l'appréciation portée sur les mesures de conservation (art 6.1 DHFF) ou sur l'évaluation des incidences des plans et projets (art 6.3 DHFF), dépendra en effet de l'état de conservation des habitats.
- Difficulté de pilotage national du dispositif par insuffisance de hiérarchisation des enjeux : l'état de conservation des habitats et espèces doit en effet servir de base à la définition des priorités d'action.

### **10.4 Analyse de la situation par la mission**

Il s'agit d'une phase à forte contrainte : nécessité de réunir une expertise de niveau suffisant, avec un délai court (un an). Ses enjeux ultérieurs sont extrêmement importants, en matière de hiérarchisation des enjeux de conservation, et en particulier de conduite de la politique d'évaluation des incidences. En l'absence d'un système d'information sur la nature (ou « réseau national des données Nature ») déjà structuré, il appartient à la DNP de mettre en place un dispositif finalisé, anticipant sur ce système plus général.

L'expertise scientifique du Muséum apparaît indispensable pour cette opération, et doit être organisée dès maintenant.

La prise en compte de l'évolution dans le temps des milieux et des espèces, et de l'évolution concomitante des sites, appelle dans le cadre de cette évaluation une réflexion sur la gestion à long terme du réseau Natura 2000.

## **10.5 Préconisations**

- Définir au niveau national une méthodologie d'évaluation, en fonction des objectifs de la directive habitats (art 17), et de la nature des données accessibles.
- Organiser l'équipe d'expertise scientifique, animée par le Muséum pour le compte du MEDD, maître d'ouvrage
- Mettre en place sous le pilotage du MEDD, pour la 1<sup>ère</sup> évaluation comme pour toutes les suivantes (qui devraient donner lieu progressivement à un dispositif d'évaluation en continu), un dispositif permanent de suivi de l'évaluation. Ce dispositif serait constitué d'un comité scientifique, pour la validation du travail produit, et d'un comité d'utilisateurs, représentants des acteurs socio-économiques, pour l'appréciation des conséquences des évaluations en matière d'actions à mener

## **11 Pilotage du programme**

### **11.1 Problématique générale**

Le processus de mise en œuvre du réseau Natura 2000, décrit dans les chapitres précédents, comporte de nombreux sous-processus, inter-agissant les uns sur les autres. Il implique des acteurs nombreux, en position de donneurs d'ordres, de prestataires de services, de « clients » ou bénéficiaires, ou de parties intéressées.

Les difficultés de toute sorte rencontrées jusqu'ici (dont d'autres états membres de l'Union européenne ne sont pas exempts non plus, d'ailleurs) confirment la nécessité d'un dispositif de pilotage formalisé, permettant d'anticiper les questions à régler en y associant les divers responsables concernés.

Ce dispositif doit par ailleurs être compatible avec les responsabilités budgétaires réparties dans le cadre de la LOLF.

### **11.2 Objectifs du MEDD**

*Mettre en place un dispositif de pilotage en continu de la mise en œuvre de Natura 2000, associant les personnes ou structures responsables aux décisions à prendre et assurant l'anticipation des risques, l'amélioration continue des méthodes utilisées, et un fonctionnement budgétaire optimisé..*

### **11.3 Risques**

L'expérience des premières années de mise en œuvre des 2 directives (DO et DHFF) montre la nature des risques, pour un processus complexe associant des acteurs multiples et des objectifs écologiques et socio-économiques parfois non convergents :

- Risques de difficultés politiques internes.
- Risques de mauvaise mise en œuvre de dispositions de directives que la France a explicitement approuvées, et dont personne ne conteste réellement le bien-fondé.
- Risques de défaut d'anticipation sur les mesures à prendre.

### **11.4 Analyse de la situation par la mission**

La méthodologie de management de la qualité (inspirée de la norme ISO 9001, sans en reprendre nécessairement le formalisme et en retenant, ou non, le choix d'une certification) paraît bien adaptée à ce pilotage. Elle a d'ailleurs déjà été envisagée ou partiellement engagée pour certaines phases du processus (DNP et MNHN, pour la désignation).

Les préconisations ci-après reprennent les éléments de la normalisation ISO 9001 les plus directement liés au pilotage d'ensemble de l'opération, et à son amélioration continue. Elles intègrent par ailleurs la compatibilité nécessaire avec la LOLF.

### **11.5 Préconisations**

- Décrire complètement, selon une méthode de management de la qualité, le processus Natura 2000 et ses différents sous-processus (éléments d'entrée et de sortie, actions élémentaires, intervenants)
- Mettre en place un comité qualité national, permanent réunissant le MEDD (DNP, DGA et SG), le MAP (DG FAR et SG), les services déconcentrés (1 DIREN et 1 DDAF)<sup>13</sup>, le secrétariat étant assuré par le directeur de projet Natura 2000 de la DNP. Ce comité, réuni au moins trimestriellement, examinera :
  - o la revue de processus d'ensemble

<sup>13</sup> La composition de ce comité doit réunir les structures directement responsable de la conduite et de l'aboutissement du programme. Elle est à distinguer de celle des structures de travail en commun nécessaires avec les très nombreux acteurs impliqués à des titres divers : autres services déconcentrés, collectivités, établissements publics, etc.

- les propositions d'amélioration continue
- les besoins de réallocations de moyens
- l'organisation de la sensibilisation des acteurs territoriaux, notamment des administrations.

Il appartiendra à ce comité de mettre en place, de façon permanente ou temporaire, des comités spécialisés pour certains sous-processus (par exemple, un comité qualité spécialisé pour l'évaluation 2007 : cf. proposition du chapitre 9), avec des objectifs précis et des calendriers spécifiques.

- Mettre en place de la même façon un comité qualité Natura 2000 au niveau régional, réunissant le DIREN et les DDAF de la région, avec les mêmes objectifs de revue de processus, d'amélioration continue et d'analyse de ré-allocation de moyens.
- Intégrer dans les circuits budgétaires de la LOLF (dialogues de gestion du programme 2 de la mission EDD, et de la mission agriculture) les mécanismes de hiérarchisation des priorités en fonction des enjeux proposés dans les chapitres 5 et 6 ci-dessus.
- Actualiser au début de 2006 l'évaluation des besoins en personnel faite par la mission IGE / CGGREF de 2003 : la présente mission n'a pas estimé possible de faire cette actualisation dans le délai imparti, compte tenu de la complexité du sujet (tâches nombreuses et morcelées, très variables d'une région à l'autre, et réparties entre des services différents). Il lui a semblé plus pertinent de préconiser un travail spécifique sur ce point au début de 2006, avant les décisions budgétaires relatives à 2007. Dans l'attente d'un tel travail, l'estimation faite en 2003 constitue la seule base de référence disponible sur ce sujet.

## 12 Liste des préconisations

Sous-processus	N°	Nature de la recommandation	Responsable(s)	délai
<b>Désignation des sites</b>	1.1	Instauration d'une équipe de pilotage de crise	Lettre de commande de la ministre (cab MEDD) + DNP	immédiat
	1.2	Suivi en continu, par site, des échéances de préparation de la proposition Traitement individuel des sites en retard	Directeur de projet Natura 2000 DIREN	immédiat
	1.3	Pilotage de l'expertise par le MNHN <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluation et satisfaction des besoins en personnel</li> <li>- Remontée des informations disponibles</li> <li>- organisation et planning de l'expertise</li> <li>- formalisation de la démarche qualité sur l'expertise</li> <li>- tri des sites par enjeux</li> <li>- validation des expertises</li> <li>- procédure spéciale pour sites modifiés</li> </ul>	Lettre de commande de la ministre (cab MEDD) DG du MNHN DNP	immédiat
	1.4	Liaison SGAE	Directeur de projet Natura 2000	Permanent jusqu'en avril 2006
<b>Elaboration des DOCOB</b>	2.1	Signature des textes réglementaires d'application de la loi DTR sur les DOCOB	DNP + cab MEDD	Fin 2005
	2.2	Outils de maîtrise de l'élaboration des DOCOB <ul style="list-style-type: none"> <li>- cahier des charges pour le pilotage</li> <li>- grille d'analyse avant validation</li> <li>- analyse des DOCOB déjà validés</li> <li>- tableau de bord de l'état d'avancement de l'élaboration (objectif 2010)</li> <li>- base de données sur les préconisations des DOCOB et les moyens</li> </ul>	Directeur de projet Natura 2000	1 <sup>er</sup> semestre 2006
	2.3	Hiérarchisation des enjeux de protection, à chaque niveau	DNP MNHN	2007
	2.4	Proposition de modification législative sur le financement de l'application des DOCOB	MEDD (cab)	Le meilleur
<b>Charte Natura 2000</b>	3.1	Décret et circulaire d'application sur les chartes Natura 2000	DNP + cab MEDD	Fin 2005
	3.2	Préconisations pour les chartes des futurs DOCOB	Directeur de projet Natura 2000	Début 2006
	3.3	Reprendre les DOCOB existants pour y annexer les chartes	Directeur de projet Natura 2000 DIREN	Début 2006
<b>Animation</b>	4.1	Bilan de l'animation effectuée dans les 350 premiers sites	Directeur de projet Natura 2000, avec les DIREN et DDAF	Début 2006
	4.2	circulaire relative au pilotage de l'animation par les services déconcentrés	Directeur de projet Natura 2000	Début 2006

	4.3	disponibilité des effectifs et organisation des personnels chargés du pilotage de l'animation dans les services déconcentrés	DIREN, DDAF	Début 2006
	4.4	Amélioration de la communication sur Natura 2000	MEDD, MAP, DIREN, DDAF	2006
	4.5	Budget d'animation à mettre en place	MEDD (DNP)	Chaque année
<b>Financements agricoles</b>	5.1	Bilan du RDR à mi-parcours, et des pratiques étrangères	DNP + DG FAR	Début 2006
	5.2	Ré-évaluer en continu les moyens nécessaires (cf. tableau de bord des DOCOB)	DNP + DG FAR	En continu (élaboration des DOCOB)
	5.3	Accord ou arbitrage MAP/MEDD sur le financement des MAE Natura 2000, dans l'axe 2 du FEADER	DNP, DG FAR, MAP (cab), MEDD (cab), Matignon	2006 puis continu (budgets annuels)
	5.4	Procédure de délégation des moyens intégrant les besoins exprimés et les enjeux	MAP(DG FAR) + MEDD (DNP)	Eté 2006
	5.5	Suivi et Retour d'expérience en continu sur les moyens utilisés	Directeur de projet Natura 2000	Eté 2006 puis continu
<b>Financement hors zone agricole</b>	6.1	Ré-évaluer en continu les besoins nécessaires (cf. tableau de bord des DOCOB)	Directeur de projet Natura 2000	2006 à 2010
	6.2	Arbitrages budgétaires (FEADER axe 3, et budget MEDD) sur le moyens	DNP, DG FAR, MAP (cab), MEDD (cab), Matignon	2006 puis continu (budgets annuels)
	6.3	Procédure de délégation des moyens intégrant les besoins exprimés et les enjeux	Directeur de projet Natura 2000	Eté 2006
	6.4	Suivi et Retour d'expérience en continu sur les moyens utilisés	Directeur de projet Natura 2000	Eté 2006 puis continu
	6.5	Modification législative, sur les outils de financement décentralisés (TDENS, DGF)	MEDD (DNP + cab), Intérieur, PM	2006
<b>Contrôles</b>	7.1	Définir le processus de contrôle, intégrant en particulier les contrôles PAC	Directeur de projet Natura 2000	2006
	7.2	S'assurer de la disponibilité des effectifs, de leur mise en place et de l'organisation nécessaires	DDAF	Début 2006
	7.3	Prévenir les risques de « dégagement d'office » sur le FEADER pour Natura 2000	DNP, DG FAR	permanent
<b>Conditionnalité</b>	8.1	Comparaisons internationales sur la conditionnalité des aides PAC	DG FAR, DNP	immédiat
	8.2	Mesures d'adaptation, le cas échéant	MAP (cab)+ MEDD (cab)	Début 2006
	8.3	Cartographie	DNP, DG FAR, DDAF, DIREN	2006 puis continu
<b>Evaluation incidences</b>	9.1	Pilotage par les DIREN d'un réseau de compétences locales	DNP, D4E, DIREN	Début 2006
	9.2	Mise en place organisation et moyens	MEDD + DIREN	2006
<b>Evaluation (2007 puis tous les 6 ans)</b>	10.1	Définir la méthode d'évaluation	DNP + MNHN	31 12 2005
	10.2	Organiser l'équipe d'expertise	DNP + MNHN	31 01 2006
	10.3	Mettre un place un comité scientifique et un comité d'utilisateurs, pour l'évaluation	DNP	31 03 2006

<b>Pilotage général</b>	11.1	Retenir, en allant ou non jusqu'à la certification, une démarche qualité avec : - analyse complète par processus et sous-processus - mise en place d'un comité qualité national - mise en place de comités qualités régionaux - éventuellement, des comités spécialisés par thème critique	DNP + DGFAR DIREN + DDAF	1 <sup>er</sup> semestre 2006
	11.2	Intégrer dans les dialogues de gestion LOLF (MEDD et MAP) les objectifs Natura 2000	DNP, DGFAR	2006 puis continu
	11.3	Actualiser l'évaluation des besoins en personnel dans les services	DNP, DGFAR	1 <sup>er</sup> semestre 2006

Fait à Paris le 06 janvier 2006



Michel BADRE

Inspection Générale de  
l'Environnement



François BARATIN

Conseil Général des Mines



Dominique BIDOU

Conseil Général des  
Ponts et Chaussées



Jean-Marie BOURGAU

Conseil Général du Génie Rural,  
des Eaux et des Forêts



Gérard CRAVERO

Conseil Général du Génie Rural,  
des Eaux et des Forêts



Daniel LEJEUNE

Inspection Générale des  
Affaires Sociales

## Annexes

### **Annexe 1 : note de cadrage de la mission**

Ministère à l'origine de la proposition : Ministère de l'**écologie et du développement durable**

Titre de l'audit : **Natura 2000**

Correspondant SG :Michèle ROUSSEAU

Niveau de priorité pour le ministère : 1

Ministères concernés	Ministère de l' <b>écologie et du développement durable</b> Ministère de l' <b>agriculture et de la pêche</b>
Motif de la proposition <i>Dysfonctionnements observés</i>	<p>La France a pris du <b>retard dans la construction du réseau Natura 2000 , devenu intolérable pour la Commission</b> : elle doit impérativement compléter son réseau d'ici fin avril 2006. Malheureusement, la saisine de la CJCE dans les tout prochains mois est hautement probable, pour une nouvelle condamnation avec astreinte journalière.</p> <p><b>Priorité doit aussi, désormais, être donnée à la gestion concrète du réseau de sites</b>, au regard de l'objectif de résultat sur le milieu naturel fixé par les directives. C'est un domaine de risque contentieux supplémentaire.</p> <p>2006 sera une année extrêmement critique pour Natura 2000 : finalisation du réseau, montée en puissance de la gestion, aboutissement des contentieux.</p> <p><b>Le coût politique d'un échec sur Natura 2000 pourrait être très lourd sur la période 2006-2007, notamment en milieu rural.</b></p> <p>Il ne faut pas exclure en effet <b>la perspective d'une nouvelle crise nationale</b> sur le dossier Natura 2000, par la conjonction de plusieurs difficultés majeures :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- la question des modalités de financement de la gestion du réseau Natura 2000 n'a toujours pas trouvé de réponse globale. Par ailleurs, les organisations professionnelles agricoles commencent à redouter très fortement les conséquences d'une prise en compte de la gestion des sites Natura 2000 dans les arbitrages financiers qui seront rendus sur le futur instrument financier communautaire FEADER ;</li><li>- l'évolution de la jurisprudence européenne sur l'évaluation des incidences environnementales est une source potentielle de conflit avec les partenaires de l'agriculture, de la forêt et de la pêche ;</li><li>- le dossier de l'application de la conditionnalité des aides agricoles, issue de la réforme 2003 de la politique agricole commune, n'a pas abouti, avec un risque de mécontentement de la Commission ;</li><li>- enfin, la Commission, excédée par la manière dont la France aborde ces dossiers contentieux, exerce à présent une pression accrue pouvant aboutir à très court terme à une condamnation avec astreintes financières ; elle conditionne également le versement d'aides communautaires à l'application des dispositions relatives à Natura 2000.</li></ul>
<i>Améliorations attendues</i>	<p>La réussite de la mise en œuvre de Natura 2000, en ce qui concerne l'action de l'Etat, passe assurément par <b>un portage interministériel de ce dossier renforcé et solidaire</b> et par une organisation administrative clarifiée. A ce titre, le partenariat avec le ministère de l'agriculture est essentiel.</p> <p>L'atteinte des objectifs repose en grande partie sur la disponibilité de moyens financiers et humains adaptés au rythme des réalisations prévues et sur un dispositif déconcentré à même de l'assumer.</p>

Description détaillée de la proposition d'audit Objectif de l'audit	Calibrer les moyens nécessaires, financiers et humains, pour achever la constitution du réseau et développer la gestion
Résultats attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maîtrise du coût de la gestion contractuelle et du pilotage des actions pour prévenir les contentieux et sanctions financières ;</li> <li>- Portage de la politique Natura 2000 par les divers départements ministériels concernés et renforcement de l'intégration dans les politiques sectorielles ;</li> <li>- gel de la progression des contentieux.</li> </ul>
Périmètre des investigations	L'audit sera conduit en étroite collaboration avec le ministère de l'agriculture et de la pêche, particulièrement concerné dans la mise en œuvre de Natura 2000. Les investigations porteront aussi sur l'implication des services déconcentrés, notamment les DIREN et les DDAF.
Documents disponibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- étude sur les moyens de mise en œuvre de Natura 2000 dans les services déconcentrés (IGE – CGGREF ; avril 2003) ;</li> <li>- évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 sur le soutien au développement rural – partie Natura 2000 (CNASEA / Oréade Brèche ; nov 2003) ;</li> <li>- rapport sur la fiscalité du patrimoine naturel (IGF-IGE ; février 2004).</li> </ul>
Enjeu budgétaire pour l'Etat	<p>Les économies sont à évaluer :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'une part, au regard du <b>montant des amendes forfaitaires et des astreintes financières auquelles est très sérieusement exposée la France en 2006 et 2007</b> sur ce dossier, L'arrêt de la CJCE du 12 juillet 2005 sur un dossier de pêche a condamné la France à <b>une amende immédiate de 20 M€ et une astreinte semestrielle de 57,8 M€</b>. Le manquement au titre des contentieux pour insuffisance de désignation de sites Natura 2000 est de même gravité.</li> <li>- d'autre part, au regard du <b>gel des aides communautaires</b> pour non respect de dispositions relatives à Natura 2000, qui affecte des acteurs économiques sur les territoires (<i>exemples : gel de 60 M€ d'une aide de la DG TREN à Réseau Ferré de France pour la LGV Est au cours du premier semestre 2004, levé par la désignation d'un site Natura 2000 ; menaces de gel des fonds structurels au bénéfice d'un Port autonome, pour retard dans la mise en oeuvre des mesures compensatoires, irrecevabilité de dossiers au cofinancement LIFE...</i>)</li> </ul>
Programme LOLF concerné	Gestion des milieux et biodiversité
Chef de projet pressenti pour le suivi	François BLAND, Directeur de projet NATURA 2000
Composition de l'équipe d'audit	
Date de démarrage de l'audit	

## **Annexe 2 : textes applicables**

### **1 - Deux directives**

#### **1.1. La directive du 2 avril 1979 dite directive "Oiseaux"**

Elle prévoit la protection des habitats nécessaires à la reproduction et à la survie d'espèces d'oiseaux considérées comme rares ou menacées à l'échelle de l'Europe. Dans chaque pays de l'Union européenne seront classés en Zone de Protection Spéciale (ZPS) les sites les plus adaptés à la conservation des habitats de ces espèces en tenant compte de leur nombre et de leur superficie.

La directive « Oiseaux » concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est d'application. Elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces et en réglemente l'exploitation. Elle s'applique aux oiseaux ainsi qu'à leurs œufs, à leurs nids et à leurs habitats. Elle prévoit que les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux qu'elle vise, à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles. Ils prennent à cet effet toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux.

La préservation, le maintien et le rétablissement des biotopes<sup>14</sup> et des habitats comportent les mesures suivantes : a) création de zones de protection ; b) entretien et aménagement conformes aux impératifs écologiques des habitats se trouvant à l'intérieur et à l'extérieur des zones de protection ; c) rétablissement des biotopes détruits ; d) création de biotopes.

En outre, la directive prévoit des mesures plus ou moins contraignantes, s'agissant des espèces respectivement listées dans ses annexes I, II et III.

#### **1.2. La directive du 21 mai 1992 dite directive "Habitats"**

Elle promeut la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvage. Elle prévoit la création d'un réseau écologique européen de Zones Spéciales de Conservation (ZSC<sup>15</sup>). La France recèle de nombreux milieux naturels et espèces cités par la directive : habitats côtiers et végétation des milieux salés, dunes maritimes et continentales, habitats d'eau douce, landes et fourrés tempérés, maquis, formations herbacées, tourbières, habitats rocheux et grottes... Avec leurs plantes et leurs habitants : mammifères, reptiles, amphibiens, poissons, arthropodes, insectes, et autres mollusques...

Ces "habitats" et ces espèces ont fait l'objet d'un recensement mené par le Muséum National d'Histoire Naturelle. Sur la base des observations scientifiques, la directive prévoit la création d'un réseau "Natura 2000". Cette appellation générique regroupe l'ensemble des espaces désignés en application des directives "Oiseaux" et "Habitats". Natura 2000 a pour objectif de maintenir la diversité biologique des milieux en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales qui s'y attachent.

La directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique. Les mesures prises en vertu de la directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire. Elles tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales.

L'annexe I de la directive liste les types d'habitats naturels d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation.

<sup>14</sup> Selon le « Petit ROBERT », on entend par « *Biotope* », « *un milieu biologique déterminé offrant à une population animale et végétale bien déterminée des conditions d'habitat relativement stables* ».

<sup>15</sup> Egalement appelées SIC.

L'annexe II de la directive liste les espèces animales et végétales d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation.

Aux termes de l'article 3 de la directive : « *1. Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé «Natura 2000», est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle. Le réseau Natura 2000 comprend également les zones de protection spéciale classées par les États membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE (« Oiseaux »). 2. Chaque État membre contribue à la constitution de Natura 2000 en fonction de la représentation, sur son territoire, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces visés au paragraphe 1. Il désigne à cet effet des sites en tant que zones spéciales de conservation, et tenant compte des objectifs visés au paragraphe 1 ».*

## 2 - La transposition

### 2.1. Dispositions générales

L'article L414-1 du code de l'environnement définit les zones spéciales de conservation comme des sites maritimes et terrestres à protéger et les zones de protection spéciale des oiseaux.

Il précise qu'avant la notification à la Commission européenne de la proposition d'inscription d'une zone spéciale de conservation ou avant la décision de désigner une zone de protection spéciale, ou d'en modifier le périmètre, le projet de périmètre de la zone ou de modification est soumis à la consultation des organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés. L'autorité administrative ne peut s'écartier des avis motivés rendus à l'issue de cette consultation que par une décision motivée.

Les sites désignés comme zones spéciales de conservation et zones de protection spéciale par décision de l'autorité administrative concourent, sous l'appellation commune de "sites Natura 2000", à la formation du réseau écologique européen Natura 2000.

Les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation. Les sites Natura 2000 font également l'objet de mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces mêmes espèces.

Ces mesures sont définies en concertation notamment avec les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi qu'avec des représentants de propriétaires et exploitants des terrains inclus dans le site. Les mesures sont prises dans le cadre des contrats ou des chartes prévus à l'article L. 414-3 ou en application des dispositions législatives ou réglementaires, notamment de celles relatives aux parcs nationaux, aux réserves naturelles, aux biotopes ou aux sites classés. Cette démarche privilégiant la contractualisation par rapport à la réglementation pour l'application des mesures de conservation est explicitement définie par les articles L 414-1 et L 414-3 du code de l'environnement.

### 2.2. Document d'objectifs (DOCOB)

Pour chaque site Natura 2000 un document d'objectifs (DOCOB) définit les orientations de gestion, les mesures prévues à l'article L. 414-1, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement.

Préalablement à son approbation, le préfet s'assure que le document d'objectifs est conforme aux objectifs poursuivis dans le cadre du réseau écologique européen Natura 2000 de maintenir ou de rétablir dans un état de conservation favorable les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié la délimitation du site Natura 2000.

Il s'assure également que le contenu du document d'objectifs est conforme aux dispositions réglementaires ainsi qu'aux conditions administratives et financières afférentes notamment aux aides de l'Etat. Le cas échéant, il recueille l'avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel.

Lorsque le préfet refuse d'approuver le document d'objectifs qui lui est soumis par le comité de pilotage Natura 2000, pour des motifs tirés de l'illégalité de certaines de ses dispositions ou de leur incompatibilité avec les objectifs de conservation poursuivis sur le site, il communique au président du comité de pilotage les motifs de son refus afin que soit soumis à son approbation un document d'objectifs modifié. A défaut pour le comité de pilotage Natura 2000 de présenter dans le délai de deux ans suivant sa création un document d'objectifs propre à assurer la conservation des habitats naturels et des populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié la délimitation du site, le préfet peutachever l'élaboration du document d'objectifs en y associant le comité de pilotage Natura 2000.

### **2.3. Comité de pilotage pour l'élaboration et le suivi du document d'objectifs**

La composition du comité de pilotage Natura 2000 est arrêtée par le préfet territorialement compétent au regard de la localisation du site Natura 2000 ou, si le site s'étend sur plusieurs départements ou est situé en partie en mer, par un préfet coordonnateur désigné par le ministre chargé de l'environnement.

L'élaboration du document d'objectifs du site Natura 2000 est conduite par le comité de pilotage Natura 2000 qui le soumet à l'approbation du préfet territorialement compétent ou du préfet coordonnateur. Le comité de pilotage Natura 2000 suit également la mise en œuvre du document d'objectifs.

### **2.4. Contrat Natura 2000**

Pour l'application du document d'objectifs, les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site peuvent conclure avec l'autorité administrative des contrats, dénommés « contrats Natura 2000 ». Les contrats Natura 2000 conclus par les exploitants agricoles peuvent prendre la forme de contrats portant sur des engagements agroenvironnementaux. Le contrat Natura 2000 a une durée minimale de cinq ans, qui peut être prorogée ou modifiée par avenant. Le préfet est chargé de l'exécution des clauses financières du contrat Natura 2000.

Le contrat Natura 2000 comporte un ensemble d'engagements conformes aux orientations et aux mesures définies par le document d'objectifs, portant sur la conservation et, le cas échéant, le rétablissement du bon état des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la création du site Natura 2000. Il définit la nature et les modalités des aides de l'Etat et les prestations à fournir en contrepartie par le bénéficiaire. Dans le respect des cahiers des charges des mesures contractuelles contenus dans le document d'objectifs, le contrat Natura 2000 comprend notamment : 1. Le descriptif et la délimitation spatiale des opérations à effectuer pour mettre en œuvre les objectifs de conservation ou de restauration poursuivis sur le site, avec l'indication des travaux et prestations d'entretien ou de restauration des habitats naturels, des espèces et de leurs habitats ; 2. Le descriptif des engagements identifiés dans le document d'objectifs qui donnent lieu au versement d'une contrepartie financière ainsi que le montant, la durée et les modalités de versement de cette contrepartie ; 3. Le descriptif des mesures d'accompagnement qui ne donnent pas lieu à contrepartie financière ; 4. Les points de contrôle et les justificatifs à produire permettant de vérifier le respect des engagements contractuels.

En cas d'inexécution des engagements souscrits, les aides de l'Etat font l'objet d'un remboursement selon des modalités fixées par décret<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Les sommes accordées par l'Etat au titre des contrats Natura 2000 sont versées par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), dans le cadre d'une convention passée entre l'Etat et le CNASEA. Lorsque le titulaire d'un contrat Natura 2000 ne se conforme pas à l'un des engagements souscrits dans le cadre du contrat ou de la charte Natura 2000 à laquelle il a adhéré, ou en cas de fausse déclaration, les versements prévus au contrat peuvent être, en tout ou en partie, suspendus, réduits ou supprimés, les sommes perçues remboursées et le contrat résilié. Ces suspension, réduction, suppression, remboursement et résiliation sont décidés par le préfet et sont proportionnés à la gravité du manquement. Cependant, les contrats Natura 2000 qui prennent la forme de contrats portant sur des engagements agroenvironnementaux ne sont pas régis par les dispositions des articles R. 214-28. [R. 414-13.] à R. 214-33. [R. 414-18.] du code de l'environnement. Ils doivent néanmoins comporter, dans le respect des cahiers des charges figurant dans le document d'objectifs, des engagements propres à mettre en œuvre les objectifs de conservation poursuivis sur le site.

## **2.5. Charte Natura 2000**

Les titulaires de droits réels et personnels portant sur des terrains inclus dans le site peuvent adhérer à une charte Natura 2000. La charte Natura 2000 comporte un ensemble d'engagements définis par le document d'objectifs et pour lesquels le document d'objectifs ne prévoit aucune disposition financière d'accompagnement. Elle est annexée au document d'objectifs.

La charte Natura 2000 d'un site est constituée d'une liste d'engagements portant sur l'ensemble du site ou sur certaines parties et notamment certains habitats précisément localisés.

Ces engagements : 1. Correspondent à des pratiques de gestion courante et durable des habitats naturels, des espèces et de leurs habitats ; 2. Sont mis en œuvre dans des conditions et suivant des modalités qui ne nécessitent pas le versement d'une contrepartie financière ; 3. Doivent pouvoir être contrôlés sur place lorsque l'adhésion à la charte Natura 2000 du site a ouvert le droit au bénéfice d'une aide publique ou d'une exonération fiscale ; 4. Doivent permettre que soient menés des travaux d'inventaire et d'évaluation de l'état de conservation des habitats naturels, des espèces et de leurs habitats ; sous réserve que le titulaire de droits réels et personnels soit préalablement informé de la date de ces travaux et de la qualité des personnes amenées à les réaliser. L'adhésion à la charte Natura 2000 est d'une durée minimale de cinq ans et ne peut excéder dix ans. La charte Natura 2000 signée est communiquée au préfet.

## **2.6. L'évaluation des incidences**

Cette procédure correspond à l'application de l'article 6 alinéa 3 de la directive habitats, transposé en droit français dans l'article L 414-4 du code de l'environnement et précisé par l'article R 214-34 du même code. Elle s'applique aux sites Natura 2000 désignés par arrêté ministériel

La circulaire du 5 octobre 2004 relative à l'évaluation des incidences des programmes et projets de travaux , d'ouvrages ou d'aménagements susceptibles d'affecter de façon notable les sites Natura 2000, explicite les dispositions des articles R. 214-25 et R. 214-34 à R. 214-39 du code de l'environnement applicables aux programmes et projets soumis à autorisation ou approbation.

Dans les sites Natura 2000, aucun régime nouveau d'autorisation ou d'approbation n'a été créé : la procédure d'évaluation des incidences ne concerne que les programmes et projets soumis à des régimes d'autorisation ou d'approbation. Elle s'insère, le plus souvent, dans les régimes d'évaluation existants : l'étude ou la notice d'impact ou le document d'incidences « loi sur l'eau ».

Toutefois, en fonction des objectifs de conservation propres à chaque site ou ensemble de sites, il est possible au préfet d'arrêter une liste de catégories de programmes et de projets, soumis à autorisation ou approbation administrative, devant faire l'objet d'une évaluation des incidences.

Par ailleurs, les documents d'urbanisme sont concernés par les directives « Habitats » et « Oiseaux», non à travers le régime d'évaluation des incidences, mais à travers l'obligation générale du respect des préoccupations d'environnement prévue par le code de l'environnement et le code de l'urbanisme.

L'article R.214-34 du code de l'environnement différencie deux situations :

Les programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements situés à l'intérieur du périmètre d'un site Natura 2000.

Conformément à l'article R.214-35 du code de l'environnement, les travaux, ouvrages ou aménagements prévus par les contrats Natura 2000 sont dispensés de la présente procédure d'évaluation d'incidences.

Relèvent du régime d'évaluation des incidences Natura 2000 les programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements : a) soumis à l'autorisation prévue par la loi sur l'eau donnant lieu à l'établissement d'un document d'incidences ; b) soumis à un régime d'autorisation au titre des parcs nationaux, des réserves naturelles ou des

sites classés ; c) soumis à un autre régime d'autorisation ou d'approbation donnant lieu à l'établissement d'une étude ou d'une notice d'impact<sup>17</sup> ; d) figurant dans la liste préfectorale<sup>18</sup> établie à cet effet.

Les programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements situés à l'extérieur du périmètre d'un site Natura 2000.

L'article R.214-34 2. du code de l'environnement prévoit que les programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis à étude ou notice d'impact ou document d'incidences « loi sur l'eau » et susceptibles d'affecter de façon notable un ou plusieurs sites Natura 2000, font l'objet d'un évaluation des incidences.

L'évaluation des incidences comporte des spécificités par rapport à l'étude d'impact : Elle est ciblée sur les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire. Le caractère d'*« effet notable dommageable »* doit être déterminé à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné par le programme ou projet, compte tenu particulièrement des objectifs de conservation et de restauration définis dans le DOCOB. En l'absence de DOCOB, le régime d'évaluation s'applique, quoi qu'il en soit, dès la désignation du site. S'agissant des raisons impératives d'intérêt public, le texte de la directive habitats implique que le seul intérêt public d'un programme ou projet, qu'il soit public ou privé, ne suffit pas à justifier sa réalisation. Les mesures compensatoires<sup>19</sup> ont une signification spécifique par rapport à celles concernant les textes sur les études d'impact ou les documents d'incidences (loi sur l'eau) puisqu'elles ont pour but de maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000.

Dans le cas de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site, le préfet ne peut autoriser ou approuver un programme ou projet lorsque l'*« intérêt public majeur »* le justifie que sous condition de réalisation des mesures compensatoires nécessaires, , et après avis de la Commission européenne (à l'exception des opérations couvertes par le secret de la défense nationale). Il en informe le pétitionnaire, le ministre chargé de l'environnement, le ministre dont dépend le régime d'autorisation ou d'approbation ainsi que le SGAE, afin que puisse être prise toute mesure susceptible d'accélérer la procédure.

Au vu de l'évaluation des incidences et des engagements du pétitionnaire, le préfet s'assure de la mise en œuvre effective et de la bonne réalisation des mesures de suppression, de réduction et de compensation prévues dans le cadre de la réalisation du programme ou projet de travaux. L'article L. 414-5 du code de l'environnement met en place un régime de sanctions administratives en cas de non-respect du régime d'évaluation des incidences. Les agents habilités pour chacun des régimes d'autorisation ou d'approbation concernés procèdent aux constatations nécessaires, en particulier pendant les phases travaux des programmes ou projets susceptibles d'avoir une incidence notable sur un site Natura 2000.

## 2.7. La relance du processus de désignation des sites

La circulaire du 23 novembre 2004 relative à l'achèvement du réseau Natura 2000 et à la relance du processus de désignation des sites, relève notamment, d'une part qu'il est nécessaire, désormais, de stabiliser le réseau, c'est à dire de lui donner rapidement une réalité auprès de nos concitoyens, dans sa dimension définitive, ce qui sera un facteur d'apaisement permettant de se consacrer sereinement à la gestion des sites, d'autre part que la France est très sérieusement exposée à être une nouvelle fois condamnée si elle ne fournit pas une complète contribution à la constitution du réseau d'ici un an et demi au plus tard. La Commission a récemment mis en demeure la France d'exécuter deux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, sous peine de poursuivre la procédure contentieuse. Celle-ci pourrait aboutir à de nouvelles condamnations, cette fois

<sup>17</sup> Par exemple, les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à autorisation et à étude d'impact relèvent du régime d'évaluation au titre du c) ci-dessus lorsqu'elles sont situées dans un site Natura 2000. Autre exemple : les zones d'aménagement concerté et les lotissements donnent lieu sous certaines conditions à étude d'impact et, de ce fait, relèvent du présent régime d'évaluation des incidences.

<sup>18</sup> Une liste de catégories de programmes et de projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, soumis à autorisation ou approbation, dispensés d'étude ou de notice d'impact mais donnant lieu à évaluation d'incidences, est établie par le préfet de département chaque fois que cela est nécessaire pour la conservation et la gestion du ou des sites concernés.

<sup>19</sup> Les mesures compensatoires devront couvrir la même région biogéographique, viser, dans des proportions comparables, les habitats et espèces devant subir des effets dommageables, assurer des fonctions comparables telles qu'elles apparaissent dans les données écologiques (FSD, DOCOB,...) qui ont répondu aux critères de sélection du site, définir clairement les objectifs et les modalités de gestion de manière à ce que ces mesures compensatoires puissent contribuer effectivement à la cohérence du réseau Natura 2000.

assorties de lourdes astreintes financières. La France est aussi menacée du blocage de fonds structurels affectés à de grands équipements.

En ce qui concerne la directive « Habitats », le réseau est en bonne voie d'achèvement, avec l'adoption par la Commission de listes des sites d'importance communautaires, effective en janvier 2004 pour la région biogéographique alpine, annoncée d'ici fin 2004 pour les 3 autres régions. La Commission a toutefois relevé que 45 habitats naturels et 54 espèces ont une représentativité encore insuffisante dans le réseau français.

Les efforts à réaliser sont relativement plus importants pour la directive « Oiseaux » : notre réseau est manifestement insuffisant. L'évaluation scientifique confiée au Muséum a montré que 87 espèces d'oiseaux sont encore insuffisamment représentées dans le réseau.

La circulaire demande aux préfets concernés de lancer sans tarder les procédures de consultation sur les secteurs des listes qu'elle définit en annexe et de faire parvenir leurs propositions au fur et à mesure de l'avancement des procédures et au plus tard le 15 octobre 2005.

### 3 - Financement

**3.1. Dans le régime en vigueur avant la dernière réforme de la PAC**, les contractants pouvaient, , bénéficier des aides financières du fonds national de gestion des milieux naturels, du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), de cofinancements européens des projets retenus au titre de LIFE Nature et enfin des crédits programmés pour Natura 2000 dans les contrats de plan Etat/Région ou dans les financements propres du budget de l'Etat.

Le fonds national de gestion des milieux naturels<sup>20</sup> a financé dès 1999 la mise en place du réseau. Dans le projet de loi de finances 2002, la dotation destinée à Natura 2000 s'élevait à 25,25 millions d'euros.

Le fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) finançait pour les exploitants agricoles les mesures agroenvironnementales nécessaires à la gestion des sites Natura 2000. Les CTE sont remplacés par les contrats d'agriculture durable (CAD). Le Contrat d'Agriculture Durable (CAD) est un outil de développement de la multi fonctionnalité de l'agriculture. Il porte en particulier sur la contribution de l'exploitation agricole à la préservation des ressources naturelles et à l'occupation et l'aménagement de l'espace rural en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la qualité des sols, la ressource en eau, la biodiversité et les paysages. Les contrats d'agriculture durable ont été créés par le décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003. Ses conditions de mise en œuvre sont précisées dans l'arrêté du 30 octobre 2003. Les CAD sont passés entre un exploitant agricole, l'Etat et, le cas échéant des collectivités territoriales pour une durée de 5 années. Ils comprennent un volet socio-économique, facultatif, plafonné à 15 000 €, qui accompagne les changements de l'exploitation vers une agriculture plus durable (diversification des activités, amélioration de la qualité des produits...) et un volet agroenvironnemental, obligatoire, qui rémunère les surcoûts et manques à gagner liés à la mise en place de pratiques plus respectueuses de l'environnement.

La prime herbagère agroenvironnementale permet de souscrire soit la mesure visant le maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive (mesure 19.03 du Plan de développement Rural National) ou les mesures de gestion extensive des prairies par fauche ou pâturage (mesures 20.1 et 20.2 du Plan de développement Rural National). Le choix entre ces mesures est réalisé par le préfet en fonction des enjeux environnementaux des territoires. L'agriculteur s'engage dans ce dispositif pour 5 ans. Les principaux engagements sont : le respect d'un chargement maximum sur l'exploitation ; le maintien des surfaces en pâturages permanents et prairies temporaires ; le maintien de la localisation des prairies permanentes ; la limitation de la fertilisation ; l'entretien des éléments fixes du paysage ; l'interdiction ou de fortes restrictions sur l'utilisation des produits phytosanitaires ; l'enregistrement des pratiques.

Le fonds **LIFE** Nature<sup>21</sup> a été créé pour faciliter la mise en œuvre des directives "Oiseaux" et "Habitats". Il agit surtout sur des sites exemplaires et démonstratifs s'appuyant sur un fort partenariat avec les acteurs locaux.

<sup>20</sup> Instauré par l'article L 310-3 du code de l'environnement, mais supprimé à l'occasion de la mise en place de la LOLF.

<sup>21</sup> **LIFE**, "l'Instrument Financier pour l'Environnement", est un fonds européen spécialement dédié aux actions de protection de l'Environnement.

Le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) constitue la principale source de co-financement des contrats Natura 2000 dans le cadre du développement rural.

Les fonds structurels européens peuvent également contribuer au financement des documents d'objectifs et à l'animation dans les sites.

**Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la PAC,** la Commission propose d'instituer un nouveau fonds unique appelé Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui fait l'objet d'une proposition de règlement et entre dans le nouveau cadre plus large du financement de la politique agricole commune (COM (2004) 489).

Dans le budget de l'Etat, configuré pour l'application de la LOLF, le programme 2 « Gestion des milieux et biodiversité » (154 millions d'euros) du budget 2006 de la mission « écologie et développement durable » retrace les dépenses liées à la préservation de la biodiversité et des espaces naturels, y compris dans le domaine

Programme 2- Gestion des milieux et biodiversité	153,7	159,97	+ 3,9 %
Action 21- Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	37,73	30 467	- 23,9 %
Action 22 - Gouvernance dans le domaine de l'eau	6,08	6,81	+ 10,6 %
Action 23 - Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages	48,51	47,1	- 3 %
Action 24 - Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel	61,43	75,6	+ 18,7 %

aquatique.

**3.2. Dans le PLF 2005,** le programme 2 « Gestion des milieux et biodiversité » se répartissait entre 4 actions :

#### CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE AGROENVIRONNEMENTALE (PLF 2005)

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2004 (en euros)	Montant en projet de loi de finances pour 2005 (en euros)	Evolution (en %)
44-41/22	Programme agroenvironnemental	133 004 500	133 000 000	-0,003%
44-84 (intégralité du chapitre)	Contrats d'agriculture durable et contrats territoriaux d'exploitation	254 744 000	231 600 000	-9,09%
Total des crédits destinés à la politique agroenvironnementale		387 748 500	364 600 000	-5,97%

*Source : Projet de loi de finances pour 2005*

#### 4 - Procédure communautaire d'avis motivé :

##### Procédure juridique

L'article 226 du traité habilite la Commission à engager une procédure contre un État membre qui manque à ses obligations.

Si la Commission estime avoir constaté une infraction au droit communautaire justifiant l'ouverture d'une procédure d'infraction, elle adresse à l'État membre concerné une «lettre de mise en demeure» (premier avertissement écrit), l'invitant à présenter ses observations dans un délai déterminé, généralement de deux mois. En l'absence de réponse ou si la réponse fournie par l'État membre n'est pas satisfaisante, la Commission peut décider d'adresser à ce dernier un «avis motivé» (deuxième et dernier avertissement écrit). Elle y expose clairement et à titre définitif les raisons pour lesquelles elle estime qu'il y a eu infraction à la législation communautaire et appelle l'État membre à remédier à la situation dans un délai déterminé, généralement de deux mois.

Si l'État membre ne se conforme pas à l'avis motivé, la Commission peut décider de porter l'affaire devant la Cour de justice. Lorsque la Cour de Justice estime qu'il y a violation du traité, l'État membre incriminé est engagé à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'avis motivé.

L'article 228 du traité habilite la Commission à poursuivre un État membre qui ne s'est pas conformé à un arrêt de la Cour européenne de justice en lui adressant à nouveau un premier avertissement écrit («lettre de mise en demeure»), puis un deuxième et dernier avertissement écrit («avis motivé»). En vertu de ce même article, la Commission peut également demander à la Cour d'infliger des sanctions financières à l'État membre concerné.

### **Annexe 3 : Natura 2000 et emploi**

*Remarque préliminaire : la présente note traite des emplois directs susceptibles d'être générés par les actions de protection à mener dans le réseau Natura 2000. Elle ne traite pas des variations d'emploi induites par la mise en œuvre de Natura 2000 sur les activités économiques existantes (notamment agriculture, tourisme, etc.), qui nécessiteraient une étude beaucoup plus complexe.*

Selon le rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement relatif à « *l'économie de l'environnement en 2003* », l'emploi environnemental occupait l'équivalent de 365700 personnes en 2003, ce qui représentait 1,6 % de l'emploi intérieur.

Le tableau I rend compte de la répartition estimée de ces emplois. Les emplois susceptibles d'être induits par la mise en œuvre de Natura 2000 sont inclus dans l'ensemble « Nature, paysage, biodiversité » (5,8% du total des emplois environnementaux en 2003).

Le tableau II montre que les dépenses estimées dans ce domaine représentaient 2,94% de l'ensemble des dépenses estimées liées à l'environnement<sup>22</sup> en 2003.

Six métiers spécifiques de l'environnement sont identifiables au sein du répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) de l'ANPE : 11214 - Agent d'entretien et d'assainissement ; 45414 - Agent de traitements dépolluants ; 52234 - Technicien en environnement des industries de process ; 53131 - Cadre technique de l'environnement ; 53213 - Cadre technique d'hygiène et de sécurité ; 61114 - Chargé de la protection du patrimoine naturel (à partir du BEP, BEPA). Parmi eux, les cadres techniques de l'environnement et les chargés de protection du patrimoine naturel paraissent correspondre, pour partie, à des emplois susceptibles d'être induits par la mise en œuvre de Natura 2000. Au 31 décembre 2004, l'ANPE recensait 2508 demandeurs d'emploi « cadres techniques » et 1306 demandeurs d'emploi « chargés de protection ». Elle recensait 854 offres d'emplois « cadres techniques » et 128 « chargés de protection » à la même date. Les offres d'emploi de l'APEC dans les domaines « Nature, écologie, paysage, sol, rivière, mer », en baisse entre 2001 et 2004, représentaient de l'ordre de 120 emplois au 31 décembre 2004. Ce déséquilibre entre offres et demandes - s'il confirme la contradiction entre l'attractivité de ces emplois et leur nombre limité, malgré une évolution positive du secteur (cf. tableau I) - appelle des observations différentes selon qu'il s'agit :

- des « cadres techniques » pour lesquels on assiste entre 2001 et 2004 à une augmentation concomitante des sorties du chômage pour reprise d'emploi et du nombre de demandeurs d'emploi, le déséquilibre s'expliquant notamment par un décalage quantitatif entre les effectifs sortant des formations « environnement » et la capacité d'absorption du secteur ;
- ou des « chargés de protection » pour lesquels les sorties pour reprise d'emploi baissent de 2 %, subissant les effets de l'arrêt du programme « nouveaux services emplois jeunes » (NSEJ), et les demandes d'emploi enregistrées progressent de +7,4 % entre le printemps 2001 et décembre 2004.

Concernant l'emploi, le rapport de l'OCDE relatif à « *l'examen environnemental de la France* » publié en juin 2005 relève que le programme "Nouveaux services, emplois jeunes", engagé en 1997, a favorisé la création et la solvabilisation d'emplois environnementaux, notamment au sein des collectivités locales et des ONG<sup>23</sup>.

Il recommande de continuer à promouvoir la protection de l'environnement par des politiques actives concernant l'emploi (par exemple : créations d'emplois, adéquation formation et emploi).

<sup>22</sup> Soit un taux apparent notable d'efficience au regard de l'emploi (2,94% des dépenses pour 5,8% de l'emploi), mais un taux annuel de progression de l'emploi désormais inférieur au taux annuel de progression des dépenses (pour l'ensemble du secteur, comme pour le domaine « Nature, paysage, biodiversité »).

<sup>23</sup> Les emplois liés à l'entretien, la production et la valorisation d'aménités (espaces agréables) représentent plus de la moitié (56%) des 38 000 embauches effectuées dans le cadre du volet "environnement" du programme NS/EJ. Schématiquement, deux types d'emplois, répartis de façon sensiblement égale, sont observés dans ce sous-ensemble. D'un côté, les métiers d'entretien du cadre de vie représentés par les "agents d'environnement", occupés essentiellement par des hommes faiblement qualifiés et employés principalement par les communes. De l'autre, les métiers liés à la valorisation et à la gestion du patrimoine, "agent de valorisation", "écogarde", "écodéveloppeur", qui sont, quant à eux, occupés par des salariés sensiblement plus diplômés.

L'élaboration et la mise à jour régulière des DOCOB, puis la mise en œuvre des mesures qui y sont préconisées (principalement en sites non agricoles, les mesures en sites agricoles étant intégrées dans les actions menées par les agriculteurs) , pourront être source d'emplois directs.

L'IGAS et l'IGE ont été chargées, par lettre du 22 septembre 2005 des ministres respectivement en charge de la cohésion sociale et de l'environnement, d'une mission visant à « *dresser l'état des moyens, dispositifs et réseaux existants en matière d'emploi environnemental et de soumettre toute proposition visant à définir une politique en faveur des éco-industries, des métiers, des compétences et des formations dans le domaine de l'environnement et du développement durable* ». Une analyse en continu des DOCOB validés d'ici à 2010, sous l'angle de leur impact en emplois directs, pourrait être envisagée à ce titre.

**La mission d'audit de modernisation, sans préjudice des préconisations qui résulteront de la mission IGAS/IGE, recommande :**

- De renforcer les liens entre les politiques de l'environnement et du développement durable et les politiques d'emploi et de formation, et entre les services en charge de les conduire.
- De veiller à ce que les DOCOB, axés sur la protection des habitats et espèces, s'appuient pour atteindre cet objectif sur la construction de dynamiques favorables à l'économie locale - telles que diversification de productions, développement d'une forme de tourisme autour de la nature, labellisation d'une production, création d'une association foncière pastorale, valorisation de savoir-faire traditionnels - permettant ainsi de contribuer à la création d'emplois pour l'entretien des milieux.

**Tableau I :**

**Les emplois environnement par domaine**

en nombre d'emplois

DOMAINE	Emplois				Taux de croissance annuel moyen (%)		
	1997	2001	2002	2003	2003/1997	2002/2001	2003/2002
<b>Protection de l'environnement</b>	<b>185 200</b>	<b>207 300</b>	<b>214 000</b>	<b>219 000</b>	<b>2,8%</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,3%</b>
Pollution de l'air	7 500	5 800	5 900	5 800	-4,1%	1,6%	-2,4%
Eaux usées	80 300	87 400	90 700	91 700	2,2%	3,8%	1,1%
Déchets	68 300	75 800	79 800	82 100	3,1%	5,1%	2,9%
Déchets radioactifs	nd	1 800	1 800	1 800	nd	0,0%	0,0%
Réhabilitation des sols et eaux	400	800	1 100	1 400	21,8%	36,1%	21,5%
Bruit	8 800	11 500	10 100	11 000	3,9%	-12,5%	9,2%
Mesure et contrôle	3 400	3 700	3 900	4 200	3,9%	5,3%	7,6%
Nature, paysage, biodiversité	14 700	20 300	20 700	21 100	6,1%	1,7%	1,9%
<b>Autres domaines liés à l'environnement</b>	<b>88 600</b>	<b>98 800</b>	<b>103 700</b>	<b>108 500</b>	<b>3,4%</b>	<b>4,9%</b>	<b>4,7%</b>
Eau	32 700	32 400	33 000	33 100	0,2%	1,8%	0,4%
Récupération	26 600	28 700	29 300	29 700	1,8%	1,9%	1,4%
Cadre de vie	29 300	37 600	41 400	45 700	7,7%	10,0%	10,4%
<b>Activités transversales (non réparties)</b>	<b>31 800</b>	<b>34 800</b>	<b>37 900</b>	<b>38 200</b>	<b>3,1%</b>	<b>8,8%</b>	<b>0,8%</b>
<b>Total</b>	<b>303 700</b>	<b>341 000</b>	<b>355 600</b>	<b>365 700</b>	<b>3,1%</b>	<b>4,3%</b>	<b>2,9%</b>

Note : les taux de croissance sont calculés avant arrondis.

Les emplois de mesure et contrôle effectués par les services publics sont inclus dans les « activités transversales ».

Source : Ifen / Orme.

Tableau II :

*Les dépenses par domaine en 2003*

Domaines	2003	1990/2003	2002/2003
	En millions d'euros	Évolution en moyenne annuelle	
Eaux usées	11 155	4,4 %	1,9 %
Déchets	10 522	7,7 %	5,4 %
Déchets radioactifs	594	-	2,8 %
Air	1 940	3,9 %	4,4 %
Bruit	1 405	5,8 %	8,7 %
Biodiversité & paysages	1 391	11,6 %	4,2 %
Nettoyage des rues	1 106	3,7 %	2,6 %
R & D	1 627	8,4 %	1,3 %
Administration générale	2 087	6,8 %	3,7 %
<b>Total de la dépense de protection de l'environnement</b>	<b>31 829</b>	<b>6,1 %</b>	<b>3,7 %</b>
Production et distribution d'eau	7 461	1,7 %	1,9 %
Récupération	4 937	3,0 %	4,3 %
Autres dépenses	2 971	5,5 %	13,8 %
<b>Total de la dépense liée à l'environnement</b>	<b>47 198</b>	<b>4,8 %</b>	<b>4,1 %</b>

Source : Ifen, Rapport à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement.

## Annexe 4 : comparaisons internationales

Tableau I : ZPS

La France qui disposait de 155 ZPS au 07/10/2003 couvrant 2,1% de son territoire, et était classée « notablement insuffisante » par le Baromètre NATURA de la DG Environnement, n'avait guère évolué en mars 2005. Le pourcentage de son territoire terrestre couvert la situait en 24ème place sur 25, juste avant Chypre.

### SPECIAL PROTECTION AREAS

Update of March 2005

MS	MS Area (km <sup>2</sup> )	Total Number	Total Area (ha)	Total Area (km <sup>2</sup> )	Terrestrial Area (ha)	Terrestrial Area (km <sup>2</sup> )	% Terrestrial (1)	No. of sites in which a marine part is noted	Marine Area (ha)	Marine Area (km <sup>2</sup> )	MS
AT	83.859	94	927.549	9.275	927.549	9.275	11,1		-	6.394	AT
BE	30.528	229	296.439	2.964	296.439	2.964	9,7	0	0	0	BE
CY	9250	2	10794	108	10.794	108	1,2	0	0	0	CY
CZ	78866	38	693622	6.936	693.622	6.936	8,8		-	-	CZ
DE	357.031	497	3.207.974	32.060	2.290.884	22.909	6,4	17	917.090	9.171	DE
DK	43.093	113	1.470.894	14.709	253.590	2.536	5,9	59	1.217.304	12.173	DK
EE	45226	67	1206254	12.063	566.827	5.668	12,5	26	639.427	6.394	EE
ES	504.762	480	8.386.271	83.863	8.328.869	83.289	16,5	20	57.401	574	ES
FI	338.145	452	2.837.270	28.373	2.286.145	22.861	6,8	65	551.125	5.511	FI
FR	549.192	174	1.438.142	14.381	1.215.614	12.156	2,2	52	222.528	2.225	FR
GR	131.940	151	1.370.323	13.703	1.329.827	13.298	10,1	4	40.496	405	GR
HU	93030	55	1137637	11.376	11.137.637	11.137	12,2		-	-	HU
IE	70.280	131	281.480	2.815	200.442	2.004	2,9	66	81.039	810	IE
IT	301.333	503	2486491	24.865	2.446.875	24.469	8,1	13	39.615	396	IT
LT	65200	40	356953	3.570	356.953	3.570	5,5		-	0	LT
LU	2.597	12	13.916	139	13.916	139	5,4		-	-	LU
LV	64589	97	675140	6.751	623.186	6.232	9,6	4	51.954	520	LV
MT	316	6	762.78	8	763	8	2,4		-	0	MT
NL	41.526	77	1.010.930	10.109	519.678	5.197	12,5	7	491.252	4.913	NL
PL	312685	72	3315631	33.156	2.436.183	24.362	7,8	3	879.448	8.794	PL
PT	91.990	50	995.644	9.956	933.433	9.334	10,1	10	62.211	622	PT
SE	414.864	509	2.864.780	28.648	2.563.123	25.631	6,2	107	301.656	3.017	SE
SI	20273	27	465592	4.656	465.306	4.653	23,0	1	286	3	SI
SK	48845	38	1229478	12.295	1.225.478	12.295	25,2		-	-	SK
UK	244.820	255	1.485.203	14.852	1.410.334	14.103	5,8	5	74.869	749	UK
EU	3.944.260	4.163	38.165.168	381.652	32.537.466	325.374,66	8,25	459	5.627.702	56.277	EU

(1) % of SCI terrestrial area compared to MS terrestrial area

Tableau II : SIC

La France qui disposait de 1202 SIC au 07/10/2003 couvrant 7,5 % de son territoire, et était classée « substantielle mais encore incomplète » par le Baromètre NATURA de la DG Environnement, n'avait guère évolué en mars 2005. Le pourcentage de son territoire terrestre<sup>24</sup> couvert la situait en 20ème place sur 25, juste avant le Royaume-Uni<sup>25</sup>, Chypre, la Pologne, la Tchéquie et la Lituanie.

<sup>24</sup> Le classement est différent si l'on tient compte des sites maritimes.

<sup>25</sup> Sans doute mieux placé, si l'on tient compte de ses zones maritimes.

## SITES OF COMMUNITY IMPORTANCE

Update of March 2005

MS	MS Area (km <sup>2</sup> )	Total Number	Total Area (ha)	Total Area (km <sup>2</sup> )	Terrestrial Area (ha)	Terrestrial Area (km <sup>2</sup> )	% Terrestrial (1)	No. of sites in which a marine part is noted	Marine Area (ha)	Marine Area (km <sup>2</sup> )	MS
AT	83.859	164	888.393	8.884	888.393	8.884	10,6			-	AT
BE	30.528	278	322.088	3.221	303.968	3.040	10,0	1	18.120	181	BE
CY	9250	26	50.952	510	45.919	459	5,0	5	5.033	50	CY
CZ	78866	864	724.413	7.244	724.413	7.244	9,2			-	CZ
DE	357.031	3535	3.214.628	32.146	2.495.647	24.956	7,0	49	718.981	7.190	DE
DK	43.093	254	1.113.595	11.136	317.696	3.177	7,4	118	795.899	7.959	DK
EE	45226	503	1059108	10.591	717.223	7.172	15,9	34	341.885	3.419	EE
ES	504.782	1382	11.912.184	119.122	11.393.065	113.931	22,6	88	519.119	5.191	ES
FI	338.145	1660	4.793.224	47.932	4.279.054	42.791	12,7	94	514.170	5.142	FI
FR	549.192	1219	4.220.106	42.201	3.729.544	37.295	6,8	86	490.562	4.906	FR
GR	131.940	239	2.764.097	27.641	2.164.296	21.643	16,4	102	599.801	5.998	GR
HU	93030	467	1302497,08	13.025	1.302.497	13.025	14,0			-	HU
IE	70.280	413	1.056.074	10.561	717.450	7.175	10,2	92	338.624	3.386	IE
IT	301.333	2256	4.397.779	43.978	4.175.072	41.751	13,9	162	222.707	2.227	IT
LT	65200	276	140686,33	1.409	138.862	1.389	2,1	1	2.024	20	LT
LU	2.597	47	38.311	383	38.311	383	14,8			-	LU
LV	64589	331	765091,29	7.651	709.461	7.055	11,0	6	55.631	556	LV
MT	316	23	3.935	39	3.935	39	12,5			0	MT
NL	41.526	141	750.837	7.508	395.497	3.955	9,5	24	355340	3.553	NL
PL	312685	184	1171545,6	11.715	1.171.550	11.715	3,7			0	PL
PT	91.990	94	1.660.250	16.503	1.601.235	16.012	17,4	23	49015	490	PT
SE	414.864	3903	6.235.623	62.356	5.652.319	56.523	13,6	320	583304	5.833	SE
SI	20273	259	635961,99	6.360	635.944	6.359	31,4	3	18	0,2	SI
SK	48845	382	573536,22	5.739	573.936	5.739	11,8			-	SK
UK	244.820	610	2.510.046	25.100	1.599.146	15.991	6,5	42	910900	9.109	UK
EU	3.944.260	19.516	52.295.564	522.956	45.774.433	457.744,33	11,61	1.250	6.521.131	65.211	EU

(1) % of SCI terrestrial area compared to MS terrestrial area

## **Annexe 5 : rôle du Muséum National d'Histoire Naturelle**

**(Extraits de l'audition du MNHN au Sénat, le 25 juin 2003)**

En tant qu'expert en connaissance du patrimoine naturel, le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) intervient comme référence scientifique des inventaires et de la constitution du réseau Natura 2000. Il s'agit d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, placé sous la tutelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ses missions portent sur la recherche sur la biodiversité (génétique, spécifique et écosystémique), son évolution, ses représentations et usages dans la société, la conservation des collections nationales de référence des organismes végétaux et animaux et la diffusion des connaissances sur le patrimoine naturel vers tous les publics. En outre, le Muséum est désigné comme centre national de référence pour la nature au sein du réseau de l'Agence européenne de l'environnement (AEE). Il abrite, en tant que chef de file d'un consortium européen, le centre thématique « Protection de la nature et de la biodiversité », chargé par l'agence de coordonner la collecte des données sur la nature et la biodiversité en Europe.

Désigné comme Centre national de référence sur la nature et la biodiversité, le Muséum a vocation à développer ses compétences, sa capacité de formation et d'information, ses banques de données et collections en matière de connaissance du patrimoine naturel et inventaires des faunes et des flores et de la biodiversité (systématique, conservation des espèces et des milieux, écologie) et à apporter les expertises dans ces domaines, en s'appuyant à la fois sur son propre potentiel de compétences et d'expertise et sur des réseaux d'experts nationaux et régionaux qu'il lui appartient de coordonner.

Le Muséum participe à l'Institut français de la biodiversité et il assure la fonction de coordination des recherches en biodiversité au niveau national. Il est très impliqué dans le réseau européen de recherches. Il est enfin Centre d'échange pour la Convention sur la diversité biologique en application de la Convention de Rio (1992).

Le MNHN a été largement impliqué dans les inventaires ZNIEFF et ZICO.

- En ce qui concerne les ZNIEFF, le programme lancé en 1982 par le ministère de l'écologie et du développement durable, qui avait besoin d'un aperçu des richesses floristiques et faunistiques de la France, a chargé le Muséum de cet inventaire. Celui-ci a mis au point une méthodologie nationale permettant à l'ensemble des régions françaises d'être soumis au même format de recueil des données. Cet inventaire était extrêmement utile car la France ne disposait pas de données ni de méthodologie pour évaluer le patrimoine écologique. Cet inventaire a contraint les administrations à prendre en compte les procédures d'inventaire et son bilan est très positif.

Les ZNIEFF 1ère génération ont abouti à 14.000 désignations sur tout le territoire. Un besoin de rectifier ou d'actualiser certaines inégalités de traitement a nécessité la mise en place d'une deuxième génération qui a commencé au moment du lancement du programme Natura 2000.

La méthodologie de l'inventaire Natura 2000 s'est inspirée en partie de la méthodologie des ZNIEFF, même s'il s'agit d'un inventaire européen. L'inventaire est pris en charge par les multiples associations et sociétés savantes. Les conservatoires botaniques nationaux participent également à l'inventaire. Concrètement, la collecte des données se fait grâce à des formulaires avec codage pour rentrer les données dans des logiciels informatiques. Ces formulaires sont ensuite transmis au Muséum. Un système de validation informatique et scientifique donne parfois lieu à des navettes avec les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) ou avec des scientifiques spécialisés. Actuellement, les DIREN ont un système informatique compatible avec celui du Muséum. Cependant cette méthodologie a été victime de son succès : un goulot d'étranglement a été constaté et l'équipe du Muséum a été submergée, ce qui s'est traduit par un très net ralentissement de la production des synthèses des données.

- S'agissant de l'inventaire ZICO (zones importantes pour la conservation des oiseaux), la Commission européenne a demandé à l'association Birdlife international de diriger un inventaire au niveau européen. Plusieurs Etats membres ayant refusé de le reconnaître, et notamment la France, la Commission a proposé aux pays membres de prendre en charge leur propre inventaire. Dès 1980, le MNHN, en collaboration avec le bureau d'études Ecosphère et la Ligue de protection des oiseaux, a réalisé cet inventaire scientifique qui constitue un préliminaire à la désignation des ZPS, pour guider cette désignation jusqu'en 2004.

On constate bien souvent une différence entre les ZPS (en tant que zones proposées par la France) et les ZICO (zones définies par la Commission européenne). Les ZPS constituent des propositions « politiques » dans le sens où elles prennent en considération des besoins ou des pressions locales ou nationales. Cependant la Commission européenne a à sa disposition les ZICO, qu'elle peut utiliser pour évaluer le travail fourni par chacun des pays membres.

- En 1996, le MNHN a réalisé un inventaire préliminaire des sites potentiels pouvant être proposés comme sites d'intérêt communautaire pour le réseau Natura 2000 (SIC). A cette fin, une méthode d'évaluation des sites, cadrant au plus près avec les critères définis par l'annexe III de la directive Habitats, a été mises au point (Bardat et al, 1997). Les données qui ont permis de constituer ces inventaires étaient issues des données de l'inventaire ZNIEFF. Après consultation régionale sous l'autorité des préfets, les régions transmettent leurs propositions de sites au ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD) pour consultation et validation nationale par le Comité national de protection de la nature (CNPN).

En outre, à la demande du Ministère de l'environnement, le MNHN est chargé d'évaluer les propositions de zones de protection spéciale (ZPS) réalisées par les DIREN avant leur envoi à la Commission européenne par la France.

#### Méthodologie SIC - ZPS

1- Le MNHN assure le suivi scientifique et la gestion technique et informatique de la base de données nationale Natura 2000

Parallèlement, le MNHN a informatisé l'ensemble des données transmises par les DIREN sous format papier à partir des formulaires standard de données, digitalisé les contours de chacun des sites proposés et réalisé l'évaluation nationale des 1316 sites au travers de l'inventaire approuvé par le CNPN.

Aujourd'hui les DIREN font parvenir leurs bases régionales géographiques (contours SIG + données attributaires) qui après validation par le MNHN, alimentent la base nationale des contours. D'autre part, elles transmettent également au MNHN, leurs bases régionales descriptives (données factuelles), via un logiciel de saisie commun (aux DIREN et aux Etats membres) porteur de référentiels et qui garantissent l'homogénéité des données transmises. La base nationale n'est pas figée dans le temps mais elle est en perpétuelle évolution et remaniement.

2- Le MNHN valide sur les plans informatique et scientifique les formulaires standard de données (FSD) des ZPS et des pSIC (validation syntaxique, évaluation scientifique du contenu du formulaire notamment) avant leur envoi à la Commission européenne. 1202 pSIC ont ainsi été proposés par la France se traduisant par l'envoi à la Commission européenne d'autant de FSD, accompagnés chacun de leur carte.

3- Le MNHN évalue les propositions Natura 2000 et prépare avec le MEDD la position française pour les séminaires biogéographiques (domaines alpin, atlantique, méditerranéen et continental) avant leur envoi à la Commission européenne, à l'ensemble des Etats membres ainsi qu'à des experts internationaux indépendants et des ONG.

Aux terme de ces séminaires, deux cas de figure se présentent : soit les propositions pour tel habitat ou telle espèce sont jugées suffisantes et sont donc validées, soit elles ne le sont pas et les états membres sont alors amenés à retravailler sur des compléments de propositions pour certains habitats ou espèces. Le MNHN avec le MEDD et les DIREN retravaillent alors sur ces compléments qui repartent dans le processus.

Ce travail d'inventaire et d'évaluation a mobilisé au MNHN 4 à 5 personnes selon les années. Actuellement 3 personnes font partie de cette équipe et elles s'appuient sur un réseau de scientifiques extérieurs qui font partie des Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), des associations de protection de la nature nationales et régionales et sur les scientifiques travaillant en DIREN.

S'agissant de la délimitation des périmètres des sites, il n'y a pas de méthodologie arrêtée pour l'ensemble du programme au niveau national. Lors des comités de pilotage des sites, les périmètres sont arrêtés après discussion entre les scientifiques locaux, les élus locaux et les représentants administratifs. Il n'y a pas de validation scientifique globale des périmètres sauf pour quelque cas litigieux où le MNHN est appelé à trancher (pelouses calcicoles de Champagne).

En vue de l'élaboration des cahiers d'objectifs, le MNHN a été chargé de réaliser des cahiers d'habitats, mais pour ce qui concerne la directive Oiseaux, la réalisation des cahiers d'habitats est freinée par des problèmes de marché public.

A priori, le MNHN ne sera pas associé à l'évaluation des documents d'objectifs qui sera confiée à l'ATEN, chargé d'évaluer les politiques publiques. En revanche le MNHN devra évaluer l'état de conservation des habitats et des espèces inscrits à la directive et présents dans les sites Natura 2000.

Si on s'interroge sur les moyens dont dispose le Muséum, force est de constater que les moyens humains sont globalement très insuffisants compte tenu de la charge de travail. A l'avenir, le même déficit se fera sentir pour ce qui concerne le suivi de sites et la diffusion des connaissances.

## **Annexe 6 : liste des sigles et acronymes utilisés**

CAD: Contrat d'agriculture durable  
CELRL : Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres  
CGGREF: Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts  
CGM : Conseil général des mines  
CGPC : Conseil général des ponts et chaussées  
CICC : Commission interministérielle de coordination des contrôles  
CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles  
CSP: Conseil supérieur de la pêche  
CSRPN: Conseil scientifique régional du patrimoine naturel  
CTE: Contrat territorial d'exploitation  
DDAF: Direction départementale de l'agriculture et de la forêt  
DDE: Direction départementale de l'équipement  
DERF: Direction de l'espace rural et de la forêt  
DG : Directeur général  
DGAFAI : Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales  
DGF : Dotation globale de fonctionnement  
DGFAR : Direction Générale des Forêts et des Affaires Rurales  
DHFF: Directive "Habitats Faune Flore"  
DIREN : Direction régionale de l'environnement  
DNP: Direction de la nature et des paysages  
DO : Directive "Oiseaux"  
DOCOP : document d'objectif  
DRIRE : Direction régionale de l'industrie, la recherche et l'environnement  
DSF : Direction des services fiscaux  
EAE: engagement agro-environnemental  
ETP : Équivalent temps plein  
FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural  
FGMN : Fonds de gestion des milieux naturels  
ICHN : Indemnité Compensatrice de Handicaps naturels  
IFEN: Institut français de l'environnement  
IGAS : Inspection générale des affaires sociales  
IGE : Inspection générale de l'environnement  
Loi DTR : Loi sur le développement des territoires ruraux  
LOLF : Loi organique sur les lois de finances  
LPO : Ligue pour la protection des oiseaux  
MAE : Mesures agro-environnementales  
MAP : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche  
MEDD : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable  
MNHN : Muséum national d'histoire naturelle  
OLAE: opération locale agro-environnementale  
ONCFS: Office national de la chasse et de la faune sauvage  
ONF: Office national des forêts  
PAC : Politique agricole commune  
PDRN : Programme de développement rural national  
PHAE : Prime herbagère agro-environnementale  
PSIC : Propositions de sites d'intérêt communautaire  
PSN : Plan stratégique national  
RDR : Règlement de développement rural

RDR: Règlement de développement rural  
RPG : Registre parcellaire graphique  
SGAE : Secrétariat général pour les affaires européennes  
TDENS : Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles  
TFNB : Taxe foncière sur les propriétés non bâties  
UE : Union européenne  
ZICO : Zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux  
ZPS : Zones de protection spéciale  
ZSC : Zones spéciales de conservation