

Table des matières

Introduction	1
I . Le contexte évolutif de l'inventaire Znieff.....	3
1. Les motivations initiales des promoteurs de l'inventaire.....	3
2. Les principales étapes de la réalisation de l' inventaire.....	3
II. Le constat	5
1. Une "opération commando" portée par une poignée de personnes.....	5
déterminées	5
2. Une opération conduite avec peu de moyens.....	6
3. Plutôt que d'un inventaire national, il s'agit en fait d'un ensemble	7
d'inventaires régionaux.....	7
3.1. Les réseaux de collecte.....	7
3.2. Les échelles.....	8
3.3. Le zonage.....	8
3.4. Les modalités de réalisation.	8
3.5. La pratique régionale.....	9
4. La diffusion de l'inventaire ZNIEFF	9
4.1 La diffusion n' a pas été explicitement intégrée dans la	
conception de départ de l'inventaire.	9
4.2 Une diffusion inégale.	10
4.3 L'incidence de la déontologie sur la diffusion.....	11
4.4 Diffusion administrative et diffusion informative.	13
4.5 Le bilan de la diffusion.....	13
4.5.1 Le matériel diffusé	13
4.5.2 Les modalités de diffusion	14
4.5.3 Commentaires sur la diffusion des fiches de	
zone.	15
4.5.4 Bilan rapide de la diffusion dans les trois	
régions visitées.....	17
5. Conclusion sur le bilan et le constat.....	18
III La perception et les attentes des acteurs	19
1. l'Etat.....	19
1.1 Les préfets	19
1.2 Les DIREN	19
1.3 Les autres services de l'Etat.....	20
2. Les élus	22
2.1 Les inquiétudes	22
2.2 Les doutes.....	23
2.3 Les attentes	23
2.4 Les attitudes positives	23
3. Les bureaux d'études	24
4. Les scientifiques.....	25
5. Les associations.....	26
6. Les autres intérêts.....	26
7. Tous acteurs confondus,	27
IV- Les propositions	28
1. Les propositions sur la dissipation du flou juridique	28

1.1. Clarifier la communication.....	28
1.2. Indiquer la réglementation applicable, s'il y a lieu	29
2. Les propositions relatives à la légitimité de l'inventaire	30
2.1. L'attribution au MNHN	30
2.1.1 Par quelles voies ?.....	30
2.1.2. Un peu de formalisme	31
2.1.3. Le financement	31
2.2. Une qualité incontestable	32
2.2.1 Qui a fait l'inventaire.....	32
2.2.2 Comment a été fait l'inventaire.....	32
2.2.3 Des limites à reconnaître	33
3. Les propositions sur la diffusion de l'inventaire	34
3.1. La diffusion administrative.....	34
3.1.1 Les destinataires.....	34
3.1.2 Le contenu du dossier	35
3.1.3 Le recours à l'informatique.....	36
3.1.4 Quand diffuser ?	38
3.2. Les diffusions informatives.	39
3.2.1. Limiter les restrictions des auteurs au nom de la propriété intellectuelle.....	40
3.2.2. Limiter les restrictions de confidentialité.....	41
3.2.3. S'affranchir de l'obstacle du coût.....	41
4 Une valorisation de l'inventaire.....	42
4.1. Valoriser l'inventaire auprès des destinataires.....	42
4.1.1. La cible prioritaire est celle des élus, et notamment des maires des communes concernés.....	42
4.1.2. Une autre cible est celle des organisations professionnelles et des représentants de groupes d'intérêts:	43
4.1.3. Une lettre nationale d'information périodique :.....	43
4.2. Les partenariats nécessaires.....	43
4.2.1. Au sein de l'Etat.....	43
4.2.2. A l'extérieur	44
Conclusion	45
Liste des annexes.....	47

INTRODUCTION

Origine et déroulement de l'enquête

Par lettre du 27 mai 1993, le directeur de la nature et des paysages a demandé au vice-président du conseil général des ponts et chaussées une mission d'inspection relative à l'actualisation et à la diffusion de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF).

Celui-ci a désigné par lettres du 18 avril 1994 et du 6 juin 1995 Mr Louis BLAISE, chargé de mission d'inspection générale, et Mr Joseph VIDAL, ingénieur général géographe, tous deux membres de la mission d'inspection spécialisée de l'environnement (MISE) pour effectuer cette mission, qui s'est déroulée au cours du second semestre de 1995 et au début de 1996..

De concert avec la direction de la nature et des paysages (DNP), il a été décidé que l'enquête de terrain porterait sur trois régions représentatives de l'éventail des situations de l'inventaire.

Les enquêteurs se sont rendus en région **Poitou-Charentes** les 20 et 21 juin 1995 pour y rencontrer le préfet de région, le S.G.A.R., les directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt, de l'environnement, de l'équipement, et de l'ONF, les directeurs départementaux pour la Vienne de l'agriculture et de la forêt et de l'équipement, le responsable de l'environnement au conseil général, deux responsables d'associations et un membre du CSRPN.

Les 26 et 27 juin 1995, en région **Auvergne**, la mission d'inspection rencontre le SGAR, les directeurs régionaux de l'agriculture et la forêt, de l'environnement, de l'équipement, et de l'ONF, les directeurs des deux parcs naturels régionaux, deux membres du CSRPN, dont le principal animateur de l'inventaire, et les dirigeants de deux associations concernées.

Les entretiens en Poitou-Charentes ayant fait ressortir l'opportunité d'un complément d'enquête au niveau départemental, une investigation a été menée. en **Charente-maritime**, où ont été rencontrés les 12 et 13 septembre 1995 : le secrétaire général de la préfecture, le président du conseil général, des chefs de service à la DDAF et à la direction des affaires maritimes, l'adjoint au directeur départemental de l'équipement, le chef de division de l'ONF, le responsable d'une association régionale de protection de la nature, le directeur national de la ligue pour la protection des oiseaux, 4 maires intéressés par les ZNIEFF, et le vice-président de la chambre d'agriculture.

Enfin en **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, les 25, 26 et 27 septembre 1995, la mission a pu rencontrer : le préfet de région et le SGAR, les directeurs régionaux de l'agriculture et la forêt, de l'environnement, de l'équipement, et de l'ONF, les directeurs départementaux, ou leurs représentants, de l'agriculture et de la forêt et de l'équipement pour plusieurs départements de la région, plusieurs scientifiques, tous membres du CSRPN et acteurs importants de l'inventaire, deux maires (dont le président de l'Union départementale des maires des Bouches-du-Rhône), le président et le directeur du CRPF, le directeur de l'agence régionale pour l'environnement (ARPE), deux représentants du PNR du Lubéron, les responsables pour l'environnement de deux conseils généraux, des responsables de bureaux d'études (CETE Méditerranée, canal de

Provence, trois bureaux privés), des responsables d'associations, une représentante de la chambre d'agriculture, le directeur pour la région du conservatoire du littoral.

Outre les visites en régions, la mission a pris l'attache: des responsables de l'inventaire au ministère de l'environnement (DNP, sous-direction des espaces naturels), du BIM (bureau de l'informatique et de la modernisation) à la DGAD, du directeur du secrétariat faune-flore du museum national d'histoire naturelle (MNHN/SFF), de deux initiateurs de l'inventaire (MM. O.PIRON et F.LETOURNEUX), du président du collège des DIREN et du directeur de l'IFEN à Orléans.

Les personnes citées étaient, bien entendu, souvent accompagnées de collaborateurs.

I . LE CONTEXTE EVOLUTIF DE L'INVENTAIRE ZNIEFF.

1. Les motivations initiales des promoteurs de l'inventaire

Le bref exposé de ces motivations résulte des contacts pris par la mission d'enquête avec plusieurs des initiateurs du programme, actuellement en poste au sein de l'administration et dans le secrétariat Faune-flore (SFF) du Museum national d'histoire naturelle (MNHN), et de la lecture de textes ayant accompagné sa mise en oeuvre. Elles peuvent être schématiquement énoncées ainsi:

- un objectif général qui était de "réaliser, sans souci d'exhaustivité, un balayage de l'ensemble du territoire national pour inventorier les secteurs ou les zones du plus grand intérêt biologique", et disposer ainsi d'un outil de connaissance pour asseoir une politique de protection de la nature. Ce point est intéressant à noter dans la mesure où l'on constate que l'on a fait jouer à l'inventaire un rôle parfois plus exigeant ou plus ambitieux.
- un volontarisme fortement affiché au sein de la direction de la protection de la nature (DPN) et du SFF, mais loin d'être partagé par l'institution du MNHN , qui n'accordait alors que peu d'importance à cette démarche d'inventaire, peu prestigieuse aux yeux de ses divers spécialistes.
- la confrontation du ministère de l'environnement à une situation de dispersion des données disponibles, ou à l'absence de données scientifiquement établies sur la connaissance du patrimoine naturel national.
- la concomitance de la décentralisation à partir de 1982, c'est-à-dire dès le lancement de l'inventaire, qui obligeait l'Etat, dans la pratique, à mieux argumenter ses choix et les mesures de protection à prendre.
- le dénuement du ministère de l'environnement, principal financeur de la phase de collecte, qui a motivé rapidement la recherche d'un partenariat avec les régions, notamment pour la diffusion.

2. Les principales étapes de la réalisation de l' inventaire

Un bref rappel de la chronologie (voir encadré) fait apparaître les principales étapes, mais il faut noter que le développement de l' inventaire ne s' est pas fait uniformément sur tout le territoire national.

Ainsi certaines régions se sont-elles engagées très rapidement dans le travail de collecte, dans la diffusion et dans l'actualisation de l' inventaire, alors que d' autres, pour des raisons locales de faiblesse du tissu scientifique et naturaliste ou de moindre implication du service régional, se sont engagées beaucoup plus tardivement (cf.infra).

La chronologie

1978	Premier protocole ministère de l'environnement/ MNHN
1979	Création du SFF
1980-1981	Lancement de l'inventaire, testé dans quelques régions
1982	Généralisation de l'inventaire Adoption du code de déontologie (toujours en vigueur)
1982-1990	Elaboration des inventaires régionaux
1987	Edition de la première plaquette régionale (Rhône-Alpes)
1990	Colloque national, avec participation du ministre de l'environnement (27 mars 1990)
1991	Circulaire du ministre de l'environnement aux préfets
1992	Directive "Habitats" Deuxième convention avec le MNHN
1993	Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages Loi "Barnier" sur l'amélioration de la protection de l'environnement
1994	Colloque sur la modernisation de l'inventaire (Paris, novembre)
1995	Début de la deuxième génération de ZNIEFF Création d'un groupe de travail sur l'aspect juridique de l'inventaire
IEGB	Convention avec le MNHN concernant la nouvelle structure

II. LE CONSTAT

1. Une "opération commando" portée par une poignée de personnes déterminées

1.1 Dans le contexte du moment et avec la pénurie de moyens, il est vraisemblable que la méthode utilisée était **la seule manière de pouvoir rendre viable le projet proposé au ministère de l'Environnement**.

Cette caractéristique explique la faiblesse de conception administrative de l'inventaire qui, porté par ce seul ministère n'a jamais donné lieu aux concertations avec les autres administrations (Equipement, Agriculture, Culture...) qu'aurait exigées la recherche d'une légitimité partagée dans un projet cohérent de l'Etat.

Le travail en vase clos caractéristique dès le départ de la conduite de l'inventaire n'a certes pas eu que des effets négatifs, puisqu'il a permis d'éviter les attaques émanant de détracteurs qui pouvaient voir dans cette initiative une "machine de guerre" du ministère de l'environnement. Mais des critiques ont été fréquemment formulées par les autres services de l'Etat, à l'échelon central ou local, pour dénoncer cette absence de concertation (cf. lettre du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur au cabinet du ministre de l'environnement du 22 octobre 1991). Ces critiques n'ont pas disparu et ont été encore maintes fois exprimées par les services lors de l'enquête effectuée par la MISE.

Plus largement, il est frappant de constater l'absence de véritables textes fondateurs et le manque d'assise juridique du programme ZNIEFF, dont l'élaboration s'est faite de manière relativement empirique malgré la mise en place d'une méthodologie conçue au niveau national.

1.2 Bien que l'expression de la volonté forte de quelques personnes au ministère de l'Environnement et au MNHN, **le programme n'a jamais donné lieu, jusqu'à ces dernières années, à un véritable pilotage central de l'administration** (DPN puis direction de la nature et des paysages: DNP) impliquant à la fois un suivi régulier et une évaluation. En atteste la difficulté à trouver des notes ou documents présentant une vision d'ensemble de la situation dans les régions, au point que la mission d'inspection a dû demander à la DNP une enquête spécifique auprès des DIREN.

Certes, ce constat doit être quelque peu nuancé du fait de l'ambition même du projet, de son caractère novateur, de la diversité du tissu scientifique et naturaliste et d'une mobilisation inégale dans les régions. L'organisation à Paris le 27 mars 1990, à l'initiative du ministère de l'Environnement, d'un colloque national intitulé "les ZNIEFF, un virage à négocier, vers un réseau d'espaces naturels à gérer", puis la circulaire du 14 mai 1991 et les travaux préparatoires au lancement de ce qu'il est convenu d'appeler la 2ème génération des ZNIEFF marquent un tournant important et la volonté d'une reprise en main du programme par le ministère.

2. Une opération conduite avec peu de moyens.

(On trouvera en annexe les données financières chiffrées recueillies lors de l'enquête.)

Voulue dès le départ par l'administration centrale, la mobilisation des directions régionales a dans l'ensemble été forte. Les moyens consacrés à l'inventaire ont été pour une part délégués aux DRAE.
Pour l'autre part, ils ont été affectés au MNHN, par voie contractuelle avec convention annuelle.

En 1982, le ministère de l'environnement consacre 1,2 MF à l'inventaire, et prévoit de le financer en deux ans.

Fin 1984, il déclare souhaiter poursuivre l'effort en 1985. Il semble bien que l'on se soit attendu au départ à un investissement relativement bref, l'ampleur du programme ayant été sous-estimée, et qu'on n'ait pas envisagé clairement une suite à terme.

Il est apparu très tôt que, ne pouvant faire face aux besoins, le ministère de l'environnement devait envisager la recherche d'aides financières, notamment en dehors de l'Etat. Des extraits de divers documents en attestent :

31 mai 1983 : "l'effort financier consenti par l'administration nationale... ne pourra pas être maintenu dans l'avenir. il est nécessaire d'intéresser les pouvoirs régionaux."

Tout était dit dans cette déclaration, la suite n'a fait que confirmer :

27 novembre 1984 : "... rechercher régionalement, avec l'aide des DRAE, des compléments de financement nécessaires à la pérennité de l'opération."

5 mars 1985 : "le respect des objectifs nécessite 8 MF à partager entre l'Etat et les régions."

Et encore dans la circulaire du 14 mai 1991 adressée aux préfets : "la première phase a été réalisée en partenariat avec les collectivités territoriales... je vous engage à poursuivre cette démarche de coopération... les DRAE seront invités à rechercher des financements extérieurs."

Il est intéressant de noter que dès le IXème plan environ la moitié des régions était associée avec l'Etat dans un contrat de plan Etat-région incluant une participation au programme ZNIEFF. Ce partenariat, utile compte tenu des responsabilités conférées aux régions en matière d'aménagement du territoire et de leurs liens privilégiés avec les communes, portait souvent sur la diffusion de l'inventaire. Il comportait un effet pervers : celui-ci de mettre en évidence la carence et l'impécuniosité de l'Etat et plus encore d'introduire un certain flou dans l'identification de la propriété ou de la paternité de l'inventaire, l'Etat étant ramené au rang de simple partenaire, et les régions, certaines du moins, pouvant revendiquer une co-paternité de l'inventaire. Dans le cas de Provence-Alpes-Côte d'azur (PACA), la région s'est impliquée très tôt en prenant en charge financièrement la diffusion aux communes de l'inventaire dont elle se dit explicitement propriétaire.

Il faut noter une certaine corrélation entre le degré d'avancement de l'inventaire et la capacité de mobilisation de diverses sources de financement : les régions les plus en retard étant souvent celles ayant peu mobilisé en dehors des crédits du ministère.

Cette fragilité financière explique aussi que la réalisation de l'inventaire ait reposé pour une grande partie sur une mobilisation, à côté des institutions publiques de recherche, d'un important bénévolat associatif de naturalistes, à la différence des autres grands programmes d'inventaire ou de cartographie conduits par ailleurs par l'Etat (inventaire forestier national, carte de base IGN,...) qui s'appuient généralement sur un personnel propre à l'Etat ou sur une sous-traitance rémunérée.

Cette caractéristique est propre, il est vrai, au domaine de l'environnement, fait de nombreuses associations de protection de la nature dans lesquelles se retrouvent souvent les naturalistes de terrain et dont le maillage est assez bien réparti sur le territoire national. Elle est à la fois une force et une faiblesse.

Une force, car cette mobilisation a permis au ministère de l'environnement d'aller au-delà de ses stricts moyens financiers, mais aussi une faiblesse : pour les producteurs de données, elle a pu leur donner le sentiment de s'être investis sans retour et contribuer ainsi à exacerber une tendance à s'approprier les données, qui s'est révélée dans quelques régions être une gêne grave pour le ministère de l'environnement (en Auvergne, par exemple).

Par ailleurs, cette proximité a pu être interprétée par certains détracteurs de l'inventaire comme une "collusion" entre l'administration de l'environnement et les associations, particulièrement préjudiciable aux bonnes relations que le ministère cherche à entretenir avec ses partenaires habituels, notamment les collectivités territoriales.

3. Plutôt que d'un inventaire national, il s'agit en fait d'un ensemble d'inventaires régionaux.

Ceci tient à la volonté initiale des promoteurs de l'inventaire, à la caractéristique des équipes régionales constituées pour la collecte des données, à la plus ou moins grande diversité du vivier de scientifiques et de naturalistes existant dans la région (on a rarement fait appel à des spécialistes extérieurs), mais aussi à l'implication du DRAE, puis du DIREN, et à sa capacité à mobiliser les ressources locales. Cette diversité d'approche se retrouve dans la nature de la diffusion et des documents produits (cf.infra).

3.1. Les réseaux de collecte.

Il apparaît que le territoire dans une région n'a pas toujours été également couvert, certaines zones n'ayant été que peu ou pas prospectées.

Le manque ou l'hétérogénéité des données tient parfois à l'absence de spécialiste dans une discipline considérée : ainsi il est à noter, et la remarque vaut assez généralement, que l'inventaire a surtout "porté" sur la flore et les vertébrés, les invertébrés, du fait de

l'ampleur du domaine et des vides de connaissance, n' ayant été pris en compte que plus marginalement et de manière très variable selon les régions, voire même à l'intérieur d'une région.

La mission d'inspection tient à signaler que les scientifiques rencontrés ont tous attiré son attention sur le risque grave que fait peser sur l'inventaire la diminution depuis plusieurs années des biologistes systématiciens, du fait de la pénalisation subie par les disciplines traditionnelles de la biologie végétale et animale dans les organismes de recherche et de l'incitation forte faite aux chercheurs à s'orienter vers d'autres disciplines, davantage valorisées dans le cursus scientifique.

3.2. Les échelles.

Les échelles retenues varient selon les régions entre le 1/100.000 et plus rarement le 1/50.000, voire exceptionnellement le 1/25.000, par exemple dans un parc ayant souhaité une investigation plus fine ; c'est le cas du parc naturel régional (PNR) du Lubéron, mais le travail y est resté interne et n'a donné lieu à aucune diffusion à ce jour.

3.3. Le zonage.

Les disparités entre les régions tiennent à la plus ou moins grande sélectivité opérée par les équipes chargées de l'inventaire et à la pratique des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), qui a pu se traduire parfois par une tendance à privilégier une catégorie particulière de zones, soit de type I soit de type II.

Elles peuvent exister aussi à l'intérieur d'une région, par ex. en PACA entre les départements, en raison de choix effectués : ainsi l'option prise de prendre en compte les aires d'évolution de l'aigle royal a-t-elle conduit à mettre en ZNIEFF une grande partie du département des Alpes-Maritimes, ce qui n' a par contre pas été le cas dans un département voisin.

3.4. Les modalités de réalisation.

La part des investigations de terrain au moment de la réalisation de l'inventaire a été très variable, parfois peu importante,

Il faut rappeler que celui-ci a été réalisé à partir d'un fichier de zones ou sites ayant fait l'objet d'études ou de recherches (4.000 références), mis au départ à la disposition des régions par le MNHN, et d'une exploitation des connaissances antérieures.

La situation est là aussi contrastée selon les régions : ainsi le responsable "nature" de la DIREN Poitou-Charentes dit que tout a été vu sur le terrain, affirmation corroborée par d'autres interlocuteurs, mais ailleurs, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la DIREN assure qu'il n'y a pas eu de prospection de terrain par manque de crédits, et que tout a été fait à partir de bibliographies, ce que confirment des auteurs de données.

Le principal reproche fait à un inventaire effectué en bibliothèque n'est pas l'inexactitude des observations compilées et synthétisées, sans doute bonnes en leur temps, mais leur non-actualité. Telle zone qui aurait pu répondre aux critères d'une ZNIEFF il y a 20 ou 30 ans, peut être devenue aujourd'hui une décharge ou un échangeur autoroutier.

De telles anomalies ont été trop souvent citées pour qu'elles soient toutes inventées. Aussi exceptionnelles soient-elles, elles contribuent à dévaloriser l'inventaire. Ajoutons que la non-vérification sur le terrain explique aussi en grande partie l'imprécision de certaines délimitations retenues et la contestation qui en résulte parfois.

Le travail, réalisé sous la responsabilité des équipes régionales de collecte, devait faire l'objet d'une double validation, régionale par le CSRPN détenteur de l'autorité scientifique, et nationale par le SFF, qui conférait la reconnaissance officielle du MNHN. Dans la pratique, il faut constater que cette double validation a été essentiellement formelle, le CSRPN se contentant bien souvent d'entériner le travail des auteurs de données, le SFF quant à lui n'effectuant au niveau national que le traitement informatique de ces données.

3.5. La pratique régionale.

Si certaines régions se sont immédiatement attelées à la mise en route de l'inventaire, d'autres n'ont pas saisi au départ tout l'intérêt de l'opération et ont accumulé un retard difficile à rattraper (Alsace, Franche-Comté ...). Le dispositif de travail régional prévu initialement par les promoteurs de l'inventaire (un responsable administratif de l'inventaire, le DRAE, DIREN à partir de 1991 ; sur le plan scientifique, le CSRPN et l'équipe technique baptisée alors secrétariat régional ; enfin le réseau des producteurs ou auteurs de données), a priori simple, s'est révélé à l'usage d'une mise en oeuvre plus complexe et des difficultés sont apparues ici et là.

Ainsi en Auvergne la DRAE s'est-elle trouvée dans l'impossibilité de disposer des données et d'empêcher un accaparement de l'inventaire par le milieu associatif régional. La situation n'est d'ailleurs toujours pas réglée à ce jour malgré les tentatives de reprise en main du dispositif par la DIREN. Celle-ci se trouve encore dans l'obligation de devoir passer par l'OPNA (Observatoire du patrimoine naturel d' Auvergne) pour avoir accès aux données.

Il faut noter que l'inventaire a suscité un grand intérêt dans les milieux associatifs et scientifiques et la mobilisation de diverses instances, ce qui a pu conduire à des interférences entre organismes et nuire à la lisibilité externe du dispositif. Ainsi en Auvergne coexistent à côté du CSRPN plusieurs conseils scientifiques, deux parcs naturels régionaux (Volcans d' Auvergne, et Livradois-Forez), l'OPNA précité et le Conservatoire régional du patrimoine naturel. Dans le cas d'espèce, on peut se demander si l'inventaire n'est pas devenu un enjeu de pouvoir pour le monde associatif et le milieu scientifique, même si ce dernier, dans le domaine du patrimoine naturel, a un effectif limité.

4. La diffusion de l'inventaire ZNIEFF

4.1 La diffusion n' a pas été explicitement intégrée dans la conception de départ de l'inventaire.

L'examen des textes dits fondateurs retrouvés (peu nombreux) montre que la question de la diffusion n' a été véritablement explicitée que dans la circulaire du ministre de l'environnement aux préfets du 14 mai 1991.

La circulaire de lancement de l'inventaire du 7 avril 1982 adressée aux DRAE présente celui-ci comme ayant pour objet de "rationaliser l'utilisation des procédures de réserves naturelles et plus généralement les actions de sauvegarde et de gestion de l'espace naturel", soit un usage strictement interne pour le ministère de l'environnement.

Une deuxième circulaire du 4 mars 1983 adressée aux commissaires de la république précise que "les inventaires ZNIEFF constituent une banque de données brutes sur les milieux et les sites naturels, la faune et la flore, permettant après traitement toutes synthèses d'ordre statistique, cartographique ou informatif à usage administratif, sous réserve d'un certain nombre de clauses régissant les modalités de propriété des données déposées".

Un projet de communication de la DPN du 31 janvier 1983 au comité interministériel pour la qualité de la vie précise que "la mise en place des comités scientifiques de l'inventaire (futurs CSRPN) permettra de jeter les bases des structures de dialogue entre Etat, régions et associations, indispensables désormais à la définition d'une politique globale et coordonnée du développement régional qui tienne compte des impératifs de l'environnement". L'inventaire doit pouvoir répondre à la fois aux besoins des élus pour la définition "des grandes options d'aménagement et d'équipement de leur région" et de l'Etat qui "doit pour imposer ses prescriptions pouvoir identifier les zones sensibles".

"L'élaboration des documents d'urbanisme, schémas directeurs et plans d'occupation des sols, l'établissement des études d'impact lors des grands travaux d'équipement, la mise en place de nouvelles formules de gestion de l'espace naturel, vont trouver dans cet inventaire les éléments d'information propres à définir l'équilibre entre développement et protection".

La circulaire du 14 mai 1991 distingue deux niveaux d'informations :

- les données de premier rang ou données de synthèse, ayant vocation à être diffusées au niveau national par le ministère avec l'appui technique du MNHN, sous forme de synthèses cartographiques, d'index, de statistiques, au niveau régional par le DRAE (puis DIREN) notamment sous forme de fiches descriptives pour le porter-à-connaissance auprès des collectivités territoriales et des administrations. La circulaire précise que "ces données doivent être diffusées aussi largement que possible".
- les données de second rang ou données brutes sur les espèces, "qui ne sont utiles que si elles sont interprétées par des spécialistes" et dont "la diffusion est donc subordonnée à l'accord explicite du spécialiste qui les a fournies ou d'un membre du CSRPN qu'il a mandaté".

Les problèmes posés par la diffusion de l'inventaire sont apparus surtout à partir des années 1990-1992 à l'issue du premier bilan national effectué à l'occasion du colloque du 27 mars 1990 évoqué plus haut.

4.2 Une diffusion inégale.

L'avancement de la diffusion, fonction entre autres, de l'avancement de la réalisation de l'inventaire, est très hétérogène selon les régions. Outre la disparité des ressources financières, la cause vient pour une part d'une insuffisante coordination au niveau de

l'administration centrale. Il ne semble pas y avoir eu de planning élaboré nationalement, ni de tableau de bord pour en suivre la réalisation. A preuve, la nécessité pour la mission d'inspection de demander à la DNP l'envoi d'un questionnaire aux DIREN, aux réponses d'ailleurs peu exploitables. Tout se passe comme si carte blanche avait été donnée aux directeurs régionaux. Fatalement, avec des moyens humains et des crédits limités, et des centres d'intérêt inégaux, on ne pouvait qu'arriver à la dispersion constatée dans les réalisations. Le colloque de 1990 inaugure heureusement la reprise en main des choses par l'administration centrale.

Si le choix d'une élaboration régionale de l'inventaire a été judicieux, l'absence pendant plus de 8 ans, jusqu'en 1991, d'une ligne de conduite claire du ministère s'est traduite dans les faits par des interprétations et des pratiques régionales de diffusion, allant d'une attitude d'ouverture et de large diffusion (PACA, Rhône-Alpes ...) à une attitude plus réservée (Languedoc-Roussillon), voire à une forme de rétention à usage strictement interne (Poitou-Charentes) .

L'insuffisance des crédits consacrés par l'Etat à la diffusion de l'inventaire rend celle-ci tributaire de l'aide des collectivités locales. Ainsi lorsqu'une diffusion large a pu être assurée, c'est souvent grâce à la participation financière des régions, parfois des départements. Cette situation a quelquefois été dénoncée. Tel préfet stigmatise l'Etat obligé de " faire la manche " auprès des collectivités locales.

Lorsque cette participation n'est pas acquise, la diffusion est souvent restreinte, voire inexistante, hormis le strict porter-à-connaissance. Ainsi dans une région la diffusion auprès des communes est-elle faite à 100 % dans deux départements où le conseil général a contribué, et nulle dans les autres.

Le manque de moyens a également conduit l'Etat à aliéner sa liberté de faire connaître l'inventaire, pour n'avoir pas pu en rémunérer les auteurs.

De même le manque de moyens financiers du ministère de l'environnement, conjugué à la lenteur d'élaboration de son schéma directeur de l'informatique , a freiné l'informatisation des services, qui aurait été un atout important pour la diffusion. Les initiatives prises par certaines directions régionales sont peu rentables, car non coordonnées avec leurs partenaires administratifs habituels ni avec le MNHN.

4.3 L'incidence de la déontologie sur la diffusion.

Les dispositions restrictives d'ordre déontologique définies par le MNHN au démarrage du programme ZNIEFF n'ont pas été sans jouer un rôle de frein à la bonne diffusion de l'inventaire.

Le "code déontologique des inventaires collectifs de faune, de flore et de milieux" (cf.annexe) adopté le 15 février 1982 par le comité permanent du SFF, a fait l'objet d'une longue élaboration dans les instances du SFF et dans divers comités ou conseils créés à cet effet, et bénéficié de l'aval du ministère de l'environnement, présent dans ces instances. Il précise que les " inventeurs " de données originales de terrain sont

considérés et cités comme co-auteurs des atlas et autres ouvrages de synthèse publiés avec l'aide de leurs données.

Le point 2 du code mentionne que "l'inventeur de données est entièrement libre d'exploiter et de publier lui-même à tout moment et comme il l'entend ses propres données ..."

Le point 4 spécifie que si les organisations chargées de conduire l'inventaire dans une région peuvent "à tout moment ... publier des atlas régionaux, départementaux..., elles recueillent auparavant et par écrit l'avis des responsables du programme".

Le tableau présentant les procédures d'utilisation des données "applicables à tous les cas" illustre la lourdeur et la rigidité du dispositif mis en place.

Ces dispositions, conjuguées au bénévolat (cas le plus général) du réseau de naturalistes de la phase initiale de collecte, ne pouvaient qu'inciter les auteurs de données à une attitude restrictive et à une réticence pour certains à voir leurs données être diffusées largement, même lorsque celles-ci pouvaient ne pas avoir un caractère confidentiel.

La procédure instaurée de contacter préalablement l'auteur de données avant diffusion traduirait, par-delà une légitime précaution déontologique, cette arrière-pensée restrictive.

Dans la pratique le code déontologique, prolongé dans certaines régions par une convention locale, n'a pas avec le temps connu d'application homogène dans les régions.

Si le code de déontologie a pu être parfois un frein à la diffusion, rares sont les cas où de vrais refus ont pu être constatés, comme si l'auteur de données semblait considérer qu'à partir du moment où il s'engageait à fournir les siennes, il acceptait implicitement qu'elles aient vocation à devenir publiques et donc à pouvoir être diffusées.

Il faut préciser qu'une partie importante des données collectées étaient déjà publiées et donc publiques.

Au bout du compte il semble bien que la décision de diffuser, qu'il s'agisse de la forme ou des limites de cette diffusion, ait plus été dépendante de l'attitude de l'administration régionale de l'environnement et des moyens disponibles que du frein de la déontologie, les auteurs de données revendiquant plus un droit de regard et de suite sur "leur" ZNIEFF qu'un strict droit de propriété scientifique.

Bien entendu, il convient de faire une distinction entre les données de nature strictement confidentielle, dont la divulgation est susceptible de faire peser une menace sur une zone ou sur des espèces, et qui constituent une partie très faible des données, et les autres pour lesquelles l'effet d'une diffusion large ne peut être que bénéfique. S'agissant de données déjà publiques ou sans risque pour les territoires et les espèces, leur diffusion peut contribuer activement à développer la sensibilisation de l'opinion publique au patrimoine naturel.

Le caractère confidentiel relève de la présence sur une zone d'espèces rares ou menacées, figurant le plus souvent dans les listes nationales ou régionales d'espèces protégées, et de l'appréciation propre du CSRPN et du MNHN.

4.4 Diffusion administrative et diffusion informative.

Une distinction doit être opérée entre une diffusion à caractère administratif à l'occasion d'une procédure, d'une étude d'impact, d'un porter-à-connaissance (PAC), qui peut être systématique mais est liée strictement à l'existence de cette procédure, et une diffusion plus large de type informatif, à destination d'un public ciblé, par exemple communes, partenaires institutionnels ...

La première semble être à peu près bien assurée en ce qui concerne le PAC, mais si l'on met à part ces sollicitations dans le cadre d'une procédure, on doit constater que ce n'est que très progressivement et parfois seulement récemment que les services de l'Etat concernés (DDE, DDAF, DRONF, ...) ont pu avoir accès à l'inventaire. Des doléances ou regrets ont été portés sur ce point à plusieurs reprises à la connaissance de la mission au cours de l'enquête.

Quant à la seconde elle est mise en oeuvre de manière très inégale, réalisée lorsqu'un partenariat a pu être mobilisé avec les régions et dans certains cas les départements, quasi-inexistante en l'absence de ce partenariat. On note diverses réalisations dont certaines spectaculaires, en Savoie par exemple, où un classeur luxueux a pu être diffusé aux communes par le conseil général, sans qu'il soit cependant possible d'en apprécier l'efficacité réelle.

Mais même lorsqu'elle existe, cette diffusion n'a pas le plus souvent eu un impact véritable et la diffusion effectuée n'a pas toujours marqué les mémoires, comme par exemple en PACA, où les élus ne s'en souviennent pas, les documents reçus s'étant dilués dans la masse des documents qui arrivent à longueur d'année en mairie.

D'une manière générale le travail d'information n'a pas été conduit en profondeur et n'a pas influencé notablement la culture traditionnelle des maires, plus tournée vers les préoccupations économiques et de sécurité.

4.5 Le bilan de la diffusion

4.5.1 Le matériel diffusé

Les documents diffusés sont à classer en trois groupes:

a) une brochure par région, présentant en une vingtaine de pages l'inventaire, ses buts, son organisation et ses acteurs. Elle est accompagnée d'une carte à petite échelle, généralement au 1/250.000, localisant les ZNIEFF.

Personnalisée par région, cette brochure, dont le tirage va de 300 à 1500 exemplaires selon la région, est d'un format standard pour l'ensemble du pays. Voulue par le ministère de l'environnement, elle a souvent vu son financement partagé avec les conseils régionaux. Elle fait généralement l'objet d'une présentation conjointe par le préfet de région et le président du conseil régional.

b) une fiche par zone, dite de synthèse.

Un exemple est donné en annexe. C'est le matériel de base de la diffusion de l'inventaire. Tout y est, sauf la liste détaillée des espèces présentes dans la zone.

c) une assez grande variété d'autres documents. Fonction de l'initiative et de la capacité financière qui a pu être mobilisée, ils varient considérablement d'une région à l'autre. Ce sont souvent des regroupements, par département, des fiches de base, ou encore des plaquettes, régionales ou départementales, plus étoffées que la brochure standard.

On aura une idée de la nature de ces documents par l'échantillonnage qu'a recueilli la mission d'inspection :

- des dépliants :

en Provence-Alpes-Côte-d'azur, un 6 pages couleurs, très illustré, présentant l' inventaire ZNIEFF, en 1987, sous les signatures du préfet de région et du président du conseil régional;

en Auvergne, un 6 pages couleurs, petit format, présentant l'OPNA (Observatoire du patrimoine naturel d'Auvergne), avec 2 pages sur l'inventaire ZNIEFF ;

- des cartes :

en Poitou-Charentes, cartes départementales des ZNIEFF au 1/100.000 ;

en région Centre, carte des ZNIEFF au 1/250.000 avec commentaires dans les marges;

en Auvergne et Rhône-Alpes, cartes " Itinéraires nature", analogues à celle du Centre, mais sans allusion aux ZNIEFF ;

- des recueils :

recueil départemental des Hautes-Alpes ;

recueil régional de Franche-Comté ;

inventaire du patrimoine naturel dromois ;

- des brochures :

" Le patrimoine naturel, atout pour le développement": 1992, DATAR et ministère de l'environnement, 3 pages sur les ZNIEFF et carte à très petite échelle ;

notice de présentation de l'inventaire du patrimoine naturel : 35 pages très documentées et pédagogiques, pour la région PACA ;

brochure analogue pour les ZNIEFF marines (39 pages) ;

" Milieux naturels en Mayenne": 14 pages illustrées présentant l'inventaire ZNIEFF ;

- des dossiers ciblés:

en Poitou-Charentes, dossier communal type ;

en Rhône-Alpes : - dossier de presse en 15 pages,

- dossier pour les élus du canton de Chabeuil (Drôme).

4.5.2 Les modalités de diffusion

a) la brochure régionale de sensibilisation

Elle répond à une double préoccupation: le souhait de l'administration centrale de disposer d'une cartographie homogène pour toute la France et d'une restitution, la première, en direction des partenaires institutionnels. Peu opérationnelle, la plaquette régionale avait surtout un objectif de sensibilisation.

Sa diffusion a été étalée dans le temps, sur plus d'une dizaine d'années, selon le rythme de réalisation de l'inventaire. Les premières régions ont distribué ce document dès 1987 ou 1988, d'autres seulement en 1995. Quelques régions ne l'ont toujours pas produit à ce jour.

En général, les destinataires sont les administrations, collectivités, organismes, associations... concernés, plus rarement les communes.

Le financement par l'Etat est soit total, soit par moitié avec la région ; on trouve quelques rares autres configurations.

La diffusion a été en général systématique, quelquefois au coup par coup.

b) les fiches descriptives de zone

Ces fiches sont la base d'un usage opérationnel de l'inventaire. On pourrait penser qu'elles ont été largement répandues : il n'en est rien.

Les informations quantitatives sur leur diffusion viennent des réponses des DIREN à un questionnaire établi à notre demande par la direction de la nature et des paysages.

On peut résumer ainsi les réponses au questionnaire :

- 5 régions ont fait une diffusion systématique, aux communes notamment :

Languedoc-Roussillon, Limousin, Martinique, PACA, Poitou-Charentes.

- 6 régions ont entrepris une telle diffusion systématique, avec un état d'avancement, mesuré par le nombre de départements servis, variant, courant 1995, de 25 % à 80 % : Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Nord-Pas de Calais, Pays de Loire, Rhône-Alpes.

- 2 régions (Bourgogne et Bretagne) entreprenaient cette diffusion en 1995.

- les autres diffusent au coup par coup, à l'occasion des porter-à-connaissance réglementaires ou en réponse à des demandes.

c) les autres documents

La variété de leur diffusion est à l'image de leur diversité, et il n'est pas possible d'en faire une synthèse. Cela va d'une cible restreinte aux administrations et aux services des collectivités, jusqu'à des tirages de 20.000 exemplaires à l'intention du grand public. Certaines productions sont spécifiques aux ZNIEFF, d'autres les mêlent à diverses informations sur le patrimoine (sites, architecture...).

4.5.3 Commentaires sur la diffusion des fiches de zone.

La diffusion de la brochure régionale de présentation de l'inventaire est satisfaisante, même si les délais paraissent trop longs, mais son intérêt est mineur. Dans ce qui suit, on ne parlera que de la diffusion des fiches descriptives de zone.

a) La diffusion systématique des fiches est insuffisante.

A gros traits - totalité dans un quart des régions et moitié dans un tiers des régions - **elle ne couvre que la moitié du pays**. De plus, dans les régions les plus actives, où elle

remonte à 6 ou 7 ans, elle n'a pas été actualisée : les compléments d'inventaire réalisés depuis (par exemple 140 nouvelles ZNIEFF en Poitou-Charentes) ne sont pas diffusés systématiquement.

b) on rencontre parfois un esprit de rétention de l'information.

Cette attitude est préjudiciable à une bonne diffusion. La mission d'inspection a recueilli un nombre important de doléances, exprimées par des services de l'Etat, sur la difficulté à se procurer les fiches des ZNIEFF intéressant leur territoire d'exercice. Ainsi, tel directeur régional de l'ONF, qui avait eu en 1989 la brochure régionale et la carte de présentation au 1/250.000, inexploitable pour lui, n'a pu avoir les fiches de synthèse que trois ans plus tard. Ailleurs, un DDAF n'a obtenu que fin 1994 les cartes et fiches relatives à un inventaire achevé, dans sa première phase, en 1988.

Le "culte du secret" n'est souvent qu'une forme, outrancière dans certaines régions, de la mise en application des codes restrictifs (code de déontologie et règlement intérieur) convenus entre le MNHN et les auteurs (cf.supra).

c) Les modalités de la diffusion laissent à désirer.

Selon des avis convergents, il semble que l'envoi des fiches aux mairies passe souvent inaperçu, et que le rappel quelques années plus tard, à l'occasion d'un porter-à-connaissance, constitue une vraie surprise.

Il arrive que le conseil régional soit plus diligent que l'Etat dans la diffusion des fiches. Ainsi, en Provence- Alpes-Côte-d'Azur, les envois ont été faits sous le timbre et avec des commentaires du président du conseil régional ; un an plus tard, le préfet adresse de son côté aux maires ses instructions sur la suite à donner. Il n'est pas certain que cette façon de procéder donne à l'inventaire le label et l'autorité d'un acte de l'Etat.

Sauf de rares et récentes exceptions, l'inventaire est diffusé **sous forme de papier**. Or, s'agissant d'informations localisées, qu'il faut rapprocher d'autres zonages, et confronter à des projets d'aménagement, les ZNIEFF ont vocation à être intégrées dans des systèmes d'informations géographiques (SIG). C'est donc une requête quasi-unanime, chez les utilisateurs techniciens, en particulier les bureaux d'étude, que d'obtenir l'information sous forme numérique.

d) L'avenir de la diffusion va vraisemblablement bénéficier de l'évolution des idées et du progrès de la technique.

Les idées ont évolué, heureusement, depuis les origines de l'inventaire. Après, donc, qu'en 1980 on n'ait "pas du tout pensé à la diffusion" ; après qu'en 1985 un groupe de travail du comité national ZNIEFF ait jugé que "la diffusion de fiches communales doit être envisagée avec précaution" ; voici que la circulaire ministérielle du 14 mai 1991 marque un tournant important, puisqu'on peut y lire : "l'information auprès des communes revêt une très grande importance. Je souhaite que les DRAE la mettent en oeuvre".

Concernant les restrictions déontologiques, une majorité de nos interlocuteurs conviennent qu'il faut les reconsidérer. Des positions très nettes dans ce sens, tant du MNHN que du ministère de l'environnement, sont exprimées dans une note sur la modernisation de l'inventaire d'avril 1995.

Pour ce qui est de l'informatisation, gage de facilité et de productivité dans la diffusion et l'exploitation de l'inventaire, le projet de deuxième génération fonde les processus d'enregistrement, de transmission et de diffusion de l'inventaire sur cette technique.

Et le schéma directeur informatique du ministère de l'environnement prend en compte les besoins qui en découlent pour les DIREN. Au début de 1996, 19 DIREN disposent du logiciel BRIDGE, hôte du fichier ZNIEFF pour sa partie textuelle, et d'un système d'informations géographiques (SIG) pour exploiter la cartographie des zones.

4.5.4 Bilan rapide de la diffusion dans les trois régions visitées

Pour illustrer ce qui précède, voici concrètement le bilan de la diffusion dans les trois régions visitées par la mission d'inspection.

a) Auvergne

Brochure régionale standard: réalisée en 1989, tirée à 1.000 exemplaires.

Fiches descriptives de zone: aucune diffusion par la DIREN qui n'en dispose pas; on renvoie les demandeurs à l'association qui a réalisé l'inventaire (EFFA, devenue l'OPNA). Le DRONF a obtenu par négociation directe avec l'Observatoire les fiches l'intéressant. D'autres (les parcs) recourent à une forme de troc avec l'OPNA. Le "culte du secret" est fréquemment déploré. Le porter-à-connaissance ne concerne que faiblement les communes rurales, généralement non pourvues de POS.

Autres documents: "guide des milieux naturels de l'Allier", inspiré de l'inventaire ZNIEFF, "itinéraire nature" Auvergne, carte au 1/300.000e.

b) Poitou-Charentes

Brochure régionale standard : accompagnée de cartes départementales au 1/100.000 et de statistiques départementales, elle a été diffusée en juillet 1988 aux administrations, organismes concernés, associations, élus régionaux et départementaux (400 exemplaires).

Fiches descriptives de zone: diffusées en juillet 1988 aux 650 maires concernés, dans une jaquette contenant une lettre co-signée du préfet de région et du président du conseil régional, une présentation succincte de l'inventaire, une fiche "Comment valoriser et protéger une ZNIEFF".

Autres documents: une note sur la portée juridique des ZNIEFF, diffusée au coup par coup.

c) Provence-Alpes-Côte d'azur

Brochure régionale standard: diffusion moyenne.

Fiches descriptives de zone: diffusion en octobre 1990, par le conseil régional, à tous les maires concernés, dans un dossier contenant aussi la description du patrimoine départemental, des généralités sur l'inventaire, et l'indication des détenteurs de l'intégralité des données.

Autres diffusions:- en novembre 1989, diffusion de l'inventaire aux services de l'Etat, parcs, conseils régional et généraux, laboratoires universitaires etc..., avec une excellente notice de 35 pages.

- en avril 1990, la DRAE propose aux préfets de départements l'organisation de réunions ; suite positive dans deux départements.
- en 1991, à l'instigation de la DIREN, lettre des préfets de trois départements aux maires, évoquant la diffusion par le conseil régional et donnant quelques indications.

5. Conclusion sur le bilan et le constat

On peut dire, sans être trop critique,

- que l'objectif initial fixé à l'inventaire (" balayage du territoire national...") a été atteint.
- que la démarche engagée avec la première phase a révélé des problèmes qui ont été surmontés le plus souvent, même s'il subsiste des situations encore insatisfaisantes dans plusieurs régions.
- que la diffusion est aujourd'hui ,avec l'achèvement de la couverture du territoire et l'actualisation, le vrai problème qui se pose au moment où démarre la deuxième génération.
- qu'en l'absence de véritable ligne de conduite sur ce plan, des acquis ont néanmoins été obtenus, mais qu'il importe maintenant de définir un cadre plus exigeant et plus efficace en s'appuyant sur les attentes et les besoins ressentis et sur les instruments techniques disponibles.

III LA PERCEPTION ET LES ATTENTES DES ACTEURS

1. l'Etat

1.1 Les préfets

Les préfets rencontrés dénoncent l'effet de superposition, de stratification des dispositifs initiés par le ministère de l'environnement, l'inventaire ZNIEFF se surajoutant à celui des ZICO, au réseau Natura 2000 en cours d'élaboration, aux réseaux divers d'espaces protégés, posant là, si l'on y ajoute les autres dispositifs initiés par d'autres administrations (Culture, Agriculture, Equipement), un problème de lisibilité interne à l'Etat et naturellement externe pour les partenaires de l'Etat.

Par ailleurs, le manque d'affichage d'une politique claire par le ministère de l'environnement est dénoncé aussi bien en PACA qu'en Poitou-Charentes où le préfet stigmatise en outre une tendance persistante de la DIREN à détourner l'inventaire de son objet pour en faire un instrument de pression réglementaire.

Le préfet de la région Poitou-Charentes fait état de l'existence d'aberrations dans l'inventaire (exemple de ZNIEFF occupée par une décharge ou n'existant plus) qui jettent le discrédit sur l'opération. Il se montre soucieux de ne diffuser d'information que fiable et si possible vérifiée sur le terrain.

Les attentes des membres du corps préfectoral rencontrés portent généralement sur une clarification des intentions du ministère de l'environnement, sur la cohérence des actions à conduire et sur une notification souhaitable de l'inventaire par le préfet de département aux maires, précédée d'une phase d'information générale sur les finalités et les justifications de l'inventaire et suivie d'une phase éventuelle de consultation des maires sur les fiches envoyées.

Ils déplorent le manque de moyens du ministère de l'environnement, ce qui ne met pas l'Etat en situation favorable pour négocier avec les collectivités territoriales et faire valoir un domaine de compétence qu'ils reconnaissent comme légitime.

1.2 Les DIREN

Sollicitées de tous côtés, elles parent souvent au plus pressé et dépensent une énergie importante avec des moyens limités. La question des moyens est prégnante, voire obsessionnelle et en tout cas incontournable pour aborder avec efficacité la phase d'information et de diffusion souhaitable.

Les DIREN rencontrées soulignent la faible réceptivité et le peu de motivation du corps préfectoral : ainsi en PACA une diffusion aux communes proposée aux préfets n'aurait rencontré d'écho positif que dans deux départements, alors même que l'inventaire ressortit bien d'un domaine d'intervention de l'Etat et que sa légitimité ne saurait être mise en doute.

Elles déplorent généralement la difficulté des collectivités territoriales à intégrer leur responsabilité en matière de patrimoine naturel, qui est une responsabilité qu'elles partagent avec l'Etat.

Elles ont bien conscience que le porter-à-connaissance n'est qu'un premier pas dans la diffusion nécessaire et ne suffit pas s'il n'est accompagné aussi d'une action d'échange, d'un dialogue et d'une explication en direction de la collectivité, pour lesquels elles se sentent démunies.

A la différence des ZPS, des zones ayant vocation à constituer le futur réseau Natura 2000 et des futures ZSC, qui, relevant d'une obligation réglementaire (directives européennes), s'imposent à la France et donnent lieu pour la directive Habitats à une concertation inscrite dans un calendrier serré, l'inventaire ZNIEFF ne s'appuie sur aucune obligation de même nature et ne débouche sur aucun statut juridique, même si un effet juridique indirect résulte clairement de l'existence d'une zone.

En conséquence de quoi l'inventaire n'est pas toujours ressenti par le service régional comme une priorité au même titre que la directive Habitats, même si les recoupements avec cette dernière sont importants, et la DIREN, dont l'effectif est souvent réduit dans le domaine de la protection de la nature à une ou deux personnes, ne peut envisager de consacrer au programme ZNIEFF et à sa diffusion qu'un budget-temps très réduit, loin d'être à la hauteur de ce qui serait nécessaire.

Les DIREN mettent en avant la charge de travail, qu'exige une action d'explications de l'inventaire, notamment pour éviter des interprétations erronées. Ce point met clairement en évidence le décalage entre les exigences d'une explication pédagogique, pourtant considérée comme nécessaire, et les réalités matérielles des DIREN. Il explique bien le fait que les DIREN rencontrés n'ont pas exprimé sur l'inventaire ZNIEFF d'attentes autres que matérielles.

1.3 Les autres services de l'Etat

Déjà, le 31 mai 1983, au démarrage du programme, le comité national scientifique des ZNIEFF avait affirmé "la nécessité de développer les contacts avec les organismes à responsabilité nationale traitant de domaines concernés par les ZNIEFF, comme la mer et la forêt...". Mais sept ans après, lors du colloque du 27 mars 1990, l'ONF regrettait qu' "une collaboration efficace entre les comités de pilotage ZNIEFF et l'ONF (ait) été très rare jusqu'à présent." et proposait : "on pourrait utiliser le potentiel de l'ONF, premier gestionnaire d'espaces naturels en France, et sa couverture territoriale ...".

Sur le terrain, DDAF, DDE, DRAF, DRE, DRIRE, DRONF sont les partenaires habituels de la DIREN. Il n'a pas paru nécessaire ici de les différencier même si des nuances sont apparues dans les propos entendus. Ces services relèvent pour l'ensemble d'une culture d'aménagement et ont souvent, à la différence de la DIREN, une longue pratique de coopération avec les élus. Ils disposent pour certains d'entre eux d'une organisation territoriale de proximité, notamment pour les DDE et la DRONF, et ont des responsabilités de gestionnaire.

Ils regrettent de n'avoir pas été associés plus tôt à la réalisation de l'inventaire. Un DDAF suggère même qu'une place soit faite aux décideurs et aux aménageurs au sein du CSRPN, pour réduire le fossé avec les scientifiques, ce qui n'est évidemment pas souhaitable.

Ils ont vécu longtemps l'inventaire comme une contrainte de plus, que ce soit pour leur activité propre ou parce qu'ils éprouvent ou ont éprouvé des difficultés à y avoir accès. La situation apparaît cependant très contrastée sur ce point entre des régions où il n'y a pas eu de problème durable et d'autres où la situation ne s'est normalisée que depuis peu, comme en Auvergne par exemple. Dans cette région les services s'étonnent, à juste titre, que la DIREN n'ait pas elle-même accès aux données de base et qu'il faille passer par une structure associative pour les obtenir : l'Observatoire du patrimoine naturel d'Auvergne (OPNA). Le DRONF déplore de s'être trouvé dans l'obligation de mettre en place avec l'OPNA un système d'échange de services lui garantissant l'accès à ces données.

Celui de Poitou-Charentes dénonce le travail en secret de la DIREN et la "clandestinité" de l'inventaire.

Si le porter-à-connaissance fonctionne normalement dans la Vienne, le DDE insiste sur le fait que celui-ci ne porte que sur les POS en cours, peu nombreux dans les départements ruraux, et qu'il ne concerne pas les nombreuses modifications apportées à ces documents d'urbanisme.

Certains services évoquent aussi l'éloignement géographique de la DIREN qui pourrait expliquer les difficultés rencontrées pour faire connaître l'inventaire.

Une unanimité semble considérer que les réseaux d'agents de terrains (subdivisions de la DDE, triages pour la DRONF -370 en PACA par exemple- ...) pourraient être avantageusement mobilisés et jouer un rôle utile pour mieux faire connaître l'inventaire auprès des gestionnaires et auprès des collectivités territoriales, et participer aux concertations nécessaires. Ces offres de collaboration sont d'autant plus les bienvenues que le seul ministère de l'environnement, en l'occurrence l'ensemble des DIREN, n'a pas les moyens, et de loin, d'assumer la tâche.

En Poitou-Charentes le DRAF suggère la tenue de réunions cantonales d'information associant les élus, les socio-professionnels et les scientifiques et va même jusqu'à proposer l'organisation d'une veille écologique cantonale au sein d'un groupe de travail regroupant un agriculteur, un pêcheur, un chasseur, un scientifique et les représentants de la DIREN et de la DDAF.

2. Les élus

Les enquêteurs ont eu quelques difficultés à rencontrer des élus à la fois motivés et disponibles. Les points évoqués résultent tant des contacts eus que de points de vue émis par des services techniques de collectivité (régions principalement).

Les élus régionaux et départementaux et parfois les maires ont été informés de l'existence de l'inventaire et destinataires de certaines publications (cf. bilan diffusion). En pratique beaucoup en ignorent l'existence, peu en ont gardé la mémoire.

Si les élus constituent une cible privilégiée pour faire connaître l'inventaire et plus largement les exigences d'une approche patrimoniale des espaces naturels, il ne faut pas sous-estimer la difficulté que constitue leur renouvellement permanent à chaque élection, qui oblige à un exercice de pédagogie en continu.

2.1 Les inquiétudes

Ignorants ou souvent indifférents, rarement motivés, parfois hostiles (comme en Charente maritime), les élus ont un peu le sentiment que l'inventaire s'est fait derrière leur dos, à l'initiative d'un service qu'ils ne connaissent pas toujours très bien.

Ils expriment la crainte d'arrière-pensées de protection et de difficultés supplémentaires sur une toile de fond où prévaut encore, malgré une évolution culturelle récente, une forme d'allergie à l'égard de toute mesure de protection réglementaire de leur territoire. Pour les élus ou les gestionnaires de terrain, la position de l'Etat est dénoncée comme ambiguë. L'Etat, dit-on, ayant la connaissance de ce qui est sensible, ne manquera inévitablement pas d'en tirer les conséquences en édictant des mesures de protection, même si dans le même temps on ne peut déplorer dans l'inventaire aucune interdiction ou restriction de faire, puisqu'il n'y en a pas qui soient associées explicitement à la ZNIEFF. Cette épée de Damoclès fait craindre en outre, l'expérience aidant, que tout projet touchant une ZNIEFF ne soit attaqué par des opposants au seul motif d'une mention de la zone à l'inventaire.

Cette inquiétude ne manque pas d'occasions de se voir confirmée. Par exemple, on lit dans la charte du parc naturel régional des volcans d'Auvergne : "l'ensemble des ZNIEFF répertoriées devront faire l'objet de mesures adaptées : protection par arrêté de biotope ou réserve naturelle, ou bien convention de gestion, ou bien etc ...". Ou encore, le ministre répond à une question de parlementaire : "La présence d'espèces protégées dans de nombreuses ZNIEFF permet l'application des dispositions ...".

Dans la préparation d'un POS, l'inventaire est perçu comme "pratiquement opposable".

2.2 Les doutes

Les élus dénoncent le poids important des associations dans la réalisation de l'inventaire. Ils en contestent le caractère parfois militant, et mettent en doute la compétence et l'objectivité des naturalistes qui y ont collaboré :

- compétence : ces associations rassemblent certes des gens qualifiés, voire éminents, dans les domaines en cause, mais aussi de simples bonnes volontés. La sous-traitance à des étudiants a parfois ainsi été dénoncée.

- objectivité : l'objet social de ces associations est la protection de la nature, ce qui les fait soupçonner de se focaliser sur l'objet de leurs soins, et de ne pas suffisamment prendre en compte le contexte socio-économique.

L'exemple des outardes de la Crau illustre bien ce reproche de myopie fait parfois aux auteurs de l'inventaire. Pour ne pas déranger cette espèce, dont les indigènes mettent en doute l'existence, un projet d'autoroute traversant la ZNIEFF aurait été différé pendant 15 ans, la route nationale enregistrant pendant ce temps des accidents mortels. Les tenants et aboutissants de l'affaire n'ont pu être vérifiés, et sans doute est-elle un peu enjolivée. Mais avec sa part d'exagération, elle reflète bien le doute sur le poids qu'il convient d'affecter à la protection de la nature, et le soupçon que cette pondération soit biaisée chez les auteurs de l'inventaire.

2.3 Les attentes

Une attente partagée par la plupart des élus semble être que l'Etat affiche une intention claire quant à l'utilisation qu'il compte lui-même faire de l'inventaire, la fasse connaître largement en la situant dans une politique plus large et y affecte des moyens suffisants.

Submergés par une production quotidienne et envahissante de textes, procédures ou dispositifs en tout genre, ils aspirent à une certaine stabilité de l'information et des cadres qui leur sont proposés; c'est pour eux la condition pour pouvoir programmer des aménagements autrement qu'à court terme. Or l'inventaire ZNIEFF est par nature évolutif, parce que les localisations des espèces ne sont pas invariables, et aussi parce que le premier inventaire diffusé était incomplet, et que de nouvelles zones ont été depuis définies (140 en Poitou-Charentes depuis 1988).

Les élus souhaitent aussi une information à la fois précise, concrète et directement utile : ce qui explique leur plus grande réceptivité lorsque l'information leur parvient, par exemple, dans le cadre des porter-à-connaissance. C'est souvent seulement à l'occasion de la révision de leur POS que les élus communaux apprennent l'existence d'une ZNIEFF. Ils déplorent cette découverte tardive et demandent à être mis à l'abri de telles surprises.

2.4 Les attitudes positives

Les régions ont tôt, pour certaines, enfourché le cheval de l'environnement qu'elles revendiquent comme une compétence à décentraliser, au moins partiellement. Associées

en partenariat avec l'Etat, elles ont, comme certains départements d'ailleurs, une assez bonne connaissance de l'inventaire, mais même dans ce cas cette connaissance n'a pas encore imprégné pleinement leur action propre et il n'a pas été facile aux enquêteurs de rencontrer d'élus régionaux très intéressés par le sujet.

D'une manière générale, les élus rencontrés se déclarent très attachés à leur patrimoine et prêts à avancer dans cette direction pour peu que l'on prenne le temps de les informer, d'expliquer et d'engager un dialogue. Certains sont sensibles au discours sur la richesse que représente une ZNIEFF sur leur territoire.

Certains élus demandent à être associés à la définition des zones. En effet, alors que l'intérêt du contenu d'une ZNIEFF est le plus souvent admis, c'est la délimitation de la zone qui est contestée. Cette **demande de démocratisation de la procédure d'élaboration de l'inventaire** a été exprimée avec beaucoup de force. Il ne semble pas, cependant, raisonnablement possible de la satisfaire entièrement. L'existence en un lieu d'un milieu ou d'une espèce intéressant doit être un fait objectif, pourvu qu'il soit établi par un observateur compétent, et donc ne peut être négociable. Par contre, on verra, dans nos propositions, qu'il est souhaitable de réserver une marge de discussion sur les contours des zones.

Parmi les suggestions ou pistes entendues il faut signaler celle du président de l'Union départementale des maires des Bouches-du-Rhône d'utiliser le canal de son union pour faire passer l'information vers les élus sous la forme, par exemple, de journées d'information au même titre que les autres sujets abordés traditionnellement. La loi de 1992 qui ouvre la formation permanente aux élus offre des possibilités intéressantes sur ce point. Il évoque aussi la possibilité d'introduire ces préoccupations patrimoniales dans les programmes de formation organisés pour les personnels territoriaux par les centres régionaux du CNFPT, sous forme de modules spécifiques.

3. Les bureaux d'études

Sont visés ici les bureaux d'études d'environnement et d'aménagement. Une réunion de travail en PACA a permis d'en réunir un échantillon assez représentatif quant à la taille et au statut.

Il convient de distinguer ceux ayant un statut privé de ceux ayant un statut public ou para-public (CETE, Société du canal de Provence). Les premiers mettent en avant une discrimination qu'ils subiraient dans l'accès aux données d'environnement par rapport aux seconds qui y auraient un accès automatique.

Pour les uns comme pour les autres l'inventaire revêt une grande importance : "notre premier réflexe c'est de regarder si nous sommes ou non en ZNIEFF !".

Ils conviennent que l'inventaire représente pour eux un double avantage : d'une part ils auraient difficilement réuni les compétences utiles, pour faire les investigations nécessaires en l'absence d'inventaire ; d'autre part le délai imparti à leur étude n'inclut pas toujours la saison favorable à l'identification des zones sensibles.

L'inventaire joue bien à leurs yeux son rôle d'alerte, même s'ils formulent diverses critiques à son encontre :

- son caractère imprécis ou incomplet, une échelle inappropriée (dont ils s'accommodent cependant sans trop de difficulté)
- une hiérarchisation insuffisante des intérêts

- l'absence de suivi (notamment en PACA où certaines ZNIEFF ont maintenant près de 10 ans)
- l'absence d'information sur la dynamique d'évolution des milieux
- l'insuffisance des recommandations de gestion.

Ils avouent ne pas le plus souvent vérifier les listes d'espèces qui leur sont communiquées, notamment par manque de temps, étant soumis à des délais d'intervention courts et souvent en dehors de la saison propice aux observations de terrain.

Soucieux d'une approche utilitaire et commode de l'information, ils aspirent à disposer de la cartographie des zones sous forme numérique.

4. Les scientifiques

Les scientifiques, rencontrés principalement en PACA, affichent la satisfaction d'avoir pour une première fois été sollicités par l'administration, de manière systématique, pour "gérer" l'environnement.

Ils s'inquiètent de l'appauvrissement progressif du vivier des scientifiques compétents (systématiciens), de plus en plus pénalisés dans leurs institutions de recherche, et en voie de disparition au profit de la filière des biologistes moléculaires, plus valorisée dans la carrière. Ils craignent de voir l'important travail qu'ils ont accompli être dévalorisé par les aménageurs et décideurs et ressentent mal l'intervention des bureaux d'études qui viennent "piller" leur travail en recourant à l'envoi de stagiaires à la recherche des données. Ils laissent filtrer une profonde lassitude ou amertume sur ce point.

Quelques-uns estiment être allés parfois au-delà de leur rôle de scientifique sur le terrain de l'administration, pour pallier ses carences en moyens financiers et répondre à certaines sollicitations, par exemple en tentant d'apporter des réponses en termes de recommandations de gestion. Mais ce sentiment n'est pas partagé par d'autres.

Pour ceux qui siègent dans le CSRPN, au-delà de la satisfaction d'en être membre, ils avouent, en PACA, y être un peu en "potiches" et servir d'alibi dans la mesure où le travail effectué par l'auteur de données est rarement discuté par le conseil scientifique.

Ils dénoncent enfin l'absence de politique claire de la DIREN et aspirent à ce que l'Etat dise clairement l'utilisation qu'il souhaite faire lui-même de cet inventaire et l'inscrive dans une stratégie globale, aujourd'hui mal perçue.

Ils pensent que la DIREN devrait prendre l'initiative d'une véritable concertation sur le fond avec les élus, à laquelle les scientifiques pourraient apporter un concours actif, soit directement soit en développant une action de formation de formateurs appelés à intervenir devant des élus. La question du pont entre les scientifiques et les aménageurs est donc clairement posée.

La question de la propriété intellectuelle des données n'a quant à elle pas été évoquée comme un obstacle à une diffusion de l'inventaire dans la mesure où l'apport de données est perçu par la majorité des scientifiques rencontrés comme ayant vocation à entrer dans un système d'informations publiques, où il est possible de jouer sur une modulation

de cette information lorsque celle-ci peut avoir un caractère confidentiel, et que semble de mieux en mieux admise l'idée qu'une bonne information sert la protection.

5. Les associations

Elles assimilent assez spontanément l'existence d'une ZNIEFF à une protection durable non définie de ce territoire et ont tendance à se prévaloir de la zone identifiée pour s'opposer a priori à tout projet qui pourrait l'affecter.

Elles se tournent naturellement vers les pouvoirs publics pour exiger des protections réglementaires contribuant à faire sortir l'inventaire de son rôle strict d'instrument de connaissance.

Elles déplorent l'absence de statut des ZNIEFF et le flou qui prévaut. Dans un contexte de décentralisation qui fait la part belle au juge administratif et aux associations, ce flou à leurs yeux ne peut être qu'une source de contentieux qu'elles contribuent elles-mêmes à alimenter. Ceci les conduit à souhaiter qu'un véritable statut juridique leur soit conféré, tout en reconnaissant que les délimitations actuelles ne sont pas toujours d'une grande fiabilité ou précision.

Elles aussi appellent la DIREN à dire clairement l'utilisation qu'elle compte faire de l'inventaire et demandent à l'Etat plus largement de tirer toutes les conséquences, stratégiques et matérielles, de son existence.

Les associations aspirent enfin à sortir du bénévolat qui était de mise lors de la phase de collecte initiale, pour garantir la pérennité du dispositif et son actualisation régulière et mettre fin à la lassitude et au découragement qui a pu gagner certaines d'entre elles. Elles souhaitent une généralisation de la rémunération de leur intervention.

6. Les autres intérêts

Sont regroupés ici pour commodité aussi bien les organisations professionnelles et les chambres consulaires que les groupes d'intérêts (propriétaires forestiers, chasseurs, pêcheurs...). La mission d'inspection n'a pu rencontrer qu'un nombre restreint de représentants de ces intérêts.

La critique principale émane des agriculteurs et surtout des propriétaires forestiers (CRPF) qui voient dans l'inventaire ZNIEFF une "démarche insidieuse" du ministère de l'environnement, dénoncent la "prolifération" des ZNIEFF et l'absence d'information sur les intentions du ministère de l'environnement.

Ils se montrent demandeurs d'une concertation avec la DIREN et l'ONF afin de mieux coordonner les interventions de chacun, de procéder à des hiérarchisations d'intérêt et de définir en commun des règles de gestion appropriées.

Ce point est partagé par la chambre régionale d'agriculture de PACA qui insiste en outre sur la nécessité de conduire une vulgarisation des connaissances scientifiques et d'établir des passerelles entre scientifiques et gestionnaires. Selon elle la mise en oeuvre depuis quelques années des mesures agri-environnementales aurait rapproché les partenaires et contribué ainsi à une meilleure prise en compte des ZNIEFF.

7. Tous acteurs confondus,

La mission d'inspection a recueilli un certain nombre de critiques sur la forme des fiches descriptives:

- a) on reproche aux fiches descriptives l'absence de renseignements jugés importants : auteur, date de validité, modalités de réalisation de l'inventaire.
- b) on conteste assez souvent la délimitation de la zone. Si dans certaines régions on a réduit au plus près le périmètre intéressant, ailleurs on a manifestement arrondi trop largement.
- c) si on reconnaît un effort de vulgarisation dans le texte, on déplore encore un peu d'ésotérisme. Dire d'une zone qu'elle abrite une vallée sèche au sens de Braun-Blanquet ne parle peut-être pas à tout le monde.
- d) beaucoup s'accordent à trouver les recommandations sur la gestion vagues et succinctes.
- e) l'absence des données brutes (liste des espèces) est fréquemment déplorée.

IV- LES PROPOSITIONS

1. Les propositions sur la dissipation du flou juridique

1.1. Clarifier la communication

On a vu l'attente, dans tous les publics, d'une clarification sur la portée juridique de l'inventaire. Entre autres craintes, l'inventaire est souvent perçu comme porteur d'une réglementation supplémentaire : un zonage de plus, s'ajoutant à tant d'autres.

Le terme même de "zone" peut prêter à une interprétation erronée quant à la portée juridique de l'inventaire, ce terme étant habituellement employé avec une connotation réglementaire forte, par exemple dans le domaine de l'urbanisme.

Un effort de clarification et d'information doit être entrepris. Le groupe de travail juridique sur les ZNIEFF mis en place en 1995 par la DNP devrait permettre d'apporter des réponses précises aux interrogations actuelles sur l'effet juridique indirect de l'établissement d'une ZNIEFF.

Il convient de s'interroger sur l'éventualité de substituer au terme de zone, dans un souci de clarification, une dénomination moins ambiguë.

Le maintien de l'appellation actuelle de ZNIEFF ne peut être envisagé qu'assorti d'un complément d'explication (une "posologie") aujourd'hui insuffisant.

Les textes qui mentionnent expressément l'inventaire ZNIEFF sont rares ; on peut citer, par exemple, les circulaires du 10 octobre 1989 et du 11 janvier 1995 relatives au littoral et aux carrières . Par contre plusieurs textes importants se réfèrent à la notion plus large d'inventaire, notamment :

- la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages qui énonce dans son art. 23 que "l'Etat peut décider l'élaboration d'inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique". Elle précise que "ces inventaires sont étudiés sous la responsabilité scientifique du museum national d'histoire naturelle".
- la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dont l'art. 30 stipule qu'il "est établi par l'Etat, dans chaque département un inventaire départemental du patrimoine naturel".
- le décret du 1er septembre 1994 pris pour application de l'art. L. 244-1 du code rural et relatif aux parcs naturels régionaux, qui énonce "Art. R. 244-3" : "La charte (du parc) est établie ou révisée à partir d'un inventaire du patrimoine..."

- le décret du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire, qui précise que la liste nationale des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire au titre de la directive "habitats" est réalisée à partir d'un " inventaire des sites abritant les habitats naturels et les habitats d'espèces animales et végétales ... figurant respectivement aux annexes I et II de la directive 92-43 susvisée".

Par ailleurs, si les ZNIEFF ne sont le vecteur d'aucune réglementation nouvelle, qui leur soit spécifique à elles seules, il existe une forte probabilité qu'elles contiennent une ou plusieurs espèces protégées au titre de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

Ainsi la qualité de ZNIEFF donnée à un site n'est pas juridiquement directement opposable mais des textes applicables à son contenu peuvent l'être et il convient de bien faire connaître ce point.

On peut faire une comparaison avec le recensement des appelés au service national. Ce n'est pas le recensement (analogue à l'inventaire) qui crée l'obligation de servir, c'est la loi pré-existante au recensement. Celui-ci ne fait qu'identifier les individus susceptibles d'être concernés par cette loi.

A contenu égal, une zone incorporée dans l'inventaire ZNIEFF et une zone homologue ayant échappé à l'inventaire, bénéficient du même statut. On trouve cette remarque exprimée dans le groupe de travail sur les effets juridiques des ZNIEFF, (p.29 du rapport provisoire du 18.04.1996): "...ce n'est pas la ZNIEFF qui a des effets, mais la richesse écologique en elle-même. Ce sont exactement les mêmes effets qui s'attacheraient à une zone écologiquement riche qui n'aurait pas été inventoriée en ZNIEFF".

1.2. Indiquer la réglementation applicable, s'il y a lieu

C'est au moment où quelqu'un apprend l'existence d'une ZNIEFF l'intéressant, qu'il importe de dissiper les interrogations sur l'effet juridique de la chose.

Ceci implique que les fiches descriptives de zones comportent un paragraphe sur ce sujet et **énumèrent les éventuelles prescriptions réglementaires applicables**. Il y aura lieu d'être aussi précis que possible, par exemple: en mentionnant " La zone contient des outardes canepetières, espèce protégée au titre de l'arrêté du 17 avril 1981".

Une bonne précaution de style, quant à l'actualité de l'inventaire, serait d'employer, plutôt qu'un présent indéterminé, un imparfait daté : non pas "cette zone contient", mais "à la date de l'inventaire, cette zone contenait".

2. Les propositions relatives à la légitimité de l'inventaire

- l'inventaire doit être attribué au MNHN
- la qualité de la réalisation doit être incontestable.

2.1. L'attribution au MNHN

L'inventaire ne sera reconnu comme sérieux et objectif que s'il est endossé, sans ambiguïté, par l'Etat, et en l'occurrence par l'établissement public qui incarne la plus haute compétence nationale dans le domaine de la connaissance du patrimoine naturel.

Actuellement, rappelons-le, l'inventaire est trop souvent perçu comme le fait d'associations, dont l'objectivité, voire la compétence, sont parfois contestées. Pour reprendre l'analogie faite plus haut avec la conscription, c'est l'autorité militaire qui sélectionne les assujettis au service national. Imaginerait-on que ce puisse être, par exemple, une fédération régionale d'associations de patriotes ? Pour l'inventaire du patrimoine naturel, c'est le MNHN qui doit être l'opérateur et le garant pour l'Etat de la qualité de l'inventaire.

2.1.1 Par quelles voies ?

Le MNHN, et en l'espèce son service du patrimoine naturel (SPN), ex-secrétariat faune flore (SFF), s'il lui appartient de procéder à l'évaluation scientifique nationale de l'inventaire, n'a évidemment pas les moyens de vérifier par lui-même l'intérêt et le contenu de chacune des 14.700 zones délimitées à ce jour. Il doit donc déléguer.

Lors de la genèse de l'inventaire, dans les années 1982-1983, on avait beaucoup avancé l'idée de créer des "agences régionales " du SFF pour réaliser l'inventaire. Ces agences auraient constitué la démultiplication nécessaire de cet organisme, pour qu'il puisse assumer la responsabilité du programme.

Cette idée ne s'est pas concrétisée. Aujourd'hui, la seule instance officielle existant dans les régions, à côté des DIREN, ce sont les comités scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN). Institués par la circulaire du 14 mai 1991, et nommés dans chaque région par arrêté préfectoral, c'est à eux qu'il revient de jouer le rôle de correspondants locaux du MNHN.

Prenant le relais des anciens comités régionaux de l'inventaire, qui existaient avant 1991, les CSRPN ont pris un poids supplémentaire avec la directive CEE 92/43 dite "Habitats" et le décret précité du 5.05.1995, relatif à la conservation des habitats naturels, qui confie au CSRPN la réalisation de l'inventaire des sites abritant les habitats naturels et les habitats d'espèces animales et végétales d'intérêt communautaire.

2.1.2. Un peu de formalisme

a) il est proposé que le libellé de **l'arrêté préfectoral** instituant le CSRPN mentionne explicitement lorsque ce n'est pas le cas, à l'occasion du renouvellement des membres :

- la mission assignée au conseil, en qualité de correspondant local du MNHN, de faire réaliser scientifiquement sous la conduite des DIREN l'inventaire régional du patrimoine naturel et de veiller à son actualisation.
- les qualités et titres scientifiques des personnes désignées.
- le nom du président, qui sera choisi parmi les membres titulaires du conseil en dehors de l'Administration. Cette formalité devrait mettre fin à certaines situations où l'on voit la DIREN assurer à la fois une présidence de fait et le secrétariat permanent de l'instance.

b) Les organismes ou personnes chargés de la réalisation effective de l'inventaire seraient choisis par le DIREN, après consultation du CSRPN et accord du MNHN, cet avis et cet accord étant mentionnés explicitement dans la convention passée par le DIREN avec l'organisme retenu.

Un autre scénario pourrait prévoir, à condition que les crédits affectés par le ministère de l'environnement à l'inventaire soient délégués globalement au MNHN, que celui-ci passe directement les conventions avec les équipes scientifiques retenues.

Le premier schéma ne modifie pas substantiellement la pratique actuelle et maintient un lien très étroit entre le service régional de l'environnement et les auteurs de l'inventaire.

Le second aurait pour effet d'impliquer davantage le MNHN dans la réalisation et le suivi de l'inventaire, d'accroître la fiabilité et la rigueur du travail scientifique accompli et de donner une image moins administrative à l'inventaire. Il répond à une logique de cohérence et dégage l'administration régionale de la gestion directe de l'inventaire mais peut en donner une image plus centralisée.

c) Lorsque le CSRPN approuve une fiche descriptive, **sa délibération devrait être enregistrée dans un procès-verbal**, conservé par la DIREN et dont un exemplaire devrait être envoyé, en même temps que la fiche, au MNHN.

d) La fiche de zone diffusée devra clairement apparaître **sous le timbre du MNHN**. Elle devra citer le CSRPN en faisant référence à l'arrêté préfectoral l'instituant, et mentionner le procès-verbal d'approbation de la zone.

2.1.3. Le financement

Si l'on adopte celui des scénarios évoqués plus haut qui donne la maîtrise d'ouvrage scientifique au MNHN, **les crédits que l'Etat consacre à l'inventaire** (hors ce qui est

du fonctionnement courant de ses propres services), devraient **transiter par le museum**.

A cet effet, une contribution du ministère de l'environnement, entrant dans le cadre de la convention permanente avec le MNHN, serait la contrepartie de la mission de réaliser et entretenir l'inventaire ZNIEFF.

L'enveloppe déléguée devrait être assortie de l'obligation pour le MNHN de tenir une comptabilité analytique suffisamment précise pour justifier a posteriori l'usage des fonds. Ceci donnerait à l'Etat une connaissance du coût de l'inventaire (hors la part qu'il y consacre du fonctionnement courant de ses propres services) meilleure que celle qu'il a aujourd'hui.

Le financement via le MNHN lèverait une difficulté qui a été signalée : la sous-traitance à des associations plutôt qu'à des organes publics serait en partie due à ce que l'Etat dispose de crédits sur des lignes de subvention à associations, davantage que sur des lignes d'études et de recherche. La gestion des crédits par un établissement public atténuerait de telles contraintes.

2.2. Une qualité incontestable

La qualité de l'inventaire est fonction de **la compétence** des concepteurs et auteurs, et des **modalités** de sa réalisation. Elle comporte des **limites** qui doivent être clairement affichées.

2.2.1 Qui a fait l'inventaire

Il faut **pouvoir identifier qui a fait l'inventaire** en indiquant sur la fiche de zone les noms et titres de l'auteur, quelle qu'en soit la contribution: investigations primaires, coordination, compilation de littérature..... et de ceux sur qui il s'est appuyé ou de ses références.

Il faut mentionner que ces auteurs ont été mandatés par le CSRPN, et que celui-ci a validé leur travail par un procès-verbal dont on donne la référence (cf.supra).

Et enfin, mettre le tout sous le label MNHN, préalable à toute diffusion.

2.2.2 Comment a été fait l'inventaire

On a trop souvent entendu citer des ZNIEFF improbables ("à mourir de rire", selon un préfet !) pour ne pas insister sur la **nécessité d'une visite sur le terrain**.

Même un site qui, selon la littérature, a été reconnu de longue date comme intéressant, peut avoir plus ou moins récemment perdu ce caractère. L'activité humaine peut remettre en question les milieux ou les habitats les plus établis. Il peut aussi y avoir des migrations naturelles de certaines espèces.

Un passage sur le terrain, même bref, pour constater que les espèces ou les milieux déterminants sont bien présents, semble strictement indispensable. Le passage à la 2ème génération sera l'occasion de généraliser cette pratique.

2.2.3 Des limites à reconnaître

L'inventaire doit pouvoir répondre à trois objections fréquemment entendues :

a) L'actualité

Le contenu et la description d'un site sont valables à la date où ils ont été observés. Il peut en aller différemment quelque temps plus tard. **Il importe donc que les fiches descriptives soient datées**, et qu'il soit dit clairement qu'il est envisageable que les choses aient évolué depuis la date d'établissement.

b) La délimitation

Le plus souvent, ceux des interlocuteurs rencontrés qui contestaient une ZNIEFF ne mettaient pas tant en cause la description du contenu que le contour de la zone. Bien que résultant d'une méthodologie unique, une distinction doit être opérée entre les zones de type I qui constituent en quelque sorte le noyau dur et celles de type II. Pour ces dernières, parfois de grande étendue, la délimitation ne peut qu'être indicative et jouer un rôle d'alerte. Pour celles de type I, leur délimitation peut avoir des conséquences importantes. A quelques dizaines de mètres près, telle ZNIEFF n'aurait pas fait obstacle à tel projet d'aménagement.

Il faut bien reconnaître que dans la généralité des cas, la délimitation comporte une part d'arbitraire. Il est difficile de changer cela, et il faut prendre acte de cette difficulté. Il est proposé que la représentation cartographique d'une zone soit accompagnée d'**un commentaire sur l'incertitude dans la délimitation**. Ce commentaire pourrait être nuancé, par exemple en précisant que la limitation à l'Est est quasi-certaine, mais qu'à l'Ouest on hésite à 200 mètres près. Peut-être conviendrait-il d'adopter une **représentation graphique nouvelle** faisant mieux ressortir cette marge d'incertitude.

Le groupe de travail juridique semble aller dans ce sens en préconisant (rapport provisoire du 18.04.96 p.20) : " ... une représentation en pointillé pourrait être adoptée afin d'insister sur la valeur non réglementaire des plages ainsi cartographiées ...".

c) Les orientations de gestion

Cette rubrique est parfois contestée, pour des raisons contradictoires, d'ailleurs. Pour certains, elle est insuffisante, parce que rédigée en termes trop généraux qui n'aident guère à la préservation de la zone. Pour d'autres, elle est abusive, débordant les prérogatives scientifiques des auteurs de l'inventaire, et déplacée dans un outil de connaissance.

La mission d'inspection propose

- dans l'inventaire proprement dit, de permettre à l'auteur de faire des recommandations **dans la limite de son strict champ de compétence et de la fonctionnalité biologique** de la zone , et qui lui soient clairement attribuées.
- si on le juge opportun, d'insérer **d'autres orientations dans la lettre de transmission** administrative aux destinataires, ces conseils étant alors assumés par l'administration.

Toutes ces propositions sont quelque peu défensives, en ce qu'elles cherchent à prévenir un probable contentieux . Elles sont aussi constructives, dans la mesure où elles laissent une marge d'appréciation. L'inventaire perdant le caractère de tables de la loi en granit que certains lui voient, un meilleur climat peut alors s'instaurer, a priori, pour les concertations que nécessitera la gestion des zones.

3. Les propositions sur la diffusion de l'inventaire

Nous pensons avoir fait entendre que l'Etat en tant que maître d'ouvrage doit assumer plus clairement l'inventaire. Cela implique que ce soit lui qui le fasse connaître en tant que maître d'ouvrage.

La diffusion de l'inventaire répond à une nécessité impérative.

Nous préconisons deux modes de diffusion : **une diffusion administrative**, sobre dans son contenu et ses modalités, destinée à assurer le porter-à-connaissance de l'inventaire, qui relève de la seule responsabilité de l'Etat et **une diffusion informative complémentaire**, qui peut être très variée dans son contenu et dans ses acteurs.

3.1. La diffusion administrative

Nous entendons par là une généralisation du concept de porter à connaissance. A côté d'une information occasionnelle donnée au coup par coup dans le cadre d'une procédure, à l'occasion de projets ou dans le cadre des documents d'urbanisme (mais nombre de communes ne disposent pas de POS), qui fonctionne bien, généralement, il y a lieu de **mettre en place un dispositif organisé et systématique d'information, s'apparentant à une "notification" administrative** et destiné à faire connaître aux partenaires institutionnels ou para-institutionnels de l'Etat l'existence de ZNIEFF et toute donnée nouvelle intéressante, dès lors que celle-ci aura été validée.

Ce dispositif répond à une attente clairement exprimée tout au long de l'enquête par les différents acteurs rencontrés et notamment les élus.

Sa mise en place mettrait un terme au caractère aléatoire de la diffusion administrative actuelle, trop laissée à l'appréciation locale. Elle serait de nature à lever les critiques souvent entendues sur le manque de transparence du système en vigueur.

3.1.1 Les destinataires

Sont concernés au premier chef les **administrations et services de l'Etat**, notamment au niveau local: DRIRE, DRE, DRAF, DDE, DDAF..., ainsi que les **établissements publics** qui lui sont rattachés: ONF, ONC, CSP, parcs nationaux, agences de l'eau, conservatoire du littoral... Cela semble aller de soi. Mais on a entendu trop de services déplorer la difficulté qu'ils avaient eu à obtenir des informations, pour ne pas les mentionner explicitement.

Sont visés d'autre part tous ceux qui sont investis d'un pouvoir d'agir sur les territoires concernés.

D'abord les **collectivités territoriales**: régions, départements et surtout les communes concernées directement par l'inventaire.

Il faut rappeler que l'article 23 de la loi du 8 janvier 1993 sur le paysage fait obligation à l'Etat d'informer les collectivités territoriales de l'élaboration des "inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique".

Mais aussi les **acteurs socio-économiques** que sont les chambres consulaires et les organisations professionnelles les plus concernées : agriculteurs, forestiers ...

Il est par contre exclu d'envisager d'étendre cette notification systématique aux propriétaires fonciers concernés par une ZNIEFF, notamment du fait de l'imprécision des délimitations. **Un affichage de la zone en mairie** pourrait pallier cette omission.

3.1.2 Le contenu du dossier

Le dossier notifié devra être présenté de manière lisible et pratique.

Il comportera :

- une information sur l'inventaire Z.N.I.E.F.F., ses finalités, ses limites (un inventaire scientifique), sa portée, et sur le passage à la 2ème génération (pour faire le lien avec l'inventaire 1ère phase). Il précisera la distinction à opérer entre zones de type I et de type II.

- la (les) fiche (s) descriptive (s) de zone, et la cartographie associée présentée à une échelle adaptée.

La fiche ne devrait inclure aucun élément d'orientation ou de conseils de gestion du territoire concerné hormis d'éventuelles orientations apportées par l'auteur de la fiche dans la mesure où elles concernent la fonctionnalité biologique même de la zone. (cf. supra)

L'ensemble du dossier préparé par le DIREN serait adressé aux destinataires mentionnés plus haut accompagné d'**une lettre d'envoi signée du représentant de l'Etat dans la région ou dans le département**, selon l'option qui serait choisie, et valant notification.

L'intérêt de prendre un peu de recul pour cette diffusion à caractère administratif et la cohérence avec le niveau régional de validation scientifique par le CSRPN et le rôle de secrétariat assuré par la Diren pour la préparation du dossier pourraient faire préférer une mise à la signature du préfet de région.

Par contre, la recherche d'une plus grande proximité des destinataires locaux, notamment les communes, pourrait faire préférer une signature par le préfet de département.

Rédigée sous forme de lettre-type par nature de destinataires, la lettre d'envoi pourrait cependant comporter en cas de nécessité des éléments de personnalisation, notamment en ce qui concerne d'éventuelles informations ou orientations de gestion qui n'auraient pas leur place dans la fiche-type.

3.1.3 Le recours à l'informatique

Le manque de crédits a été jusqu'à maintenant une des raisons des restrictions à la diffusion, et du partage de cette diffusion avec d'autres financeurs que l'Etat, essentiellement les régions, plus rarement les départements.

Il faut donc un **mode de diffusion économique**, à la portée des moyens financiers de l'Etat. Cette diffusion ne peut être qu'**informatisée**.

Nous allons passer en revue, sous l'angle de l'informatisation, successivement les documents à diffuser puis les moyens nécessaires.

3.1.3.1 Les documents à diffuser

a) La fiche descriptive de zone

Un exemple est présenté en annexe.

La description des données relatives à une ZNIEFF telle qu'elle est prévue dans le guide méthodologique préparé conjointement par le MNHN et l'IFEN, conçu pour la 2ème génération de l'inventaire, ne requiert que de rares compléments, telle l'énumération des textes éventuellement applicables, pour satisfaire entièrement les besoins du porter-à-connaissance administratif.

Ces données seront stockées dans la base de données du MNHN.

b) La cartographie

Le contour de la zone, superposé à un fond de carte, sera également stocké par le MNHN, sous la forme d'un système d'information géographique (SIG).

De ce SIG, pourront être extraites à moindre coût deux représentations :

- pour des non-techniciens, une cartographie traditionnelle sur papier
- pour des techniciens, une cartographie numérique.

c) La lettre d'envoi

Ce document sera une **réalisation nationale**, non différenciée par région.

La nécessaire personnalisation en fonction de la catégorie de destinataire, devrait être facilement gérable par logiciel.

Quant aux orientations de gestion, une solution informatique commode serait qu'elles soient stockées dans un fichier spécifique, avec le numéro de ZNIEFF comme identifiant, et qu'à la lettre accompagnant les zones x,y,z... soient annexés les extraits correspondants de ce fichier.

Globalement, donc, cette lettre doit pouvoir être éditée **à peu de frais** par les techniques du mailing commercial.

3.1.3.2 Les moyens

Pour mémoire, au niveau national, le MNHN et l'IFEN ont les moyens de stocker les données de l'inventaire proprement dit et de les exploiter, respectivement à des fins scientifiques ou statistiques. La diffusion, qui nous intéresse ici, se fera plutôt vraisemblablement à un niveau déconcentré, et nous allons donc envisager les moyens nécessaires en DIREN.

a) Les machines

Nous avons vu plus haut que 19 DIREN métropolitaines disposent déjà de l'équipement nécessaire. Un important investissement a été fait dans l'application BRIDGE . Nous faisons l'hypothèse qu'à court terme toutes les DIREN auront le matériel pour exploiter les ZNIEFF à travers BRIDGE.

b) Les logiciels

Un **logiciel d'édition**, à partir de BRIDGE, du porter-à-connaissance environnemental, est actuellement en cours de finition. Deux autres applications sont à mettre à la disposition des diffuseurs: l'une pour éditer commodément une fiche ZNIEFF, l'autre pour faciliter une diffusion en nombre.

La première de ces applications devra tendre à ce que l'édition d'une fiche ZNIEFF entre dans la pratique normale d'un travail de secrétariat, et que notamment l'édition de la cartographie ne nécessite pas de familiarité avec les SIG. Ce logiciel devrait, en fait, être un module de celui de porter-à-connaissance cité plus haut.

Pour faciliter les diffusions collectives, il faut automatiser des procédures qui, d'une part exécutent le programme ci-dessus d'édition d'une fiche pour un ensemble de zones (celles intéressant une commune, un département, etc...), d'autre part éditent les lettres d'accompagnement standard en fonction des destinataires.

Ces logiciels n'ont rien de spécifique à telle ou telle région et sont bien entendu à mettre au point au niveau national.

L'envoi des documents suppose l'entretien d'un **fichier des destinataires**. On déborde là des besoins spécifiques de l'inventaire ZNIEFF: les outils de diffusion automatisée de courrier aux interlocuteurs institutionnels des services régionaux ou centraux du ministère de l'environnement sont censés exister. Si tel n'était pas le cas, il conviendrait de donner priorité au développement de ces outils, facteurs de productivité.

c) Les personnels

L'informatisation ainsi présentée vise, à l'instar de la bureautique, à mettre le travail courant à la portée de tout un chacun, sans créer de problèmes de qualification.

Mais les systèmes les plus élaborés peuvent avoir leurs défaillances. On sort alors du travail courant et il faut faire intervenir des compétences à la fois plus pointues et rapidement mobilisables.

D'autre part, en dehors du travail courant et pour s'en tenir aux ZNIEFF, la forme numérisée de l'inventaire se prête à des exploitations intéressantes, variées, non répétitives, qui demandent aussi une qualification informatique élevée.

Il n'est pas évident qu'un service de la taille d'une DIREN puisse disposer de telles qualifications. Au contraire, on connaît l'exemple de services qui, après avoir été en pointe, se sont trouvés désarmés par le départ de l'unique agent qui détenait la compétence. Cela fut le cas de Rhône-Alpes, en matière de SIG, il y a quelque temps, ce pourrait devenir celui de la Bretagne, nous dit-on.

Il convient, à la fois, de ne pas sous-estimer ce risque, et de ne pas renoncer pour autant à une modernisation nécessaire des procédures. La mission d'inspection propose la recherche de solutions s'appuyant sur un potentiel plus étoffé que celui de la seule DIREN.

Bien que la fonction de dépannage ou de conseil soit une fonction de proximité -il faut répondre au besoin très vite- cette exigence ne va pas jusqu'à impliquer nécessairement la présence de la personne idoine dans les murs de la DIREN. Il est proposé que cette **fonction d'assistance** soit assurée au niveau de la préfecture. A l'instar du "guichet unique", interface envisagée entre les services de l'Etat et le public, pourquoi ne pas recourir à une mise en commun des moyens logistiques, à tout le moins lorsqu'il s'agit de ressources chères telles qu'un appui informatique qualifié? Une variante à cette solution pourrait être de s'adresser à un service de l'Etat, désigné à cet effet et disposant de la compétence utile.

Quant à l'exploitation non courante du fichier ZNIEFF, ou de tout autre base de données environnementale, elle suppose, outre une compétence informatique, une bonne connaissance du domaine considéré. La solution ne peut donc dans ce cas être "préfectorale", mais à rechercher soit à un niveau inter-régional, du type CETE, soit dans un pôle de compétence national, l'IFEN venant alors naturellement à l'esprit.

3.1.4 Quand diffuser ?

a) L'occasion qui s'impose pour une nouvelle diffusion d'ensemble sera l'achèvement de la 2ème génération de l'inventaire.

Mais on peut prévoir que celui-ci n'interviendra pas au mieux avant 2000 ou 2002 et il convient d'exclure de faire de cette échéance un préalable à toute diffusion.

Il pourrait être envisagé dès maintenant la mise en place d'une **diffusion partielle**, au fur et à mesure de l'établissement et de la validation des fiches descriptives de zone.

Si celle-ci, compte tenu d'un taux élevé de modification de l'inventaire actuel pour passer à la 2ème génération, devait induire une charge trop lourde pour les DIREN, il pourrait être préféré une solution de diffusion regroupée, soit par secteur géographique, soit thématique (zones humides, forêts ...) ou chronologique, voire même une diffusion périodique annuelle des fiches.

b) Une fois réalisée la 1ère diffusion systématique de l'inventaire 2ème génération, celui-ci devrait connaître une évolution normale.

Il sera alors possible en vitesse de croisière, avec un taux de modification plus réduit de l'inventaire, de mettre en place, si ce n'est déjà le cas, une diffusion administrative au coup par coup de chaque fiche.

Dans ce cas, lorsqu'une ZNIEFF déjà diffusée sera mise à jour, il faudra informer les destinataires de la diffusion précédente ; ceci sera facilité par la gestion informatisée du fichier des destinataires évoqué plus haut.

c) Ce qui précède traite de la notification administrative systématique. Bien entendu, le porter-à-connaissance, au cas par cas dans le cadre d'une procédure, reste une nécessité. L'édition des documents, par les mêmes modalités informatiques, avec le même noyau logiciel, sera identique. Seul changera le texte d'envoi, adapté à la circonstance, et qui rappellera s'il y a lieu au destinataire qu'il a déjà été destinataire des fiches ZNIEFF.

Il serait possible, à l'occasion des porter-à-connaissance, d'indiquer aux maîtres d'ouvrage que les données ZNIEFF sont accessibles aux bureaux d'études qui en font la demande pour la réalisation d'études d'impact. Ainsi, les premiers pourraient apprécier la plus-value réelle apportée par les seconds et convenir de la juste rémunération de cette plus-value.

Ceci devrait rendre caduc le reproche souvent fait aux bureaux d'études de faire commerce d'une information publique cédée par l'administration.

3.2. Les diffusions informatives.

Il semble de mieux en mieux admis, maintenant, que la connaissance du patrimoine naturel est une condition de son appropriation et de sa protection par le public. Aussi toute action de diffusion de cette connaissance, est-elle souhaitable et à encourager et l'inventaire ZNIEFF devrait-il dans cet esprit faire l'objet de la plus large diffusion possible ...

De manière visible l'Etat devra afficher clairement son souhait d'une large diffusion de l'inventaire ZNIEFF, à caractère pédagogique, et abandonner toute attitude frileuse ou restrictive, en s'engageant dans la voie des initiatives par des actions ciblées.

Il est intéressant de rappeler que le législateur invite à travailler dans ce sens, notamment par la loi sus-visée du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement, dont l'article 30 prévoit que "l'inventaire départemental du patrimoine naturel est mis à la disposition du public pour consultation".

A côté des deux formes de diffusion administrative évoquées plus haut, a priori et à l'occasion d'une procédure, plusieurs formes de diffusion informative sont envisageables à l'initiative de l'Etat central ou local :

Tout d'abord l'information apportée en réponse à des demandes formulées, qu'elles émanent d'un bureau d'études, d'une collectivité ou d'un particulier. Il devrait s'agir là d'une **obligation minimale** à laquelle l'Etat ne saurait se dérober et qu'il doit être en mesure d'assurer.

Par ailleurs des actions d'information peuvent être envisagées en direction du milieu scolaire, en direction des élus (ainsi le président de l'Union départementale des maires des Bouches-du-Rhône s'est-il déclaré prêt à prendre, dans la mesure de ses moyens, une initiative dans le cadre de son association), des actions de formation conduites en liaison avec des centres de formation : CNFPT (centre national de formation du personnel de la fonction publique territoriale), CIFP (centres inter-régionaux de formation professionnelle du ministère de l'équipement) ...

Doivent être encouragées aussi par les pouvoirs publics toutes les initiatives visant à produire des documents de sensibilisation en direction du grand public : brochures, cartes...; quelques réalisations sont déjà à noter (cf. II 4.5.4., bilan de la diffusion).

Pour son action propre l'Etat ne doit se priver d'aucun des moyens modernes de communication : Minitel, CD-ROM, INTERNET ... permettant d'aller en direction d'un large public.

Pour l'efficacité de son action il devra accepter de céder très largement l'information de base qui lui sera demandée comme matière première de ces diffusions.

D'une manière générale, pour développer toutes ces actions, **trois verrous devront être levés** : les restrictions au nom de la propriété intellectuelle, celles dues au souci de protection, et le manque de moyens financiers.

3.2.1. Limiter les restrictions des auteurs au nom de la propriété intellectuelle

Incontournables dans leur principe, puisqu'inscrites dans un code déontologique et un règlement intérieur du SFF approuvés par le ministère de l'environnement, il convient de revoir leurs dispositions pour en limiter les effets :

- Pour l'inventaire existant, il y a lieu de distinguer ce qui est du domaine public parce que déjà publié, et ce qui est apport original de l'auteur ; et dans ce dernier cas ce sur quoi l'auteur se réserve des droits. Pourra être édité sans hésitation tout ce qui n'est pas réservé (et qui est sans doute largement majoritaire), mention étant faite de la possibilité, pour qui le souhaite, de consulter la DIREN pour en savoir plus.

- Pour l'inventaire à venir, à savoir les ZNIEFF nouvelles et les actuelles mises aux normes de la deuxième génération, le code déontologique national et a fortiori ses avatars régionaux deviennent caducs.

Les idées ont incontestablement évolué depuis 1982 sur ce sujet, et les responsables du SFF, y compris son directeur (un des instigateurs du code actuel), semblent admettre la perspective d'une nécessaire remise en cause. Une majorité de naturalistes seraient partisans d'une plus grande ouverture.

En fait, le code déontologique appliqué à la première génération de l'inventaire ZNIEFF pré-existait. Il avait été élaboré pour un ensemble d'inventaires de faune et de flore et reste applicable à ces inventaires. Pour la deuxième génération de ZNIEFF, on ne s'y référera plus. Le nouvel inventaire sera, sur ce point, régi par les dispositions d'un cahier des charges entre les DIREN, maîtres d'ouvrage, et les secrétariats scientifiques, réalisateurs.

Ce cahier des charges ne devrait plus prévoir de rétention d'informations au motif de la propriété intellectuelle, les données fournies l'étant sans restriction. Pour la mission d'enquête il est clair que ce **cahier des charges** ne peut dépendre d'interprétations locales et ne **saurait être que national**.

En contrepartie de cette exigence accrue vis-à-vis des auteurs de données, il paraît **nécessaire que l'Etat mette fin à la pratique du bénévolat**. La **collecte des données doit être rémunérée à son juste prix**, au même titre que les autres travaux d'inventaire (forestier, ressources en eau...). Si le contexte du lancement de l'inventaire expliquait, on l'a vu, les aléas du financement, il ne saurait en être de même au début de l'opération dite "deuxième génération" qui marque en quelque sorte **l'institutionnalisation** de cet inventaire.

3.2.2. Limiter les restrictions de confidentialité

Les restrictions par souci de protéger les espèces et les biotopes d'une curiosité malsaine devraient aller en décroissant, au vu de l'assez large consensus recueilli dans ce sens. Cependant il en restera. La solution sera de **coder le caractère confidentiel** en regard des espèces concernées. On listera librement tout ce qui n'est pas ainsi codé, et, comme plus haut, le lecteur plus exigeant sera renvoyé au DIREN qui selon le cas pourra saisir pour avis le CSRPN, instance responsable en dernier ressort de la déontologie de l'inventaire en liaison avec le MNHN.

3.2.3. S'affranchir de l'obstacle du coût

Le manque de moyens financiers ne devrait pas être un obstacle à une large diffusion rendue possible à un **coût très bas par le recours à une procédure de diffusion très automatisée**.

De plus, s'agissant de données publiques, il est légitime de **facturer au destinataire ou au demandeur le coût d'édition et de distribution**. Encore faut-il que ce coût soit supportable pour celui-ci, ce qui est possible par le recours poussé à l'informatique.

En gros, une diffusion informative de l'inventaire par l'Etat devrait être d'un coût limité, voire à peu près neutre, pour les finances publiques.

On notera que la facturation du coût de la seule diffusion n'aurait pas à donner lieu à répartition entre les divers financeurs de l'inventaire.

Aller au-delà de la simple diffusion

Lorsque l'Etat aura assuré ou facilité la diffusion de l'inventaire comme on vient de le voir, on ne peut évidemment penser que cela sera suffisant et que la connaissance du patrimoine naturel en sera automatiquement améliorée et celui-ci mieux sauvegardé.

Aussi conviendra-t-il d'accompagner l'action de diffusion d'une véritable pédagogie de l'inventaire et d'une campagne d'explications auprès de ceux qui en sont destinataires, ce qui a fait défaut jusque-là.

L'absence de ce volet indissociable d'une bonne diffusion est une des explications de la méconnaissance actuelle de l'inventaire et des mauvaises interprétations qu'il véhicule.

4 Une valorisation de l'inventaire

L'analyse qui précède a fait ressortir deux faits : **la nécessité d'accompagner la diffusion de l'inventaire d'actions de valorisation** pour obtenir le résultat visé, c'est-à-dire en dernier ressort la protection des richesses inventoriées ; le constat que le ministère de l'environnement avec des moyens limités ne peut seul suffire à la tâche et qu'il doit **y associer des partenaires**.

4.1. Valoriser l'inventaire auprès des destinataires

La contrepartie d'une notification à caractère administratif, avec un discours réduit au minimum, est la nécessité d'actions postérieures d'explication et de promotion.

4.1.1. La cible prioritaire est celle des élus, et notamment des maires des communes concernés.

De toutes les suggestions reçues, celle qui est largement majoritaire consiste à organiser des réunions de commentaires et de **pédagogie** sur l'inventaire.

La mission d'inspection partage ce point de vue quant à la nature et l'utilité de telles **réunions, qui devraient se tenir au plus près des communes** et avec la présence de scientifiques (auteurs de données, représentants du CSRPN).

Une unanimité se dégage en faveur d'assemblées peu nombreuses regroupant plusieurs communes et couvrant dans la mesure du possible, un "pays" naturel homogène, hors de tout découpage administratif.

Quant à l'initiative de ces réunions, les avis sont partagés. Certains pensent qu'elle revient à l'Etat, d'autres que l'Etat régalien est mal placé pour cela. La mission d'inspection considère que si l'initiative doit venir du promoteur de l'inventaire, le ministère de l'environnement, **la réalisation peut en être déléguée** sans a priori, en fonction des circonstances locales. Ainsi, dans une région agricole, on peut penser que la D.D.A.F. aura le meilleur contact avec les élus locaux. Dans un autre contexte, on pourra préférer déléguer cette tâche à un technicien de l'équipement très motivé et bien intégré dans le pays, ou à un technicien forestier, ailleurs à un PNR. Les sous-préfets peuvent, selon leur motivation, apporter un soutien actif à la tenue de ces réunions.

Quant aux élus départementaux et régionaux, ils représentent un nombre plus restreint d'interlocuteurs avec lesquels les préfets et les services de l'Etat ont l'habitude de

collaborer régulièrement. L'information peut leur être apportée soit lors des réunions locales évoquées plus haut, soit au travers des **commissions spécialisées** des instances départementales ou régionales auxquelles ils appartiennent.

Dans le même esprit une information approfondie devrait être systématiquement apportée dans toutes les **commissions administratives** ayant à donner un avis sur des questions en rapport avec le territoire (CDS, CDC, CDH, CDCFS ...).

4.1.2. Une autre cible est celle des organisations professionnelles et des représentants de groupes d'intérêts:

chambres consulaires, associations d'exploitants agricoles, de propriétaires forestiers, de chasseurs ...

Ces organisations ne sont pas destinataires de la diffusion administrative. On a dit plus haut tout l'intérêt qu'il y aurait à les informer largement, spontanément, sans attendre qu'elles soient demandeurs.

Dans le cas d'espèce il s'agira d'abord d'informer les organisations de l'existence même de l'inventaire, d'une manière personnalisée et avec un discours adapté, en leur offrant ensuite la possibilité de se procurer les fiches détaillées sur demande.

Ces organisations ayant chacune dans l'administration un interlocuteur "naturel", pour les forestiers et les agriculteurs: la DDAF, pour la CCI et les carriers: la DRIRE, c'est à ces services qu'il faudra demander de faire passer le message.

4.1.3. Une lettre nationale d'information périodique :

A côté des actions d'explication menées au plan local, la mission d'inspection suggère la création par le ministère de l'Environnement d'une lettre d'information, de fréquence semestrielle ou annuelle, à diffusion nationale et destinée à apporter aux partenaires institutionnels et para-institutionnels de l'inventaire (élus, administration, chambres consulaires, organisations professionnelles, associations), une information régulière, sous une forme agrégée nationalement et régionalement, sur l'avancement du programme et ses perspectives.

Cette initiative pourrait s'inspirer utilement du bulletin édité par le ministère sur la directive Habitats ("Natura 2000 Infos").

4.2. Les partenariats nécessaires

4.2.1. Au sein de l'Etat

On conviendra aisément que les actions engendrées par l'inventaire, à raison de quelques 500 à 600 zones par région (plus de 1900 en Rhône-Alpes) entraînent une charge importante de travail et dépassent les moyens des seules DIREN. Et il est peu réaliste de penser que ces moyens puissent être substantiellement abondés dans les prochaines années.

La situation actuelle oblige soit à faire peu, voire à ne pas faire, soit à solliciter des concours hors de l'Etat, ce qu'un préfet a qualifié de "faire la manche".

Or, les autres services de l'Etat rencontrés lors de l'enquête ont été quasi-unanimes à faire des offres de service (cf. le chapitre sur les attentes des acteurs) et certains se sont montrés désireux d'afficher d'ores et déjà une action positive en faveur de la connaissance du patrimoine naturel; ainsi un DDE déclare: "nous relayons la DIREN pour faire de la pédagogie sur les ZNIEFF".

Il faut prendre acte du souhait indiscutable, dans les services de l'Etat, de participer à la protection du patrimoine naturel.

Il revient au DIREN, en fonction des cultures locales, voire des personnes, d'apprécier de manière pragmatique la situation locale et **les relais** sur lesquels il peut le plus efficacement s'appuyer, sans esprit de doctrine ou systématisme. Ce pourra être ici l'ONF, là la DDAF, là la DDE ... ; souplesse et opportunisme avant tout ! Ce sera naturellement plus simple lorsque ces services sont déjà mis à la disposition du ministre de l'environnement.

Les **partenariats** convenus gagneraient à être **formalisés et actés** par les préfets. Ce ne serait qu'anticiper un peu, sinon dans la lettre du moins dans l'esprit, le réaménagement à l'ordre du jour des services de l'Etat et la recherche de convergence autour de pôles de compétences.

En outre, il conviendrait que quand une zone est incorporée à l'inventaire ZNIEFF, la DIREN désigne précisément le service qui au niveau le plus proche du terrain, pourrait être le **correspondant pour l'Etat du suivi administratif de la zone**. Ceci pourrait être fait avant envoi de la fiche de zone pour enregistrement au MNHN. Ainsi, l'identité du service correspondant de proximité auquel peuvent s'adresser les intéressés serait saisie dans la base de données et figurerait sur les fiches diffusées. Ce serait une contribution utile à une plus grande acceptabilité locale de l'inventaire.

4.2.2. A l'extérieur

Des partenariats du même type pourraient être recherchés en dehors de l'administration de l'Etat, notamment lorsque les ZNIEFF concernent des territoires déjà reconnus intéressants et plus ou moins administrés, tels que des parcs naturels, des réserves ou des acquisitions du conservatoire du littoral.

Pour les parcs naturels régionaux, par exemple, la loi de 1993 sur les paysages stipule dans son article 2 qu'ils "constituent le cadre privilégié des actions en faveur de la préservation du patrimoine naturel". Il paraît donc aller de soi que les entités chargées des parcs se voient déléguer le soin des ZNIEFF incluses. De même pour les communes ou autres structures à qui le conservatoire du littoral a confié la gestion de son domaine. Ces partenariats devraient là aussi être **formalisés et actés** par le représentant de l'Etat. Leur mise en oeuvre contribuerait à dissiper l'idée fausse évoquée par ailleurs, que l'inventaire apporte une contrainte de plus et illustrerait son rôle d'outil à la disposition de ceux qui ont en charge la gestion du patrimoine naturel.

CONCLUSION

Les circonstances dans lesquelles s'est fait jour la nécessité d'un inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique ont conduit à entreprendre ce programme sans en avoir bien défini les contours institutionnels, juridiques et budgétaires. Quinze ans plus tard, le résultat apparaît largement positif, en ce sens que l'Etat dispose aujourd'hui d'un outil de connaissance appréciable recensant quelques 14.700 territoires naturels.

Mais sa mise en oeuvre a mis en évidence des insuffisances à la fois méthodologiques, logistiques et de positionnement externe mettant en cause la qualité technique et la confidentialité de sa réalisation et donnant lieu parfois à des interprétations erronées quant à sa portée juridique.

Au moment de la refonte substantielle de ce travail avec le démarrage de la deuxième génération de l'inventaire, il importe d'asseoir celui-ci sur des bases plus solides et d'en faire l'instrument durable et privilégié de la connaissance du patrimoine naturel français.

Il convient à cet effet que l'Etat assume plus pleinement qu'il ne l'a fait ses responsabilités de maître d'ouvrage en mobilisant les moyens nécessaires au travail de collecte des données, notamment en mettant fin au recours au bénévolat associatif qui a prévalu pendant la 1ère phase et en développant notablement les actions visant à mieux le faire connaître. Identifié comme une réalisation du ministère de l'environnement élaborée sous la seule responsabilité scientifique du museum national d'histoire naturelle, qui incarne la plus haute compétence nationale en matière de patrimoine naturel, l'inventaire devra sortir du relatif confinement dans lequel il s'est développé jusqu'ici pour devenir un outil au service de l'ensemble des administrations publiques.

Il est proposé de fonder sa légitimité sur un texte réglementaire précisant clairement son caractère scientifique, le rôle du M.N.H.N., et ses limites en tant qu'outil de connaissance.

Ce texte devrait répondre aux nombreuses interrogations sur sa portée juridique et sera utile si l'on veut incorporer les Z.N.I.E.F.F. dans les inventaires départementaux du patrimoine naturel prévus à l'article 30 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

L'inventaire devra faire l'objet d'un pilotage plus visible de l'administration centrale pour la conduite et l'avancement du programme, les relations avec le museum, la méthodologie de réalisation, la fixation des moyens budgétaires, le niveau de priorité au regard des missions concurrentes des services, les instructions sur la diffusion, toutes tâches qui ressortissent d'une coordination nationale.

Il importe de revoir les dispositions restrictives de la déontologie en limitant celles-ci aux seules données ayant un caractère strictement confidentiel, afin de favoriser la plus large diffusion possible de l'inventaire.

En matière de diffusion administrative, il est proposé de mettre en place un dispositif organisé et systématique de diffusion des ZNIEFF aux administrations de l'Etat, aux collectivités territoriales et notamment aux communes touchées par une zone, et à certains acteurs socio-économiques (chambres consulaires et organisations socio-professionnelles les plus concernées), cette diffusion prenant la forme d'une notification ou d'une information administrative.

Le recours à l'informatique préconisé dans le rapport devrait permettre une mise en oeuvre aisée et économique.

Ne seront concernées par cette diffusion que les données relatives aux ZNIEFF de la deuxième génération ayant fait l'objet d'une "validation" par le M.N.H.N.

Mais la diffusion aussi bien faite soit-elle ne sera pas suffisante si elle n'est accompagnée d'une action de valorisation pédagogique auprès de ses destinataires. Le rapport préconise de faire porter cette action d'explication sur les communes, cible prioritaire.

Au-delà de la diffusion administrative, ces actions visant à faire connaître et donc à mieux protéger le patrimoine naturel dépassent les moyens des seuls services du ministère de l'environnement ; il convient donc d'organiser une mobilisation de tous les services de l'Etat qui, par leur compétence et leur implantation, peuvent contribuer à faire avancer celles-ci

Les partenariats hors Etat, avec les collectivités locales essentiellement, seront toujours les bienvenus. Encore faut-il que l'Etat ait d'abord circonscrit les tâches qui lui incombent (réalisation de l'inventaire et diffusion administrative) et dégagé les moyens appropriés, de façon que le caractère national de l'inventaire reste affirmé, et que l'essentiel ne soit pas subordonné à des contributions aléatoires.

Louis BLAISE

Joseph VIDAL

LISTE DES ANNEXES (NON FOURNIES)

- 1.** Lettre du D.N.P. du 27 mai 1993
Notes confiant la mission à MM. BLAISE et VIDAL
- 2.** Circulaire du 14 mai 1991 relative aux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique
- 3.** Article 30 de la loi du 2 mai 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et article 23 de la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages
- 4.** Le financement de l'inventaire : les données chiffrées
- 5.** Code déontologique et règlement intérieur
- 6.** Deux exemples de fiches descriptives de ZNIEFF
- 7.** Exemple de fiche descriptive de ZNIEFF (2^e génération)
- 8.** Exemples de documents publiés:
 - 8.1-Brochure régionale standard (extraits)
 - 8.2-Brochure régionale PACA (extraits)
 - 8.3-Atlas du patrimoine naturel du Languedoc-Roussillon (extraits)
 - 8.4-Brochure DATAR (extraits)
 - 8.5-Recueil Franche-Comté (couverture)