



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les compétences respectives de l'État et des Régions en matière de création, d'extension et de gestion d'aires protégées et simplification des procédures associées

Rapport CGEDD n° 013892-01, IGA n° 21042-R

Établi par

Éric DELZANT

Inspecteur général de l'administration
en service extraordinaire

Catherine LHOTE

Inspectrice générale de la santé publique
vétérinaire

Patrick LAVARDE

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Christophe VIRET

Inspecteur général de l'administration
du développement durable

Louis HUBERT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts



Février 2022

**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la
rédaction de ce rapport**

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Résumé.....	7
Liste des recommandations.....	11
Introduction	14
Pour ce qui concerne le réseau Natura 2000, la mission vise à approfondir les modalités de mise en œuvre de la décentralisation	14
1. La décentralisation aux Régions du réseau Natura 2000 exclusivement terrestre.16	
1.1 Vers une gestion partagée entre l'État et les Régions du réseau Natura 2000 terrestre	16
1.1.1 La gestion du réseau Natura 2000 est actuellement une compétence de l'État .16	
1.1.2 La gestion des sites exclusivement terrestres sera confiée aux Régions en 2023	18
1.1.3 Le principe de la décentralisation de Natura 2000 ne fait pas consensus	19
1.2 Réussir le transfert aux Régions	19
1.2.1 Engager rapidement la concertation locale pour faciliter le transfert de compétence.....	20
1.2.2 Renouveler la gouvernance.....	20
1.2.3 Conforter le dispositif d'appui technique.....	21
1.2.4 Anticiper les risques de contentieux	22
1.2.5 Procéder à des ajustements pour accompagner la prise de compétence des Régions	23
1.2.6 Déterminer rapidement les effectifs des services déconcentrés à transférer aux conseils régionaux et informer les personnels concernés	24
1.2.7 Repenser l'organisation des services déconcentrés de l'État pour Natura 2000	25
1.2.8 Stabiliser le montant des crédits à transférer par l'État aux Régions	28
1.3 Des scénarios pour réussir Natura 2000 dans la durée	29
2. Les mesures permettant de renforcer le réseau des aires protégées dans le contexte de la nouvelle stratégie nationale.....	32
2.1 La nouvelle stratégie nationale des aires protégées s'inscrit dans le contexte international et européen	32

2.1.1 L'effort principal pour atteindre les objectifs quantitatifs de la SNAP porte sur la protection forte	32
2.1.2 Faire converger les différentes notions de protection.....	35
2.1.3 La qualification ou le renforcement du niveau de protection d'une partie des aires protégées est un moyen efficace pour atteindre les objectifs de la SNAP	36
2.1.4 Plusieurs leviers peuvent faciliter l'atteinte des objectifs de la SNAP	37
2.2 Des mesures visant à faciliter la création, l'extension et la gestion des espaces protégés	39
2.2.1 Une décentralisation accrue n'est pas demandée à ce stade	40
2.2.2 La simplification ou la déconcentration accrue des procédures de création ou de modification de certaines aires protégées	42
Conclusion.....	50
Annexes.....	53
1. Lettre de mission.....	54
2. La décentralisation aux Régions du réseau Natura 2000 terrestre.....	56
2.1 La politique Natura 2000 en France.....	56
2.1.1 Une politique communautaire qui s'inscrit en synergie avec celle des espaces protégés.....	56
2.1.2 Les services de l'État assurent actuellement le pilotage du dispositif.....	57
2.1.3 Le réseau Natura 2000 actuel en France	58
2.2 La gestion des sites Natura 2000 terrestres va être confiée aux Régions.....	61
2.2.1 Le projet de loi « 3DS » décentralise la gestion du réseau Natura 2000 terrestre	61
2.2.2 La nouvelle répartition des compétences entre l'État et les Régions	62
2.2.3 Une réforme qui tend à rapprocher le système français de celui d'autres États membres de l'Union européenne.....	63
2.3 Le principe de la décentralisation de Natura 2000 ne fait pas consensus.....	66
2.3.1 Les services de l'État ne sont pas favorables à une décentralisation qui est mal comprise	66
2.3.2 Les gestionnaires des espaces et les acteurs ruraux sont très réservés	67
2.3.3 Les Régions qui n'étaient pas demandeuses, accepteraient la décentralisation	67
2.3.4 La crainte d'une gestion politique	68

2.4	Le périmètre de la décentralisation est discuté.....	69
2.4.1	L'échelon régional ne va pas de soi.....	69
2.4.2	La décentralisation partielle ne fait pas consensus.....	70
2.4.3	Les sites mixtes majoritairement terrestres pourraient être inclus dans le périmètre décentralisé.....	71
2.4.4	Le périmètre décentralisé pourrait inclure la désignation des sites dont la gestion est transférée	72
2.4.5	L'instruction des évaluations d'incidence de certains plans, projets et programmes restera une mission de l'État.....	73
2.5	Le nouveau dispositif doit être organisé sans tarder	75
2.5.1	Engager la concertation locale pour faciliter le transfert de compétence	76
2.5.2	La demande d'une gouvernance renouvelée	78
2.5.3	Un dispositif d'appui technique est indispensable	79
2.5.4	Les responsabilités respectives de l'État et des Régions sont à clarifier	80
2.6	Les moyens humains à transférer et les conséquences sur l'organisation future des services de l'État.....	82
2.6.1	Les effectifs en charge du réseau Natura 2000 dans les services déconcentrés	82
2.6.2	Les moyens humains à compenser restent à préciser	87
2.6.3	L'organisation et le rôle futurs des services de l'État en question	89
2.7	Le montant des crédits à transférer par l'État aux Régions reste à déterminer	92
2.7.1	Le dispositif actuel de financement du réseau Natura 2000	92
2.7.2	Les montants consacrés au financement de la politique Natura 2000.....	94
2.7.3	Le périmètre et le montant des crédits à transférer sont à préciser	97
2.7.4	Les modalités pratiques de la prise en charge du financement par les Régions sont à préciser rapidement	100
2.7.5	L'insuffisante compensation des exonérations de fiscalité du bloc communal.....	102
3.	La création, l'extension et la gestion des aires protégées et l'optimisation des procédures associées.....	105
3.1	Une nouvelle stratégie nationale des aires protégées inscrite dans le contexte international et européen.....	105
3.2	L'état actuel du réseau des aires protégées en France selon le classement proposé par l'Inventaire national du patrimoine naturel.....	106
3.2.1	La couverture des différents statuts de protection des espaces naturels en France	106

3.2.2 Les aires protégées prises en compte dans les objectifs quantitatifs de la SNAP	115
3.2.3 Des territoires ne sont pas inventoriés	122
3.3 La SNAP 2030 : une ambition à la hausse et de nouvelles définitions.....	126
3.3.1 Des objectifs de protection à la hausse.....	126
3.3.2 Des notions de protection à stabiliser	126
3.3.3 Atteindre l'objectif quantitatif de 10% de la couverture des aires protégées sous protection forte sur l'ensemble du territoire national	130
3.3.4 Les leviers pour atteindre les objectifs de la SNAP	134
3.4 Décentraliser, déconcentrer ou simplifier la création, l'extension et la gestion des espaces protégés	138
3.4.1 La diversité des statuts des aires protégées est un atout peu lisible pour le public.....	138
3.4.2 La décentralisation de la création et de la gestion des aires protégées relevant de l'État n'est pas demandée à ce stade	139
3.4.3 La simplification ou la déconcentration accrue des procédures de création ou de modification de certaines aires protégées	143
4. Liste des personnes rencontrées.....	167
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	184

Résumé

La nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP), publiée le 12 janvier 2021, s'appuie résolument sur les territoires. L'atteinte de l'objectif de 30% du territoire en aires protégées dont un tiers sous protection forte, à l'horizon 2030, passe par une mobilisation forte de l'État à tous ses niveaux et des collectivités.

Dans ce contexte, la mission confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale de l'administration vise à clarifier les responsabilités respectives des Régions et de l'État afin de rechercher une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des outils de protection des espaces naturels. Le périmètre couvert porte, d'une part, sur la gestion du réseau Natura 2000 et, d'autre part, sur les autres aires protégées.

En ce qui concerne le réseau Natura 2000, encadré par les directives « oiseaux » et « habitats », celui-ci couvre près de 13% de la superficie terrestre du territoire métropolitain. Le réseau est actuellement placé sous le pilotage et la gestion de l'État, garant devant la Commission européenne des résultats exigés par les directives quant au bon état de conservation des espèces et des habitats.

L'article 13¹ du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS », prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2023, la décentralisation aux Régions de l'autorité administrative de gestion des sites exclusivement terrestres qui représentent 87,5% du réseau. La gouvernance et la gestion des sites ainsi que l'instruction et le contrôle des chartes et exonérations fiscales liées reviendront aux Régions. L'État demeurera l'interlocuteur institutionnel de la Commission européenne et gardera principalement la désignation de tous les sites et l'instruction des évaluations des incidences, ainsi que la gestion des sites avec une composante marine.

À compter du 1^{er} janvier 2023, les Régions seront également les autorités de gestion des mesures non surfaciques financées par le Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural (FEADER), dont l'animation et les contrats Natura 2000 non agricoles. L'État assurera la gestion des aides surfaciques du FEADER, dont les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) qui sont un levier important de la gestion des sites Natura 2000 terrestres.

Dans leur majorité, les interlocuteurs de la mission ont été surpris par le projet de décentralisation de la gestion du réseau Natura 2000, alors que cette politique est perçue comme un succès de l'État dont l'action n'est pas contestée. Le sens de cette décentralisation qui n'est que partielle, et la valeur ajoutée du nouveau dispositif ne font pas consensus. Les Régions qui n'étaient pas demandeuses, accepteraient cette réforme si l'État leur en donne les moyens, mais elles ne comprennent pas que les compétences relatives à la gestion des sites mixtes et à la désignation des sites ne leur soient pas transférées. Les gestionnaires des espaces et les acteurs ruraux sont réservés, car ils craignent l'hétérogénéité des politiques ainsi que les incertitudes d'une période de transition insuffisamment préparée. En effet, il reste moins d'une année pour réussir la transition sans rupture dans la dynamique de gestion des sites.

Afin de préparer, sur le plan technique, le transfert de la fonction d'autorité administrative de gestion au président du conseil régional ou, en Corse, au président de la collectivité de Corse, il est indispensable qu'à l'initiative des préfets de région, la concertation entre les services de l'État (DREAL) et ceux de la Région s'organise rapidement afin de faire un état des lieux précis de la gestion des sites. Afin de faciliter ce transfert, la mission propose sans attendre de mettre en place une gouvernance,

¹ Le présent rapport a été rédigé avant l'adoption définitive du projet de loi.

spécifique à Natura 2000, aux niveaux national et régional.

Selon une enquête réalisée par la Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique, ce sont moins de 89 ETPT (équivalents temps pleins travaillés) en DREAL et en DDT-M dont les missions seraient transférées, celles-ci étant exercées par les agents pour une partie seulement de leur temps de travail. La réduction des effectifs Natura 2000 dans les DDT-M constitue un risque d'effacement des compétences dans le domaine de biodiversité. Afin d'assurer la gestion des sites à composante maritime, la mutualisation des compétences dans des unités communes DREAL-DDTM est souhaitable. La cohérence voudrait en outre qu'une partie des agents désengagés du fait de la décentralisation aux conseils régionaux, mais restant en fonction dans les services de l'État, soit affectée aux missions relatives aux premiers plans territoriaux d'actions de la SNAP. La décentralisation obligera également à repenser l'organisation des services centraux du MTE en préservant leur capacité à interagir avec la commission européenne et avec les conseils régionaux. Sur le registre de la simplification des procédures, la possibilité de déconcentrer aux préfets de région la simple modification de périmètre des sites Natura 2000 terrestres mériterait d'être étudiée.

Un point critique de la réforme est le caractère opérationnel du nouveau dispositif financier, sans rupture dès 2023. La source de financement principale de la politique Natura 2000 est le FEADER. La prochaine programmation 2023-2027 des fonds structurels européens est donc un enjeu essentiel. Il conviendra de plus de préciser entre l'État et les Régions les modalités de financement à partir de 2023 des actions qui n'étaient pas cofinancées par le FEADER avec une contrepartie nationale. En outre, la mission propose de prévoir un ajustement ultérieur des moyens transférés si le nombre de sites à gérer par une Région devait augmenter de plus de 5%.

Au regard du risque de contentieux européens pour infraction aux directives « Oiseaux » ou « Habitats », il est indispensable de définir les responsabilités respectives en cas de mise en œuvre insuffisante de la gestion des sites Natura 2000. En cas de condamnation par la cour de justice européenne, la mise en œuvre d'une action récursoire apparaît complexe compte tenu des rôles imbriqués de l'État et des collectivités. Il paraît plus efficace de prévoir une procédure de constat de la carence d'une Région dans la mise en œuvre de Natura 2000 et les modalités de substitution par l'État.

Enfin, dans la durée, il semble que la décentralisation de la gestion du réseau Natura 2000 pourrait être de nouveau questionnée, soit sur son opportunité, soit pour aller plus loin dans les responsabilités confiées aux conseils régionaux et conforter le chef de filât des Régions dans le domaine de la biodiversité, à l'image des organisations en place dans plusieurs États membres de l'Union européenne (Italie, l'Allemagne et Pays-Bas).

Pour les autres aires protégées, les objectifs annoncés de la nouvelle stratégie nationale devront se traduire par une augmentation significative – à hauteur de 10% de la superficie du territoire national – de la part des espaces naturels placés sous protections forte à horizon 2030. Ceux-ci devront être partie intégrante d'un réseau structuré d'aires protégées écologiquement interconnectées, efficacement gérées et intégrées dans les territoires. La SNAP a été inscrite dans le code de l'environnement, par la loi du 22 août 2021 (dite « Climat et Résilience »). Un décret définira précisément la notion de protection forte et les modalités de sa mise en œuvre. Des plans d'actions territoriaux sont en cours d'élaboration à l'échelle de chaque région, conformément à la lettre de la Secrétaire d'État à la biodiversité du 7 octobre 2021.

La SNAP pose un nouveau modèle de la protection forte, à travers une définition commune aux milieux terrestres et maritimes fondée sur une action suppressive ou « *significativement* » limitative exercée sur les pressions des activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques, grâce à une protection foncière ou une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées. Ce modèle dit « à la française » diffère sensiblement du concept de

protection « *stricte* » qui figure dans la nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité de l'Union européenne publiée le 20 mai 2020, ainsi que de la conception de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). La reconnaissance de la politique française des aires protégées au sein des instances internationales et européennes, à travers le rapportage, nécessitera de mettre en cohérence les notions et références de la stratégie française et les références européennes et internationales.

Les statuts juridiques des espaces protégés sont multiples. Selon l'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN), le niveau actuel de protection forte est globalement de 1,86% pour l'ensemble du territoire national, loin de l'objectif de 10%. Ce nombre pourrait toutefois progresser rapidement au fur et à mesure de la prise en compte d'espaces naturels protégés existants et actuellement en cours d'analyse par l'Unité mixte de services du patrimoine naturel (UMS Patrinat) et par le Conseil national de protection de la nature (CNPN), ainsi que par des aires de superficies importantes en cours de classement en Outre-mer et en mer.

La qualification ou le renforcement du niveau de protection d'une partie des aires protégées est un moyen efficace pour atteindre les objectifs de la SNAP. À ce titre, les parcs naturels régionaux ont un rôle particulier à jouer et sont à même d'entraîner les collectivités dans un objectif d'exemplarité en vue de décliner l'atteinte de 10% de protection forte sur leur territoire. Il en va de même pour les autres réseaux d'aires protégées (Réserves naturelles de France et Fédération nationale des conservatoires d'espaces naturels) qui sont de véritables leviers pour atteindre ces objectifs. Les départements dont la plupart ont instauré une politique des espaces naturels sensibles (ENS) sont prêts à contribuer à cette ambition. En tout état de cause, la qualification en protection forte devra se fonder sur un référentiel de critères objectifs à élaborer et qui est attendu par les acteurs de la biodiversité pour bâtir les plans d'actions. Il en va de la crédibilité du réseau français au regard des objectifs de la stratégie européenne de ne pas dégrader le niveau d'exigence quant au contenu des documents de gestion ou aux mesures de réglementation des activités et à leur contrôle.

La mission a identifié quatre leviers comme pouvant faciliter l'atteinte des objectifs de la SNAP :

- Organiser et soutenir une forte mobilisation des services de l'État et des collectivités pour faire émerger des projets de territoire et pour conduire une évaluation de la situation site par site.
- Lancer une initiative avec un financement incitatif pour encourager et accompagner les démarches territoriales de projets de mise en œuvre de protection forte.
- Conforter l'appui technique assuré par l'Office français de la biodiversité et l'UMS PatriNat et renforcer l'animation et les ressources du système d'information régional des milieux naturels et des espaces protégés basé sur un référentiel technique et une gouvernance partagés entre l'État et les Régions.
- Inscrire le réseau d'aires protégées dans les politiques de planification régionale et territoriale.

Une décentralisation accrue, au-delà de la gestion des sites Natura 2000, n'est pas demandée par l'ensemble des acteurs. En particulier, pour les parcs naturels régionaux, l'État doit demeurer garant de la labélisation. En revanche, l'analyse de la situation particulière des réserves naturelles nationales en Corse, issue d'une décentralisation inachevée qui ne satisfait ni les services de l'État, ni la Collectivité, conduit à proposer la décentralisation à la Collectivité de Corse de l'ensemble des compétences conservées par l'État dans ce domaine et d'en définir les conditions.

Enfin, la mission a mené une analyse fine des causes principales qui conduisent à des délais importants pour créer des aires protégées sous protection forte dont l'extension est l'enjeu phare de la nouvelle stratégie nationale. Tout en soulignant l'importance des phases de maturation des projets du point de vue de leur acceptabilité territoriale, elle détaille une vingtaine de propositions de simplification, de

déconcentration ou de clarification des procédures de création et de modification pour les réserves naturelles, les arrêtés préfectoraux de protection, les réserves biologiques et les parcs naturels régionaux.

Liste des recommandations

Recommandation 1. [Préfet de région en lien avec le président du conseil régional]
Organiser, sans attendre, dans chaque région, à l'initiative du préfet de région, la concertation entre les services de l'État (DREAL) et ceux de la Région afin de préparer sur le plan technique le transfert, pour les sites Natura 2000 exclusivement terrestres, de la fonction d'autorité administrative au président du conseil régional ou, en Corse, au président de la collectivité de Corse.....20

Recommandation 2. [DEB] Mettre rapidement en place aux échelons national et régional un dispositif de gouvernance spécifique à Natura 2000 entre l'État et les Régions. Confirmer dans le nouveau dispositif l'appui technique à la gestion Natura 2000 assuré par l'OFB et l'UMS PatriNat (centre de ressources et système d'information en particulier) dont les moyens doivent être au moins maintenus.....22

Recommandation 3. [DEB et DGCL] Prévoir les conditions de constat de la carence d'une Région dans la mise en œuvre de Natura 2000 et les modalités de substitution par l'État afin d'éviter les contentieux pour manquement aux obligations des directives Nature.23

Recommandation 4. [DEB] Etudier la possibilité de déconcentrer aux préfets de région la simple modification de périmètre des sites Natura 2000 terrestres. Inciter les préfets de région à prendre l'initiative de créer des unités mutualisées entre DREAL et DDTM pour gérer les sites à composante maritime.27

Recommandation 5. [DEB] Afin de mettre la SNAP en cohérence avec la stratégie européenne et les références internationales : i) afficher des objectifs de protection qui distinguent les milieux terrestres et les milieux maritimes ; ii) engager un travail d'expertise pour faire converger les notions de protection forte et de protection stricte ; iii) définir rapidement un référentiel de la protection forte afin de qualifier certains sites bénéficiant d'une protection foncière pérenne et de plans de gestion ; iv) confier à l'UMS Patrinat l'évaluation des plans d'action territoriaux de la SNAP.....37

Recommandation 6. Pour faciliter la mise en œuvre de la SNAP : i) [DEB avec OFB et AE en lien avec les conseils régionaux volontaires] Lancer des appels à projets pour soutenir des initiatives émergentes de création de nouvelles aires protégées ou de renforcement de la protection forte ; ii) [DEB] Renforcer l'animation et doter de ressources pérennes le système d'information régional des milieux naturels et des espaces protégés basé sur un référentiel technique commun et une gouvernance partagée entre l'État et les Régions ; iii) [DGALN] Inscrire le réseau d'aires protégées dans les politiques de planification régionale et territoriale.....39

Recommandation 7. [DEB, DGCL] Transférer à la Collectivité de Corse l'ensemble de la compétence et des responsabilités relatives aux réserves naturelles de Corse.....41

Recommandation 8. [DEB] En matière de réserves naturelles nationales :46

Prendre des mesures législatives pour : i) Simplifier la révision des décrets de classement et déconcentrer la réglementation de toute nouvelle activité ayant un impact sur les enjeux patrimoniaux ; ii) Exempter d'enquête publique les projets de création et d'extension de RNN lorsque les propriétaires et titulaires de droits réels sont intégralement identifiés et ont donné formellement leur accord ; iii) Garantir les accords locaux jusqu'au classement ; iv) Limiter la consultation au territoire intercepté par le périmètre de protection d'une réserve naturelle projeté.46

Modifier la réglementation pour : i) Requérir l'avis du CNPN sur l'opportunité du projet et non plus après l'enquête publique ; ii) Consulter la CDNPS et la CDESI dans le cadre de la consultation locale et non plus après l'enquête publique ; iii) Déconcentrer au CSRPN l'avis scientifique sur l'opportunité d'extension d'une RNN, sauf initiative du préfet de saisir le CNPN ; iv) Limiter la consultation aux seuls communes et propriétaires titulaires de droits réels directement affectés par l'extension du périmètre d'une RNN.46

Instaurer formellement une phase de concertation-participation-association des parties prenantes à la construction d'un projet (périmètre, décret) de réserve.46

Recommandation 9. [DEB en lien avec Régions de France]48

En matière de création et de modification des réserves naturelles régionales et de Corse : Prendre des mesures législatives pour : i) Élargir les compétences du président du conseil régional et du président de la Collectivité de Corse concernant la réglementation des activités nouvelles ; ii) Diversifier les médias susceptibles de diffuser l'avis préalable de consultation ; iii) Synchroniser la consultation publique par voie électronique et le recueil de l'accord des propriétaires et titulaires de droits réels ; iv) Réduire à un mois le temps de parution sur le site internet de la Région de la seconde publication électronique.48

Modifier la réglementation pour : i) Limiter la consultation au territoire affecté par la modification du périmètre d'une RNR ; ii) Inscrire les missions du gestionnaire de RNR-RNC dans le code de l'environnement.....48

Recommandation 10. [DEB en lien avec DGPE] Prendre des mesures législatives pour : i) Déconcentrer intégralement au préfet de région la procédure de classement des réserves biologiques et le renouvellement des plans de gestion ; ii) Inscrire les arrêtés préfectoraux de protection sur la liste des servitudes publiques.49

[DEB en lien avec Régions de France] Pour les parcs naturels régionaux : i) Simplifier les dispositifs d'évaluation et de suivi des chartes en instituant un référentiel commun et un nombre d'indicateurs réduit ; ii) Avant d'envisager sa généralisation

**par modification législative, expérimenter l'association d'un membre du CSRPN au
CNPN pour rapporter sur la charte (création et renouvellement).49**

Introduction

Par lettre interministérielle en date du 11 mai 2021 (voir lettre de commande en annexe 1), les ministres de la Transition écologique, de l'Intérieur, de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ainsi que la secrétaire d'État à la biodiversité, ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA), une mission relative aux compétences respectives de l'État et des Régions en matière de création, d'extension et de gestion d'aires protégées et à la simplification des procédures associées².

Cette mission s'inscrit dans la revue des missions de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) qui a retenu six politiques publiques sur le champ du programme 113 « paysages, eau et biodiversité » dont celle relative à la préservation ou la restauration de l'équilibre des populations d'espèces, au moyen de leur protection ou de leur gestion, ainsi que la gestion et la protection des espaces naturels³.

Dans un contexte de réduction globale de l'emploi public, la lettre de commande demande de clarifier les responsabilités respectives des Régions et de l'État afin de rechercher une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des outils de protection des espaces naturels. Le périmètre couvert porte, d'une part, sur la gestion du réseau Natura 2000 et, d'autre part, sur les autres aires protégées.

Pour ce qui concerne le réseau Natura 2000, la mission vise à approfondir les modalités de mise en œuvre de la décentralisation aux Régions de la gestion d'une partie des sites Natura 2000 terrestres qui est inscrite dans l'article 13 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS », dont l'examen par le Parlement s'est déroulé concomitamment à la mission. Celle-ci doit également examiner l'évolution du rôle et de l'organisation des services de l'État à l'égard du nouveau dispositif dans un contexte marqué par une nouvelle répartition des responsabilités entre l'État et les Régions dans la gestion du Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural (FEADER) pour le programme 2023-2027, ce qui affectera le financement de la gestion du réseau Natura 2000.

Pour les autres aires protégées, la mission fait suite à la publication, le 12 janvier 2021, de la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) à l'horizon 2030 et de son premier plan d'action 2021-2023⁴. Il lui est demandé d'analyser les causes essentielles qui conduisent à des délais importants pour créer des aires protégées sous protection forte dont l'extension est l'enjeu phare de la nouvelle stratégie nationale. La mission vise également à identifier et mobiliser les différents leviers qui permettraient de faciliter ces créations et à proposer des voies de simplification des procédures de création ou de modification de ces aires protégées. Enfin, elle doit examiner l'opportunité de pousser plus avant la décentralisation des aires protégées dont l'initiative relève des conseils régionaux (parcs naturels régionaux et réserves naturelles régionales).

2 L'équipe de mission était constituée, pour l'IGA, d'Éric Delzant, inspecteur général de l'administration en service extraordinaire, pour le CGEDD, de Louis Hubert et Patrick Lavarde, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, de Catherine Lhote, inspectrice générale de la santé publique vétérinaire, et de Christophe Viret, inspecteur général de l'administration du développement durable. Elle a bénéficié de l'appui de Flore Lafaye de Micheaux, chargée de mission au CGEDD, pour l'étude de la mise en œuvre de la politique Natura 2000 dans d'autres pays européens.

3 Deux autres missions ont été engagées dans ce même cadre de la revue des missions de la DGALN, respectivement sur l'organisation de la mise en œuvre de la politique de l'eau (CGEDD-IGA), d'une part, et sur la gestion des permis CITES (CGEDD), d'autre part.

4 Une autre mission (CGEDD-IGF) a été lancée simultanément sur les modalités de financement des aires protégées.

Pour conduire à bien ses travaux, la mission a rencontré les principaux interlocuteurs nationaux et têtes de réseau. Elle s'est rendue à l'automne 2021 dans six régions métropolitaines (Corse, Grand Est, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur), choisies pour être représentatives de la diversité des situations. Des contacts ont également été pris dans les Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, La Réunion). Enfin, elle a échangé avec des interlocuteurs de quatre pays européens ayant une expérience de décentralisation de la gestion Natura 2000.

Au total, la mission a consulté près de 350 personnes au sein des services de l'État, des collectivités territoriales, des gestionnaires d'aires protégées, des usagers, ainsi que la DG environnement de la commission européenne et des services de plusieurs pays européens. La liste de ces interlocuteurs figure en annexe 4.

Le présent rapport présente la synthèse des constats effectués par la mission à l'issue de ses entretiens et formule des propositions pour répondre à la demande inter ministérielle. La première partie traite de la décentralisation aux Régions de la gestion du réseau Natura 2000 exclusivement terrestre. La seconde partie porte sur les autres aires protégées dans le contexte de la nouvelle stratégie nationale à l'horizon 2030 et présente les leviers pour en atteindre les objectifs ainsi que des mesures de simplification pour faciliter la création ou l'extension de ces aires protégées. Le rapport proprement dit est complété par des annexes qui présentent de manière plus détaillée la décentralisation de Natura 2000 (annexe 2) et la contribution du réseau français d'aires protégées à la SNAP (annexe 3).

1. La décentralisation aux Régions du réseau Natura 2000 exclusivement terrestre

Après la présentation du réseau Natura 2000 actuellement placé sous le pilotage de l'État, est évoquée la mesure de décentralisation aux Régions des sites exclusivement terrestres qui ne fait pas consensus. Ensuite sont abordées les différentes dispositions qui visent à mettre en œuvre, au mieux, à partir du 1er janvier 2023, le nouveau dispositif sous réserve de son adoption définitive par le Parlement. Ces deux premiers chapitres sont détaillés de manière plus complète dans l'annexe 2. Enfin, la mission présente des orientations en phase avec ses constatations qui pourront être prises en considération lors d'une éventuelle nouvelle étape de décentralisation.

1.1 Vers une gestion partagée entre l'État et les Régions du réseau Natura 2000 terrestre

1.1.1 La gestion du réseau Natura 2000 est actuellement une compétence de l'État

Depuis trente ans, le réseau Natura 2000 contribue à maintenir ou à rétablir le bon état de conservation d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire listés dans les annexes des directives « Oiseaux » et « Habitats ».

Avec près de 13% de sa superficie terrestre métropolitaine couverte par le réseau Natura 2000⁵, la France se situe au-dessous de la moyenne européenne (18 %), mais le niveau de pertinence du réseau français est plutôt satisfaisant en comparaison des données disponibles au niveau européen.

Constitué de 1 755 sites dont 1 540 sont exclusivement terrestres, le réseau Natura 2000 est le deuxième plus vaste réseau métropolitain d'espaces protégés (après le réseau des parcs naturels régionaux). La gestion Natura 2000 s'apparente, en effet, à une politique d'espaces protégés et environ 77% de la superficie des sites Natura 2000 terrestres sont concernés par un autre statut (réserves naturelles, parcs naturels régionaux, sites gérés par des conservatoires d'espaces naturels...).

L'État est le garant du réseau Natura 2000 devant la Commission européenne au regard des résultats exigés par les directives qui ne fixent aucune contrainte en terme d'organisation.

Actuellement, la coordination du réseau est assurée par les préfets de région, via les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL/DRIEAT). La mise en œuvre effective de la politique sur le territoire est assurée par les préfets de département, via les directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT-M) qui sont chargés d'approuver les documents d'objectifs, de constituer les comités de pilotage, de superviser les animateurs des sites, de gérer les mesures contractuelles, d'instruire les évaluations des incidences des projets sur les sites.

Environ 171 ETPT⁶ se consacraient à Natura 2000 dans les services déconcentrés en 2020 :

- Près de 119 ETPT sont en charge de la désignation et de la gestion des sites (67 % en DDT et 33% en DREAL) ;

⁵ La part de la surface régionale terrestre couverte par le réseau varie de moins de 4% en Bretagne à plus de 31% en Provence-Alpes-Côte-D'azur. Les quatre régions Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Grand Est comptent ensemble près de 60% des sites.

⁶ ETPT : équivalent temps plein travaillé (permet de comptabiliser la contribution d'un ensemble d'agents qui interviennent à temps partiel sur une même mission)

- Près de 53 ETPT instruisent les évaluations des incidences dont 96% en DDT(M).

Les agents des DREAL se consacrent à 95% du temps à la gestion des sites. En moyenne un ETPT assure le suivi de 43 sites. Les agents des DDT(M) sont occupés par la gestion des sites pour plus de 60% du temps et par l'instruction des évaluations d'incidences pour un peu moins de 40%. En moyenne, une DDT(M) dispose de 1,4 ETPT dédié à Natura 2000, avec une variabilité très importante selon les départements. La variabilité est également importante pour ce qui concerne le nombre de sites pris en charge par ETPT⁷.

Fondée sur la contractualisation avec les acteurs locaux, la politique Natura 2000 (hors mesures agroenvironnementales) est financée par deux sources principales :

- Les crédits européens du Fond européen agricole pour le développement rural (FEADER), ou le cas échéant du Fond européen de développement régional (FEDER), dont la gestion a été décentralisée aux conseils régionaux depuis la programmation 2014-2020 ;
- La contrepartie nationale appelée en face des fonds communautaires qui est assurée par des crédits de l'État sur les budgets opérationnels des DREAL du programme 113, ainsi que, le cas échéant, des crédits des collectivités territoriales et établissements publics (par exemple les agences de l'eau).

La DREAL pilote au niveau régional, en relation étroite avec la Région, le financement de l'élaboration ou de la révision des documents d'objectifs (DOCOB) ainsi que les crédits d'animation dédiés aux gestionnaires des sites. Les demandes de contrats Natura 2000 sont instruites par la DDT(M) du lieu de l'opération projetée. Le conseil régional gère les enveloppes financières d'autorisation d'engagement des crédits du FEADER. Les sommes accordées par l'État et par la Région au titre de l'élaboration ou de la mise en œuvre des documents d'objectifs et des contrats Natura 2000 sont payées par l'Agence de services et de paiement (ASP).

Selon les données transmises à la mission par l'Agence de services et de paiements (ASP), tous dispositifs (hors mesures agroenvironnementales) et régions confondus (hors Corse qui relève d'une mesure distincte), le montant total des engagements sur les crédits de l'État et du FEADER sur la période de programmation 2014-2020 s'élevait à 122,1 M€ dont 57,6 M€ de crédits de l'État et 64,5 M€ du FEADER⁸.

Ces montants sont très inférieurs à ceux annoncés dans le programme d'action prioritaire⁹ transmis par la France à la Commission européenne ou dans les plans de développement régionaux pour la programmation 2014-2020. La Cour des comptes européenne a conclu dans son rapport spécial n° 1/2017 que le cadre d'action prioritaire français ne donnait pas un aperçu fiable des coûts réels du réseau Natura 2000. L'Agence européenne de l'environnement et le Parlement européen ont également relevé l'importance d'une meilleure prévision des besoins de financement pour Natura 2000.

7 Un ETPT a la charge en moyenne de 18 sites (21 sites hors Bouches-du-Rhône) dans les départements qui comptent plus de 30 sites. Dans les départements qui comptent moins de 15 sites, un ETPT a la charge en moyenne de 14 sites, la variabilité étant beaucoup plus importante au sein de cet ensemble de départements.

8 82,2 M€ pour 2 119 dossiers d'animation (39,1 M€ État et 43,1 M€ FEADER) ; 7,1 M€ pour 163 DOCOB (3,4 M€ État et 3,7 M€ FEADER) ; 32,8 M€ pour 1315 contrats non agricoles mobilisant 2 608 actions contractuelles dont 468 actions forestières (15,2 M€ État et 17,6 M€ FEADER).

9 L'article 8 de la directive « Habitats » prévoit que les États membres établissent des cadres d'action prioritaires (Prioritized Action Framework -PAF) en tant qu'instrument de planification stratégique pluriannuel.

1.1.2 La gestion des sites exclusivement terrestres sera confiée aux Régions en 2023

Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS », a prévu dans son article 13 de transférer, de l'État aux Régions, l'autorité administrative de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres¹⁰, soit près de 88% des sites. Les Régions seront également les autorités de gestion des mesures non surfaciques¹¹ financées par le Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural (FEADER) conformément à la loi du 3 décembre 2020, relative aux dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

En pratique, à partir du 1er janvier 2023, pour les sites exclusivement terrestres, les compétences suivantes seront transférées aux conseils régionaux et à la collectivité de Corse, à la place des préfets de départements :

- Les avis pour les consultations portant sur les périmètres des sites Natura 2000 ;
- La désignation et l'animation des comités de pilotage ;
- L'approbation des documents d'objectifs ;
- La présidence des comités de pilotage et l'élaboration des documents d'objectifs en l'absence de collectivité territoriale porteuse de la démarche ;
- L'instruction et le contrôle des chartes et exonérations fiscales liées ;
- La gestion des mesures non surfaciques du FEADER dont les contrats Natura 2000 non agricoles.

L'État restera l'interlocuteur institutionnel de la Commission européenne et conservera les compétences suivantes :

- La désignation de tous les sites : assurée par arrêtés ministériels et notifiée à la Commission européenne, la désignation est décisive quant à la suffisance du réseau ;
- La gestion des sites Natura 2000 mixtes (avec une partie terrestre et une partie marine) et marins reste sous la responsabilité des services de l'État ;
- L'instruction des évaluations d'incidences des projets, travaux, aménagements, sur les enjeux de conservation de l'ensemble des sites Natura 2000 et le contrôle afférent ;
- La gestion des aides surfaciques du FEADER dont les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).

Cette répartition des compétences, partagée entre l'État et les Régions, conduirait la France vers une organisation qui est en vigueur dans plusieurs États membres de l'Union européenne où les compétences Natura 2000 sont réparties entre autorités centrales (État, État fédéral) et régionales (régions, Länder, provinces). Cette décentralisation peut être complète, comme en Allemagne et en Espagne, où les Länder et les régions ont entièrement en charge la politique Natura 2000, hormis pour les sites strictement marins. Elle peut être partielle comme aux Pays-Bas et en Italie où l'échelon central conserve la désignation des sites ainsi que quelques autres compétences. Tous ces pays sont confrontés à la tension entre autonomie du niveau régional et cohérence des approches et des mesures vis-à-vis

¹⁰ Un site est considéré comme exclusivement terrestre si la totalité de son périmètre est située sur la terre. Si le périmètre comporte une partie terrestre et une partie maritime, le site est qualifié de mixte.

¹¹ Les aides non surfaciques ne sont pas corrélées aux surfaces agricoles. Elles incluent par exemple les aides à l'installation, les investissements et les contrats Natura 2000 non agricoles.

des textes européens, dont le niveau central est globalement le garant. Ils y apportent des réponses diverses : obligations fixées aux régions, cadres nationaux à suivre, accompagnement technique...

1.1.3 Le principe de la décentralisation de Natura 2000 ne fait pas consensus

D'une façon générale, la très grande majorité des interlocuteurs de la mission (à part ceux des Régions) est surprise que l'on réforme la mise en œuvre de Natura 2000, alors que cette politique est maintenant perçue comme un succès de l'État dont l'action n'est pas contestée. Nombre d'entre eux peinent à comprendre le sens et la valeur ajoutée de cette décentralisation pour atteindre les objectifs de bon état de conservation des espèces et habitats. Ils redoutent l'hétérogénéité des réponses régionales et le manque de cohérence sur l'ensemble du territoire, une gestion fragilisée par une approche politisée des conflits d'usages dans les espaces naturels, ainsi qu'une politique fluctuant selon les priorités des exécutifs régionaux, ce qui constituerait autant de points de fragilité vis-à-vis des engagements pris par la France. De fait, ils contestent le principe même de la décentralisation qui entraîne des réponses différenciées, ce qui est inadapté, selon eux, à la mise en œuvre d'une politique européenne qui exige une action dans la durée. Certains vont jusqu'à qualifier cette décentralisation d'erreur stratégique.

Pour de nombreux acteurs, l'État se débarrasse d'une compétence, faute de pouvoir la financer. Tous s'accordent sur le fait que la mesure va induire de la complexité dans la mise en œuvre d'une même politique qui sera désormais portée par deux acteurs, l'État et les Régions. Ils doutent que la décentralisation se traduise par des économies pour le budget public dans son ensemble. Au contraire, il est à craindre que le coût global pour les pouvoirs publics en termes de ressources humaines soit en augmentation, au-delà même de la période de transition, compte tenu de la nécessité pour les Régions de monter en compétence et pour l'État d'en conserver un minimum pour assurer les missions non décentralisées.

Les services de l'État considèrent que leurs capacités à mettre en œuvre les politiques publiques en matière de biodiversité vont être affaiblies au moment où une ambition forte pour les aires protégées est affichée.

La position des Régions est incertaine et variable selon les interlocuteurs. Pour certains, Natura 2000 est une mini compétence qui devrait rester une « affaire de l'État ». Pour d'autres, le transfert de la gestion des sites aux Régions est cohérent avec les compétences de gestion du FEADER et complémentaire des politiques relatives aux parcs naturels régionaux ou aux réserves naturelles régionales.

S'il semble que les Régions n'étaient pas hostiles a priori à cette mesure de décentralisation qu'elles n'auraient pas demandée, elles paraissent être devenues plus réticentes face aux incertitudes qui résulteraient, selon elles, d'un manque de concertation préalable avec l'État pour préparer ce transfert. Les conseils régionaux rencontrés par la mission n'ont pas encore travaillé le détail du transfert et sont plutôt attentistes.

De manière générale, beaucoup doutent qu'un transfert opérationnel aux Régions soit possible dans de bonnes conditions, à l'échéance du mois de janvier 2023, compte-tenu des nombreuses questions techniques et réglementaires qu'il reste à traiter, ce qui suscite des inquiétudes au sein des structures en charge de l'animation des sites exclusivement terrestres.

1.2 Réussir le transfert aux Régions

La loi « 3DS » modifie les compétences d'autorité administrative respectives des préfets et des présidents de conseil régional pour les sites exclusivement terrestres qui représentent 87,5% du total

des sites Natura 2000. Dans les 5 régions qui ne comptent que des sites terrestres, la décentralisation portera sur l'ensemble du réseau. Dans les 8 autres régions, la gestion du réseau sera partagée entre l'État qui assurera la gestion des 220 sites non exclusivement terrestres¹² et les Régions qui assureront celle des sites exclusivement terrestres, près de quatre fois plus nombreux.

1.2.1 Engager rapidement la concertation locale pour faciliter le transfert de compétence

Le transfert de la compétence de gestion des sites doit être organisé au plus vite dès l'adoption de la loi « 3DS ». En effet, il reste moins d'une année pour que le transfert aux Régions soit opérationnel au 1er janvier 2023. La plupart des interlocuteurs de la mission ont insisté pour avoir au plus vite de la visibilité sur le calendrier précis de décentralisation afin d'éviter le risque de délaissement du suivi des sites Natura 2000.

La mission a pu constater que les services des conseils régionaux n'ont pas anticipé l'organisation détaillée de la prise de compétence de gestion des sites Natura 2000. Ils connaissent mal Natura 2000, n'ont pas l'expérience de la gestion à ce niveau de détail et reconnaissent leur éloignement du terrain.

Au moment où la mission a mené ses entretiens, aucun échange formel n'avait été organisé localement entre l'État et le conseil régional sur le sujet. De leur côté, les gestionnaires de sites Natura 2000 rencontrés par la mission n'avaient, sauf rare exception, pas encore eu l'occasion d'avoir un échange avec le conseil régional dont ils relèvent sur la manière dont celui-ci compte prendre en charge le réseau Natura 2000 terrestre.

Il convient donc de mettre en place, dès que possible, dans chaque région, une instance conjointe entre les services de l'État et ceux de la Région. Elle sera chargée de préparer sur le plan technique le transfert de la fonction d'autorité administrative au président du conseil régional ou, en Corse, au président de la collectivité de Corse, en lieu et place du préfet compétent pour la constitution des comités de pilotage (COPIL), l'approbation des documents d'objectifs (DOCOB) et, à défaut de collectivité territoriale volontaire, la présidence du COPIL, l'élaboration, l'animation et le suivi de la mise en œuvre du DOCOB par substitution.

Recommandation 1. [Préfet de région en lien avec le président du conseil régional] Organiser, sans attendre, dans chaque région, à l'initiative du préfet de région, la concertation entre les services de l'État (DREAL) et ceux de la Région afin de préparer sur le plan technique le transfert, pour les sites Natura 2000 exclusivement terrestres, de la fonction d'autorité administrative au président du conseil régional ou, en Corse, au président de la collectivité de Corse.

1.2.2 Renouveler la gouvernance

La décentralisation est l'occasion de repenser le dispositif de gouvernance de Natura 2000 aux échelons national et régional. La mise en place d'une gouvernance adaptée devrait intervenir rapidement afin d'assurer le suivi de la période de transition.

À l'échelon national, la gouvernance d'ensemble de Natura 2000 n'est pas considérée comme satisfaisante depuis que le comité Natura 2000 a été intégré dans le Comité national de la biodiversité. Un dispositif de gouvernance spécifique à Natura 2000 est à mettre en place compte tenu des rôles partagés entre l'État et les Régions.

12 91 sites exclusivement maritimes, 66 sites majoritairement marins et 63 sites majoritairement terrestres

À l'échelon régional, un dispositif de gouvernance conjoint entre l'État et le conseil régional est à mettre en place. Il tiendra à jour un tableau de bord des principaux indicateurs permettant le suivi de la gestion de l'ensemble du réseau Natura 2000 (sites sous pilotage de la Région et de l'État).

Sachant que l'état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire s'apprécie à l'échelle des régions biogéographiques, une coordination est également à organiser entre régions administratives partageant une même aire biogéographique.

Enfin, il semble souhaitable qu'à l'échelon européen, les Régions soient associées selon des modalités à préciser à la préparation voire à la participation au Comité « Habitats » et/ou au groupe d'experts sur les directives « Nature », ainsi qu'aux « dialogues Nature » avec les services de la Commission (comme le pratique par exemple l'Allemagne). Le prochain programme d'action prioritaire que chaque État membre doit périodiquement transmettre à la Commission devra fait apparaître explicitement pour la France les rôles dévolus respectivement à l'État et aux Régions à l'échelle des différentes régions biogéographiques.

1.2.3 Conforter le dispositif d'appui technique

Les acteurs impliqués dans la gestion des sites s'interrogent sur la manière dont les conseils régionaux vont assurer le soutien technique et méthodologique alors qu'ils n'ont pas d'expertise technique, pas de réseaux de connaissance, ni de réseau scientifique et technique.

Il est donc indispensable de clarifier ce qui restera assuré par l'État ou l'Office français de la biodiversité (OFB) et ce qui sera pris en charge par les Régions directement ou via les agences régionales de la biodiversité ou d'autres acteurs. Le « club » qui réunit les Régions et l'OFB doit y travailler sans attendre.

Le centre de ressources Natura 2000 coordonné par l'OFB¹³ apporte un appui qui est apprécié par les opérateurs et animateurs techniques. Il devra être maintenu et ses moyens confortés, car il faut un investissement fort de qualification et de formation pour accompagner la transition. De manière plus générale, l'OFB doit organiser sa stratégie vis-à-vis des collectivités et se positionner en opérateur d'accompagnement de politiques décentralisées.

Comme cela est fait pour les réserves naturelles, l'animation du réseau Natura 2000, notamment à destination des élus, pourrait s'appuyer sur l'initiative conjointe¹⁴ des fédérations nationales des conservatoires d'espaces naturels (CEN), de parcs naturels régionaux (PNR) et de Réserves naturelles de France (RNF) qui gèrent déjà 45% des sites, en associant Régions de France et l'OFB à la démarche.

La décentralisation se fera bien s'il y a partage de la connaissance. Il faut conserver le système d'information Natura 2000 existant à l'échelon national qui est indispensable pour assurer le rapportage à l'Union européenne. L'administration de ce système doit continuer à être assurée par l'UMS PatriNat¹⁵ qui apporte un appui technique indispensable. Son rôle et les moyens qui lui sont accordés sont à au moins maintenir afin qu'elle poursuive le travail d'amélioration de l'évaluation de l'état écologique au niveau des sites (amélioration des méthodes, formation des acteurs, animation, etc.).

¹³ <http://www.natura2000.fr>

¹⁴ <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/les-enjeux/biodiversite/natura-2000/mission-inter-reseaux-natura-2000-et-territoires>

¹⁵ L'unité mixte de services (UMS) PatriNat est commune à l'Office français de la biodiversité, au Muséum national d'histoire naturelle et au Centre national de la recherche scientifique. Elle assure des missions d'expertise et de gestion des connaissances.

Les conseils régionaux vont devoir s'organiser, en lien avec les DREAL pour récupérer les données brutes des DOCOB (couches d'informations géographiques notamment) et piloter la vérification, le reformatage et la compilation de ces données dans la base régionale. Au-delà des moyens directement consacrés à la gestion, il serait souhaitable que les Régions consacrent des ressources à l'actualisation des connaissances sur les sites qui souffrent d'un manque de moyens.

De manière plus générale, la décentralisation partielle de Natura 2000 offre l'occasion de construire un outil mutualisé entre l'État et les Régions qui, au-delà des besoins directement liés à Natura 2000, pourrait concerner l'ensemble des aires protégées. Le schéma national de données sur la biodiversité, adopté début 2021, va devoir être adapté à la nouvelle donne en impliquant davantage les Régions dans la gouvernance, condition nécessaire pour se doter de systèmes d'informations avec des référentiels communs.

L'OFB est l'acteur central de ce dispositif d'appui technique et de connaissance sur Natura 2000. L'État doit formaliser explicitement dans le contrat d'objectifs ce qui est attendu de l'établissement public tant à l'échelon central que sur les territoires, ainsi que les modalités du rendu compte des actions menées.

Recommandation 2. [DEB] Mettre rapidement en place aux échelons national et régional un dispositif de gouvernance spécifique à Natura 2000 entre l'État et les Régions. Confirmer dans le nouveau dispositif l'appui technique à la gestion Natura 2000 assuré par l'OFB et l'UMS PatriNat (centre de ressources et système d'information en particulier) dont les moyens doivent être au moins maintenus.

1.2.4 Anticiper les risques de contentieux

Dans un dispositif où l'État et les Régions interviennent, il est indispensable de définir les responsabilités respectives en cas de mise en œuvre insuffisante de Natura 2000 et d'anticiper la gestion de contentieux qui seraient ouverts par la Commission européenne pour infraction aux objectifs des directives « oiseaux » ou « habitats ».

Les Régions seront en principe responsables sur l'ensemble du volet gestion pour les sites exclusivement terrestres et l'État pour les autres sites. Cependant, les Régions n'auront pas la pleine maîtrise de toutes les mesures prévues pour la mise en œuvre des DOCOB. Elles ne pourront pas modifier le périmètre des sites, instruire l'évaluation des incidences, arrêter la liste de travaux soumis à évaluation d'incidence, ni maîtriser les mesures agro-environnementales ou certains usages sensibles sur les zones Natura 2000 dont la régulation continuera à relever de l'État.

En cas de condamnation, la mise en œuvre d'une action récursoire est en principe possible¹⁶. Ce dispositif qui existe également dans plusieurs autres pays, n'a pas été mis en œuvre jusqu'à présent pour Natura 2000. Il requiert de pouvoir déterminer clairement les responsabilités de chacun, ce qui ne sera pas simple dans le cas français où les rôles respectifs de l'État et des collectivités pour la conduite de la politique publique vont être imbriqués et interdépendants.

Il paraît donc plus efficace de prévoir la possibilité pour l'État de « reprendre la main », sans attendre une éventuelle action en manquement. Plusieurs dispositifs peuvent être envisagés, tels que des sanctions financières sur le modèle de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)

¹⁶ L'article 112 de la loi NOTRe (Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) prévoit la possibilité pour l'État de se retourner contre les collectivités en cas de condamnation pour manquement par la Cour de Justice de l'Union européenne.

sur la construction de logements sociaux, ou un pouvoir de substitution du préfet en cas de carence d'une Région après une mise en demeure restée infructueuse¹⁷.

La mise en œuvre de telles mesures nécessitera de pouvoir clairement constater l'insuffisance éventuelle de l'action du conseil régional sur la base d'un tableau de bord des indicateurs dont le suivi sera assuré par l'instance de gouvernance conjointe entre l'État et le conseil régional évoquée précédemment. Un suivi identique sera assuré sur les missions que l'État aura conservées.

Recommandation 3. [DEB et DGCL] Prévoir les conditions de constat de la carence d'une Région dans la mise en œuvre de Natura 2000 et les modalités de substitution par l'État afin d'éviter les contentieux pour manquement aux obligations des directives Nature.

1.2.5 Procéder à des ajustements pour accompagner la prise de compétence des Régions

Tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales, de nombreux interlocuteurs de la mission souhaitent que l'État fixe un cadre par voie réglementaire pour l'exercice de la mission décentralisée.

Les services déconcentrés demandent que la représentation et le rôle de l'État dans les COPIL des sites exclusivement terrestres dont la composition relèvera désormais des conseils régionaux, soit précisée. La position qui sera retenue aura un impact déterminant sur les besoins de ressources humaines et sur leur répartition entre les DREAL et les DDT(M).

Ils souhaitent que le dispositif d'instruction des évaluations d'Incidence Natura 2000 soit amélioré en actualisant régulièrement les listes d'items relevant de cette procédure et en mettant en place un système d'information pour assurer le suivi et le rapportage de ces évaluations.

Certains interlocuteurs proposent que la désignation des sites soit déconcentrée aux préfets de région, ce qui poserait des difficultés au regard de la représentativité du réseau. En revanche, la simple modification du périmètre d'un site pourrait être déconcentrée même si la notification formelle à la Commission européenne reste faite par l'administration centrale.

Pour les sites interrégionaux, le décret d'application de l'article 13 devra prévoir la désignation d'une région coordinatrice qui pourrait être celle qui accueille la plus grande part de la superficie du site Natura 2000.

De leur côté, afin de garantir que chaque COPIL présidé aujourd'hui par un représentant de l'État puisse l'être demain par un élu régional, des conseils régionaux demandent d'adapter les textes pour prévoir que la présidence d'un COPIL soit assurée par un conseiller régional désigné par son assemblée et que celui-ci dispose d'un suppléant, car à la différence du préfet un élu ne peut pas se faire représenter.

¹⁷ Le pouvoir de substitution d'action est "une prérogative de puissance publique, un procédé de coercition interne à la puissance publique et de lutte contre sa propre inaction, ayant pour effet, en dehors de toute circonstance exceptionnelle, de perturber la répartition des compétences, en permettant à une autorité administrative d'agir au lieu et place d'une autre autorité, quelle qu'elle soit, déconcentrée ou décentralisée, dont le refus d'exercer la compétence liée qui lui est légalement dévolue est de nature à porter atteinte à la continuité de l'État et des services publics ». (B. Plessix, Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action, RDP 2003, p. 579). Ainsi, l'article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales confie au préfet un pouvoir de substitution en cas d'inaction d'un maire dans l'exercice de son pouvoir de police. Une extension de la capacité de substitution de l'État après une mise en demeure restée sans effet, en cas de carence d'une Région, serait donc conforme aux principes de la décentralisation.

Le conseil régional sera consulté avant notification par l'État à la Commission européenne de toute proposition de création ou de modification de périmètre d'un site Natura 2000 exclusivement terrestre, mais il ne pourra pas en proposer. Le fait que l'État puisse désigner de nouveaux sites, sans nécessairement suivre l'avis de la Région si celui-ci était négatif, et laisse ensuite les conseils régionaux trouver les moyens pour en assurer la gestion pose une question de principe puisque l'évolution du périmètre serait imposée. La mission préconise donc de prévoir dans un décret d'application de l'article 13 la réévaluation des moyens transférés si le nombre de sites à gérer par une Région devait augmenter au-delà d'un certain pourcentage (par exemple 5%) par rapport à la situation de référence. Cette disposition qui ne devrait pas avoir à s'appliquer en pratique, serait de nature à rassurer les élus régionaux.

1.2.6 Déterminer rapidement les effectifs des services déconcentrés à transférer aux conseils régionaux et informer les personnels concernés

Un double transfert d'emplois budgétaires va devoir être réalisé vers les Régions correspondant :

- D'une part, aux agents qui instruisent les mesures Natura 2000 (animation et contrats non agricoles) cofinancées par le FEADER dont la fonction d'autorité de gestion sera assurée par les Régions à compter de 2023 ;
- D'autre part, aux agents en charge de la gestion administrative des sites Natura 2000 exclusivement terrestres pour les fonctions qui seront décentralisées aux Régions à compter du 1er janvier 2023, conformément à l'article 13 de la loi « 3DS ».

La détermination des effectifs à transférer n'est pas simple. En effet, le périmètre concerné est plus limité que celui suivi dans l'outil de gestion des effectifs¹⁸. De plus, les effectifs concernés par la décentralisation des dispositifs non surfaciques du FEADER relatifs à Natura 2000 constituent une partie de ceux qui sont concernés par la décentralisation de la gestion Natura 2000 inscrite dans le projet de loi « 3DS ».

Il ressort d'une enquête spécifique menée par la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) auprès des services déconcentrés que les effectifs susceptibles d'être transférés pour la gestion des sites sont évalués à 88,8 ETPT dans les DREAL et DDT(M) répartis sur 708 agents pour l'année 2019. Cette première approche demande à être précisée en raison du manque ou du caractère hétérogène de certaines données fournies par les services qui ont été extrapolées. De plus, elle porte sur un périmètre (sites majoritairement terrestres) qui est plus large que celui qui a été retenu par la loi (sites exclusivement terrestres), la différence pouvant être évaluée à environ 4%¹⁹.

Pour ce qui concerne la gestion des dispositifs non surfaciques du FEADER pour Natura 2000, une autre enquête menée par la DEB estimait qu'elle impliquait 123 agents pour 26,7 ETPT. Le volet Natura 2000 est marginal dans la gestion du FEADER, l'essentiel des emplois budgétaires concernés relevant du ministère chargé de l'agriculture (MAA) qui y travaille activement avec les Régions.

Les modalités de calcul sont différentes entre celle qui prévaut pour la détermination des emplois à transférer au titre de la gestion du FEADER (sur un périmètre plus large que Natura 2000) et celle au

¹⁸ Le périmètre du transfert se limite aux sites exclusivement terrestres et exclut l'instruction des évaluations d'incidences.

¹⁹ Le nombre de sites exclusivement terrestres (1535) représente 96% des sites majoritairement terrestres (1598) pris en compte dans l'enquête.

titre de la loi « 3DS » qui est propre à Natura 2000²⁰. Les deux transferts devant être simultanés au 1er janvier 2023 et les agents n'exerçant l'une et/ou l'autre mission que pour une partie de leur temps de travail, il est souhaitable de lier les deux transferts dont les modalités sont à confirmer très rapidement entre le ministère de la transition écologique (MTE) et Régions de France.

Un inventaire portant sur les effectifs consacrés en 2021 au périmètre (sites et activités) effectivement décentralisé devra donc être conduit dans chaque région après le vote définitif du projet de loi «3DS». Il devra porter sur l'activité des DREAL et des DDT(M) pour la seule gestion des sites exclusivement terrestres (création des COPIL et approbation des DOCOB, présidence des COPIL et élaboration et suivi de mise en œuvre des DOCOB à défaut de collectivités volontaires, instruction des contrats d'animation et des contrats non agricoles cofinancés par le FEADER, instruction des chartes et des exonérations fiscales). Pour des raisons d'efficacité et de transparence, il semble préférable que ce travail soit fait contradictoirement dans chacune des régions entre la DREAL et le conseil régional. Les résultats seront transmis à l'administration centrale sous la forme d'un tableau dont le modèle aura été agréé conjointement par la DEB et Régions de France.

Compte-tenu du caractère fractionné des emplois consacrés à la gestion de Natura 2000, il a été prévu entre l'État et Régions de France que le transfert consiste en une compensation financière aux collectivités. Cette modalité va induire des sureffectifs temporaires sur le programme 113. Des agents ont indiqué à la mission leur souhait que soit ouverte la possibilité d'un transfert des agents volontaires (droit d'option) qui sont spécialisés sur Natura 2000 (à temps plein ou pas). Le transfert « physique » de ces agents permettrait de gagner du temps et donc de l'efficacité dans la reprise de gestion par les conseils régionaux et il répondrait au souci d'optimisation de la gestion des emplois de l'État. Cet objectif pourrait être satisfait en encourageant le détachement des agents concernés auprès des conseils régionaux.

De manière plus générale, la mission a pu constater lors de ses rencontres avec les services déconcentrés que les agents étaient dans l'attente d'une information claire sur les modalités pratiques du transfert de la compétence aux Régions et sur les conséquences pour les personnels concernés. Dès l'adoption du projet de loi « 3DS », il conviendra donc d'informer au plus vite les personnels sur les modalités du transfert de compétences aux Régions et sur le devenir des agents de l'État affectés à la politique Natura 2000.

1.2.7 Repenser l'organisation des services déconcentrés de l'État pour Natura 2000

La décentralisation d'une large majorité des sites et le transfert aux Régions des moyens correspondants va obliger à repenser l'organisation des services en charge du réseau Natura 2000 aux échelons national, régional et départemental.

1.2.7.1 La réorganisation pourrait aboutir à réduire de moitié les ETPT dédiés à Natura 2000 dans les services déconcentrés

A l'échelon national, la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) va conserver ses responsabilités vis-à-vis de la Commission européenne pour l'ensemble des sites (désignation, rapportage auprès de la Commission, gestion des contentieux), mais elle ne gèrera plus que les financements nationaux pour

20 Pour le FEADER, le nombre d'emplois à transférer serait égal à la moyenne des emplois budgétaires consacrés, sur la période 2014-2020, aux mesures non surfaciques dont l'autorité de gestion revient, dans la future programmation, aux conseils régionaux. Au titre de la loi « 3DS », pour un transfert de la compétence au 1er janvier 2023, les effectifs à prendre en compte sont ceux de la fin de l'année 2021 sur le fondement des articles 80 et suivants de la loi de modernisation de l'action publique dite « MAPTAM ».

les sites à composante maritime. Pour exercer ces responsabilités, elle devra continuer à interagir avec les services déconcentrés, principalement les DREAL, mais également avec les conseils régionaux, ce qui nécessitera de la disponibilité. Il ne faut pas s'attendre à ce que la mesure de décentralisation partielle de Natura 2000 conduise à un gain d'ETP au sein de la DEB.

Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL/DRIEAT) continueront à instruire les dossiers de désignation des sites et de modification des périmètres, soit en pleine responsabilité (sites à composante maritime), soit en consultant les Régions (sites exclusivement terrestres). Elles poursuivront leur appui aux DDT-M pour l'instruction des évaluations d'incidences. Elles devront assurer le lien avec les services du conseil régional pour la coordination générale du réseau et notamment sa cohérence avec la stratégie régionale de la biodiversité et celle des aires protégées.

Il semble difficile de pouvoir assurer dans des conditions satisfaisantes la coordination avec le conseil régional et les missions restant de la compétence de l'État sans disposer dans chacune des DREAL d'au moins un ETPT (majoritairement de catégorie A). Pour les huit régions avec une façade maritime, il faut ajouter la capacité à poursuivre la gestion des sites à composante maritime, soit un besoin d'environ 2 ETPT en moyenne dans chaque DREAL de région à façade maritime²¹. Pour l'ensemble des régions, la mission estime le besoin minimal à environ la moitié des effectifs actuels présents dans les DREAL.

Les directions départementales des territoires (et de la mer) auront toujours à instruire les évaluations des incidences sur l'ensemble des sites Natura 2000. Si globalement les DDT(M) déclarent y consacrer au total environ 50 ETPT, la capacité de certains services à exercer avec pertinence cette mission semble déjà se poser²². Avec des effectifs réduits qui n'auront plus la connaissance des sites faute d'être présents dans les COPIL et de lien avec les animateurs des sites, l'instruction des dossiers risque de devenir purement administrative.

Pour les sites non exclusivement terrestres, les DDTM sont censées devoir continuer à instruire les documents d'objectifs avant leur approbation par le préfet, assurer la représentation de l'État dans les comités de pilotage, assurer le pilotage de la gestion de certains sites pour lesquels aucune collectivité ne s'est portée volontaire (selon la répartition convenue avec la DREAL). Les effectifs nécessaires pour assurer ces missions sont difficiles à estimer. A minima et de manière théorique, ils devraient correspondre à la quote-part des sites non exclusivement terrestres soit de l'ordre de 10 ETPT (12,5% des 80 ETPT actuels). La charge de gestion qui incombe aux DDTM est cependant plus importante pour les sites à composante maritime dans la mesure où les collectivités sont moins présentes que pour les sites exclusivement terrestres. Faute d'avoir pu disposer d'éléments analytiques pour chacune des actions de gestion des sites Natura 2000 assurées par les DDT(M), la mission évalue le besoin lié à la gestion dans une fourchette comprise entre 10 et 20 ETPT concentrés dans les 25 départements ayant une façade maritime.

En considérant le maintien des ressources consacrées à l'instruction des incidences, les effectifs dédiés à Natura 2000 dans les DDT(M) se trouveraient ainsi globalement réduits de moitié. Cette politique ne reposerait plus en DDT(M) que sur environ 0,7 ETPT en moyenne par département avec des disparités selon que les départements ont ou non une façade maritime.

21 Sachant que la gestion des sites à composante maritime est plus exigeante en temps, sur la base d'un ratio de 15 à 20 sites par ETPT, le besoin serait de 10 à 15 ETPT, auxquels s'ajouterait en moyenne 0,5 ETPT par région pour la coordination, soit de 14 à 19 ETPT au total pour les 8 régions.

22 Là où certaines DDT-M indiquent consacrer plus d'un ETPT à l'instruction des incidences, sans que ce soit nécessairement des départements comptant beaucoup de sites, d'autres déclarent moins de 0,1 ETPT y compris pour des départements ayant 30 à 40 sites.

Sous réserve des incertitudes des évaluations qui précèdent, l'opération de décentralisation partielle de Natura 2000 aux Régions pourrait permettre à l'État de réduire de moitié environ les ETPT qu'il consacre à cette politique dans les services déconcentrés. Il convient d'opérer cette réduction progressivement, car la période transitoire nécessitera que l'État reste en doublon pendant les mois voire les deux ou trois années qui suivront la décentralisation.

1.2.7.2 La mutualisation des compétences est souhaitable

L'évolution des effectifs conduit à s'interroger sur l'organisation à mettre en place pour assurer au mieux le pilotage de la gestion des sites ayant une composante maritime. Dans les chefs-lieux des départements maritimes qui accueillent le service de la DREAL en charge de la biodiversité, les compétences pourraient être regroupées en une unité commune sachant que la contrainte de mobilité géographique des agents ne se poserait pas. Le service instruirait tous les actes de gestion y compris ceux qui resteraient de la compétence formelle du préfet de département. Cette hypothèse porterait sur 8 unités communes DREAL-DDTM.

Pour les 17 autres départements à façade maritime, une analyse devrait être menée au cours du 1er semestre 2022, pour déterminer en fonction des ressources humaines disponibles au sein de chaque région concernée, des contraintes géographiques, du nombre et des caractéristiques des sites à gérer dans chacun des départements, l'organisation la plus efficiente à envisager : regroupement en une seule unité régionale, unité inter départementale ou services restant autonomes par département.

La mise en place de telles unités mutualisées permettrait de regrouper des agents afin de disposer d'une capacité d'expertise suffisante, d'assurer la continuité du service et de renforcer l'attractivité des postes.

La réflexion pourrait être étendue à l'organisation sur l'ensemble des régions et départements de l'instruction des évaluations d'incidence dans la mesure où un statu quo organisationnel ne semble plus permettre d'assurer la mission avec pertinence dans la plupart des départements.

Compte-tenu de la polyvalence de la plupart des agents, la réduction des activités liées à Natura 2000 et des effectifs concernés va impacter d'autres missions des services déconcentrés comme les plans nationaux d'action sur les espèces menacées, l'instruction des dérogations sur les espèces protégées voire la création des autres aires protégées et l'animation du plan d'actions régional de la stratégie nationale des aires protégées (SNAP).

De manière plus générale, une réflexion devrait être engagée au sein de chaque région, sous le pilotage du préfet de région, afin d'examiner les différentes possibilités permettant d'organiser au mieux l'expertise disponible entre DREAL, DDT(M) et OFB : concentration à la DREAL ou mutualisation en inter départements et/ou recours accru aux services de terrain de l'OFB. Le fait que les personnels concernés relèvent de trois autorités de gestion différentes rend l'exercice complexe²³.

Recommandation 4. [DEB] Etudier la possibilité de déconcentrer aux préfets de région la simple modification de périmètre des sites Natura 2000 terrestres. Inciter les préfets de région à prendre l'initiative de créer des unités mutualisées entre DREAL et DDTM pour gérer les sites à composante maritime.

²³ Les personnels des DREAL sont gérés par le MTE, ceux des DDT(M) par les préfets et ceux de l'OFB par l'établissement public.

1.2.8 Stabiliser le montant des crédits à transférer par l'État aux Régions

L'élaboration et l'animation des documents d'objectifs, ainsi que les contrats Natura 2000 forestiers et ni agricoles - ni forestiers, pourront être financés dans la prochaine programmation des fonds structurels européens par le FEADER au titre de l'intervention "Préservation et restauration du patrimoine naturel et forestier dont les sites Natura 2000 » ou, pour le cas particulier de la Corse, au titre de l'intervention "Préservation et restauration du patrimoine naturel et forestier-Corse », tel que prévu pour les aides non surfaciques par le Plan stratégique national de la Politique agricole commune (PAC) 2023-2027. Ces deux mesures du FEADER ne sont pas réservées à Natura 2000. Elles peuvent également financer d'autres actions de préservation ou de restauration du patrimoine naturel et/ou forestier hors des zones Natura 2000, ce qui ne permet pas de tracer facilement les financements consacrés à cette politique. Natura 2000 peut également être financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER).

La préoccupation des conseils régionaux pour la programmation des aides non surfaciques du FEADER est d'abord centrée sur le volet agricole (installation des jeunes, aides aux investissements), le volet Natura 2000 semblant négligé. Les projets de programmation FEADER préparés par les Régions dont la mission a pu avoir connaissance ne permettent pas d'identifier, à ce stade, la part qui sera attribuée spécifiquement à Natura 2000. Cependant, les montants totaux envisagés par plusieurs régions sur les interventions auxquelles Natura 2000 est éligible seraient inférieurs au montant engagé seulement pour Natura 2000 lors de la programmation précédente. De plus, fin 2021, au moins une Région n'avait encore prévu aucun financement sur la mesure dont relève Natura 2000²⁴. Si la situation restait en l'état les moyens financiers consacrés à Natura 2000 pourraient donc diminuer dans plusieurs régions.

Ces incertitudes sur la programmation des financements par les Régions confirment l'inquiétude exprimée auprès de la mission par les parties prenantes quant à la pérennité du montant des financements consacrés jusqu'à présent à la gestion Natura 2000 (FEADER/FEDER et contreparties nationales).

La décentralisation aux Régions des dispositifs non surfaciques du FEADER emportera transfert des crédits de contreparties nationales sur la base de la moyenne annuelle des crédits engagés sur la période 2014-2020 (voir § 1.1.1), ainsi que cela a été convenu par le comité État-Régions afin de prendre en compte la dynamique globale de la programmation qui connaît des variations inter annuelles.

Lors de la répartition entre régions de l'enveloppe de crédits de l'État à transférer, la mission considère qu'aucun montant ne devrait être attribué aux Régions qui n'auraient pas inscrit de financement sur la mesure du FEADER (ou du FEDER) à laquelle Natura 2000 est éligible.

Les Régions rencontrées par la mission considèrent que le montant des crédits à transférer au titre des contreparties nationales ne doit pas se limiter aux seuls financements de l'État sur le programme 113, mais inclure également les fonds apportés par d'autres financeurs (notamment les agences de l'eau) qui, selon une enquête de la DEB, représenteraient près de 11 % du montant total des financements nationaux. Se pose également le cas des dossiers qui étaient financés à 100 % sur des crédits de l'État en fonction de choix locaux, ainsi que celui des missions d'accompagnement de la gestion des sites terrestres (suivi d'espèce ou d'habitat donné, études multi-sites, appui aux animateurs, formation, etc.) financées sans nécessairement de contrepartie du FEADER. L'arrêt de ces financements à partir de 2023 conduirait à une baisse des moyens notamment sur l'animation du réseau. Les modalités de prise en charge de ces dépenses pour les sites exclusivement terrestres par les Régions et/ou par l'État ou ses opérateurs doivent être rapidement clarifiées.

24 Une autre région avait prévu de financer les actions Natura 2000 sur le FEDER et pas sur le FEADER.

Enfin, lors de la discussion parlementaire, un article 13 bis a été ajouté à la loi « 3DS » pour donner la possibilité au préfet de département d'accorder une dérogation au principe de participation minimale au financement d'une opération d'investissement par toute collectivité territoriale maître d'ouvrage d'un site Natura 2000 exclusivement terrestre, ce qui conduirait de fait à davantage solliciter les ressources du conseil régional qui n'aura pas part à la décision. Afin que l'État n'impose pas unilatéralement une charge nouvelle à la Région sans son consentement, il semble opportun que le préfet de département consulte au préalable le conseil régional avant d'accorder ce type de dérogation.

Les structures qui élaborent les DOCOB et assurent l'animation des sites, tout comme les bénéficiaires de contrats, sont attachées à la continuité de la gestion financière de Natura 2000. Leur inquiétude principale porte sur la période de transition liée à la décentralisation. Beaucoup craignent une voire plusieurs années blanches sur le FEADER avec des contrats non signés, ce qui peut déstabiliser les structures qui disposent d'une trésorerie réduite sachant que les délais de paiement de la part FEADER sont longs. Tous insistent fortement sur la nécessité d'anticiper afin que le dispositif financier soit au point pour être opérationnel sans rupture dès 2023.

De manière plus spécifique, les modalités de financement par les conseils régionaux de certains opérateurs de sites sont à clarifier pour ne pas les démobiler. Sont principalement concernés l'Office national des forêts (ONF), les établissements publics de parcs nationaux (pour le cœur de parc en Natura 2000), les parcs naturels régionaux.

1.3 Des scénarios pour réussir Natura 2000 dans la durée

La mise en œuvre du transfert de compétence devrait être effective à compter du 1^{er} janvier 2023, conditionnée à la publication d'un décret en Conseil d'État.

Le vote par le Parlement de ce transfert, acquis sans véritable débat ni opposition dans les deux chambres, en des termes très proches de la version initiale présentée par le Gouvernement, n'ont cependant pas levé l'incompréhension, voire l'hostilité, qu'a suscitées ce texte et la volonté de nombreux acteurs, soit de s'y opposer, soit de l'améliorer en le modifiant significativement. C'est notamment le cas de Régions de France qui a manifesté à la mission, par la voix de sa présidente, son insatisfaction sur les conditions dans lesquelles ce transfert est organisé par la loi. Dans ces conditions, il apparaît difficile que les mesures d'application de la loi puissent effectivement intervenir à court terme à la suite d'un dialogue confiant entre les partenaires.

Dans le cas où la décentralisation de Natura 2000 serait de nouveau questionnée, afin d'inscrire cette réforme dans la durée, en évitant des ajustements successifs qui seraient difficiles pour les services de l'État comme des Régions, une attention particulière devrait être portée aux aspects suivants :

- Il conviendra d'évaluer si le transfert partiel de compétences aux Régions crée de la confusion dans la mise en œuvre et dans les responsabilités respectives avec l'État et si celui-ci parvient à assurer les missions qui lui incombent compte-tenu des moyens humains dont il dispose ;
- La distinction entre les sites exclusivement terrestres et ceux qui sont majoritairement terrestres est techniquement non pertinente puisque ces sites sont gérés par les mêmes opérateurs et selon les mêmes modalités, que ce soit en termes de gouvernance ou de mise en œuvre des documents d'objectifs. Il conviendra donc d'examiner l'extension du périmètre transféré aux sites majoritairement terrestres afin de donner plus de lisibilité et de cohérence au dispositif ;
- Il conviendra également d'examiner une extension éventuelle de compétence, car si le conseil régional sera consulté avant notification par l'État à la Commission européenne de toute proposition de création ou de modification de périmètre d'un site Natura 2000 exclusivement terrestre, il ne pourra pas en proposer comme cela se pratique en Italie. Certains conseils

régionaux ont fait part de leur souhait que la désignation (et la modification) des sites dont la gestion leur est transférée leur soit également confiée ;

- L'instruction par les services de l'État de l'évaluation des incidences des projets, travaux, aménagements, sur les enjeux de conservation des sites Natura 2000 et le contrôle de la réalisation des projets autorisés, même si elle fait a priori consensus, pourrait être questionnée ;
- Enfin, la question du financement du transfert devra être mise à plat en s'intéressant à la capacité d'autofinancement des Régions avec la possibilité de leur affecter une part de la taxe d'aménagement. Il en est de même pour la question des moyens humains restant à l'État en cas de transfert partiel (qui sont indispensables s'agissant en particulier de l'évaluation des incidences) ou de transfert complet aux Régions.

Ainsi, tirant les enseignements des nombreuses auditions qu'elle a menées et de l'ensemble des constats qu'elle a pu en tirer, la mission considère qu'en l'état, l'article 13 de la loi « 3DS » transférant la gestion partielle de Natura 2000 aux Régions risque d'être inopérant et présente même des risques pour le réseau des sites Natura 2000 existant sur le territoire.

Mettant à profit le délai nécessaire à l'entrée en vigueur de cet article, la mission recommande de préparer, de manière véritablement concertée et en appréhendant l'ensemble des problématiques qui se posent, les nouvelles conditions d'un tel transfert qui pourra ainsi être une réussite pour la biodiversité dans le cadre de la stratégie nationale des aires protégées (SNAP), plutôt que poursuivre dans une voie qui ne satisfaisant pas les parties prenantes.

Alors que le réseau Natura 2000 français est complet pour son volet terrestre et que l'on peut considérer que les premières étapes de cette politique ont été atteintes, plusieurs scénarios se dégagent, au vu des entretiens conduits par la mission, pour renforcer et mieux valoriser ce réseau :

- Scénario « État » : il repose sur un statu quo institutionnel et donc le maintien intégral de la compétence de l'État pour le réseau Natura 2000 justifié par le fait qu'il s'agit d'une politique régaliennne au cœur des enjeux forts de préservation de la biodiversité et de nos engagements internationaux. Il conviendra alors de conforter l'action des services de l'État pour améliorer la performance du réseau au regard des attentes de la Commission européenne et des ambitions de la SNAP. C'est le sens d'un certain nombre de recommandations issues des constats de la mission (faire un état des lieux, un suivi des objectifs, renforcer le pilotage, conforter et simplifier les financements, ...) ;
- Scénario « Décentralisation partielle » : il reprend le principe qui a présidé à la préparation de l'article 13 du projet de loi « 3DS », en mettant en œuvre la décentralisation aux Régions de la gestion des sites Natura 2000 avec une extension du périmètre aux sites mixtes, mais en laissant à l'État la pleine responsabilité de la désignation des sites et de l'instruction de l'évaluation des incidences. Ce scénario nécessite la mise en place d'une gouvernance nationale associant État et Régions, d'un mécanisme récursoire, de « cordes de rappel » pour la conciliation des usages ;
- Scénario « Décentralisation complète » : il met en œuvre une compétence Natura 2000 pleinement confiée aux Régions qui assumeront la pleine responsabilité devant l'Europe. La désignation, la gestion, la conciliation des usages, l'instruction des études d'incidence, pour tous les sites (sauf les sites totalement marins) seront sous la responsabilité des Régions. L'articulation est à préciser avec les autres collectivités, en particulier les Départements, dans le cadre du chef de filât des Régions en matière de biodiversité. Ce scénario viendrait réellement conforter le chef de filât des Régions en élargissant le champ de la biodiversité dont elles ont la maîtrise.

Lors de ses nombreux entretiens, la mission a noté que deux logiques s’opposaient. La première qui est majoritaire, exprime une opposition affirmée à la décentralisation. La seconde qui est exprimée notamment par des élus, mais également des préfets, demande une décentralisation plus aboutie. Le scénario intermédiaire d’une décentralisation partielle ne recueille guère d’assentiment. Considérant qu’il n’est pas réaliste de revenir en arrière sur le principe de la décentralisation, la mission invite à approfondir le scénario d’une décentralisation plus complète. Dans ce cas, la mission considère que le recours à une expérimentation pourrait être étudié.

2. Les mesures permettant de renforcer le réseau des aires protégées dans le contexte de la nouvelle stratégie nationale

Le réseau actuel des aires protégées françaises est présenté de manière détaillée en annexe 3. Il bénéficie d'une impulsion nouvelle donnée par la stratégie nationale pour les aires protégées à l'horizon 2030. Cette nouvelle stratégie est l'occasion d'examiner les différentes modalités qui permettraient d'en faciliter la mise en œuvre avec l'objectif d'accélérer la création et l'extension, ainsi que d'améliorer la gestion et l'efficacité de ces aires protégées.

2.1 La nouvelle stratégie nationale des aires protégées s'inscrit dans le contexte international et européen

Une décennie après les stratégies de création des aires protégées terrestres en métropole et des aires marines protégées, dans le contexte de la nouvelle stratégie biodiversité de l'Union européenne, la France s'est dotée, en janvier 2021, d'une stratégie nationale pour les aires protégées 2030 (SNAP) qui intègre à la fois les enjeux terrestres et maritimes pour la métropole et les Outre-mer.

Elle se fonde sur l'ambition portée par la France de protéger 30% de l'ensemble de son territoire national et des espaces maritimes sous juridiction ou souveraineté, dont un tiers sous protection forte (soit 10%). Elle vise également le développement et la structuration d'un réseau d'aires protégées écologiquement interconnectées, efficacement gérées et intégrées dans les territoires.

Inscrite dans le code de l'environnement (article L110-4), elle sera déclinée en plans d'action nationaux triennaux et les préfets et présidents des conseils régionaux élaboreront, d'ici octobre 2022, conformément à la lettre de cadrage en date du 7 octobre 2021 de la Secrétaire d'État à la biodiversité, un plan d'actions régional pour la période 2022-2024.

2.1.1 L'effort principal pour atteindre les objectifs quantitatifs de la SNAP porte sur la protection forte

Les statuts juridiques des espaces protégés sont nombreux et confèrent à ces espaces un degré de protection variable. Les différents types d'aires protégées et les surfaces concernées sont présentés de manière détaillée en annexe 3.

Le tableau 1 présente les aires protégées des milieux terrestres et marins qui sont actuellement prises en compte (ou en cours d'analyse) par l'UMS PatriNat²⁵ dans l'objectif de 30% de la SNAP dont celles qui relèvent de la protection forte (objectif 10%)²⁶. Chacune de ces aires protégées est présentée dans l'annexe 3.

25 L'unité mixte de services (UMS) PatriNat est commune à l'Office français de la biodiversité, au Muséum national d'histoire naturelle et au Centre national de la recherche scientifique. Elle assure des missions d'expertise et de gestion des connaissances.

26 Potentiellement de nouveaux outils intégreront, après analyse, la liste des aires protégées prises en compte dans les objectifs : sites acquis par les agences de l'eau, sites classés au titre des paysages, espaces naturels sensibles, par exemple. A cet effet, un décret définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte est en cours d'élaboration.

Tableau 1 : Aires protégées susceptibles d’être prises en compte dans les objectifs quantitatifs de la SNAP 2030 (source UMS Patrinat)

Aires protégées selon leur statut	Protection forte (objectif 10%)	Aires protégées (objectif 30%)
Arrêtés de protection** (de biotope, de géotope, des habitats naturels) Réserves naturelles** (nationales, de Corse, régionales) Réserves biologiques (forêt) Réserves intégrales des parcs nationaux Zones « cœur » des parcs nationaux**	X	X
Périmètres de protection des réserves naturelles* Réserves nationales de chasse et de faune sauvage* Terrains acquis par le Conservatoire du littoral* Terrains acquis (ou assimilé) par les conservatoires d’espaces naturels	Analyse en cours*	X
Aires d’adhésion des parcs nationaux** Sites Natura 2000** Parcs naturels marins** Parcs naturels régionaux** Aires marines délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux** Aires marines protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis et Futuna**	Aires marines protégées**	X
<i>Labels</i> Géoparcs mondiaux UNESCO Zones humides protégées par la convention de Ramsar Réserves de biosphère Biens naturels inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l’UNESCO		X non comptabilisés à terre

* L’UMS Patrinat et le CNPN analysent parmi ces espaces protégés ceux qui pourraient prétendre à une reconnaissance en protection forte.

**Les aires marines protégées sont intégrées au calcul des 10% de protection forte après un diagnostic des aires site par site par le CNPN selon les 5 critères définis dans le cadrage national établi en 2018 par le MTE, en particulier ces sites doivent être dotés d’un document de gestion.

La couverture en aires protégées de l’ensemble du territoire national selon le périmètre de la SNAP est actuellement de 23,81% (et de 29,48%, hors collectivités d’Outre-mer du Pacifique Sud).

La situation varie de façon importante, d’une part, entre le milieu continental et le milieu marin, et,

d'autre part, entre le territoire métropolitain et les Outre-mer, comme en témoigne la répartition figurant dans le tableau 2 ci-après.

Tableau 2 : Estimation de la part (en %) des surfaces couvertes par les dispositifs de protection entrant dans les objectifs de 30% et de 10% de la SNAP 2030 (source : INPN, décembre 2021)

Répartition	Terrestre		Marine		TOTAL	
Objectifs	30%	10%	30%	10%	30%	10%
Métropole	27,82	1,52	44,76	0,08	34,71	0,93
Outre-mer (hors COM du Pacifique)	56	34,03	27,32	3,95	28,11	4,78
Territoire national (hors COM du Pacifique sud)	32,07	6,42	29	3,57	29,48	3,98
TOTAL territoire national	31	6,21	23,35	1,58	23,81	1,86

Les écarts à l'objectif de couverture de 30% d'aires protégées sont relativement faibles et se situent principalement :

- En milieu terrestre pour la France métropolitaine (actuellement 27,82%) ;
- En milieu marin pour les Outre-mer (hors COM du Pacifique) avec actuellement 27,32%.

Ces écarts devraient être comblés par la prise en compte (voir tableau 1) des territoires actuellement non comptabilisés ainsi que des espaces en cours d'analyse (par exemple les périmètres de protection des réserves naturelles).

Outre ces espaces et la création de nouvelles aires protégées, un potentiel existe pour atteindre l'objectif de 30% dans la qualification de divers types d'espaces qui n'ont pas actuellement la reconnaissance d'aires protégées : espaces naturels sensibles, forêts domaniales dont les forêts de protection, terrains bénéficiant de mesures de gestion, obligations réelles environnementales voire zones prioritaires pour la biodiversité. Ces outils sont présentés en annexe 3.

En revanche, le niveau actuel de la couverture du territoire national en protection forte n'est globalement que de 1,86% pour l'ensemble du territoire national, donc très en-deçà de l'objectif de 10% fixé dans la stratégie nationale à horizon 2030. Il varie très largement, de 0,08% en métropole en milieu marin à 34,05% en milieu terrestre dans les Outre-mer. Augmenter ce taux de protection forte, tant en milieu terrestre qu'en milieu marin, est un enjeu premier de la stratégie nationale.

Pour atteindre l'objectif quantitatif de 10% de la couverture des aires protégées sous protection forte sur l'ensemble du territoire national, un inventaire des aires existantes est nécessaire au niveau régional pour définir celles pouvant prétendre au statut de protection forte moyennant des mesures ad hoc de gestion ou de réglementation des activités et leur contrôle. En ce sens, un travail d'analyse conjointe est engagé entre les DREAL et les Régions à la suite de la commande faite le 7 octobre 2021 par la Secrétaire d'État. Dans ses déplacements, la mission a constaté que les services de l'État et les services techniques des Régions avaient commencé à s'approprier les cartes établies l'UMS PatriNat pour localiser les secteurs à enjeux de conservation pour les espèces et les habitats insuffisamment

couverts par les réseaux d'aires sous protection forte (voir annexe 3).

2.1.2 Faire converger les différentes notions de protection

La SNAP 2030 intègre l'objectif européen de 30% du territoire globalement couvert par des aires protégées selon la définition²⁷ qui en est donnée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et la Convention sur la diversité biologique. Cependant, elle ne fait pas la distinction entre les milieux terrestre et maritime, à la différence de la stratégie européenne, ce qui mériterait d'être précisé.

Toutefois, dans le système de classification international unique pour les aires protégées qui repose sur six catégories définies par l'UICN, l'assignation d'une catégorie à un statut de protection est fonction des modalités de gestion et de la réglementation. Ainsi, des espaces protégés portant la même dénomination peuvent être classés dans des catégories différentes (cf. annexe3 – partie 3.3.2.3.). Il ne peut donc y avoir de correspondance automatique entre les catégories UICN et les statuts juridiques des aires protégées françaises. Les pays étant invités à effectuer le rapportage international de leurs aires protégées selon les catégories UICN, une analyse est nécessaire afin d'évaluer l'ensemble des aires protégées et autres mesures efficaces de conservation pré-identifiées dans la SNAP par rapport aux définitions internationales et aux catégories des aires protégées de l'UICN.

Par ailleurs, la SNAP utilise une terminologie différente de celle retenue dans la stratégie européenne en fixant un objectif de 10% du territoire en protection « forte » et non en protection « stricte ». Ces deux termes recouvrent des notions différentes.

La notion de protection « forte » est propre à la France. Selon la SNAP, une zone de protection forte est « un espace naturel dans lequel les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont supprimées ou significativement limitées, de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées ». L'article L110-4 du Code de l'environnement prévoit qu'un décret viendra préciser la définition et les modalités de mise en œuvre de la protection forte.

Ce modèle « hybride » d'aire protégée sous protection forte est majoritairement bien accueilli par les acteurs du territoire rencontrés par la mission, en ce qu'il permet les activités humaines et en réduit les impacts par des « moyens efficaces » de gestion : la présence d'une « protection foncière ou d'une réglementation adaptée » et la présence et l'effectivité d'un dispositif de contrôle des activités menaçant la biodiversité.

Si la volonté de la France est de faire reconnaître la définition de la protection « forte », celle-ci pourrait être appelée à évoluer pour s'ajuster à la notion de « protection stricte » introduite par la Stratégie européenne pour la biodiversité 2030 qui indique que « protection stricte ne signifie pas nécessairement une interdiction d'accès mais vise à permettre le libre développement des processus naturels afin de respecter les exigences écologiques du milieu ».

Les concepts de protection « forte » et « stricte » ne se recoupant pas, un travail d'experts est à mener afin de contribuer à une définition applicable au réseau français d'aires protégées ainsi que le Comité français de l'UICN l'a proposé au travers de sa commission sur les aires protégées.

27 L'objectif d'une aire protégée est « d'assurer à long terme la conservation de la nature, ainsi que celle des services écosystémiques et des valeurs culturelles associées ». En outre, une aire protégée doit être « définie, reconnue, consacrée et gérée par tout moyen efficace, juridique ou autre ».

2.1.3 La qualification ou le renforcement du niveau de protection d'une partie des aires protégées est un moyen efficace pour atteindre les objectifs de la SNAP

Les associations de protection de la nature et les gestionnaires d'espaces naturels ont une forte attente quant à l'extension du réseau d'aires protégées afin de protéger des zones à enjeux qui ne bénéficient d'aucune protection. Pour autant, plutôt que de parler d'objectifs d'augmentation de la couverture en aires protégées, les élus des exécutifs départementaux et régionaux, qui craignent un déficit d'acceptabilité par les usagers et la crispation des acteurs économiques, préfèrent s'intéresser à l'amélioration de la gestion des zones bénéficiant actuellement d'un statut de protection et des zones qui n'ont pas pour objectif principal la conservation de la nature, mais qui permettent néanmoins une conservation efficace de la biodiversité sur un site.

Les parcs naturels régionaux ont un rôle particulier à jouer dans l'atteinte des objectifs de la SNAP, tant quantitatifs que qualitatifs. Ils se sont vu confier par la ministre un objectif spécifique d'exemplarité à travers les chartes et l'inscription d'un objectif de 10% de protection forte sur leur périmètre en entraînant les collectivités dans des plans d'actions.

Dans les départements qui soutiennent une politique volontariste des espaces naturels sensibles (ENS), les élus des conseils départementaux interrogés ont dit à la mission leur volonté de faire contribuer l'outil ENS à la stratégie des aires protégées. C'est aussi la volonté de certains départements (Aube par exemple) qui n'ont lancé que très récemment une politique en la matière. L'Association des départements de France (ADF) a indiqué avoir initié un travail de révision de la charte des ENS afin de définir des critères de labélisation au statut de protection forte, sur la base d'un avis scientifique. De plus, l'association propose d'engager dans chaque département une évaluation concertée, entre le conseil départemental et le préfet, des plans de gestion des ENS. L'échelon régional serait le niveau de mise en cohérence de la démarche et de la vérification des propositions par rapport aux diagnostics produits par l'UMS PatriNat.

Plusieurs acteurs interrogés confirment l'intérêt de voir reconnaître en protection forte les sites acquis par le Conservatoire du littoral ainsi que des sites acquis (ou gérés sur le long terme) par les conservatoires d'espaces naturels et par des établissements publics (Office national des forêts, Voies navigables de France). Des gestionnaires de milieux naturels, proposent également de faire évoluer en réserves naturelles nationales (RNN) certaines des réserves nationales de chasse et de faune sauvage (RNCFS) gérées par l'OFB, eu égard à la qualité biologique des sites et à leur mode de gestion.

Dans son avis sur le projet de SNAP²⁸, la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) a formulé de nombreuses propositions dont, par exemple, la mobilisation du régime des espaces boisés classés pour développer la protection forte ou la continuité écologique entre les aires protégées.

En tout état de cause, la qualification en protection forte devra se fonder sur un référentiel de critères objectifs à élaborer. Un tel référentiel est à présent attendu par les acteurs de la biodiversité dans la phase du diagnostic départemental qui engage la formalisation des plans d'actions territoriaux conformément à la lettre de la Secrétaire d'État du 7 octobre 2021 adressée aux préfets de région et aux présidents des conseils régionaux.

Les plans d'actions territoriaux devront veiller à la cohérence du réseau d'aires protégées, en priorité en protection forte, en termes de trame et de connectivité fonctionnelle entre les espaces. Afin de s'en assurer, la mission propose qu'une évaluation *in itinere* des plans d'action territoriaux soit confiée à l'UMS PatriNat. De plus, une actualisation des schémas de cohérence écologique (SRCE) est à envisager

²⁸ https://www.fondationbiodiversite.fr/wp-content/uploads/2020/12/2020_FRB_Note_SNAPpdf

afin d'intégrer à la trame verte et bleue (TVB) l'ensemble des espaces sous protection, leurs zones tampon et corridors²⁹.

L'objectif d'augmenter rapidement le taux des espaces protégés sous protection forte ne doit cependant pas conduire à dégrader le niveau d'exigence quant au contenu des documents de gestion ou aux mesures de réglementation des activités et à leur contrôle. Il en va de la crédibilité du réseau français au regard des objectifs de la stratégie européenne.

Recommandation 5. [DEB] Afin de mettre la SNAP en cohérence avec la stratégie européenne et les références internationales : i) afficher des objectifs de protection qui distinguent les milieux terrestres et les milieux maritimes ; ii) engager un travail d'expertise pour faire converger les notions de protection forte et de protection stricte ; iii) définir rapidement un référentiel de la protection forte afin de qualifier certains sites bénéficiant d'une protection foncière pérenne et de plans de gestion ; iv) confier à l'UMS Patrinat l'évaluation des plans d'action territoriaux de la SNAP.

2.1.4 Plusieurs leviers peuvent faciliter l'atteinte des objectifs de la SNAP

La mission identifie quatre leviers pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie nationale des aires protégées et de ses déclinaisons régionales.

2.1.4.1 Mobiliser les différents échelons territoriaux de l'État et des collectivités

La déclinaison régionale de la SNAP est autant une affaire de l'État que des collectivités qui en assureront en grande partie la mise en œuvre.

A l'échelon régional, la DREAL et le conseil régional ont un rôle de coordination générale, de planification et d'appui.

La mise en œuvre relève des conseils régionaux (RNR), mais surtout des acteurs proches du terrain (Départements, PNR, EPCI) pour faire émerger des projets de protection forte et faire prendre en compte la biodiversité dans les projets de territoire.

Sur les territoires des parcs naturels régionaux, les syndicats mixtes de gestion doivent être incités conjointement par l'État et les conseils régionaux à définir des trames articulées sur des protections fortes (avec un objectif d'exemplarité de 10% du territoire couvert par le PNR).

Cette démarche gagnerait à bénéficier d'une implication des directions départementales des territoires - et de la mer- (DDT-M) auprès des acteurs locaux. La cohérence voudrait que soient affectés aux missions relatives à la mise en œuvre du plan d'action de la SNAP les agents déchargés des missions liées à Natura 2000, après la décentralisation vers les conseils régionaux, afin de compenser, au moins temporairement, l'affaiblissement des compétences des DDT(M) dans le domaine de la biodiversité.

2.1.4.2 Lancer une initiative nationale pour encourager les démarches territoriales de projets de mise en œuvre de protection forte

²⁹ L'alinéa II-1° de l'article L371-1 du code de l'environnement prévoit que la trame verte et bleue comporte « Tout ou partie des espaces naturels protégés » au titre du code de l'environnement.

Avant de passer à la concrétisation d'un projet de protection forte, que ce soit au sein des espaces naturels existants ou sur de nouveaux espaces, les acteurs locaux (collectivités, associations) sont souvent démunis pour passer d'une simple idée à un véritable projet de création d'une aire protégée ou d'extension de la protection forte.

Une initiative visant à encourager ces démarches préalables, en appuyant ces groupes d'acteurs d'une dotation financière leur permettant de mobiliser de l'ingénierie scientifique et d'animation, serait de nature à faciliter la concrétisation de ces démarches. L'OFB, en partenariat avec d'autres acteurs (agences de l'eau, conseils régionaux volontaires...), pourrait porter une telle initiative par un financement incitatif de l'ordre de 50 000 euros par projet, comme il a su lancer son initiative des « territoires engagés pour la nature ». Sur la base d'une centaine de soutiens annuels, il conviendrait de prévoir à cet effet une enveloppe annuelle de 5 millions d'euros durant le premier triennal de la SNAP. Ce dispositif doit être d'accès simple pour produire les effets escomptés.

Dans un deuxième temps, ces projets ainsi maturés auraient vocation à intégrer, pour leur mise en œuvre effective, les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) dont la circulaire du Premier ministre du 4 janvier 2022 insiste pour en renforcer le volet transition écologique³⁰.

2.1.4.3 Un dispositif d'appui technique adapté est indispensable

Il est important de développer un continuum d'expertise sur la thématique des aires protégées (connaissance, méthodes, formation des compétences).

A l'échelon national, l'appui de l'OFB et de l'UMS PatriNat est essentiel pour produire de la connaissance directement mobilisable, des outils et des méthodes comme en témoignent la structuration du système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel et les outils de diagnostic sur les enjeux. Les têtes de réseaux nationaux d'aires protégées pourraient, elles aussi, être mises à contribution, sous réserve d'un appui financier, pour apporter leur ingénierie afin de faciliter et d'accompagner l'émergence de projets territoriaux visant à aller vers « la protection forte ».

A l'échelon régional, les compétences techniques et la répartition des rôles sont à structurer entre les différents acteurs (ARB, observatoires régionaux, CSRPN, OFB, services de l'État et des collectivités, etc.). La coordination et l'animation des synergies entre réseaux des aires protégées (animateurs Natura 2000, gestionnaires ENS, conservateurs des réserves, agents des PNR et des CEN, etc.) sont à renforcer. Des gains potentiels d'efficience et d'efficacité sont accessibles par la mutualisation de pratiques, des savoirs et des savoir-faire comme en témoignent largement les gestionnaires que la mission a interrogés.

Un effort particulier est à engager pour organiser la production, la mise à disposition et la diffusion des connaissances sur la biodiversité à travers un outil mutualisé État/Région³¹. Le système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) a cette vocation, mais il se heurte à l'hétérogénéité des systèmes techniques, différents dans chacune des régions, du fait d'une quasi-absence de mutualisation sur les espaces protégés. Afin de progresser sur cet enjeu essentiel, ces collectivités devraient être davantage associées à la gouvernance du schéma national des données sur la biodiversité. Le rôle des agences régionales de la biodiversité (ARB) et de leur lien avec les plateformes régionales du SINP doit être réaffirmé dans la mesure où elles pourraient notamment jouer un rôle dans le partage de standards communs définis à l'échelon national.

30Extrait de la circulaire n° 6322-SG du 4 janvier 2022 : « Vous êtes invités à promouvoir la transition écologique comme axe transversal de cette stratégie commune, en veillant en particulier à la mettre en cohérence et à l'enrichir sur les champs de l'adaptation au changement climatique, de la prévention des risques, et de la préservation des ressources ».

31Il existe 8 plates-formes régionales SINP habilitées. L'habilitation ne concerne à ce jour que la thématique « occurrence de taxon » (données d'observation sur les espèces).

2.1.4.4 La déclinaison régionale de la SNAP est à articuler avec les politiques de planification d'aménagement du territoire et les projets

La prise en compte effective des objectifs de protection et des documents de gestion des aires protégées dans les politiques de planification territoriale est un enjeu souligné fortement par les préfets, des élus, et la plupart des associations interrogées par la mission.

Le réseau des espaces protégés terrestres sous protection forte et les continuités écologiques fonctionnelles sont à inscrire dans les politiques de planification coordonnées par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou, dans les Outre-mer, par le schéma d'aménagement régional (SAR).

Au niveau infra régional, un effort d'animation des EPCI, à l'initiative de la Région et des services de l'État, est nécessaire pour que les espaces protégés interconnectés soient pris en compte dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi).

Cet enjeu majeur qui est difficile à atteindre de l'avis même de certains élus interrogés, pourrait bénéficier des travaux de territorialisation dans les SRADDET du principe de « zéro artificialisation nette » qui seront propices à une analyse plus fine des enjeux de biodiversité sur le territoire et à leur réelle prise en compte dans la conception des programmes et des projets.

L'approche locale et les démarches ascendantes ne pourront que faciliter la mobilisation des obligations et mesures proposées par l'article L101-2 du code de l'urbanisme³² et exposées pédagogiquement dans les guides du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, les mobilités et l'aménagement (CEREMA) dans une vision de plus long terme.

Recommandation 6. Pour faciliter la mise en œuvre de la SNAP : i) [DEB avec OFB et AE en lien avec les conseils régionaux volontaires] Lancer des appels à projets pour soutenir des initiatives émergentes de création de nouvelles aires protégées ou de renforcement de la protection forte ; ii) [DEB] Renforcer l'animation et doter de ressources pérennes le système d'information régional des milieux naturels et des espaces protégés basé sur un référentiel technique commun et une gouvernance partagée entre l'État et les Régions ; iii) [DGALN] Inscrire le réseau d'aires protégées dans les politiques de planification régionale et territoriale.

2.2 Des mesures visant à faciliter la création, l'extension et la gestion des espaces protégés

Dans le double contexte de réduction globale de l'emploi public et de la décentralisation de certaines politiques publiques, la mission a examiné diverses modalités permettant d'améliorer les procédures de création et de gestion des aires protégées qu'il s'agisse de pousser plus avant la décentralisation pour les aires protégées dont l'initiative relève des conseils régionaux, de simplifier ou de déconcentrer des procédures de création et de modifications des aires protégées sous protection forte.

32 L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre :... c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;... 6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; 6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ;... ».

En revanche, la mission n'a pas envisagé de proposer de réduire la diversité des statuts des différentes aires protégées qui sont ciblés et complémentaires entre eux. Cette diversité est plutôt perçue comme un atout par les personnes rencontrées, même si plusieurs élus ou représentants de l'État moins directement impliqués dans la mise en œuvre opérationnelle de cette politique, ont fait part à la mission de la complexité, pour eux comme pour le grand public, de tous les statuts de protection qui se superposent souvent. Au moins autant que dans les procédures, la simplification est à rechercher à travers une instance de gouvernance unique et un document de gestion unique ou, à défaut, commun, en cas de superposition de statuts sur une même zone. Au-delà des questions de statut juridique et de terminologie, un effort de communication peut également être fait pour que le public perçoive mieux les espaces protégés³³.

2.2.1 Une décentralisation accrue n'est pas demandée à ce stade

2.2.1.1 La décentralisation de la création et de la gestion des aires protégées relevant de l'État n'est pas demandée de manière générale

Il y a unanimité des personnes rencontrées par la mission pour ne pas décentraliser ce qui relève encore de l'État (parcs nationaux, réserves naturelles nationales, arrêtés de protection de biotope, réserves biologiques), en dehors du cas de la Corse. Tous les acteurs soulignent la capacité de l'État à mener des projets de réserves nationales (RNN) et de parcs nationaux sans nécessairement disposer des accords de l'ensemble des propriétaires. L'action de l'État sur les RNN est considérée comme complémentaire de celles des Régions sur des sites moins patrimoniaux.

Les gestionnaires de RNN perçoivent que la dotation forfaitaire annuelle de l'État, ainsi que l'importance du réseau et de l'animation par Réserves naturelles de France (RNF), sécurisent la gestion dans la durée.

Dans le processus de création des réserves naturelles nationales, le pilotage du projet et la concertation, l'implication forte du préfet et des services de l'État, dans la durée, sont des clés de la réussite du classement.

2.2.1.2 L'État doit continuer à labéliser les parcs naturels régionaux

Le maintien de la labélisation des parcs naturels régionaux (PNR) par l'État fait consensus. C'est à la fois une garantie de qualité et d'impartialité. Même si l'implication des services de l'État est limitée, la réduction de leur ancrage territorial liée au transfert de missions vers les Régions va amoindrir leur capacité à appréhender les enjeux et produire des avis de qualité sur les projets de charte.

Compte tenu du rôle de l'État sur cette politique décentralisée, le maintien d'une contribution financière de l'État au budget de fonctionnement des PNR est une question à considérer. La mission suggère que l'enveloppe consacrée annuellement à ce financement sur le BOP 113, de l'ordre de 6 M€, soit redéployée vers le soutien aux actions d'intérêt mutuel portées par le réseau des parcs et vers une contribution au soutien d'initiatives visant à concrétiser des projets de protection forte dans les espaces protégés existants (voir § 2.1.4.2).

En revanche, les services territoriaux de l'État n'interviennent pas dans la création et la gestion des

33 A titre d'exemple, des initiatives à l'égard du public avaient été proposées en 2018, par les réseaux d'aires protégées et l'Office français de la biodiversité autour du concept « *un espace protégé près de chez vous* ». Ce projet mériterait d'être repris et mis en œuvre.

réserves naturelles régionales qui relèvent des conseils régionaux. La seule interaction porte sur l'information réciproque entre la Région et l'État des projets de création de réserve et projets d'intérêt sur les mêmes secteurs, et la participation éventuelle d'un représentant de l'État aux réunions du comité consultatif à l'invitation du conseil régional.

2.2.1.3 L'ensemble des compétences relatives aux réserves naturelles de Corse pourrait être décentralisé à la Collectivité de Corse

L'État n'est plus à l'initiative du classement des réserves naturelles en Corse depuis 2002. La gestion et le contrôle des prescriptions des réserves naturelles de Corse classées par l'État avant 2002 ont été transférés à la Collectivité de Corse (CdC). En conséquence, la CdC institue/renouvelle les comités consultatifs, désigne un gestionnaire et met en place/renouvelle les conseils scientifiques. Elle a la compétence pour approuver le plan de gestion de la réserve.

Néanmoins, l'État a la possibilité de demander le classement d'une réserve naturelle au conseil exécutif de la collectivité de Corse ou de procéder au classement en vertu de son pouvoir de substitution. Il est également seul compétent pour statuer sur les demandes d'autorisation de destruction ou de modification de l'état ou de l'aspect des réserves classées en Corse par l'État. Pour les réserves classées en Corse à la demande de l'État, l'accord du préfet doit être recueilli avant décision de la collectivité de Corse.

La situation concernant les anciennes RNN est celle d'une décentralisation inachevée qui ne satisfait, ni les services de l'État, ni la Collectivité de Corse qui souhaite exercer la compétence la plus élargie possible dans le cadre d'un schéma des ENS dont l'élaboration va débiter.

Les transferts successifs et partiels de l'État vers la Collectivité depuis 2002 ont rendu l'état des lieux à la fois complexe et inopérant³⁴. Une double évolution semble donc nécessaire et possible :

- Un transfert complet de compétences avec un seul statut de « réserve naturelle de Corse », placé sous la seule responsabilité de la Collectivité de Corse, de même que pour les zones Natura 2000. Ce transfert qui rendrait la CdC intégralement responsable de cette politique au regard des objectifs nationaux de protection, devra s'accompagner d'une réflexion sur les outils juridiques et financiers, notamment en matière de fiscalité, dont devra disposer la Collectivité, ainsi que l'accompagnement pour des processus efficaces et opérants. L'État devra conserver la possibilité de prendre des mesures d'urgence au cas où la protection de sites de valeur nationale ne serait pas pleinement assurée.
- La Collectivité devrait, pour mener au mieux cette nouvelle responsabilité, mettre en œuvre une organisation interne appropriée qui passe par une réflexion de fond sur le rôle de l'Office de l'Environnement de la Corse articulé avec ses services.

Recommandation 7. [DEB, DGCL] Transférer à la Collectivité de Corse l'ensemble de la compétence et des responsabilités relatives aux réserves naturelles de Corse.

³⁴ Par exemple, sur le site de Scandola, la superposition de réglementations (marine, terrestre avec des niveaux de normes inappropriés et un décret de création non revu) et de zonages (réserves nationale dont l'extension annoncée depuis plus de 15 ans a été décidée en 2020 par la CdC sous le statut de réserve naturelle de Corse) rend actuellement quasiment inefficace l'action de protection que pourtant tout le monde réclame.

2.2.2 La simplification ou la déconcentration accrue des procédures de création ou de modification de certaines aires protégées

La création, le renouvellement, l'extension des aires protégées relèvent de procédures lourdes articulant des étapes d'évaluation scientifique et de concertation/consultation à différents niveaux (national, régional, local). Toutefois, pour l'ensemble des interlocuteurs de la mission, il n'est pas gênant d'avoir des procédures de création qui durent plusieurs années, dès lors que ce temps est pleinement mis à profit pour travailler à la construction d'un projet commun avec les acteurs du territoire. Trois mois ou six mois gagnés sur la procédure sont peu de chose en comparaison du long processus de concertation locale et d'information autour de la création d'une aire protégée qui sont des conditions primordiales de l'acceptabilité et de l'appropriation locale.

Le projet de territoire étant au centre de la démarche de création d'une aire protégée, l'État se doit de conserver une capacité d'animation, de coordination et d'expertise au sein de ses services déconcentrés (DREAL et DDT-M). Les préfets, DREAL et DDT-M, soulignent également l'importance d'un appui technico juridique de la part de l'administration centrale du ministère de la transition écologique (MTE).

Des nombreuses auditions qu'elle a conduites, la mission a retenu et analysé les effets et impacts d'un ensemble de propositions d'évolutions procédurales tirées de l'expérience des services techniques des collectivités, des services de l'État et des réseaux des gestionnaires des espaces protégés.

L'analyse des voies de simplification et de déconcentration tend à différencier les procédures selon qu'il s'agit d'une création ou d'une révision ou extension, sachant que, dans ce second cas, les enjeux sont bien identifiés et partagés, et les acteurs locaux expérimentés.

2.2.2.1 Évolutions concernant la création et la modification des réserves naturelles nationales

La procédure d'instruction du classement d'une réserve naturelle nationale (RNN) est présentée en annexe 3. Elle est longue du fait notamment, d'une part, d'un déficit fréquent de l'acceptabilité territoriale initiale de la protection et, d'autre part, des procédures formelles : l'enquête parcellaire, l'enquête publique et la notification individuelle aux propriétaires et titulaires de droits réels. Les acteurs de terrains citent fréquemment des procédures de création ayant duré 10 ans voire plus, le temps de faire émerger un consensus, alors que l'ensemble des phases administratives ne dure que deux ans.

La mission a identifié une mesure en amont et une dizaine de mesures de simplification (dont les deux dernières sont valables pour toutes les réserves) qui sont présentées de manière plus détaillées en annexe 3 :

- Proposition n°1 : Mettre l'accent sur la concertation locale, en amont de l'enquête publique.

Norme concernée : note technique. Il n'est pas nécessaire de faire évoluer le code de l'environnement.

S'il ne s'agit pas d'une mesure de simplification, la qualité de la concertation locale conditionne pour beaucoup l'acceptabilité du projet de RNN, et facilite sa création et sa gestion. La note technique du 30 novembre 2010 sur les procédures de classement et de gestion des RNN est centrée sur la procédure administrative, l'enquête publique et les consultations - facultatives et obligatoires - qui l'entourent. La concertation publique préalable à l'enquête publique ne figure pas explicitement dans le processus détaillé dans la note. Le projet de décret est élaboré de manière concertée entre la DEB et le service instructeur sur la base de propositions de ce dernier sans élaboration collective d'une vision d'avenir des ressources naturelles avec les habitants et les acteurs locaux qui permet de dépasser les blocages.

Une évolution majeure souhaitée, et parfois mise en œuvre par les services territoriaux de l'État rencontrés, réside dans l'organisation, construite avec le préfet, de la concertation locale en amont de l'enquête publique et la co-construction du projet de décret en associant les parties concernées. Dans ce processus d'association, une forte implication du préfet, un pilotage en mode projet avec des objectifs temporels et de la réactivité sont des facteurs de réussite, comme en témoignent les préfets que la mission a rencontrés.

Cette disposition permet d'affirmer la volonté de l'État d'associer les acteurs du territoire à la construction du projet de RNN et de partager les bonnes pratiques.

- Proposition n°2 : Requérir l'avis du CNPN sur l'opportunité du projet, et non plus après enquête publique.

Norme concernée : articles R332-1 et R332-9-I du code de l'environnement.

Durant la procédure de création et de modification d'une RNN, l'avis de la commission des aires protégées (CAP) du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) est requis durant la phase d'opportunité et après l'enquête publique. Si l'avis du CNPN sur l'opportunité du projet a tout son intérêt, la seconde consultation perd de sa pertinence puisque le dossier, tel qu'il a été soumis à l'enquête publique, ne peut plus être modifié que de façon marginale³⁵.

Pour ces motifs, la mission propose de ne consulter formellement le CNPN que durant la phase d'opportunité. Cet avis, s'il est favorable, permet au préfet d'engager officiellement la concertation locale. L'avis du CNPN sera complété par une visite de terrain durant la phase de construction du projet, en amont de l'enquête publique.

La mesure économise du temps administratif et du temps d'expert du CNPN.

- Proposition n°3 : Apprécier les marges de simplification sur la révision des décrets de classement et déconcentrer la réglementation de toute nouvelle activité ayant un impact sur les enjeux patrimoniaux

Norme concernée : article L 332-3 du code de l'environnement.

Le code de l'environnement est particulièrement prescriptif sur le contenu du décret de classement qui définit, d'une part, le périmètre de la réserve et, d'autre part, les règles qui s'appliquent. La modification qui concerne le périmètre et/ou la réglementation sur la réserve, doit être conduite selon la même procédure que celle prévue pour sa création³⁶.

De nombreux décrets de RNN sont actuellement obsolètes et des activités nouvelles sont à réglementer telles le survol par des drones, la promenade en véhicules électriques ou des activités de canoë. La révision de ces décrets de création est très chronophage pour les services de l'État qui expriment unanimement un réel besoin de simplification et de déconcentration.

Ainsi, la mission propose de distinguer la "révision" (avec enquête publique) et la "modification simplifiée" (sans enquête publique) des décrets de classement des RNN. Par ailleurs, compétence serait

³⁵ Avant de présenter le dossier au CNPN, la DEB corrige éventuellement le projet de décret (de manière non substantielle). Une fois l'avis rendu du CNPN, le décret est modifié, le cas échéant, par la DEB et les consultations des ministres pour accord sont engagées.

³⁶ La modification est prononcée par décret simple pour les modifications de réglementation ou les extensions qui ne font l'objet d'aucune opposition de la part des propriétaires ou autres titulaires de droits réels (même si le décret de classement est un décret en Conseil d'État). Elle est prononcée par décret en Conseil d'État pour les modifications de réglementation ou les extensions qui font l'objet d'au moins une opposition de la part de propriétaires ou autres titulaires de droits réels.

donnée au préfet de département pour réglementer toute nouvelle activité ayant un impact sur les enjeux patrimoniaux (vélos électriques, gyropode, drone, ULM, ...), après consultation du comité consultatif et du conseil scientifique de la RNN.

Cette proposition induirait des gains de temps de procédure et de pertinence de la réglementation.

- Proposition n°4 : Exempter d'enquête publique les projets de création et d'extension de RNN dès lors que les propriétaires et titulaires de droits réels sont intégralement identifiés et ont donné formellement leur accord.

Norme concernée : article L123-2 du code de l'environnement.

Les projets de classement en réserve naturelle sont soumis à la procédure d'enquête publique. Il est proposé d'en exempter les projets faisant l'objet d'un consensus avéré qui s'inscrivent sur des terrains propriétés d'une collectivité territoriale, d'un établissement public, de l'État, de structures privées associatives et de particuliers ayant donné leur accord. La procédure d'enquête publique serait réservée aux projets où des propriétaires ou titulaires de droits réels n'ont pu être contactés et/ou ne consentent pas à ce classement. Cette disposition n'exonèrerait pas l'État de la consultation du public. Dans tous les cas, la décision de classement continuera d'être notifiée aux propriétaires et titulaires de droits réels.

L'exemption aurait un impact sur les délais administratifs (gain de 3 ou 4 mois) et sur l'efficacité de l'action des services de l'État par l'économie de ressources humaines et de moyens financiers liés à la mise en œuvre d'une enquête publique.

- Proposition n°5 : Garantir les accords locaux jusqu'au classement

Norme concernée : article L332-5 du code de l'environnement.

Le classement donne droit à une indemnisation au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels et de leurs ayant-droits lorsqu'il comporte des prescriptions de nature à modifier l'état ou l'utilisation antérieure des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain.

Lors de la concertation autour du projet, les services qui parviennent à trouver un point d'accord avec les divers intérêts ont besoin que ledit accord soit garanti par l'administration centrale de l'État jusqu'au règlement, lequel ne peut intervenir qu'après la notification du classement.

La garantie permettrait d'apporter une certaine dynamique dans la négociation locale et de renforcer l'efficacité de l'action des services déconcentrés, sans pour autant accroître les recours à l'indemnisation.

- Proposition n°6 : Consulter la CDNPS et la CDESI dans le cadre de la consultation locale, et non plus après l'enquête publique.

Norme concernée : articles R332-2 et R332-6 du code de l'environnement

Après la remise du rapport et des conclusions du commissaire-enquêteur, le préfet consulte, sur la base du rapport d'enquête et des avis recueillis, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) et la commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (CDESI) lorsque le projet a une incidence sur les sports de nature. Les avis qui ne sont pas rendus dans un délai de six mois à compter de la saisine de l'autorité compétente pour réunir la commission sont réputés favorables.

L'avancement de ces consultations dans celles prévues à l'article R332-2 du code de l'environnement, avant l'enquête publique, fera gagner un délai administratif de 6 mois sur la procédure.

- [Proposition n°7 : Déconcentrer au CSRPN l'avis scientifique sur l'opportunité d'extension d'une RNN](#)

Norme concernée : article R332-9-I du code de l'environnement.

La modification du périmètre d'une RNN suit la même procédure que sa création. Lors de la phase d'avis d'opportunité, le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) est obligatoirement consulté, sur la base d'une étude scientifique, alors que la consultation du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) n'est que facultative.

La déconcentration de cet avis au CSRPN améliorerait les délais administratifs et répartirait la charge entre les instances scientifiques, nationale et régionale. Si nécessaire, le préfet pourrait conserver la possibilité de saisir le CNPN.

- [Proposition n°8 : Limiter la consultation aux communes et aux propriétaires, titulaires de droits réels, concernés directement par l'extension du périmètre d'une RNN](#)

Norme : article R332-2 du code de l'environnement

La procédure actuelle prévoit que le préfet consulte les collectivités territoriales dont le territoire est affecté par le projet de classement. Cette disposition s'applique également en cas de révision du périmètre.

La mesure proposée vise à limiter la consultation au seul territoire qui fait l'objet de la proposition d'extension du classement. En revanche, si la modification ne se limite pas au périmètre, le processus de consultation sur le projet d'extension concerne l'ensemble du territoire de la RNN. La mesure permet un gain de temps administratif et de ressources humaines.

- [Proposition n° 9 : Limiter la consultation au territoire intercepté par le périmètre de protection projeté](#)

Norme concernée : articles L332-16 et R332-28 du code de l'environnement.

Les périmètres de protection prévus à l'article L. 332-16 sont institués par le préfet sur proposition ou avec l'accord des conseils municipaux « intéressés ». Afin de gagner du temps administratif et de sécuriser la décision de classement du périmètre de protection, il conviendrait de préciser le code de l'environnement en limitant la consultation aux seules communes dont le territoire est affecté par le périmètre de protection projeté.

- [Proposition n°10 : Introduire la consultation pour avis simple du comité scientifique et de l'organisme gestionnaire de la réserve sur les autorisations de travaux](#)

Norme concernée : articles L332-9 et R332-24-II du code de l'environnement.

Les territoires classés en réserve naturelle ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect, sauf autorisation spéciale du représentant de l'État ou du ministre chargé de la protection de la nature pour les réserves naturelles nationales³⁷.

Le préfet se prononce sur les demandes de travaux envisagés dans les territoires classés en réserve naturelle nationale, après avoir recueilli l'avis du ou des conseils municipaux des communes intéressées, du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

³⁷ Pour les réserves naturelles régionales, l'autorisation relève du président du conseil régional, ou en Corse, de l'Assemblée de Corse lorsque la collectivité territoriale a pris la décision de classement.

La mesure consiste à ajouter aux consultations le comité scientifique de la RNN et l'organisme gestionnaire, et à supprimer le caractère obligatoire de la consultation de la CDNPS. Elle renforce l'ancrage territorial de la réserve et le caractère pérenne du classement.

Recommandation 8. [DEB] En matière de réserves naturelles nationales :

Prendre des mesures législatives pour : i) Simplifier la révision des décrets de classement et déconcentrer la réglementation de toute nouvelle activité ayant un impact sur les enjeux patrimoniaux ; ii) Exempter d'enquête publique les projets de création et d'extension de RNN lorsque les propriétaires et titulaires de droits réels sont intégralement identifiés et ont donné formellement leur accord ; iii) Garantir les accords locaux jusqu'au classement ; iv) Limiter la consultation au territoire intercepté par le périmètre de protection d'une réserve naturelle projeté.

Modifier la réglementation pour : i) Requérir l'avis du CNPN sur l'opportunité du projet et non plus après l'enquête publique ; ii) Consulter la CDNPS et la CDESI dans le cadre de la consultation locale et non plus après l'enquête publique ; iii) Déconcentrer au CSRPN l'avis scientifique sur l'opportunité d'extension d'une RNN, sauf initiative du préfet de saisir le CNPN ; iv) Limiter la consultation aux seuls communes et propriétaires titulaires de droits réels directement affectés par l'extension du périmètre d'une RNN.

Instaurer formellement une phase de concertation-participation-association des parties prenantes à la construction d'un projet (périmètre, décret) de réserve.

2.2.2.2 Évolutions concernant la création et la modification des réserves naturelles régionales et des réserves naturelles de Corse (classées après 2002)

Six mesures de simplification sont proposées à la procédure de création et de modification d'une réserve naturelle régionale présentée en annexe 3³⁸.

- Proposition n°1 : Élargir les compétences du président du conseil régional et du président de la Collectivité de Corse concernant la réglementation des activités

Norme concernée : article L332-3-I du code de l'environnement

L'article L332-3 énumère les activités qui peuvent être réglementées dans les différentes catégories de réserves naturelles. Les activités minières, l'extraction de matériaux concessibles ou non ainsi que le survol de la réserve ne peuvent être réglementés ou interdits que dans les seules réserves naturelles nationales. Pour les réserves naturelles régionales et les réserves naturelles de Corse, ces activités ne peuvent pas être réglementées ou interdites. Il en résulte en particulier que le président du Conseil régional n'a pas compétence par exemple pour réglementer le survol d'une réserve par des drones ou des ULM, ou le prélèvement de matériel géologique.

³⁸ La procédure de création et de modification d'une réserve naturelle régionale est également applicable à la création et à la modification d'une réserve naturelle par la collectivité territoriale de Corse. Toutefois, l'extension ou la modification de la réglementation d'une réserve naturelle classée en Corse par l'État (avant 2002), ainsi que son déclassement partiel ou total, sont prononcés dans les conditions prévues pour les réserves naturelles nationales.

Il est donc proposé d'étendre les compétences du président du conseil régional (pour les réserves naturelles régionales) et du président de la Collectivité de Corse (pour les réserves de Corse) pour leur permettre de réglementer par exemple l'usage des drones et interdire les prélèvements de minéraux, après un avis conforme du préfet de région/ministre en charge de l'environnement, des affaires minières et/ou de l'aviation civile.

- Proposition n°2 : Diversifier les médias susceptibles de diffuser l'avis préalable de consultation

Norme concernée : article L332-2-1-I du code de l'environnement

La procédure prévoit que l'avis préalable de la consultation électronique paraisse dans deux journaux régionaux. La presse écrite locale a rarement une couverture régionale et d'autres médias sont souvent plus consultés par la population. La mesure consiste à permettre aux conseils régionaux d'employer des moyens d'information diversifiés et plus ciblés (bulletin(s) et site(s) internet de (des) la commune(s), journal distribué localement), ce qui sera à la fois plus pertinent et moins coûteux.

- Proposition n°3 : Synchroniser la consultation publique par voie électronique et le recueil de l'accord des propriétaires et titulaires de droits réels.

Norme concernée : articles L332-2-1 et R332-31 du code de l'environnement.

Le code de l'environnement prévoit que la recherche des propriétaires et titulaires de droits réels se fait sur la base du dossier résultant de la consultation du public. Il a été dit à la mission, qu'en pratique, les services de la Région engageaient la phase de recherche des accords individuels en même temps que la consultation du public, ce que ne permet pas le code de l'environnement.

Il est donc proposé d'engager la phase de recherche des accords individuels en même temps que la consultation du public par voie électronique. La mesure permet de sécuriser la procédure de classement. Combinée à la mesure suivante, elle permet de réduire de plusieurs semaines le temps de procédure.

- Proposition n°4 : Réduire le temps de parution sur le site internet de la Région de la seconde publication électronique à un mois

Norme concernée : article L332-2-1 du code de l'environnement

Le bilan de la consultation du public et des avis recueillis fait l'objet d'une publication par voie électronique sur le site internet de la région, au plus tard à la date à laquelle le projet est soumis à l'accord des propriétaires concernés et pour une durée d'au moins trois mois. Les services instructeurs des conseils régionaux proposent de réduire à un mois la durée de cette publication. La mesure permet de gagner deux mois sur la procédure.

- Proposition n°5 : Limiter la consultation au territoire concerné par la modification du périmètre d'une RNR

Norme concernée : article R332-40 du code de l'environnement

Le code de l'environnement prévoit que l'extension du périmètre ou la modification de la réglementation d'une réserve naturelle régionale, son déclassement partiel ou total font l'objet des mêmes modalités de consultation et des mêmes mesures de publicité que celles qui régissent les décisions de classement. Le périmètre de la consultation en cas d'extension n'est pas précisé.

Comme pour l'extension d'une RNN, la mission propose de préciser le code de l'environnement en limitant la consultation prévue aux collectivités locales dont le territoire est affecté par la modification de périmètre (ainsi que, dans les zones de montagne, aux comités de massif et, dans les zones maritimes, aux conseils maritimes de façade ou ultramarins). De même, la recherche des accords

individuels se limiterait au périmètre de l'extension. La mesure allégerait fortement le travail des services et, de ce fait, permettrait de raccourcir les délais.

- Proposition n°6 : Inscrire les missions du gestionnaire de RNR-RNC dans le code de l'environnement.

Norme concernée : partie réglementaire du code de l'environnement

Si le rôle du gestionnaire d'une RNN est bien décrit dans le code de l'environnement, il n'en est pas de même pour le gestionnaire d'une RNR ou d'une RNC. Il est proposé un nouvel article dont la rédaction s'inspirerait de celle du R332-20 CE qui liste les missions du gestionnaire d'une RNN. La mesure permet de conforter formellement le rôle du gestionnaire d'une RNR et d'une RNC.

Recommandation 9. [DEB en lien avec Régions de France]

En matière de création et de modification des réserves naturelles régionales et de Corse : Prendre des mesures législatives pour : i) Élargir les compétences du président du conseil régional et du président de la Collectivité de Corse concernant la réglementation des activités nouvelles ; ii) Diversifier les médias susceptibles de diffuser l'avis préalable de consultation ; iii) Synchroniser la consultation publique par voie électronique et le recueil de l'accord des propriétaires et titulaires de droits réels ; iv) Réduire à un mois le temps de parution sur le site internet de la Région de la seconde publication électronique.

Modifier la réglementation pour : i) Limiter la consultation au territoire affecté par la modification du périmètre d'une RNR ; ii) Inscrire les missions du gestionnaire de RNR-RNC dans le code de l'environnement.

2.2.2.3 Évolutions concernant d'autres aires protégées

- Proposition n°1 : Déconcentrer intégralement au préfet de région les procédures de classement des réserves biologiques et de renouvellement des plans de gestion

Norme concernée : article L212-2-1 du code forestier.

Le CNPN est saisi pour avis sur les projets de création ainsi que sur les nouveaux plans de gestion des réserves biologiques dirigées (RBD) et réserves biologiques intégrales (RBI) créées par arrêté conjoint des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement. Le plan d'aménagement est approuvé par le préfet de région.

Le CNPN considère qu'il n'est qu'une chambre d'enregistrement et serait favorable à ce que le plan de gestion soit soumis à l'avis du CSRPN qui pourrait avoir une analyse plus proche des enjeux, avec saisine éventuelle du CNPN sur demande du préfet.

La proposition consiste à déconcentrer les décisions de classement et les décisions d'approbation des plans de gestion au préfet de région après avis du CSRPN. La mesure rapproche l'instruction et la décision du territoire et permet d'économiser du temps des services centraux et du CNPN.

- Proposition n°2 : Expertiser l'inscription des arrêtés préfectoraux de protection (APP) sur la liste des servitudes d'utilité publique

Norme concernée : articles L.131-1 à L.131-10 et R. 151-51 du code de l'urbanisme

Il n'existe aucune obligation d'annexer aux PLU/PLUI les prescriptions nées d'un arrêté de protection, car les APP ne figurent pas à la liste des servitudes d'utilité publique (cf. article R. 151-51 du code de l'urbanisme). Par ailleurs les APP ne font pas partie des éléments qui s'imposent aux documents d'urbanisme en termes de compatibilité ou de prise en compte (cf. articles L.131-1 à L.131-10 du code de l'urbanisme). Les services déconcentrés sont invités à inscrire les APP existants et les projets d'APP dans le « porter à connaissance », sans garantie de prise en compte effective. La mesure permet de conforter, dans la planification urbaine et rurale, le caractère de protection forte des APP, dont la procédure de création a été revue et confortée en 2018.

- Proposition n°3 : Simplifier les dispositifs d'évaluation et de suivi des chartes de PNR en instituant un référentiel commun d'indicateurs et en limitant leur nombre

Norme concernée : documents techniques

Prenant appui sur les préconisations formulées dans un rapport IGF-IGA-CGEDD de septembre 2017 et dans l'avis sur les PNR adopté en 2018 par le Conseil économique social et environnemental (CESE), afin de favoriser leur développement, la proposition est de simplifier le nombre d'indicateurs sur la base d'un socle commun national, intégrant la contribution des chartes aux objectifs de la SNAP, et d'un socle commun régional en lien avec l'Observatoire régional de la biodiversité.

Cette mesure économiserait des ressources humaines des PNR et améliorerait la cohérence du pilotage de la politique globale des PNR.

- Proposition n°4 : Expérimenter l'association d'un membre du CSRPN au CNPN pour rapporter sur la charte (création et renouvellement) d'un PNR

Norme concernée : articles L. 411-1A et R. 411-22 à 30 du code de l'environnement

La mesure vise à alléger la charge du CNPN et à impliquer le CSRPN dans la procédure alors qu'actuellement la consultation de ce dernier n'est pas prévue par le code de l'environnement.

Outre l'appui apporté au CNPN, cette proposition valoriserait l'expertise scientifique locale.

Une expérimentation dans une ou deux régions ne nécessite pas de modification législative, mais suppose une décision formelle du CNPN et l'accord de Régions de France.

Recommandation 10. [DEB en lien avec DGPE] Prendre des mesures législatives pour : i) Déconcentrer intégralement au préfet de région la procédure de classement des réserves biologiques et le renouvellement des plans de gestion ; ii) Inscrire les arrêtés préfectoraux de protection sur la liste des servitudes publiques.

[DEB en lien avec Régions de France] Pour les parcs naturels régionaux : i) Simplifier les dispositifs d'évaluation et de suivi des chartes en instituant un référentiel commun et un nombre d'indicateurs réduit ; ii) Avant d'envisager sa généralisation par modification législative, expérimenter l'association d'un membre du CSRPN au CNPN pour rapporter sur la charte (création et renouvellement).

Conclusion

La mission a cherché à répondre aux questions posées par les commanditaires, tant sur les conditions de mise en œuvre du transfert de la compétence Natura 2000 aux Régions, qu'en proposant des mesures permettant de renforcer le réseau des aires protégées dans le contexte de la nouvelle stratégie nationale des aires protégées.

Cette réflexion répond à une préoccupation immédiate liée, d'une part, aux suites à donner au projet de loi « 3DS » et, d'autre part, à l'ambition d'atteindre rapidement les objectifs de part du territoire national bénéficiant d'une protection forte à l'horizon 2030.

Face aux enjeux de la biodiversité et à l'échelle de temps nécessaire pour y répondre, la mission a souhaité mettre en perspective ces objectifs de court terme et s'est interrogée sur les conditions de réussite de cette politique sur le long terme.

Des nombreuses auditions réalisées, et au-delà des mesures techniques qui pourraient être prises pour optimiser le dispositif en place ou envisagé avec la décentralisation partielle de Natura 2000, il est apparu rapidement que deux conceptions inspiraient les interlocuteurs rencontrés par la mission. Elles se résument de la façon suivante :

- Une conception régaliennne du portage de la politique de préservation de la biodiversité et des habitats naturels, s'agissant d'un enjeu majeur au même titre que le changement climatique dont la définition des objectifs est de plus en plus internationale avec des exigences de résultats à l'échelon européen. En conséquence, cette politique doit rester dans la main de l'État, y compris pour sa mise en œuvre. L'État doit en conserver la totale maîtrise, pour assurer le respect de nos engagements internationaux et européens, la cohérence de sa mise en œuvre à l'échelle nationale, et son effectivité face aux multiples intérêts et usages souvent divergents des acteurs locaux ;
- Une conception décentralisatrice visant à confier aux acteurs de terrain le portage et la mise en œuvre de cette politique, quand bien même les objectifs seraient fixés au niveau national voire international et/ou européen. Elle fait le pari de la confiance et d'une mobilisation responsable des collectivités territoriales face à cet enjeu.

Si une proportion importante des propositions que fait la mission sont de portée générale et applicables quel que soit le schéma institutionnel retenu, il en est qui ne pourront prendre tout leur sens que si un choix politique est fait sur l'orientation de long terme que se donne la puissance publique.

Aussi, la mission constate-t-elle, en complément de ses recommandations, qu'il existe deux scénarios pour le long terme qui deviendraient le fil rouge de toutes les adaptations ou réformes relatives à cette politique :

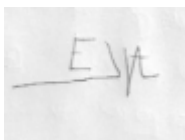
- Un premier scénario (« régalien ») qui repose sur un statu quo institutionnel et donc le maintien intégral de la compétence de l'État pour le réseau Natura 2000 au cœur des enjeux forts de préservation de la biodiversité et de nos engagements internationaux et européens. Il conviendra alors de conforter l'action des services territoriaux de l'État pour améliorer la performance du réseau au regard des attentes de la Commission européenne et des ambitions de la SNAP. La plupart des recommandations issues des constats de la mission (faire un état des lieux, un suivi des objectifs, renforcer le pilotage, conforter et simplifier les financements, ...) s'appliquent à ce scénario ;
- Un second scénario (« décentralisateur ») qui s'appuie sur une stratégie de la biodiversité qui est globalement décentralisée et repose sur la compétence des pouvoirs locaux. Le chef de file des Régions sur la biodiversité est renforcé avec, d'une part, une compétence qui leur est

pleinement confiée pour les sites Natura 2000 et, d'autre part, un rôle élargi à d'autres aires protégées que les PNR et RNR. A travers leur rôle de planification à l'échelle régionale, mais également territoriale, avec les Sraddet (notamment leur composante « schéma régional des continuités écologiques »), les Régions pourraient faire émerger de nouvelles aires protégées. D'autres outils, comme les SCOT et les PLUi, seraient mobilisés en lien avec les départements et les EPCI, avec lesquels les Régions pourraient développer une collaboration pour décliner ces documents de planification afin de mieux prendre en compte la biodiversité.

Ces deux scénarios contrastés paraissent évidemment alternatifs dans leur description et susceptibles de créer un clivage sur le mode « jacobins-girondins », si habituel désormais en matière d'organisation institutionnelle. Toutefois, sans prendre parti dans cette opposition, la mission tient à souligner que l'importance que revêt la question de la biodiversité pour les générations futures, justifierait que puisse plutôt émerger une voie médiane fondée sur une collaboration claire et forte de toutes les énergies et la mobilisation de tous les acteurs permettant la meilleure protection et le développement harmonieux de la biodiversité.

C'est sur cette base que devrait se faire le débat préalable, nécessaire avant toute nouvelle évolution organisationnelle, dans le cadre d'une réforme qui devrait s'inscrire dans le long terme. Des études d'impact sont indispensables pour s'assurer de la bonne adaptation des mesures à prendre aux enjeux sociétaux de la biodiversité.

Eric Delzant



**Inspecteur général de
l'administration**

Patrick Lavarde



**Ingénieur général des
ponts, des eaux et des
forêts**

Louis Hubert



**Ingénieur général des
ponts, des eaux et des
forêts**

Catherine Lhote



**Inspectrice générale de la
santé publique vétérinaire**

Christophe Viret



**Inspecteur général de
l'administration du
développement durable**

Annexes

1. Lettre de mission



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

CGEDD n° 013892-01

21 AVR. 2021

Paris, le

La Ministre de la Transition écologique,

Le Ministre de l'Intérieur,

La Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales

La Secrétaire d'Etat chargée de la Biodiversité
à

Monsieur le Vice-président du
Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Monsieur le Chef du service de l'Inspection
générale de l'administration

Réf : D21004996

Objet : Mission relative aux compétences respectives de l'Etat et des régions en matière de création, d'extension et de gestion d'aires protégées et à la simplification des procédures associées.

La nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées publiée le 12 janvier 2021 fixe un objectif de 30 % du territoire en aires protégées et de 10 % sous protection forte.

L'atteinte de ces objectifs passe par une mobilisation forte des services de l'Etat dans les territoires pour proposer dans la concertation les nouvelles aires protégées, en particulier sous protection forte, qu'il convient de mettre en chantier.

Toutefois, dans un contexte de réduction globale de l'emploi public, nous devons clarifier les responsabilités respectives des régions et de l'Etat afin de rechercher une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de nos outils de protection des espaces naturels et *in fine* une efficacité accrue de cette politique.

A cette fin, je vous confie la mission suivante qui vise trois objectifs :

- Concernant le réseau Natura 2000, le Gouvernement a mis en chantier la décentralisation de la gestion des sites exclusivement terrestres aux régions. Le dispositif proposé prévoit que pour la gestion de ces sites, la fonction d'autorité administrative soit confiée au président du conseil régional en lieu et place du préfet de département pour les attributions et dans les conditions précisées en annexe de la présente lettre. L'Etat restera garant auprès de la Commission européenne de l'atteinte des objectifs fixés par les directives européennes.

Aussi, je souhaite que vous approfondissiez les modalités de mise en œuvre de la décentralisation projetée et les conséquences liées (selon différents scénarii relatifs au périmètre final de cette décentralisation, voire à une éventuelle différenciation en fonction des caractéristiques des régions, éléments qui dépendront de l'issue des discussions et travaux parlementaires). Le cas échéant, vous proposerez des modalités de coordination et d'interface entre l'Etat et les régions (au niveau national et régional) en vue

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain – 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologique-solidaire.gouv.fr

de la bonne articulation et mise en œuvre de la politique Natura 2000, ainsi que de la réponse des autorités françaises à un éventuel contentieux européen, selon la répartition des compétences projetée.

Vous analyserez en particulier les points d'attention quant à l'évolution du rôle de l'Etat, tant en administration centrale qu'au niveau des services déconcentrés à l'égard de ce nouveau dispositif, mais également des missions qui continueront d'incomber à l'Etat, notamment sur le pilotage et l'instruction des évaluations d'incidences Natura 2000, ainsi qu'en ce qui concerne les autres aspects de la mise en œuvre des politiques liées aux aires protégées et plus largement à la biodiversité. Vous formulerez des recommandations à ce sujet, notamment quant à la gestion des compétences, aux moyens et à l'organisation nécessaire.

Vos propositions tiendront compte de la nouvelle répartition du rôle d'autorité de gestion au titre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et notamment de la perspective d'une décentralisation de la gestion des dispositifs d'aides non surfaciques relevant de ce fonds qui implique un transfert des effectifs et moyens budgétaires concernés au titre de Natura 2000 (animation des sites et contrats non agricoles) actuellement portés par l'Etat.

- Pour les aires protégées dont l'initiative relève des conseils régionaux (parcs naturels régionaux et réserves naturelles régionales), sur la base d'une analyse de la mise en œuvre effective des rôles respectifs de l'Etat et des conseils régionaux définis dans le code de l'environnement, des avantages et inconvénients de les faire évoluer, de l'estimation des effectifs et moyens (y compris financiers) mobilisés, vous examinerez l'opportunité de pousser la décentralisation plus avant. Pour le cas particulier de la Corse, vous explorerez les possibilités d'évolution des statuts actuels, dont la ligne de partage est historique (réserves créées avant ou après 2002).
- La création d'aires sous protection forte est un des enjeux phare de la nouvelle stratégie, mais force est de constater que les procédures de création de ces aires, en particulier les parcs nationaux et les réserves naturelles nationales, sont très longues et impliquent une mobilisation des services de l'Etat à plusieurs niveaux (départemental, régional, national). Vous analyserez les voies de simplification de ces procédures de création ou de modifications de ces aires protégées sous protection forte, en premier lieu celles liées aux réserves naturelles nationales, tout en assurant l'information suffisante des parties prenantes et notamment celles des propriétaires et divers usagers de ces espaces, sujets à la mise en place de restrictions d'usages ou d'une réglementation nouvelle.

En matière de diagnostic de l'exercice des missions par les services déconcentrés nécessaire à la présente mission, vous envisagerez de conduire ce diagnostic conjointement avec celui nécessaire à la mission relative à l'organisation territoriale de l'Etat en matière de politique de l'eau et de la pêche en eau douce.

Pour conduire cette mission vous pourrez compter sur l'appui des services de la Direction de l'eau et de la biodiversité.

Je vous remercie de m'adresser votre analyse et vos propositions dans un délai de 4 mois après réception de la présente lettre de mission.

Barbara POMPILI



Jacqueline GOURAULT

Gérald DARMANIN



Bérangère ABBA



2. La décentralisation aux Régions du réseau Natura 2000 terrestre

2.1 La politique Natura 2000 en France

2.1.1 Une politique communautaire qui s'inscrit en synergie avec celle des espaces protégés

Le réseau Natura 2000 est le levier principal de la politique communautaire pour la conservation de la biodiversité. Il est basé sur une sélection, définie au niveau communautaire, d'espèces et d'habitats listés dans les annexes des directives « oiseaux » et « habitats »³⁹.

Ces directives s'inscrivent dans une logique de résultat : le maintien ou le rétablissement du bon état de conservation de ces habitats et espèces d'intérêt communautaire, à l'échelle de l'ensemble du territoire. Cet objectif est évalué périodiquement par un rapportage communautaire, dont le dernier, réalisé en 2019, montre que la part d'espèces et d'habitats en mauvais état reste importante.

Cette politique contribue également à la mise en œuvre de la stratégie européenne pour la biodiversité qui prévoit une amélioration de tous les habitats d'intérêt communautaires en mauvais état (soit 2 millions d'hectares en France pour les habitats classés en état de conservation défavorable).

Chaque État membre de l'Union européenne définit les mesures de gestion qui doivent concourir à maintenir ou restaurer dans un bon état de conservation les habitats et espèces d'intérêt communautaire présents sur son territoire. En France, la gestion des sites Natura 2000 repose sur quatre outils principaux⁴⁰ :

- La participation des acteurs locaux et le dialogue au sein des comités de pilotage (COPIL) des sites Natura 2000 pour définir des objectifs partagés de gestion du site ;
- L'élaboration d'un plan de gestion pour chaque site, dénommé « document d'objectifs » ou DOCOB ;
- Une animation territoriale permettant la mise en œuvre du DOCOB, dans le cadre de conventions d'animation passées entre l'État et une structure animatrice ;
- La signature de contrats et de chartes Natura 2000, passés volontairement avec l'État par les acteurs locaux propriétaires ou gestionnaires des milieux naturels, en vue du maintien ou de l'amélioration de l'état de conservation des habitats ou espèces présents dans le site Natura 2000.

Cette politique contractuelle et concertée s'applique en parallèle d'un dispositif réglementaire d'évaluation des incidences des projets sur l'état de conservation des habitats et des espèces.

³⁹ La directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 sur la conservation des oiseaux sauvages qui reprend les termes de la directive « oiseaux » de 1979 et la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 (dite directive « habitats ») qui concerne la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

⁴⁰ Deux dispositifs existant au niveau européen n'ont été que très peu déployés en France : les mesures sylvo-environnementales et les paiements N2000. Si l'absence de mesures sylvo-environnementales contribue au déséquilibre des moyens mis en œuvre entre agriculture et forêt, leur intérêt reste à évaluer. Pour les paiements N2000, outre des explications d'ordre administratif, le choix fait par l'Etat de ne pas retenir cet outil, qui peut avoir une dimension contraignante, est en cohérence avec le modèle contractuel national.

La gestion Natura 2000 française s'apparente à une politique d'espaces protégés. Environ 77% de la superficie Natura 2000 terrestre sont concernés par un autre statut de protection avec des règles et en général des financements propres (réserves naturelles, parcs naturels régionaux, sites gérés par des conservatoires d'espaces naturels...). Divers types de réglementations environnementales, urbanistiques, agricoles ou autres s'appliquent donc également dans ces sites. Cependant, la désignation en site Natura 2000 permet une action élargie par rapport à d'autres protections.

2.1.2 Les services de l'État assurent actuellement le pilotage du dispositif

L'État est le garant du réseau Natura 2000 devant la Commission européenne au regard des résultats exigés par les directives Nature qui ne fixent aucune contrainte en terme d'organisation.

L'administration centrale du ministère de la transition écologique (MTE), au travers de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), a notamment pour responsabilités :

- La désignation des sites Natura 2000 et leur proposition à la Commission européenne ;
- La transposition des directives ;
- Le rapportage auprès de la Commission ;
- La gestion des contentieux ;
- Le pilotage et la gestion des financements nationaux.

Les préfets de région, via les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL/DRIEAT), ont en charge la coordination régionale du réseau Natura 2000 :

- Les liens avec l'administration centrale pour la désignation des sites ;
- Les liens avec les Régions, autorités de gestion des fonds européens (FEDER/FEADER) ;
- La gestion des délégations de crédits (harmonisation pour l'élaboration et la révision des DOCOB, pilotage de l'acquisition de connaissances dans les sites Natura 2000) ;
- Le pilotage de la préparation du rapportage à l'Union européenne avec l'évaluation périodique de l'état de conservation ;
- La coordination générale et la définition des priorités de gestion (cohérence du dispositif Natura 2000 avec la stratégie régionale de la biodiversité, la trame verte et bleue...), l'appui méthodologique et juridique aux DDT-M.

Les préfets de département, via les directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT-M), sont chargés de la mise en œuvre effective de la politique sur le territoire à l'échelle départementale :

- L'approbation des documents d'objectifs ;
- La représentation de l'État dans les comités de pilotage, la supervision et le pilotage de chaque animateur de site Natura 2000 ;
- La gestion de la mise en œuvre des mesures contractuelles prévues dans les DOCOB (instruction des contrats Natura 2000, gestion des demandes de paiement) ;
- L'instruction de l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- L'animation du réseau départemental sous la coordination des DREAL.

L'organisation de la gestion des sites Natura 2000 est hétérogène sur le territoire national. Ceci est lié, en partie, à des considérations objectives (nombre et taille des sites, implication des collectivités dans

leur gestion, intérêt d'une mutualisation interdépartementale...).

2.1.3 Le réseau Natura 2000 actuel en France

Après une période mouvementée de désignation des sites, qui s'est prolongée jusqu'au début des années 2000 pour le domaine terrestre, et dont les difficultés initiales se sont notamment résolues par l'orientation vers une politique essentiellement contractuelle, le réseau Natura 2000 est le deuxième plus vaste réseau métropolitain d'espaces protégés⁴¹.

Début 2021, le réseau était constitué de 1 755 sites dont 1 352 sites sont désignés au titre de la directive « habitats-faune-flore » et 403 sites au titre de la directive « oiseaux ». 1 540 sites sont exclusivement terrestres.

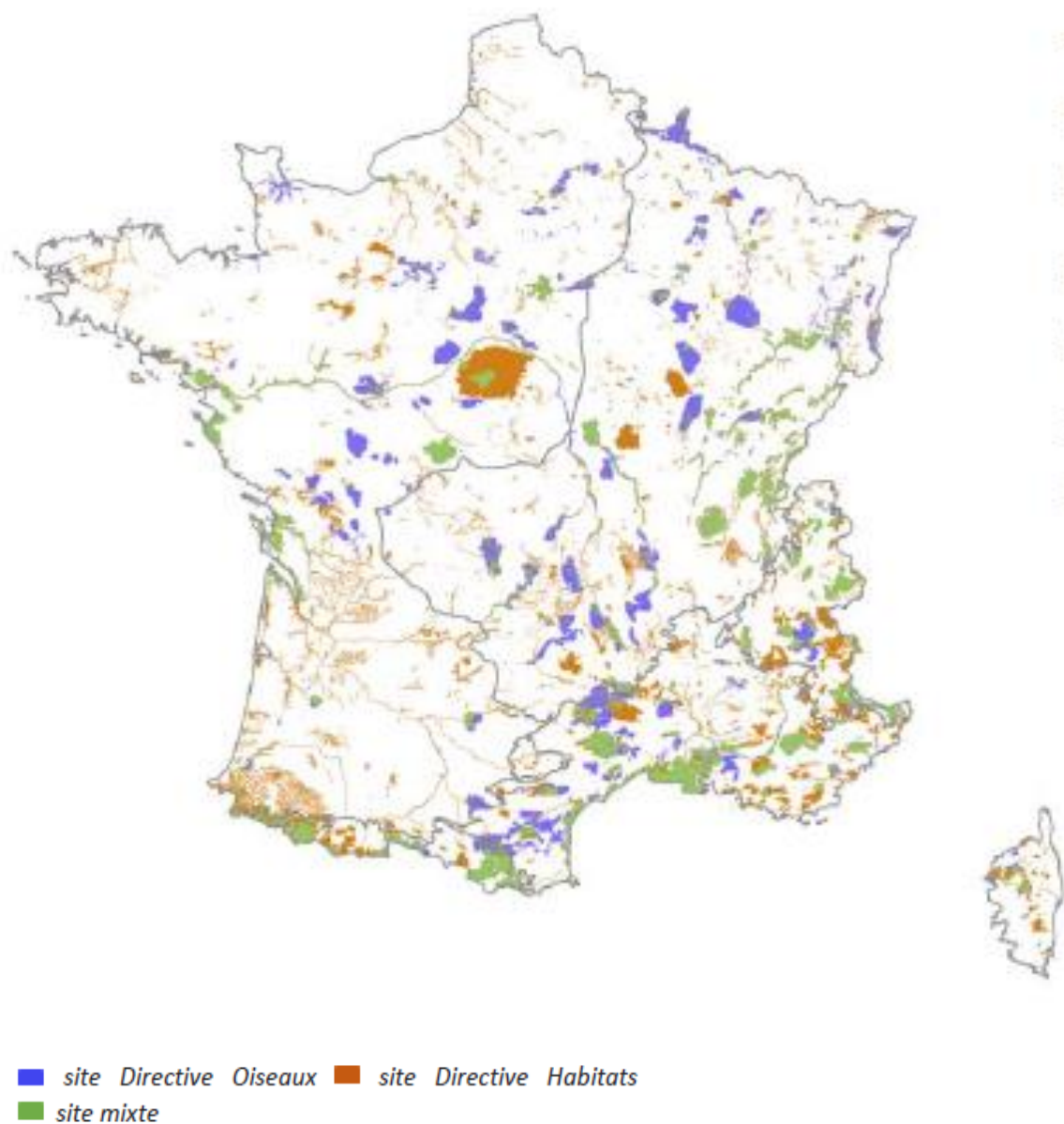
Tableau 1 : Nombre de sites Natura 2000 par région

	Sites au titre de la directive «Habitats»	Sites au titre de la directive «Oiseaux»
Auvergne Rhône-Alpes	212	47
Bourgogne Franche-Comté	75	41
Bretagne	57	25
Centre-Val-de-Loire	40	15
Corse	70	22
Grand-Est	183	43
Hauts-de-France	69	20
Ile-de-France	23	9
Normandie	80	14
Nouvelle-Aquitaine	214	54
Occitanie	192	61
Pays de la Loire	43	20
Provence-Alpes-Côte d'Azur	94	32
Total	1 352	403

Avec près de 13% de sa superficie terrestre métropolitaine couverte par le réseau Natura 2000, la France se situe au-dessous de la moyenne européenne (18 %).

⁴¹ Les directives « oiseaux » et « habitats » ne s'appliquent pas dans les Outre-mer. De ce fait, le réseau Natura 2000 couvre exclusivement la France métropolitaine.

Carte 1 : Le réseau Natura 2000 terrestre en France métropolitaine (source : Unité mixte de service patrimoine naturel)

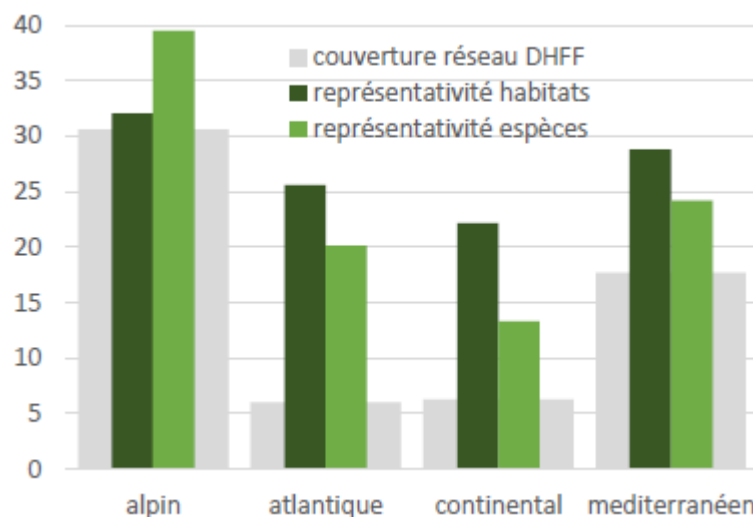


Le réseau Natura 2000 en France est considéré comme complet pour les milieux et espèces terrestres, mais il doit être encore complété pour les sites en haute mer.

Le réseau est réparti inégalement sur le territoire. La part de la surface régionale terrestre couverte par le réseau varie de moins de 4% en Bretagne à plus de 31% en Provence-Alpes-Côte-D'azur. Les quatre régions Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Grand Est comptent ensemble près de 60% des sites.

La répartition dans les quatre régions biogéographiques européennes qui concernent la France (alpin, atlantique, continental et méditerranéen) est également déséquilibrée⁴².

Graph 1 : Représentativité du réseau par domaine biogéographique (source : UMS Patrinat)



Néanmoins, le niveau de pertinence du réseau français est plutôt satisfaisant en comparaison des données disponibles au niveau européen⁴³. Le réseau français abrite 57% des habitats d'intérêt communautaire, 17% des espèces d'intérêt communautaire et 63% des oiseaux visés à l'annexe I de la directive « oiseaux ».

L'évaluation du réseau au regard de la connectivité et du changement climatique⁴⁴ est une thématique émergente. Les études mettent en évidence une connectivité supérieure aux objectifs internationaux⁴⁵, mais uniquement dans la partie Sud du pays, avec des lacunes régionales (notamment sur la façade atlantique). A l'échelle de l'Europe, le réseau sera affecté par le changement climatique mais il devrait globalement être en mesure de jouer un rôle refuge. Cette évaluation reste à faire à l'échelle de la France.

⁴² Les domaines alpins et méditerranéens sont près de trois fois plus couverts par Natura 2000 que les domaines continental et atlantique. Les milieux humides, aquatiques, rocheux et côtiers sont fortement couverts, jusqu'à 82 % pour les zones humides. A l'inverse, la part des cultures incluse dans le réseau est très faible puisque le réseau Natura 2000 s'est en priorité implanté dans les espaces naturels et semi-naturels. Les milieux agropastoraux (32%) et les forêts (38%) sont partiellement couverts. Le taux de recouvrement des milieux est inversement proportionnel à la surface qu'ils occupent sur l'ensemble du territoire.

⁴³ La part de l'aire de répartition des espèces et habitats couverte par le réseau est très nettement supérieure au taux de couverture du réseau à l'échelle de l'ensemble du territoire.

⁴⁴ UMS PatriNat, L'efficacité du réseau N2000 terrestre en France, janvier 2021

⁴⁵ La Convention sur la diversité biologique (CDB), ratifiée par l'intégralité des membres de l'ONU à l'exception des États-Unis, en octobre 2010, fixait 20 objectifs (« objectifs d'Aichi ») pour mettre un terme à la perte de biodiversité.

2.2 La gestion des sites Natura 2000 terrestres va être confiée aux Régions

2.2.1 Le projet de loi « 3DS » décentralise la gestion du réseau Natura 2000 terrestre

L'article 13 du projet de loi « 3DS » prévoit le transfert, de l'État aux Régions, de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres, soit près de 88% des sites. Cette évolution s'inscrit en cohérence avec le rôle d'autorité de gestion des fonds européens assuré par les Régions et vise à conforter leur rôle de chef de file dans le domaine de la biodiversité.

L'article 13 a été adopté en première lecture par le Sénat, en juillet 2021, dans une rédaction très proche de celle du projet présenté par le gouvernement. Après l'examen par l'Assemblée nationale, le texte adopté en janvier 2022 est revenu à la proposition initiale du gouvernement :

- l'article L. 414-2 est ainsi modifié :

a) Après le IV bis, il est inséré un IV ter ainsi rédigé :

« IV ter. – Pour les sites exclusivement terrestres, les compétences mentionnées aux II, III, IV et V sont exercées par la région ou, en Corse, la collectivité de Corse. L'autorité administrative est alors le président du conseil régional ou, en Corse, le président de la collectivité de Corse. Dans le cas de sites inter-régionaux, une convention est conclue entre les régions concernées pour désigner celle qui assurera le rôle d'autorité administrative. » ;

b) Au V, le mot : « État » est remplacé par les mots : « autorité compétente » ;

c) Au VI, les mots : « l'autorité administrative » sont remplacés par les mots : « la composition du comité de pilotage Natura 2000 est arrêtée conjointement avec l'autorité militaire. Cette dernière » ;

- L'article L. 414-3 est ainsi modifié :

a) Aux troisième et dernière phrases du deuxième alinéa du I, les mots : « de l'État » sont remplacés par le mot : « publiques » ;

b) Sont ajoutés des III et IV ainsi rédigés :

*« III. – Pour les sites exclusivement terrestres, les compétences mentionnées aux I et II sont exercées par la région ou, en Corse, par la collectivité de Corse. L'autorité administrative est alors le président du conseil régional ou, en Corse, le président de la collectivité de Corse.
Le présent III s'applique sous réserve des dispositions spécifiques relatives à la gestion des programmes relatifs aux fonds européens ».*

« IV. – Lorsque le périmètre d'un site Natura 2000 inclut en tout ou partie des terrains relevant du ministère de la défense, les compétences mentionnées aux I et II du présent article sont exercées conjointement avec l'autorité militaire. »

L'entrée en vigueur de ces dispositions est prévue au 1^{er} janvier 2023 (article 13 III. du PJJL 3DS), à la même date que le transfert prévu dans le cadre de la nouvelle répartition du rôle d'autorité de gestion du FEADER (fonds européen pour l'agriculture et le développement rural). Un décret en Conseil d'État en précisera les modalités d'application.

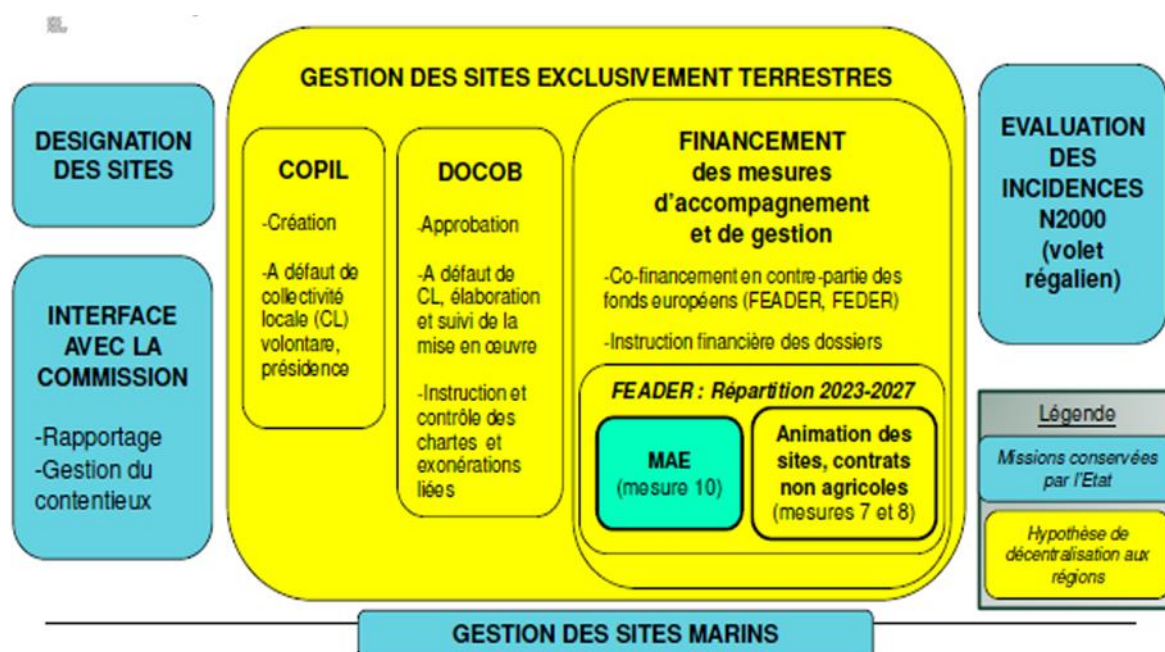
Par ailleurs, un article de la loi « DDADUE » du 3 décembre 2020, relative aux dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, complète les modalités du transfert des compétences prévues par le projet de loi « 3DS ». Le gouvernement est habilité à prendre, par

ordonnance, les mesures permettant de modifier la répartition de la compétence de gestion du FEADER entre l'État et les régions pour le prochain cadre financier pluriannuel. Dans la continuité de l'accord État-Régions du 30 octobre 2019, l'État sera l'autorité unique de gestion des aides surfaciques et des aides assimilées, alors que les Régions seront les autorités de gestion des mesures non surfaciques dans un cadre national défini en concertation avec l'État⁴⁶.

2.2.2 La nouvelle répartition des compétences entre l'État et les Régions

Le nouveau dispositif qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2023 peut se résumer dans le schéma suivant :

Schéma 1 : Répartition des compétences respectives de l'État et des Régions en 2023



Pour les sites exclusivement terrestres, les compétences suivantes seront transférées aux présidents de conseils régionaux et de la collectivité de Corse, à la place des préfets de départements :

- Les avis pour les consultations portant sur les périmètres des sites Natura 2000 (en plus des consultations déjà prévues) ;
- La désignation et l'animation des comités de pilotage ;
- L'approbation des documents d'objectifs ;

⁴⁶ Les aides "non surfaciques" ne sont pas corrélées aux surfaces agricoles (forêt, investissements, installation, Leader...). Les aides surfaciques correspondent aux mesures agro-environnementales, au soutien à l'agriculture biologique, aux zones agricoles défavorisées...). Jusqu'ici, les aides surfaciques représentaient entre 70 et 80% des crédits du FEADER. La reprise en gestion par l'État est un retour en arrière puisque les régions avaient obtenu en 2014 de gérer 95% du FEADER, même si, dans les faits, une bonne part des dossiers restait instruite par l'Etat.

- La présidence des comités de pilotage et l'élaboration des documents d'objectifs en l'absence de collectivité territoriale porteuse de la démarche ;
- L'instruction et le contrôle des chartes et exonérations fiscales liées ;
- La gestion des mesures non surfaciques du FEADER dont les contrats Natura 2000.

Le transfert de compétences emporte l'application du principe de neutralité financière à la mesure de décentralisation⁴⁷ qui impliquera des charges nouvelles pour les services du conseil régional. Dans les conditions prévues aux articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), les charges de fonctionnement transférées seront compensées en neutralisant en dépenses et en recettes tout dispositif de cofinancement préexistant venant financer certaines des attributions transférées.

Cette mesure impliquera également une compensation financière équivalente aux dépenses de personnel effectuées par l'État au titre des attributions d'autorité administrative à la date du transfert. En effet, les personnels de l'État qui se consacrent à la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres ne feront pas l'objet d'une mesure de transferts de services aux régions dans la mesure où cette gestion ne représente le plus souvent qu'une partie de leurs fonctions.

L'État conservera les missions suivantes :

- La désignation de tous les sites : assurée par arrêtés ministériels et notifiée à la Commission européenne, la désignation est décisive quant à la suffisance du réseau ;
- La gestion des sites Natura 2000 mixtes (avec une partie terrestre et une partie marine) et marins reste sous la responsabilité des services de l'État ;
- L'instruction des évaluations d'incidences des projets, travaux, aménagements, sur les enjeux de conservation de l'ensemble des sites Natura 2000 et le contrôle afférent ;
- La gestion des aides surfaciques du FEADER dont les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).

L'État restera l'interlocuteur institutionnel de la Commission européenne et le garant auprès de celle-ci du maintien ou du rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

2.2.3 Une réforme qui tend à rapprocher le système français de celui d'autres États membres de l'Union européenne

Seuls deux États membres, la Pologne et l'Autriche, ne disposent d'aucune compétence au niveau central pour la mise en œuvre des directives Nature. En Autriche, chacun des 9 états fédérés assure la totalité de la mise en œuvre de Natura 2000. Les états fédérés sont censés se coordonner entre eux, mais cela ne semble guère fonctionner. Ainsi, la DG ENV n'a pas pu encore avoir un dialogue Nature bilatéral avec ces deux pays.

Plusieurs États membres de l'Union européenne dont l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas, ont mis en place une répartition des compétences Natura 2000 entre autorités centrales (État, État fédéral) et régionales (autorités locales indépendantes telles que les régions, *Länder*, provinces), selon les orientations générales présentées dans le tableau ci-dessous⁴⁸. Cette répartition a été fixée selon

⁴⁷ Articles 72-2 de la Constitution et L. 1614-1 du CGCT

⁴⁸ Ce tableau ne fait pas apparaître les exceptions, par exemple la désignation ou la gestion des sites marins ou mixtes.

les pays dès la déclinaison des directives « Habitats » et « Oiseaux », ou parfois a été établie progressivement au fil des évolutions législatives. Le projet de loi « 3DS » conduirait donc la France vers une situation globalement voisine de celle des quatre pays analysés.

Tableau 2 : Répartition générale des compétences Natura 2000 dans quatre États-membres de l'UE

	Compétences de l'autorité centrale	Compétences des autorités régionales (autorités locales indépendantes)
Allemagne	Animation relative aux évaluations des incidences, animation technique relative au rapportage	Désignation des sites, management des sites et contrôles des activités, monitoring, collecte des mesures par indicateurs, évaluation de l'état de conservation des sites/états des populations, évaluation des incidences Natura 2000, saisie des formulaires européens de rapportage, animation technique auprès des autorités locales
Espagne	Animation relative aux évaluations des incidences, animation technique relative au rapportage	Désignation des sites, management des sites et contrôles des activités, monitoring, collecte des mesures par indicateurs, évaluation de l'état de conservation des sites/états des populations, évaluation des incidences Natura 2000, saisie des formulaires européens de rapportage, Animation technique auprès des autorités locales
Italie	Désignation des sites, évaluation de l'état de conservation des sites/états des populations, saisie des formulaires européens de rapportage, animation relative aux évaluations des incidences, animation technique relative au rapportage	Management des sites et contrôles des activités, monitoring, collecte des mesures par indicateurs, évaluation des incidences Natura 2000, animation technique auprès des autorités locales
Pays-Bas	Désignation des sites, évaluation de l'état de conservation des sites/états des populations, saisie des formulaires européens de rapportage, animation technique relative au rapportage	Management des sites et contrôles des activités, monitoring, collecte des mesures par indicateurs, évaluation des incidences Natura 2000, animation technique auprès des autorités locales, animation relative aux évaluations des incidences.

La répartition des compétences entre autorités régionales et centrales reflète la structuration et les équilibres politiques du pays considéré. L'Italie et les Pays Bas ont une culture plus centralisée et n'ont pas tout décentralisé, à la différence de l'Allemagne et de l'Espagne qui ont des systèmes fédéraux (de facto pour l'Espagne).

En Allemagne et en Espagne, les *Länder* ou les régions, ont entièrement en charge la politique Natura 2000, hormis pour les sites strictement marins. Le niveau central est uniquement en charge d'une animation technique et de la réalisation du bilan national à partir des éléments fournis par les *Länder* ou régions. Néanmoins, la situation espagnole se distingue de celle de l'Allemagne, dans la mesure où le cadre d'action des régions n'est pas homogène, ce qui est dû au transfert général de compétences aux régions qui n'a pas été mené de la même façon selon les régions. L'organisation fédérale freine manifestement la mise en œuvre d'approches et de méthodes communes, ce qui peut poser problème pour la conformité à une directive.

Les Pays-Bas et l'Italie ont en commun d'avoir conservé la désignation des sites Natura 2000 au niveau central, ainsi que quelques autres compétences (voir tableau 2). En Italie, les régions, en charge de la gestion du territoire, sont considérées comme ayant une meilleure connaissance du territoire et plus à même de déterminer les mesures adaptées aux situations locales. À ce titre, les régions italiennes sont en première ligne pour Natura 2000 depuis 1997. Aux Pays-Bas, la décentralisation est plus récente. Elle a fait suite à trois années de négociations entre le niveau central et les provinces qui se sont soldées par un accord formel en 2013 de répartition des compétences (*Nature Pact*) qui a introduit une grande autonomie des provinces.

Les quatre pays sont confrontés à la tension entre autonomie du niveau régional et cohérence des approches et des mesures vis-à-vis des textes européens, dont le niveau central est globalement le garant. Les réponses dans les pays diffèrent principalement selon le cadre fixé par la décentralisation, qui autorise ou du moins légitime plus ou moins l'action du niveau central. L'Italie et l'Allemagne semblent présenter un niveau plus avancé de coordination par le niveau central. Ils édictent des cadres nationaux pour garantir davantage de cohérence dans les objectifs de conservation et guider l'action du niveau régional sur les plans technique et scientifique. En Italie, ce cadre peut fixer des obligations aux régions : par exemple, les régions doivent suivre les lignes directrices fixées par le niveau central en ce qui concerne le monitoring et la collecte de données, ou encore l'évaluation des incidences Natura 2000. L'État central a en outre la compétence donnée par la Constitution de reprendre, si c'est nécessaire, le pouvoir décisionnel pour éviter l'infraction européenne. Cette possibilité n'existe pas en Allemagne et en Espagne. En Allemagne, l'échelon central accompagne le niveau régional : l'Agence fédérale de conservation de la nature (BFN) a un rôle d'animation scientifique pour l'ensemble des Länder, et semble en discussion étroite avec l'ensemble des acteurs scientifiques de terrain. Son travail est cependant complété dans chacun des Länder par des agences scientifiques régionales dont certaines ont davantage de personnel que la BFN.

En Espagne et aux Pays-Bas, l'action de coordination exercée par le niveau central paraît plus légère. Aux Pays-Bas, le niveau central a théoriquement la possibilité de définir des approches standardisées pour les provinces. Cela ne serait pas réellement mis en pratique, d'autant que les provinces se sont dotées d'une agence commune qui opère sur tout le territoire pour assurer notamment du soutien technique à la gestion des sites. En Espagne, le niveau central propose des approches et des protocoles communs. Leur utilisation est cependant à la discrétion des provinces, et ils ne sont pas nécessairement suivis.

Sur le plan financier, les régions disposent dans tous les pays d'une grande autonomie qui contribue à la variabilité des approches et des résultats.

Les quatre pays ont rencontré des débuts de contentieux avec l'Europe au sujet de Natura 2000. À titre d'exemple, l'Italie a un contentieux en cours sur les objectifs et les mesures de conservation. L'Allemagne a fait l'objet d'une mise en demeure par la Commission en 2015 puis en 2019 au sujet des objectifs de conservation de l'ensemble des sites, qui seraient insuffisamment détaillés et quantifiés. En outre, la Commission a estimé également que l'Allemagne n'avait pas veillé à ce que les autorités publiques de six Länder diffusent activement et systématiquement les plans de gestion au public.

Le retour d'expérience de la décentralisation de Natura 2000 dans ces quatre pays et, plus généralement, des dialogues bilatéraux menés entre la DG ENV et les États membres européens indique que la décentralisation se traduit souvent par l'implication d'un grand nombre d'acteurs plus proches de la réalité locale, ce qui permet une meilleure appropriation des objectifs de Natura 2000. Cependant, le manque de coordination et le risque d'incohérence augmentent avec la décentralisation, ce qui présente un risque pour l'État membre qui peut se trouver en non-conformité.

Il ne semble pas exister d'études ou d'éléments quantifiés sur les systèmes de gouvernance de Natura 2000 en Europe et leurs résultats. Néanmoins, l'expérience montre que pour réussir, la régionalisation suppose :

- La présence d'organismes compétents et actifs sur Natura 2000 dans chacune des régions (par

exemple une agence régionale de l'environnement) ;

- La présence d'un organisme scientifique/technique national compétent et reconnu par tous ;
- La mise en place d'un organe de coordination entre l'État et les régions, et plus particulièrement l'instauration d'un dialogue continu avec une approche par consensus ;
- La possibilité pour l'État d'agir à la place du niveau régional en cas d'infraction aux directives européennes⁴⁹ ;
- L'existence de guides clairs et appliqués dans toutes les régions, pour garantir un minimum de cohérence entre les approches des différentes régions⁵⁰.

2.3 Le principe de la décentralisation de Natura 2000 ne fait pas consensus

D'une façon générale, la très grande majorité des interlocuteurs de la mission est surprise que l'on réforme Natura 2000, alors que cette politique est maintenant perçue comme un succès (de l'État) et que d'autres volets de la politique des aires protégées nécessitent des ajustements. Nombre d'entre eux peinent à comprendre le sens et la valeur ajoutée de cette décentralisation.

2.3.1 Les services de l'État ne sont pas favorables à une décentralisation qui est mal comprise

Les responsables des services de l'État rencontrés dans les territoires ne comprennent pas le sens de cette décentralisation. Ils s'interrogent sur l'intérêt pour l'État de renoncer à exercer la compétence Natura 2000 alors que son action n'est pas contestée. La seule justification de la décentralisation de la gestion Natura 2000 réside, selon eux, dans les contraintes de moyens de l'État.

De manière générale, ils restent attachés à la coordination nationale de la politique Natura 2000 et s'inquiètent du risque d'hétérogénéité de son application sur les territoires. Ils voient mal les collectivités porter la gestion Natura 2000 sur une longue période en ayant à affronter des oppositions locales. Pour eux, l'État est *a priori* mieux placé que les conseils régionaux pour assurer la médiation face à la multiplication des conflits d'usage. Certains qualifient cette décentralisation d'erreur stratégique.

En l'absence d'analyse de l'impact de la mesure de décentralisation, les services de l'État se considèrent exposés à un risque d'affaiblissement de leurs capacités à mettre en œuvre les politiques publiques en matière de biodiversité. Beaucoup doutent qu'un transfert opérationnel soit possible à l'échéance 2023 compte-tenu des nombreuses questions techniques et réglementaires qu'il reste à traiter.

Les services déconcentrés, en particulier les DDT, considèrent que la décentralisation les cantonnera dans le mauvais rôle et envoie un signal contraire à l'affichage d'un renforcement de l'échelon

⁴⁹ Ce pouvoir existe en Italie, mais pas en Allemagne et en Espagne. Par exemple, en Italie, des Régions ont allongé le calendrier de la chasse (compétence régionale) contrairement aux mesures européennes. Le niveau central a pu annuler ces décisions devant les tribunaux administratifs et édicter un nouveau calendrier en phase avec les exigences européennes.

⁵⁰ En général, l'Union européenne édicte des lignes directrices qui sont ensuite détaillées dans les pays. Ce dispositif fonctionne bien en Italie et aux Pays-Bas (les plus efficaces), à la différence de l'Allemagne et de l'Espagne où les pouvoirs des régions sont plus étendus. On constate ainsi des approches assez divergentes en Allemagne, selon les Länder. En Espagne, qui fonctionne *de facto* comme un Etat fédéral, il est difficile pour le niveau central d'imposer des mesures.

départemental. Selon eux, cette mesure accentue l'affaiblissement des services déconcentrés de l'État en matière de biodiversité au moment où celui-ci affiche une ambition forte pour les aires protégées. De plus, ils relèvent que la décentralisation de la compétence Natura 2000 ne sera pas porteuse d'économie pour le budget public dans son ensemble puisque des doublons vont être nécessaires entre services des Régions et de l'État, compte tenu d'un transfert partiel de la compétence.

Des représentants des personnels estiment que le projet de loi « 3DS » remet en cause le principe de conservation par grandes aires biogéographiques qui a prévalu à la création des zonages Natura 2000 et sur lequel sont évaluées les politiques mises en œuvre. Selon eux, la décentralisation de Natura 2000 est un contresens vis-à-vis du projet européen et constitue un risque de contentieux évident.

2.3.2 Les gestionnaires des espaces et les acteurs ruraux sont très réservés

Les gestionnaires de sites Natura 2000 et les associations environnementales ne voient pas de gain pour la biodiversité à travers cette réforme dont ils ne perçoivent pas le sens. Ils expriment la crainte d'une régression quant à la capacité à atteindre les objectifs de bon état de conservation des espèces et habitats. Ils redoutent l'hétérogénéité des réponses régionales et le manque de cohérence de la politique sur l'ensemble du territoire. Ils sont par ailleurs inquiets du sort qui sera réservé aux organismes gestionnaires de sites, tant dans la phase de transition, qu'à l'avenir au regard des règles d'appel à projet liées à la programmation du FEADER. De fait, ils contestent le principe même de la décentralisation qui entraîne des réponses différenciées, ce qui est inadapté, selon eux, à la mise en œuvre d'une politique qui vise le bon état de conservation sur des aires biogéographiques qui couvrent plusieurs régions.

Les acteurs du milieu rural (agriculteurs, forestiers, chasseurs) expriment une opposition plus ou moins forte au principe d'une décentralisation à laquelle ils n'ont pas été associés. Ils considèrent que décentraliser Natura 2000 n'a pas de sens alors que, dans le même temps, l'État centralise de nouveau les aides surfaciques et donc les paiements pour services environnementaux.

De nombreux acteurs considèrent que l'État se débarrasse d'une compétence, faute de pouvoir la financer. Ils ne comprennent pas comment il pourrait rester garant des résultats de cette politique en n'ayant plus la main sur le pilotage de la gestion des sites, sauf à mettre en place un dispositif complexe de contrôle qui serait contraire à la notion même de décentralisation.

Tous s'accordent sur le fait que la mesure va induire de la complexité dans la mise en œuvre d'une même politique qui sera désormais portée par deux acteurs, l'État et les Régions, ce qui est contraire à l'objectif de simplification de la loi « 3DS ».

2.3.3 Les Régions qui n'étaient pas demandeuses, accepteraient la décentralisation

La position de Régions de France et des conseils régionaux rencontrés par la mission est ambiguë. Les exécutifs et les services n'ont pas la même posture selon les régions. La mission n'a pas pu en déduire une position claire et unanime.

Certains interlocuteurs s'interrogent, eux aussi, sur la signification de cette décentralisation que les Régions n'ont pas demandée et sur sa valeur ajoutée. Pour eux Natura 2000 est une mini compétence qui devrait rester une « affaire de l'État ». Pour d'autres, le transfert de la gestion des sites aux Régions est cohérent avec les compétences de gestion du FEADER, complémentaire des politiques relatives aux

PNR ou RNR et une continuité logique pour les régions ayant pris la compétence optionnelle d'animation de la politique de l'eau.

S'il semble que les Régions n'étaient pas hostiles *a priori* à cette mesure de décentralisation, elles paraissent être devenues plus réticentes face aux incertitudes qui résulteraient, selon elles, d'un manque de concertation préalable de l'État avec les Régions et les autres partenaires pour préparer ce transfert. Si, de manière générale, le principe de cette décentralisation ne semble pas être conflictuel, des élus souhaitent une autre réforme après que l'État ait explicitement affiché les objectifs visés par une décentralisation de Natura 2000 aux Régions qui ne serait pas justifiée uniquement comme un moyen de gagner des ETP. Le portage politique par les Régions serait d'autant plus assuré que la responsabilité qui leur serait confiée serait claire, ce qui n'est pas le cas avec la loi « 3DS » selon ces élus.

Les conseils régionaux rencontrés par la mission n'ont pas encore travaillé le détail du transfert et sont plutôt attentistes, mais certains s'y préparent néanmoins et ont commencé à recruter ou vont le faire. Ils souhaitent que soient rapidement clarifiés leur rôle et celui de l'État. La mission a noté un discours contrasté entre les élus et les services. Les exécutifs affirment qu'ils assumeront la compétence si l'État leur en donne les moyens. Les services sont généralement mieux à même d'apprécier les aspects pratiques de mise en œuvre, à partir notamment des rôles respectifs des DREAL et DDT(M) dans la situation actuelle.

Plusieurs conseils régionaux ont souligné que la mobilisation des collectivités présente un risque politique pour les Régions alors que tous les sites n'ont pas encore de COPIL et que l'implication des collectivités dans leur pilotage est très hétérogène selon les régions. Cette décentralisation installe enfin des relations contractuelles et « hiérarchiques » entre différents niveaux de collectivités qui selon les situations locales, peuvent être source de conflits.

Certaines Régions demandent qu'un état des lieux précis soit fait préalablement au transfert de compétences pour ne pas avoir à assumer la situation de dégradation de l'état de la faune et de la flore dans le réseau Natura 2000 depuis sa création.

2.3.4 La crainte d'une gestion politique

De nombreux interlocuteurs de la mission, de toutes origines, ont exprimé leur crainte que la décentralisation conduise à passer d'une gestion administrative à une gestion politique du réseau Natura 2000 avec un risque de grande disparité et une mise en œuvre par à-coups.

Des exemples de réorientations rapides et drastiques des politiques régionales ont été cités à la mission avec des conséquences concrètes sur les moyens affectés à la biodiversité ou au financement des structures associatives de protection de l'environnement. A la lumière de ces expériences passées, les services déconcentrés de l'État et les organismes spécialisés dans la gestion de l'environnement constatent que l'intérêt accordé à Natura 2000 par l'exécutif régional sera susceptible de varier dans le temps en fonction des priorités respectives des différentes mandatures, ce qui constitue un point de fragilité vis-à-vis de la pérennité des engagements pris par la France.

Les acteurs s'accordent à penser que l'équilibre entre la protection de la nature et les activités économiques sera plus difficile à maintenir dans les sites Natura 2000 après le retrait de l'État qui a

déjà des difficultés à ce sujet⁵¹. En effet, dans le dispositif actuel où l'État pilote et une collectivité (ou à défaut l'État) préside le COPIL, lorsque des élus locaux poussent des projets économiques sur un site Natura 2000, l'État arbitre avec indépendance si un consensus ne se dégage pas. Des structures gestionnaires de sites ont indiqué que dans certaines régions la proximité de l'exécutif régional avec certains intérêts (monde agricole, extracteurs de granulats, chasseurs, etc.) faisait craindre un déplacement du curseur. De ce fait, la politique Natura 2000 risque d'être fragilisée par une approche politisée des conflits d'usages dans les espaces naturels.

2.4 Le périmètre de la décentralisation est discuté

Lors de ses entretiens la mission a recueilli de nombreuses observations sur le périmètre de la décentralisation tel que prévu par le projet de loi « 3DS » présenté par le gouvernement.

Les débats parlementaires ayant confirmé les termes du projet de loi, ces observations et les propositions qui en découlent, pourront être considérées à l'occasion d'un bilan de la mise en œuvre qui serait à faire quelques années après la décentralisation de Natura 2000.

2.4.1 L'échelon régional ne va pas de soi

Une partie des interlocuteurs de la mission à l'échelon national s'interroge sur la pertinence de décentraliser la gestion de Natura 2000 aux Régions en raison de leur positionnement et de leur taille qui peuvent constituer une contrainte pour mener et suivre des actions de proximité sur le terrain. Il en est de même pour une partie des interlocuteurs rencontrés sur le terrain pour qui l'échelon régional doit planifier et être stratège, mais pas être un acteur opérationnel de terrain. Ils considèrent que la notion de chef de filât des Régions en matière de biodiversité reste floue et peu opérationnelle.

Selon eux, les partenariats fonctionnent mal entre les Régions et les autres échelons de collectivités territoriales. La Région veut se positionner en leader sans légitimité et sans capacité juridique et financière notamment vis-à-vis des conseils départementaux. Les marges de progrès leurs semblent limitées pour des raisons fortes (politiques, fiscales, ...). Ils pensent que les collectivités locales ne seront pas plus allantes pour prendre en charge la gestion de sites Natura 2000 après la décentralisation, car une collectivité ne veut pas être pilotée par une autre.

Pour de nombreux acteurs, la décentralisation paradoxalement va créer de l'éloignement par rapport au terrain. Alors que la région est un échelon de planification et de pilotage, on lui confie une responsabilité de gestion qui, aujourd'hui, est principalement exercée par les services départementaux de l'État. N'étant pas présente à ce niveau sauf via des « Maisons de la Région », non directement opérationnelles, la Région ne serait pas en capacité de déployer des équipes sur le terrain. Les élus régionaux rencontrés estiment quant à eux que la Région est le bon échelon pour les aires protégées. C'est un échelon d'action non directement confronté aux contraintes électorales, capable de prise de hauteur sur une situation et qui tient compte des difficultés de terrain.

⁵¹ En atteste par exemple l'arrêt du Conseil d'Etat n° 437613 du 15 novembre 2021 qui, sur la requête de France Nature Environnement, enjoint l'Etat à prendre des mesures réglementaires pour encadrer voire interdire l'usage des pesticides dans les zones Natura 2000, au motif que les dispositions réglementaires en vigueur ne permettent pas de garantir que l'utilisation de pesticides sera systématiquement encadrée voire interdite dans ces zones sur le fondement du document d'objectifs, de la charte Natura 2000 voire des contrats Natura 2000.

Pour certains, les conseils départementaux qui ont une plus grande expérience en matière d'aires protégées, la proximité et les ressources, auraient été mieux adaptés. Les conseils départementaux rencontrés par la mission découvraient le projet de décentralisation pour certains ou n'avaient pas de positionnement sur le sujet. L'hypothèse d'une décentralisation aux Départements n'est pas consensuelle parmi ceux rencontrés par la mission⁵². Lors de l'examen du projet de loi « 3DS » à l'Assemblée nationale, un amendement proposant de confier la gestion des sites exclusivement terrestres au département ou, en cas de refus de ce dernier, à la région, ou, en Corse, à la collectivité de Corse, a été rejeté.⁵³

La plupart des gestionnaires de sites estime que la décentralisation vers les Régions est préférable à celle vers les Départements, car il y a une très grande disparité entre ces derniers. Selon eux, la décentralisation aux Régions devrait améliorer l'insertion de la politique Natura 2000 dans les documents de planification régionale (SRADDET, SRCE...).

La mission considère donc qu'il n'y a pas de raison majeure pour ne pas confier aux conseils régionaux la gestion des sites Natura 2000 dès lors que le principe de sa décentralisation est décidé.

2.4.2 La décentralisation partielle ne fait pas consensus

La décentralisation partielle telle que prévue par le projet de loi « 3DS » ne recueille pas l'adhésion de la plupart des interlocuteurs de la mission. Pour eux, la rédaction de l'article 13 de la loi « 3DS » crée de la confusion pour une compétence que l'État n'aura plus techniquement et juridiquement la capacité à assumer. Ils considèrent que transférer la compétence de gestion des sites, mais pas la responsabilité quant à l'atteinte des résultats de bon état de conservation, est une « fausse décentralisation ».

De nombreux interlocuteurs, tant dans les services de l'État que dans les Régions, considèrent qu'à partir du moment où l'on décide de décentraliser, les collectivités devraient prendre la totalité de la compétence et en assumer toute la responsabilité devant les tribunaux et la Cour de justice des communautés européennes s'il y a infraction aux directives. A minima, il leur semble opportun de transférer aussi aux régions la gestion des sites mixtes et de leur confier l'instruction des études d'incidences et la gestion budgétaire.

Les services de l'État, et plus particulièrement le corps préfectoral, redoutent de devoir toujours assumer la responsabilité de cette politique, alors qu'ils n'en auront plus les moyens. Cette crainte est fondée sur l'expérience d'autres politiques décentralisées au cours de ces dernières années. Pour eux,

⁵² Un président de conseil départemental a indiqué à la mission que l'échelon régional ne manquait pas de sens pour la gestion de Natura 2000 qui ne figure pas dans ses préoccupations. Les services d'un autre conseil départemental voient une forme de cohérence à la décentralisation puisque le conseil régional est l'autorité de gestion du FEADER. A l'inverse, d'autres conseils départementaux estiment que la décentralisation de Natura 2000 devrait être consentie aux Départements ; la coordination seule étant confiée aux Régions. En effet, les EPCI qui prennent en charge les sites Natura 2000 ont plus l'habitude de travailler avec les conseils départementaux qu'avec la Région.

⁵³ Lors de l'examen du projet de loi « 3DS » à l'Assemblée nationale un autre amendement visait à rétablir la consultation des Départements, gestionnaires des espaces naturels sensibles, par les Régions quand elles proposent l'inscription ou la modification d'une zone spéciale de conservation ou un projet de désignation d'une zone de protection spéciale. Cet amendement a été rejeté, le rapporteur considérant que la consultation des départements ne se justifie pas dès lors qu'ils ne détiennent pas de compétence en matière de gestion des sites.

décentraliser est un choix politique. Il faut aller jusqu'au bout et ne pas rester au milieu du gué en acceptant l'hétérogénéité des politiques territoriales, comme c'est le cas dans d'autres domaines.

De leur côté, les Régions préféreraient assurer l'ensemble des compétences, car un transfert partiel manque de lisibilité et créera, selon elles, de la confusion dans la mise en œuvre et dans les responsabilités.

2.4.3 Les sites mixtes majoritairement terrestres pourraient être inclus dans le périmètre décentralisé

L'article 13 du projet de loi « 3DS » modifie les compétences d'autorité administrative respectives des préfets et des présidents de conseil régional pour les sites exclusivement terrestres qui représentent 87,5% du total des sites Natura 2000. En revanche, la gestion des sites Natura 2000 marins ou des sites mixtes⁵⁴, avec une partie terrestre et une partie maritime, restera sous la responsabilité des préfets et des services déconcentrés de l'État.

Dans les 5 régions qui ne comptent que des sites terrestres, la décentralisation portera sur l'ensemble du réseau. Dans les 8 autres régions qui ont des sites avec une composante marine, la gestion du réseau sera partagée entre la Région et l'État.

S'il y a consensus pour que la gestion des 91 sites exclusivement maritimes et des 66 sites majoritairement marins reste du ressort de l'État, tel n'est pas le cas pour la séparation opérée par l'article 13 de la loi « 3DS » entre les sites exclusivement terrestres et les sites majoritairement terrestres. Ces sites, actuellement au nombre de 63, sont minoritaires parmi les 220 sites non exclusivement terrestres qui resteront gérés par l'État.

L'ensemble des interlocuteurs de la mission considère que cette distinction est techniquement non pertinente et va créer des situations complexes sur le terrain. Ils rappellent que le ministère de la Transition écologique a publié, en juin 2019, un guide relatif à la gestion des sites Natura 2000 majoritairement terrestres, ce qui démontre que les sites Natura 2000 exclusivement terrestres et les sites Natura 2000 mixtes à majorité terrestre sont gérés selon les mêmes modalités, que ce soit en termes de gouvernance ou de mise en œuvre des documents d'objectifs.

Les Régions souhaitent que le périmètre transféré soit étendu aux sites majoritairement terrestres afin de donner plus de lisibilité et de cohérence au dispositif. Elles sont intervenues en ce sens en amont des débats parlementaires, sans obtenir gain de cause⁵⁵. Cette demande est partagée par plusieurs préfets et services déconcentrés de l'État afin que les collectivités ou autres opérateurs qui animent les deux types de sites, n'aient qu'un seul interlocuteur. Les gestionnaires de sites et les spécialistes de la biodiversité souhaitent clairement conserver une gestion intégrée des sites mixtes⁵⁶.

⁵⁴ Les sites mixtes sont caractérisés par le pourcentage de surface maritime et terrestre et pas par la distance à la côte. Ce pourcentage figure dans le formulaire standard de données (§ 2.3) de présentation du site transmis à la Commission européenne pour caractériser le site. La distinction des sites majoritairement terrestre peut donc être faite sans ambiguïté.

⁵⁵ En amont de l'examen du projet de loi 3DS au Sénat puis à l'Assemblée nationale, Régions de France a suscité un amendement qui visait à étendre le transfert aux sites mixtes, en réponse à la demande formulée par certaines régions disposant d'une façade maritime. Cet amendement a été déclaré irrecevable en vertu de l'article 98, alinéa 5, du règlement de l'Assemblée.

⁵⁶ Lors de l'examen du projet de loi 3DS par l'Assemblée nationale plusieurs amendements ont été déposés pour étendre le transfert aux sites mixtes en réponse à une problématique soulevée par la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France et Réserves naturelles de France.

Le transfert de la gestion de ces sites majoritairement terrestres aux Régions ne semble pas remettre en cause la compétence du préfet maritime car ses prérogatives régaliennes, essentiellement en matière de police, resteraient entières dès lors que la partie maritime du site serait concernée⁵⁷. De plus, dans la plupart des cas, les sites majoritairement terrestres auraient une partie marine située à moins de 1 mile de la côte.

2.4.4 Le périmètre décentralisé pourrait inclure la désignation des sites dont la gestion est transférée

Dans le cadre des deux directives « habitats » et « oiseaux », le projet de désignation d'un site Natura 2000 est établi par le préfet compétent qui soumet pour avis le projet de périmètre du site aux communes et EPCI concernés (article L. 414-1 du code de l'environnement)⁵⁸. L'autorité administrative ne peut s'écarter des avis motivés rendus à l'issue de cette consultation que par une décision motivée. La désignation formelle des sites se traduit par un arrêté du ministère chargé de l'environnement et une notification à la Commission européenne.

Après la phase d'extension, le réseau Natura 2000 français est en cours d'achèvement avec la levée des dernières insuffisances terrestres et marines, après la création de nouveaux sites en mer, en 2017 et 2018, et l'apport de quelques compléments aux sites existants du réseau terrestre. Des ajustements de périmètres peuvent également être apportés pour prendre en compte de nouvelles connaissances, assurer une reconfiguration dans le but de faciliter la gestion des sites ou adapter au mieux le réseau à la prise en compte des enjeux écologiques locaux. L'année 2020 a ainsi vu la publication de 71 arrêtés de modification. Il est souhaitable qu'avant le transfert aux Régions, toutes les modifications de périmètres figurant dans des DOCOB aient été traitées.

L'option d'une décentralisation des fonctions d'instruction, d'évaluation et de notification de la désignation à la Commission européenne des sites Natura 2000 a été écartée au motif que la désignation des sites implique de pouvoir apprécier la suffisance et la cohérence du réseau pour chaque type d'habitat et chaque espèce à l'échelle biogéographique au sein du territoire national, ce qui implique une fonction de coordination et de garant à ce titre à un niveau supra régional. De plus, il faut être en mesure de pouvoir répondre en cas de demande explicite de la Commission européenne pour compléter le réseau au regard des enjeux liés aux espèces et habitats. Ne pas le faire peut exposer à un contentieux⁵⁹.

Si la désignation des sites restera de la compétence de l'État, l'article 13 du projet de loi «3DS » prévoit que le conseil régional sera également consulté avant notification par l'État à la Commission euro-

⁵⁷ Les compétences sur l'espace maritime sont partagées entre le préfet maritime, le préfet de région et le préfet de département. Le préfet maritime est investi d'un pouvoir de police générale et a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État en mer. Le préfet de région a autorité sur les administrations intervenant en mer notamment la direction interrégionale de la mer (DIRM). Le préfet de département a autorité sur les directions départementales des territoires et de la mer qui mettent en œuvre certaines compétences maritimes : contrôle des pêches et police de la navigation, extraction et dragage de matériaux, police de l'environnement en mer, gestion du domaine public maritime dont l'octroi de concessions de cultures marines, application de la loi littoral...

⁵⁸ La désignation est effectuée par le ou les préfets de département lorsque le site s'étend exclusivement sur des espaces terrestres.

⁵⁹ Le contentieux relatif à l'état de conservation de la tourterelle des bois porte notamment sur l'absence de désignation de sites Natura 2000 au titre de cette espèce.

peenne de toute proposition de création ou de modification de périmètre d'un site Natura 2000 exclusivement terrestre⁶⁰. Lors de la première lecture au Sénat, l'article 13 avait été modifié pour permettre au conseil régional de proposer à l'État de nouveaux sites exclusivement terrestres, comme cela se pratique en Italie. Cette disposition n'a finalement pas été maintenue dans la version finale après examen à l'Assemblée nationale.

Le fait que l'État puisse désigner de nouveaux sites, sans nécessairement suivre l'avis de la Région, et laisse ensuite les conseils régionaux trouver les moyens pour en assurer la gestion pose une question de principe. Les Régions craignent une relance de la désignation des sites terrestres par l'État, sous l'impulsion de la Commission européenne, alors qu'elles n'auront pas de moyens supplémentaires pour gérer cette extension du réseau. Les conseils régionaux souhaiteraient que la désignation (et la modification) des sites dont la gestion est transférée leur soit également confiée.

La mission est sensible au fait que le périmètre décentralisé puisse, au moins en théorie, augmenter sans que des moyens supplémentaires soient attribués. Cette situation est fréquente dans les décentralisations, mais la question de principe peut s'apprécier différemment selon que l'évolution du périmètre est subie (exemple du RSA) ou imposée par un tiers, ce qui sera le cas pour Natura 2000. La mission préconise donc de prévoir dans le décret d'application de l'article 13 la réévaluation des moyens transférés si le nombre de sites à gérer par une Région devait augmenter de plus de 5% par rapport à la situation de référence. Cette disposition qui ne devrait pas avoir à s'appliquer en pratique, serait de nature à rassurer les élus régionaux.

Tant que la compétence de désignation reste à l'État, l'instruction des demandes de création de nouveaux sites ou de modifications sur des sites existants devrait être concentrée à la DREAL, compte tenu de l'évolution de l'expertise disponible, même si le préfet de département reste l'autorité officiellement en charge de proposer le projet de périmètre.

Des mesures de simplification et de déconcentration des modifications de périmètre sont par ailleurs demandées par les services de l'État.

2.4.5 L'instruction des évaluations d'incidence de certains plans, projets et programmes restera une mission de l'État

Afin d'assurer la protection des espaces et des espèces et prévenir les impacts susceptibles de les affecter, un régime d'évaluation d'incidence est organisé par l'article L. 414-4 du code de l'environnement conformément à l'article 6 de la directive « Habitats »⁶¹. Il a pour objet de vérifier la compatibilité d'un « *document de planification, programme ou projet d'activités, de travaux d'aménagements, d'installation, de manifestations ou d'interventions dans le milieu naturel* », avec les objectifs de conservation des sites.

60 Article 13 I. – Le code de l'environnement est ainsi modifié : 1° L'article L. 414-1 est ainsi modifié : a) Le III est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Pour les sites exclusivement terrestres, l'avis du conseil régional ou, en Corse, de la collectivité de Corse est ajouté aux consultations prévues aux premier et deuxième alinéas du présent III. »

61 Le paragraphe 2 de l'article 6 de la directive constitue une mesure générale d'engagement des États visant à préserver les habitats et les espèces au sein des zones spéciales de conservation. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 6 précisent les modalités de l'évaluation appropriée des incidences des plans ou projets susceptibles d'affecter l'état de conservation de ces zones. L'article 7 aligne sur un plan formel les obligations de ces trois paragraphes aux sites relevant de la directive oiseaux afin d'harmoniser les engagements et la procédure d'évaluation des incidences pour l'ensemble des sites du réseau Natura 2000.

Le régime d'évaluation des incidences est l'unique aspect contraignant de la mise en œuvre de Natura 2000 en France⁶². La production d'une évaluation des incidences Natura 2000 est obligatoire pour tout plan, programme, projet ou activité figurant sur des listes fixées par arrêtés de l'autorité compétente aux échelles nationale, départementale et de la façade maritime⁶³. Le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 est établi, s'il s'agit d'un document de planification, par la personne publique responsable de son élaboration, s'il s'agit d'un programme, d'un projet ou d'une intervention, par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire, enfin, s'il s'agit d'une manifestation, par l'organisateur⁶⁴.

Les évaluations des incidences Natura 2000 (EIN) sont souvent adossées à des régimes administratifs d'autorisation, d'approbation ou de déclaration au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 (autorisation environnementale, installations classées pour la protection de l'environnement, défrichement...). Le service de l'État en charge de l'instruction de la procédure à laquelle se rattache l'EIN, reçoit et instruit l'EIN. Il apprécie si l'évaluation des incidences est proportionnée à la nature et à l'importance des activités, aux enjeux de conservation et à l'existence ou non d'incidences potentielles.

Il paraît souhaitable d'améliorer le dispositif des évaluations d'Incidence Natura 2000 en actualisant régulièrement les listes d'items relevant de cette procédure et en mettant en place un système d'information pour assurer le suivi et le rapportage de ces évaluations.

Les services instructeurs peuvent être la DREAL (service en charge de la biodiversité, unités départementales...), les DDT(M), mais également les services des préfectures, des mairies ou encore des collectivités territoriales⁶⁵. En revanche, l'expertise dans ce domaine (formateurs, suivi et élaboration des textes applicables, contribution pour élaborer les avis sur certains dossiers) se situe au sein du service de la DREAL en charge des contributions relatives à la faune/flore et de l'instruction des dérogations

⁶² Il est difficile d'évaluer l'efficacité du régime d'évaluation des incidences en l'absence de base de données nationale sur le nombre d'évaluations réalisées et leur répartition géographique ou thématique. L'outil semble plus efficace pour la prise en compte de Natura 2000 dans les projets d'envergure que pour éviter la dégradation diffuse due à la multiplication des projets moins impactant faute de prise en compte des effets cumulés.

⁶³ Les documents de planification, programmes ou projets ainsi que les manifestations ou interventions soumis à un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 ne font l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 que s'ils figurent soit sur une liste nationale établie par décret en Conseil d'Etat, soit sur une liste locale, complémentaire de la liste nationale, arrêtée par l'autorité administrative compétente. Les autres documents peuvent être soumis à évaluation des incidences s'ils figurent sur une liste locale arrêtée par l'autorité administrative compétente parmi ceux figurant sur une liste nationale de référence établie par décret en Conseil d'Etat. Tout document de planification, programme ou projet ainsi que manifestation ou intervention susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 et qui ne figure pas sur les listes précédentes fait l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 sur décision motivée de l'autorité administrative.

⁶⁴ L'article R.414-23 du Code de l'environnement précise le contenu du dossier d'évaluation des incidences établi par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage, au titre de Natura 2000. L'évaluation présente successivement : une description du programme ou du projet, accompagnée d'une carte de situation du programme ou du projet par rapport au site Natura 2000 ou au réseau des sites Natura 2000 retenus pour l'évaluation ; une analyse de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces pour lesquels le ou les sites concernés ont été désignés et les objectifs de conservation identifiés dans les documents d'objectifs établis pour ces sites ; une analyse démontrant si le programme ou projet seul ou, le cas échéant, en conjugaison avec d'autres programmes ou projets, a ou non des effets directs ou indirects, temporaires ou permanents, sur l'état de conservation des habitats et des espèces pour lesquels les sites ont été désignés ; les mesures envisagées, le cas échéant, par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer ou réduire les conséquences dommageables du programme ou projet sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces du ou des sites concernés, pendant ou après sa réalisation, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes ; une conclusion sur l'atteinte portée ou non par le projet ou le programme à l'intégrité du site Natura 2000.

⁶⁵ Les animateurs des sites Natura 2000 sont très régulièrement consultés pour les évaluations d'incidences. Leur rôle n'est pas de réaliser l'étude ou de formuler un avis, mais plutôt de fournir des données et d'expliquer les objectifs de conservation des espèces et habitats du site. Dans les faits leur rôle peut aller au-delà par exemple pour les manifestations sportives, les travaux agricoles ou les petits travaux d'aménagement. Leur rôle est moins fort sur les grands projets où les bureaux d'études sont très présents.

espèces protégées sur les projets présentés. Cette organisation permet une cohérence de la contribution sur des sujets proches et de la déclinaison de la séquence éviter/réduire/compenser (ERC).

Si un conseil régional s'affirme prêt à assumer l'instruction des évaluations d'incidence, les autres considèrent que ces missions régaliennes doivent demeurer du ressort de l'État. La décentralisation de cette compétence, non demandée par les Régions, n'aurait de sens que si l'on décentralisait en parallèle les autorisations administratives liées, sinon elle serait source de complexification. En outre, ce volet est objet de contentieux en droit national. Il est également risqué du point de vue du contentieux communautaire⁶⁶, car s'agissant du seul volet contraignant de Natura 2000, il est particulièrement surveillé par la Commission européenne⁶⁷. Pour éviter les problèmes d'appréciation notamment sur les dérogations prévues à l'article 6.3 de la directive Habitats, qui permet des dérogations au nom d'intérêts publics essentiels, il paraît plus sage de laisser l'échelon central de l'État se prononcer sur ce qu'est un 'intérêt public essentiel' afin d'éviter des approches incohérentes d'une région à une autre.

Rien ne semble donc conduire à remettre en cause le principe que l'État continue à assurer l'instruction de l'évaluation des incidences des projets, travaux, aménagements, sur les enjeux de conservation des sites Natura 2000 et le contrôle de la réalisation des projets autorisés.

Cependant, les responsables comme les agents des DDT(M) considèrent qu'ils ne pourront plus assurer cette mission avec pertinence faute de moyens et de connaissance des sites, donc de compétence technique. L'appréciation des études d'incidence risque donc de devenir assez théorique. En effet, les DDT(M) accompagnent souvent très en amont les pétitionnaires pour monter les projets, optimiser les choix en fonction des incidences et améliorer les projets en fonction des objectifs des DOCOB. N'ayant plus la connaissance des DOCOB, les DDT(M) ne pourront plus conduire avec la même capacité d'anticipation une politique préventive et éviter des projets à fortes incidences. De plus, l'animation Natura 2000 organisée et financée par l'État permet à ce dernier de bénéficier de l'expertise des animateurs qui sont sur le terrain pour apprécier les impacts possibles d'un projet sur le territoire d'un site Natura 2000. Cette expertise de proximité ne sera plus aussi facilement mobilisable dans le futur puisque les structures d'animation seront en relation avec le conseil régional.

De manière plus générale, la réduction des capacités d'expertise des services de l'État à l'échelon départemental nécessitera que soit menée une réflexion au sein de chaque région entre DREAL-DDT(M) et OFB afin d'organiser au mieux l'expertise disponible : concentration à la DREAL ou mutualisation en inter départements et/ou recours accru aux services de terrain de l'OFB.

Au final, il est à craindre que le coût global pour les pouvoirs publics en termes de ressources humaines soit en augmentation, au-delà même de la période de transition, compte tenu de la nécessité pour les Régions de monter en compétence et pour l'État d'en conserver un minimum pour assurer notamment cette mission régaliennne non décentralisée.

2.5 Le nouveau dispositif doit être organisé sans tarder

⁶⁶ La France a déjà été condamnée par la CJUE (arrêt du 4 mars 2010- Affaire C-241/08) pour manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive 92/43/CEE, en exemptant systématiquement de la procédure d'évaluation des incidences sur le site les travaux, les ouvrages et aménagements prévus par les contrats Natura 2000, et en exemptant systématiquement de cette procédure les programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis à un régime déclaratif.

⁶⁷ Si l'évaluation des incidences Natura 2000 conclut à un effet significatif sur un ou plusieurs sites Natura 2000 d'un document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention, l'avis préalable de la Commission européenne est requis pour l'autoriser, l'approuver ou s'y opposer.

Le transfert de la compétence de gestion des sites doit être organisé au plus vite dès l'adoption de l'article 13 de la loi « 3DS ». En effet, il reste moins d'une année pour que le transfert soit opérationnel au 1^{er} janvier 2023. La plupart des interlocuteurs de la mission ont insisté pour avoir au plus vite de la visibilité sur le calendrier précis de décentralisation afin d'éviter le risque de délaissement du suivi des sites Natura 2000.

2.5.1 Engager la concertation locale pour faciliter le transfert de compétence

Les conseils régionaux connaissent mal Natura 2000. Ils sont invités aux COPIL, mais n'y assistent généralement pas. De plus, ils n'ont pas l'expérience de la gestion à ce niveau de détail et reconnaissent leur éloignement du terrain.

La mission a pu constater que les conseils régionaux n'ont pas encore anticipé l'organisation détaillée de la prise de compétence de gestion des sites Natura 2000. Au moment où la mission a mené ses entretiens, aucun échange formel n'avait été organisé localement entre l'État et le conseil régional sur le sujet. De leur côté, les gestionnaires de sites Natura 2000 rencontrés par la mission n'ont, sauf rare exception, pas encore eu l'occasion d'avoir un échange avec le conseil régional dont ils relèvent sur la manière dont celui-ci compte prendre en charge le réseau Natura 2000 terrestre. Ils regrettent cet attentisme.

Il convient donc de mettre en place, dès que possible, dans chaque région, une instance conjointe entre les services de l'État et ceux de la Région. Elle sera chargée de préparer sur le plan technique le transfert de la fonction d'autorité administrative au président du conseil régional ou, en Corse, au président de la collectivité de Corse, en lieu et place du préfet compétent pour la constitution des COPIL, l'approbation des DOCOB et, à défaut de collectivité territoriale volontaire, la présidence du COPIL, l'élaboration, l'animation et le suivi de la mise en œuvre du DOCOB par substitution. Pour reprendre l'expression d'un haut responsable de région, il s'agit de « *savoir un peu mieux où l'on en est, où l'on va et comment on y arrive* ».

Cette instance aura notamment à faire le point sur :

- La situation des comités de pilotage (COPIL) qui sont les organes officiels de concertation pour la gestion des sites et dont la désignation relèvera désormais du président du conseil régional, sauf cas particuliers à préciser (sites militaires, sites relevant de dispositions particulières comme les cœurs de parcs nationaux). La participation d'un représentant de l'État aux COPIL devra être évoquée⁶⁸ ;
- Les besoins de renouvellement des présidents de COPIL⁶⁹ puisqu'à défaut de candidature d'une collectivité, la présidence du COPIL devra être assurée par le conseil régional ;
- Les conventions de partenariat et de financement signées entre les services de l'État et les

68 Actuellement les représentants de l'État (DREAL, DDTM) siègent à titre consultatif au sein du comité de pilotage. Ils accompagnent les membres du comité de pilotage au cours des différentes étapes d'élaboration du document d'objectifs et lors du suivi de sa mise en œuvre, en mobilisant leur expertise technique et en les alertant de manière régulière sur les insuffisances éventuellement relevées lors de la préparation du document d'objectifs ou de sa mise en œuvre au regard des objectifs de conservation des habitats naturels et des populations des espèces qui justifient la désignation du site Natura 2000.

69 Les représentants des collectivités territoriales membres du COPIL désignent parmi eux, pour 3 ans, le président du COPIL.

collectivités maître d'ouvrage des sites transférés et qui devront être reprises par la Région⁷⁰ ;

- Les DOCOB en cours d'élaboration sous maîtrise d'ouvrage d'une collectivité ou directement de l'État⁷¹, ainsi que ceux qui sont à réviser⁷² ;
- L'animation des sites notamment ceux dont l'État porte l'animation du DOCOB pour lesquels le conseil régional devra procéder à la sélection d'un organisme extérieur dans le cadre d'une mise en concurrence⁷³ ;
- L'évaluation précise des besoins de compétences dont le conseil régional devrait se doter pour assumer ces missions.

La charge directe de gestion qui va incomber aux conseils régionaux sera d'autant plus lourde que le nombre de sites et la part des COPIL directement portés par l'État sont élevés. Comme le montre le tableau ci-dessous la charge sera particulièrement lourde pour certaines régions telles que la Nouvelle-Aquitaine, le Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes.

Tableau 3 : Part de portage des COPIL par une collectivité volontaire ou à défaut par l'État

Région	Nb de sites COPIL portés par l'Etat	Nb de sites COPIL portés par une collectivité	% sites portés par l'Etat
Auvergne-Rhône-Alpes	75	163	32%
Bourgogne-Franche-Comté	11	86	11%
Bretagne	28	35	44%
Centre-Val de Loire	32	24	57%
Corse	26	64	29%
Grand Est	93	112	45%
Hauts-de-France	21	54	28%
Ile-de-France	9	26	26%
Normandie	46	39	54%
Nouvelle-Aquitaine	153	85	64%
Occitanie	53	160	25%
Pays de la Loire	39	7	85%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	15	83	15%
Total	601	938	39%

Source : SIN2 sur 1539 COPIL renseignés (mer + terre)

70 Dès lors que la maîtrise d'ouvrage d'un site est transférée à une collectivité territoriale ou un groupement de telles collectivités (plus de 60% des sites), une convention définit les modalités de mise en œuvre de la rédaction du DOCOB ou de l'animation du site. Elle précise notamment la définition des actions prévues et le partage entre actions réalisées en régie et actions sous-traitées, ainsi que les moyens financiers nécessaires.

71 Le DOCOB élaboré par la collectivité porteuse doit être validé par le COPIL puis approuvé par le préfet. A défaut de candidature d'une collectivité, l'élaboration du DOCOB et l'animation nécessaire à sa mise en œuvre sont assurées par l'Etat (préfet, pouvant être représenté par la DDT(M)...). A partir de 2023, le président du conseil régional se substituera au préfet. Il devra également apprécier le besoin de réviser certains DOCOB et initier cette révision.

72 La durée de validité des DOCOB n'est pas prévue réglementairement. Comme pour tout plan de gestion, et à des intervalles dépendant des enjeux et de l'évolution de l'état de conservation des espèces et habitats du site, une révision périodique est nécessaire. Le manque de révision périodique des DOCOB qui ne permet pas de s'adapter à l'évolution des statuts de conservation a été pointé par la Cour des comptes européenne. Un certain nombre de DOCOB a d'ores et déjà été actualisé, mais cet effort de mise à jour des DOCOB, soit au travers de leur actualisation via l'animation, soit au travers d'une démarche de révision, va devoir être poursuivi afin d'adapter les objectifs en fonction des résultats de l'évaluation de l'état de conservation des habitats et des espèces.

73 86 % des sites disposent d'un animateur (données MTE 2020). L'animation occupe en moyenne un peu moins d'un mi-temps par site, ce ratio étant variable selon la taille et les enjeux des sites. Les animateurs sont des agents de collectivités locales, des associations (25%) et les services de l'État (14 %). Les conservatoires d'espaces naturels, les gestionnaires de réserves naturelles et les parcs naturels régionaux animent environ 40 % des sites.

Selon plusieurs conseils régionaux, la capacité des élus régionaux à s'impliquer pour présider les COPIL, par délégation du Président du conseil régional, faute de collectivité volontaire, n'est pas garantie. Pour eux, le nombre d'élus régionaux est structurellement trop faible pour permettre matériellement de garantir que chaque COPIL présidé aujourd'hui par un représentant de l'État, pourra l'être demain par un élu régional motivé. Il semble donc opportun d'adapter les textes pour prévoir que la présidence d'un COPIL est assurée par un conseiller régional désigné par son assemblée et que celui-ci dispose d'un suppléant, car à la différence du préfet un élu ne peut pas se faire représenter.

Enfin, les gestionnaires de sites ont soulevé la question de la gestion des sites interrégionaux. Le décret d'application de l'article 13 devra prévoir la désignation d'une région coordinatrice qui pourrait être celle qui accueille la plus grande part de la superficie du site Natura 2000.

2.5.2 La demande d'une gouvernance renouvelée

Tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales, de nombreux interlocuteurs de la mission souhaitent que l'État fixe un cadre par voie réglementaire pour l'exercice de la mission décentralisée.

La décentralisation est l'occasion de repenser le dispositif de gouvernance de Natura 2000 aux échelons national et régional. La mise en place d'une gouvernance adaptée devrait intervenir rapidement afin d'assurer le suivi de la période de transition.

A l'échelon national, la gouvernance d'ensemble de Natura 2000 n'est pas considérée comme satisfaisante depuis que le comité Natura 2000 a été intégré dans le Comité national de la biodiversité. Un dispositif de gouvernance spécifique à Natura 2000 est à mettre en place compte tenu des rôles partagés entre l'État et les Régions.

A l'échelon régional, un dispositif de gouvernance conjoint entre l'État et le conseil régional est à mettre en place. Il tiendra à jour un tableau de bord des principaux indicateurs permettant le suivi de la gestion de l'ensemble du réseau Natura 2000 (sites sous pilotage de la Région et de l'État).

Cette gouvernance État-Région pourrait associer les conseils départementaux pour coordonner les politiques respectives en matière de biodiversité (chef de filât et Natura 2000 pour la Région, espaces naturels sensibles dont une partie est en zone Natura 2000 pour les Départements). Lorsqu'elle a été créée, l'agence régionale de la biodiversité pourrait être mobilisée pour assurer une coordination du réseau des animateurs Natura 2000.

Enfin, il semble souhaitable qu'à l'échelon européen, les Régions soient associées selon des modalités à préciser à la préparation voire à la participation au Comité « Habitats »⁷⁴ et/ou au groupe d'experts sur les directives « Nature ». Le prochain programme d'action prioritaire que chaque État membre doit périodiquement transmettre à la Commission devra fait apparaître explicitement pour la France les rôles dévolus respectivement à l'État et aux Régions à l'échelle des différentes régions biogéographiques.

⁷⁴ Dans ce comité, les États membres votent notamment sur les listes communautaires de sites Natura 2000. L'Allemagne y serait représentée à la fois par le ministère fédéral de l'environnement et par le ministère de l'environnement d'un land représentant tous les länder.

2.5.3 Un dispositif d'appui technique est indispensable

L'animation des gestionnaires de sites Natura 2000 et le devenir des dispositifs d'appui technique assurés par les DREAL et/ou l'OFB est un enjeu important pour la pérennité du réseau.

Les animateurs de sites considèrent que le contrôle qualité assuré par les services déconcentrés de l'État est essentiel vis-à-vis de l'Union européenne. Certains spécialistes regrettent l'absence de mutualisation alors que les DOCOB reprennent des mesures conduites par ailleurs, avec des redondances et une perte d'intelligence faute de mise en commun. Ils souhaiteraient également une évaluation indépendante des DOCOB, ce que les CSRPN ne peuvent pas bien faire.

De manière générale, les acteurs impliqués dans la gestion des sites s'interrogent sur la manière dont les conseils régionaux vont assurer le soutien technique et méthodologique alors qu'ils n'ont pas d'expertise technique, pas de réseaux de connaissance, ni de réseau scientifique et technique. Il est donc indispensable de clarifier avant le transfert ce qui restera assuré par l'État ou l'OFB et ce qui sera pris en charge par les Régions directement ou via les agences régionales de la biodiversité ou d'autres acteurs. Le club qui réunit les Régions et l'OFB doit y travailler sans attendre.

Le centre de ressources Natura 2000 (<http://www.natura2000.fr>), coordonné par l'OFB, apporte un appui qui est apprécié par les opérateurs et animateurs techniques. Il devra être maintenu et ses moyens confortés, car il faut un investissement fort de qualification et de formation pour accompagner la transition. De manière plus générale, l'OFB doit organiser sa stratégie vis-à-vis des collectivités et se positionner en opérateur d'accompagnement de politiques décentralisées, ce qui reste à préciser. Comme cela est fait pour les réserves naturelles, l'animation du réseau Natura 2000, notamment à destination des élus, pourrait s'appuyer sur l'initiative conjointe des CEN, PNR et RNF qui gèrent déjà 45% des sites, en associant Régions de France et l'OFB à la démarche.

Le volet connaissance et suivi des espèces d'intérêt communautaires souffre d'un manque de moyens. Certains gestionnaires de sites estiment que l'on fait de l'animation sur des milieux qui ont évolué depuis 10 ou 15 ans sans que la connaissance ait été actualisée. Mais, selon l'un d'entre eux : « *Il est plus facile de mobiliser un COPIL pour créer un sentier que pour évaluer l'évolution d'une tourbière* ». Au-delà des moyens directement consacrés à la gestion, il serait donc souhaitable que les Régions consacrent des ressources à l'actualisation des connaissances sur les sites.

La décentralisation se fera bien s'il y a partage de la connaissance. Il faut conserver le système d'information Natura 2000 existant à l'échelon national qui est indispensable pour assurer le rapportage à l'Union européenne. Les conseils régionaux vont devoir s'organiser avec les DREAL pour récupérer les données brutes des DOCOB (couches SIG notamment) et piloter la vérification, le reformatage et la compilation de ces données dans la base régionale. En effet, l'ensemble des données produites lors de la révision des DOCOB permet d'actualiser la connaissance de l'état de conservation des habitats et des espèces.

L'administration de ce système d'information dédié à Natura 2000 doit continuer à être assurée par l'UMS Patrinat, qui apporte un appui technique indispensable. Son rôle et les moyens qui lui sont accordés sont à conforter afin qu'elle poursuive le travail d'amélioration de l'évaluation de l'état écologique au niveau des sites (amélioration des méthodes, formation des acteurs, animation, etc.).

De manière plus générale, la décentralisation partielle de Natura 2000 offre l'occasion de construire un outil mutualisé entre l'État et les Régions qui, au-delà des besoins directement liés à Natura 2000, pourrait concerner l'ensemble des aires protégées. Le schéma national de données sur la biodiversité, adopté début 2021, va devoir être adapté à la nouvelle donne en impliquant davantage les Régions

dans la gouvernance, condition nécessaire pour se doter de systèmes d'informations avec des référentiels communs.

L'OFB est l'acteur central de ce dispositif d'appui technique et de connaissance sur Natura 2000. L'État doit formaliser explicitement dans le contrat d'objectifs ce qui est attendu de l'établissement public tant à l'échelon central que sur les territoires, ainsi que les modalités du rendu compte des actions menées.

2.5.4 Les responsabilités respectives de l'État et des Régions sont à clarifier

La France, en tant qu'État membre, est garante vis-à-vis de l'Europe de l'atteinte du bon état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire. A cet effet, tous les six ans, un diagnostic global de l'état des espèces et des habitats visés, qu'ils soient dans ou en dehors du réseau des sites Natura 2000 est fourni par chaque État membre dans le cadre du « rapportage ». L'état de conservation est défini à l'échelle de chaque région biogéographique qui recoupe plusieurs régions administratives. Pour garantir l'atteinte dans un bon état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire à l'échelle des régions biogéographiques, l'accent doit être mis sur les mêmes priorités, ce qui rend nécessaire la coordination entre régions administratives partageant une même aire biogéographique.

Les bilans offrent jusqu'ici un tableau globalement négatif, avec, pour la France, seulement 20 % des habitats et 28 % des espèces dans un état favorable. Une programmation accrue de moyens serait donc nécessaire dans les années à venir pour la mise en œuvre de la politique Natura 2000 qui repose sur une approche contractuelle, ou à défaut des mesures de gestion plus contraignantes, ce qui peut poser des difficultés aux collectivités.

Les directives fixent des objectifs à atteindre, tout en laissant, dans une plus ou moins grande mesure, aux États membres la liberté de leur organisation. La Commission n'a de relations qu'avec l'État, à charge pour lui d'organiser des modalités de suivi permettant de garantir que les objectifs sont atteints. Peu lui chaut que la politique publique considérée soit confiée à l'État, aux collectivités, ou aux deux entités. La DG ENV de la Commission européenne organise cependant des 'dialogues Nature' avec chacun des pays membres, auxquels elle souhaite que soient associées les régions ou provinces qui sont en charge de Natura 2000.

Dans un dispositif où l'État et les Régions interviennent, il est indispensable de définir les responsabilités respectives en cas de mise en œuvre insuffisante de Natura 2000 et d'anticiper la gestion de contentieux qui seraient ouverts par la Commission européenne pour infraction aux objectifs des directives « oiseaux » ou « habitats »⁷⁵.

Les Régions seront en principe responsables sur l'ensemble du volet gestion pour les sites exclusivement terrestres et l'État pour les autres sites. Cependant, les Régions n'auront pas la pleine maîtrise de toutes les mesures prévues pour la mise en œuvre des DOCOB. Elles ne pourront pas modifier le périmètre des sites, instruire l'évaluation des incidences, arrêter la liste de travaux soumis à évaluation

⁷⁵ Le risque contentieux s'accroît avec un durcissement des attentes de la Commission sur le volet gestion de Natura 2000, ce qui conduit celle-ci à développer l'engagement de contentieux en l'absence d'objectifs suffisamment détaillés et quantifiés en matière de conservation. Cette tendance devrait s'accroître face au constat d'une érosion de la biodiversité au sein de l'UE qui incite la Commission à prévoir des objectifs chiffrés renforcés de restauration des habitats dégradés dans sa stratégie biodiversité 2020-2030, voire un cadre contraignant.

d'incidence⁷⁶, ni maîtriser les mesures agro-environnementales, principal levier de Natura 2000 qui relèvera de nouveau de l'État, ce qui est d'ailleurs considéré par certains interlocuteurs comme incohérent avec la décentralisation de Natura 2000. Enfin, les Régions n'auront pas la maîtrise de certains usages sensibles sur les zones Natura 2000 dont la régulation continuera à relever de l'État⁷⁷.

En cas de condamnation, la mise en œuvre d'une action récursoire est possible⁷⁸. S'il existe également dans plusieurs autres pays, ce dispositif n'a pas été mis en œuvre jusqu'à présent pour Natura 2000. En Allemagne, la procédure, complexe, est menée par le ministère fédéral de la justice et celui de l'économie, le ministère de l'environnement n'ayant qu'une activité de conseil dans le processus. En Italie, l'État peut théoriquement se substituer à une région pour pallier les insuffisances de celle-ci vis-à-vis de ses responsabilités (article 43 de la loi 234/2012). En Espagne, les autorités ont prévu un système dit de « répercussion de la responsabilité financière des sanctions financières de la Cour de Justice pour les violations du droit de l'UE qui proviennent d'entités infra-étatiques » (Communautés autonomes et municipalités, notamment) par un décret royal 515/2013 qui régleme les critères et la procédure pour déterminer et transmettre les responsabilités pour le non-respect du droit de l'Union européenne⁷⁹. Aux Pays-Bas, le dispositif d'action récursoire existe depuis mai 2012, à travers le *European Public Entities Compliance Act*, NERpe Act qui permet au ministère concerné du gouvernement central d'intervenir en cas de manquement d'entités publiques au droit européen⁸⁰. Le ministère peut alors exécuter l'obligation légale et recouvrer les frais via une somme forfaitaire, une pénalité ou encore le remboursement d'une subvention européenne. Ce dispositif n'aurait pas été jusqu'alors actionné par le gouvernement central, car les difficultés politiques que pourrait engendrer une telle action récursoire resteraient pour l'instant rédhibitoires.

En France, plusieurs facteurs viendront compliquer la mise en œuvre du dispositif d'action récursoire qui requiert de pouvoir déterminer clairement les responsabilités de chacun. Les rôles respectifs de l'État et des collectivités pour la conduite de la politique publique étant imbriqués et interdépendants, les collectivités auront beau jeu de rejeter leurs responsabilités dans le cadre de l'action récursoire au motif que l'État a gardé certaines compétences.

Cette situation ambiguë fait que de nombreux interlocuteurs préféreraient une décentralisation complète, afin de responsabiliser pleinement les collectivités et de garantir l'efficacité de l'action récursoire, l'État n'étant alors que l'interlocuteur institutionnel vis-à-vis de la Commission comme c'est le cas en Allemagne. Certaines Régions semblent partager cette position. Elles pourraient préférer exercer la totalité de la compétence et être pleinement responsables vis-à-vis de la Commission européenne, ce qui supposerait d'être en mesure d'établir un état des lieux de l'état de conservation de chaque site (au moment du transfert) sur la base de critères partagés d'appréciation du bon état écologique, pour bien établir les responsabilités en cas de contentieux ultérieurs. Cependant, il pourra

⁷⁶ L'article L414 prévoit qu'une liste locale des documents de planification, programmes ou projets ainsi que des manifestations ou interventions concernés est arrêtée par l'autorité administrative compétente au regard des objectifs de conservation des sites Natura 2000 figurant dans les documents d'objectifs.

⁷⁷ Outre la désignation complémentaire de sites pour les aires marines, les risques de manquements de la France portent sur le contentieux par rapport à la chasse traditionnelle (exemple : chasse à la glu), la gestion des grands carnivores (loup) en raison de l'utilisation large du dispositif de dérogation, l'impact des éoliennes sur les oiseaux et les chauves-souris, l'exploitation forestière qui pourrait aussi poser des problèmes.

⁷⁸ L'action récursoire a été introduite par la loi NOTRe et devrait être utilisée pour la première fois en France pour donner suite à l'arrêt de la CJUE du 24 octobre 2019 sur la qualité de l'air. Elle intervient une fois le manquement constaté par la Commission et non pas au stade du précontentieux.

⁷⁹ Ce dispositif a déjà été mis en œuvre notamment à la suite du jugement d'exécution pour non-respect de la directive sur les eaux usées (arrêt de la CJUE du 25 juillet 2018, affaire C-205/17) qui concerne plusieurs administrations régionales et locales en Espagne.

⁸⁰ Au titre de la loi NERpe, une « entité publique » désigne les organismes et agences pour lesquels le gouvernement néerlandais peut être tenu responsable par la Commission européenne, si ces organismes et agences violent le droit de l'UE.

s'avérer délicat dans de nombreux cas de parvenir à distinguer scientifiquement les évolutions défavorables des sites qui relèvent des conditions naturelles ou des modes de gestion antérieurs, de celles liées aux nouveaux modes de gestion⁸¹.

Puisque le choix a été fait d'une mise en œuvre partagée, il est indispensable de prévoir le moyen d'apporter des correctifs, sans attendre une éventuelle action en manquement. Plusieurs dispositifs peuvent être envisagés, tels que des sanctions financières sur le modèle de l'article 55 de la loi solidarité renouvellement urbain (SRU) sur la construction de logements sociaux, ou un pouvoir de substitution du préfet en cas de carence.

La mise en œuvre de telles mesures nécessitera de pouvoir clairement constater l'insuffisance éventuelle de l'action du conseil régional sur la base du tableau de bord des indicateurs dont le suivi sera assuré par l'instance de gouvernance conjointe entre l'État et le conseil régional. De son côté, l'État devra être irréprochable sur les missions qu'il aura conservées.

La mission préconise d'assurer ce suivi dans un cadre de dialogue continu avec des décisions par consensus, comme le recommande la DG ENV de la Commission européenne. La possibilité pour l'État de reprendre la main en cas de manquement constaté est utile. Cependant, plus que la 'menace', l'élément déterminant pour maintenir la cohérence du réseau est la capacité du niveau central à édicter des cadrages pertinents et à obtenir – pas nécessairement par la contrainte - qu'ils soient appliqués dans toutes les régions.

2.6 Les moyens humains à transférer et les conséquences sur l'organisation future des services de l'État

2.6.1 Les effectifs en charge du réseau Natura 2000 dans les services déconcentrés

Selon l'outil de suivi d'activités SALSA, en 2020, environ 171 ETPT se consacraient à Natura 2000 dans les services déconcentrés, soit 21,6 % des effectifs de la partie biodiversité du programme 113 (791 ETPT en 2020). En termes d'activités :

- Près de 119 ETPT sont en charge de la désignation et de la gestion des sites dont 67 % en DDT et 33% en DREAL ;
- Près de 53 ETPT instruisent les évaluations des incidences dont 96% en DDT(M).

En moyenne, un ETPT permet de prendre en charge une dizaine de sites, mais le tableau ci-dessous montre une forte variabilité entre les régions qui tient à différents facteurs notamment la part des sites dont la gestion est portée par l'État⁸² qui entraîne une charge de travail plus importante pour les services.

⁸¹ La référence aux 'conditions naturelles' inclut ici les évolutions des milieux induits par le changement climatique. L'inertie de la réponse de certains milieux explique la référence aux modes de gestion antérieurs.

⁸² A l'exception de la région PACA, toutes les régions dont le nombre de sites pris en charge par ETPT est inférieur à la moyenne ont un taux de sites dont la gestion est portée par l'État compris entre 44 et 85%.

Tableau 4 : Nombre de sites et effectifs (DREAL et DDT-M) consacrés au réseau Natura 2000 (source : SALSA 2020)

Région	Nombre sites	Dont sites "marins"	ETPT Incidences	ETPT Sites	Total ETPT	Sites/ETPT
Auvergne-Rhône-Alpes	260	0	4,44	12,17	16,62	15,6
Bourgogne Franche-Comté	119	0	3,18	7,88	11,07	10,7
Bretagne	82	57	2,27	6,14	8,41	9,7
Centre Val de Loire	55	0	1,01	5,25	6,26	8,8
Corse	92	25	3,82	3,13	6,95	13,2
Grand-Est	226	0	4,44	15,25	19,69	11,5
Hauts-de-France	89	15	2,70	5,96	8,66	10,3
Ile-de-France	34	0	1,38	3,26	4,64	7,3
Normandie	94	31	4,27	10,28	14,55	6,5
Nouvelle Aquitaine	268	37	9,45	20,09	29,54	9,1
Occitanie	253	14	3,86	14,93	18,79	13,5
PACA	126	19	9,55	10,21	19,76	6,4
Pays-de-la-Loire	63	22	2,42	4,23	6,65	9,5
Total	1761	220	52,81	118,79	171,60	10,3

Pour ce qui concerne les DREAL, plus de 70% des agents en charge de Natura 2000 sont de catégorie A. Ils se consacrent à la gestion des sites pour 95% du temps.

Tableau 5 : Effectifs en charge de Natura 2000 dans les DREAL (source SALSA, année 2020)

ETPT	A	B	C	Vac	Total
Natura 2000 - incidences	1,67	0,31	0,06	0,02	2,05
Natura 2000 - sites	27,42	8,02	2,96	0,22	38,62

En moyenne, un ETPT affecté en DREAL assure le suivi de 43 sites. Dans des régions où l'État doit directement piloter la gestion d'une part importante des sites (Pays-de-Loire, Centre-Val-de-Loire, Normandie), le nombre de sites par ETPT est inférieur à la moyenne. Il faut cependant noter que la Bretagne et Nouvelle-Aquitaine sont proches de la moyenne alors qu'elles ont un taux important de sites pilotés par l'État. Il est probable qu'il y a également un effet lié à l'organisation entre la DREAL et les DDT(M) pour expliquer ces écarts.

Tableau 6 : Nombre de sites et effectifs consacrés en DREAL au réseau Natura 2000
(source : SALSA 2020)

Région	Nombre sites	Sites "marins"	ETPT Incidences	ETPT Sites	Total ETPT	Sites/ETPT
Auvergne-Rhône-Alpes	260	0	NC	NC	NC	NC
Bourgogne Franche-Comté	119	0	0,16	3,51	3,67	32,4
Bretagne	82	57	0,04	1,87	1,91	42,9
Centre Val de Loire	55	0	0,02	3,63	3,65	15,1
Corse	92	25	0,03	1,55	1,58	58,2
Grand-Est	226	0	0,00	4,8	4,80	47,1
Hauts-de-France	89	15	0,00	1,43	1,43	62,2
Ile-de-France	34	0	0,20	2,13	2,33	16,0
Normandie	94	31	0,86	4,18	5,04	22,5
Nouvelle Aquitaine	268	37	0,40	5,55	5,95	45,0
Occitanie	253	14	0,14	3,71	3,85	65,7
PACA	126	19	0,05	4,18	4,23	29,8
Pays-de-la-Loire	63	22	0,14	2,08	2,22	28,4
Total général	1761	220	2,04	38,62	40,66	43,3

Pour ce qui concerne les DDT(M), les agents en charge de Natura 2000 sont majoritairement de catégorie B (63%). La gestion des sites occupe plus de 60% des effectifs et l'instruction des évaluations d'incidences un peu moins de 40%.

Tableau 7 : Effectifs en charge de Natura 2000 dans les DDT-M (source SALSA année 2020)

ETPT	A	B	C	Vac	Total
Natura 2000 - incidences	12,44	33,76	4,05	0,30	50,56
Natura 2000 - sites	18,69	48,12	13,15	0,01	79,98

En DDT(M), en moyenne, 1,4 ETPT par département est dédié à Natura 2000, avec une variabilité très importante selon les départements. Ainsi, 35 départements disposent de moins d'un ETPT consacré à Natura 2000. Une mission du CGEDD avait relevé en 2016 la forte proportion de DDT(M) où la personne la plus impliquée sur la politique ne dépasse pas un mi-temps. Les agents de catégorie B sont majoritaires (63%).

Si l'on considère les départements qui comptent au moins 30 sites Natura 2000⁸³, un ETPT a la charge en moyenne de 18 sites (21 sites hors Bouches-du-Rhône). Quelques situations interrogent sur la capacité à pouvoir assurer la mission au vu des effectifs déclarés.

⁸³ Les données ETPT ne sont pas disponibles pour les départements de l'Hérault et du Var qui comptent respectivement 53 et 32 sites.

Tableau 8 : Effectifs dans les DDT(M) des départements comptant au moins 30 sites
Natura 2000 (source : SALSA année 2020)

Département	Nombre sites	ETPT Incidences	ETPT Sites	Total ETPT	Sites/ETPT
12	30	0,17	1,02	1,19	25,2
13	31	6,30	1,36	7,66	4,0
15	34	0,81	1,28	2,09	16,3
17	46	1,26	1,4	2,66	17,3
26	32	0,10	0,75	0,85	37,6
29	44	1,13	1,47	2,60	16,9
2A	49	2,23	1,13	3,36	14,6
2B	55	1,56	0,35	1,91	28,8
30	43	0,45	1,72	2,17	19,8
33	57	1,15	1,76	2,91	19,6
39	41	0,03	1,2	1,23	33,3
40	33	1,04	0,47	1,51	21,8
52	44	0,24	0,37	0,61	72,1
62	31	1,63	1,17	2,80	11,1
63	35	0,35	1,61	1,96	17,8
64	54	0,19	2,37	2,56	21,1
66	30	1,21	0,7	1,91	15,7
74	39	0,04	0,91	0,95	41,1
88	32	0,34	0,92	1,26	25,4
Total général	760	20,23	21,96	42,19	18,01

Dans les départements qui comptent moins de 15 sites, un ETPT a la charge en moyenne de 14 sites. La variabilité est beaucoup plus importante au sein de cet ensemble de départements puisque dans certains d'entre eux un ETPT a la charge de moins de 6 sites alors que dans d'autres le ratio atteint 70 voire 100 sites. Même s'il faut considérer avec prudence les effectifs déclarés par les services, ces situations interrogent sur l'exercice effectif de la mission.

Tableau 9 : Effectifs dans les DDT(M) des départements comptant moins de 15 sites Natura 2000 (source : SALSA année 2020)

Département	Nombre sites	ETPT Incidences	ETPT Sites	Total ETPT	Sites/ETPT
18	15	0,06	0,16	0,22	68,2
23	13	1,01	1,18	2,19	5,9
28	6	0,11	0,09	0,20	30,0
31	12	0,50	0,5	1,00	12,0
32	7	0,00	0,1	0,10	70,0
35	13	0,31	1,49	1,80	7,2
36	9	0,22	0,41	0,63	14,3
37	10	0,21	0,28	0,49	20,4
41	13	0,38	0,54	0,92	14,1
45	14	0,00	0,14	0,14	100,0
49	14	0,58	0,29	0,87	16,1
53	8	0,19	0,52	0,71	11,3
58	15	0,13	0,52	0,65	23,1
67	15	1,00	1,5	2,50	5,8
69	4	0,03	0,66	0,69	5,8
70	15	0,72	0,28	1,00	15,0
72	12	0,00	0,33	0,33	36,4
77	16	0,39	0,42	0,81	19,8
78	9	0,42	0,24	0,66	13,6
81	10	0,10	0,56	0,66	15,1
82	9	0,11	0,4	0,51	17,6
87	13	0,14	0,79	0,93	14,0
89	9	0,02	0,34	0,36	25,0
90	6	0,62	0,27	0,89	6,7
91	10	0,27	0,37	0,64	15,6
95	4	0,10	0,1	0,20	20,0
Total général	281	7,62	12,48	20,10	14,0

Au vu des données qui précèdent, on pourrait faire l'hypothèse d'une économie d'échelle liée au nombre total de sites géré par département dans la mesure où le ratio du nombre de sites par ETPT est en moyenne de 50% supérieur dans les départements comptant plus de 30 sites (hors Bouches-du-Rhône) par rapport à ceux qui en ont moins de 15. Ces données font apparaître des situations entre départements notamment pour l'instruction des évaluations d'incidences qui peuvent *a priori* s'expliquer par l'organisation locale des services, la disponibilité des ressources humaines ou la manière d'exercer cette activité.

2.6.2 Les moyens humains à compenser restent à préciser

Le ministère de la transition écologique va devoir assurer un double transfert d'emplois budgétaires vers les Régions correspondant :

- D'une part, aux agents qui instruisent les mesures Natura 2000 (animation et contrats non agricoles) cofinancées par le FEADER dont la fonction d'autorité de gestion sera assurée par les Régions à compter de 2023⁸⁴. Le gouvernement dispose de 18 mois pour préciser par ordonnance, en application de la loi du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (loi dite « DDADUE »), les modalités de ce transfert ;
- D'autre part, aux agents en charge de la gestion administrative des sites Natura 2000 exclusivement terrestres pour les fonctions qui seront décentralisées aux Régions à compter du 1^{er} janvier 2023, conformément à l'article 13 de la loi « 3DS ».

Les effectifs susceptibles d'être transférés aux Régions au titre de la loi « 3DS » correspondent à un périmètre qui est plus limité que celui suivi dans l'outil SALSA au titre de Natura 2000 puisqu'il ne concerne que la gestion des sites exclusivement terrestres et exclut la désignation des sites et l'instruction de l'évaluation des incidences. Par ailleurs, les effectifs concernés par la décentralisation aux Régions des dispositifs non surfaciques du FEADER relatifs à Natura 2000 constituent une partie des effectifs qui sont concernés par la décentralisation de la gestion Natura 2000 inscrite dans le projet de loi « 3DS ».

Pour évaluer les ETPT effectivement concernés par le transfert, une enquête spécifique a été menée par la DEB auprès des services déconcentrés.

Il en ressort une évaluation de 88,8 ETPT dans les DREAL et DDT(M) pour la gestion des sites répartis sur 708 agents pour l'année 2019, ce qui signifie que Natura 2000 ne pèserait en moyenne que 12% de l'activité des agents concernés :

Tableau 10 : Effectifs en ETPT consacrés à la gestion des sites Natura 2000 (enquête DEB)

Catégorie	A-A+	B	C	Vac	Total
ETPT	34,4	45,9	9,5	0,0	88,8

Cette première approche demande à être précisée en raison du manque ou du caractère hétérogène de certaines données fournies par les services qui ont été extrapolées. Elle porte sur un périmètre sites majoritairement terrestres) qui est plus large que celui qui a été retenu par la loi (sites exclusivement

84 Une nouvelle répartition du partage actuel des responsabilités entre État et Régions dans la gestion du FEADER a été actée à l'occasion d'un comité État-Régions en octobre 2019. L'arbitrage attribue la fonction d'autorité de gestion aux Régions pour certaines mesures, principalement celles relevant du développement économique et de l'aménagement territorial (dites « non-surfaciques », notamment l'installation des jeunes agriculteurs, la modernisation des exploitations agricoles, la formation, la coopération, Leader) et leur décentralise pour ce faire, les crédits de contreparties nationales et les agents chargés de l'instruction correspondants, tandis que l'État assurera l'autorité de gestion pour les autres mesures comme l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, l'aide à l'agriculture biologique ou les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC).

terrestres), la différence pouvant être évaluée à environ 4%⁸⁵. Elle sera à compléter par l'analyse détaillée de l'activité des effectifs de l'administration centrale (9 ETPT en 2018) pour évaluer la partie, *a priori* limitée, qui pourrait être transférée.

Une autre enquête menée par la DEB⁸⁶ estimait que la gestion du FEADER pour Natura 2000 impliquait 123 agents pour 26,7 ETPT. Cette activité est donc exercée en moyenne à un peu plus de 20% de leur temps par les agents concernés.

Tableau 11 : Effectifs consacrés à la gestion des mesures FEADER Natura 2000 (enquête DEB)

Nombre d'agents					Nombre d'ETPT				
AA+	B	C	Vac	Total	AA+	B	C	Vac	Total
52	53	13	4	123	6,1	12,45	3,87	4,31	26,73

Le transfert de la compétence de gestion des sites exclusivement terrestres nécessitera le transfert ou la compensation aux Régions des moyens que l'État y consacrait, dans les conditions prévues aux articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cependant, l'État devra encore disposer de moyens afin d'assurer l'interface et la coordination avec les régions sur les missions dont chacun sera responsable.

Sur le fondement des articles 80 et suivants de la loi de modernisation de l'action publique dite « MAP-TAM », pour un transfert de la compétence au 1^{er} janvier 2023, les effectifs à prendre en compte sont ceux de la fin de l'année 2021⁸⁷.

Pour ce qui concerne les agents en charge de la gestion des dispositifs non surfaciques du FEADER, le volet Natura 2000 est marginal. L'essentiel des emplois budgétaires concernés relève du ministère chargé de l'agriculture (MAA) qui y travaille activement avec les Régions. Le nombre d'emplois à transférer serait égal à la moyenne des emplois budgétaires consacrés, sur la période 2014-2020, aux mesures non surfaciques dont l'autorité de gestion revient, dans la future programmation, aux conseils régionaux. Cette modalité de calcul est donc différente de celle qui prévaudra pour la détermination des emplois à transférer au titre de la loi « 3DS ». Pour le volet Natura 2000, les deux transferts devant être simultanés au 1^{er} janvier 2023 et les agents n'exerçant l'une et/ou l'autre mission que pour une partie de leur temps de travail, il est souhaitable de lier les deux transferts. Ces modalités sont à confirmer très rapidement entre le MTE et Régions de France.

Un inventaire portant sur les effectifs consacrés en 2021 au périmètre (sites et activités) effectivement décentralisé devra donc être conduit dans chaque région dès le vote définitif du projet de loi « 3DS ». Il devra porter sur l'activité des DREAL et des DDT(M) pour la seule gestion des sites exclusivement terrestres (création des COPIL et approbation des DOCOB, présidence des COPIL et élaboration et suivi de mise en œuvre des DOCOB à défaut de collectivité volontaire, instruction des contrats d'animation

⁸⁵ Le nombre de sites exclusivement terrestres (1535) représente 96% des sites majoritairement terrestres (1598) pris en compte dans l'enquête.

⁸⁶ Les données ont été recueillies pour les années 2017 à 2019. Elles ont été extrapolées pour les années manquantes au prorata des montants financiers engagés, sauf pour l'année 2014 qui a été gérée en 100 % Etat et pour laquelle les effectifs ont été alignés sur ceux de l'année 2015.

⁸⁷ Article 80 de la loi n°2014-58 de modernisation de l'action publique : « ...Sont transférés ou mis à disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert de compétences... ». « II. - En cas de transfert de service, après détermination d'un nombre entier d'emplois à temps plein susceptibles d'être transférés, les fractions d'emplois ne pouvant donner lieu à transfert font l'objet d'une compensation financière ».

et des contrats non agricoles cofinancés par le FEADER, instruction des chartes et des exonérations fiscales). Pour des raisons d'efficacité, il semble préférable que ce travail soit fait contradictoirement dans chacune des régions entre la DREAL et le conseil régional. Les résultats seront transmis à l'administration centrale sous la forme d'un tableau dont le modèle aura été agréé conjointement par la DEB et Régions de France.

Certains des responsables des conseils régionaux rencontrés par la mission considèrent, comme Régions de France, qu'au-delà des difficultés pratiques qu'il va y avoir pour l'établir, l'état des effectifs ne correspondra pas aux besoins réels dans la mesure où les effectifs de l'État ont constamment diminué depuis plusieurs années.

Seuls les agents à temps plein sont susceptibles d'être transférés⁸⁸. Les fractions d'emplois et les postes vacants sont compensés financièrement auprès de la collectivité. Compte-tenu du caractère fractionné des emplois consacrés à la gestion de Natura 2000, le transfert consistera donc en une compensation financière aux collectivités⁸⁹.

Un système plus souple de compensation financière complété par des transferts de postes pleins, même minoritaires, aurait permis de limiter les sureffectifs temporaires que cette situation va créer sur le programme 113. Ce souci d'optimisation de la gestion des emplois de l'État rejoindrait l'attente exprimée auprès de la mission par des agents qui souhaiteraient que soit ouverte la possibilité d'un transfert des agents volontaires (droit d'option) qui sont spécialisés sur Natura 2000 (à temps plein ou pas). Cela concerne tout particulièrement des agents qui se consacrent majoritairement au pilotage de la gestion Natura 2000 et/ou à l'instruction des aides à l'élaboration et à la révision des DOCOB et aux actions d'animation Natura 2000. Sachant qu'une partie de ces agents interviennent déjà en délégation du conseil régional⁹⁰, leur transfert « physique » permettrait de gagner du temps et donc de l'efficacité dans la reprise de gestion par les conseils régionaux. Cet objectif pourrait cependant être satisfait par un détachement des agents concernés auprès du conseil régional qui est à encourager.

La mission a pu constater lors de ses rencontres avec les services déconcentrés que les agents étaient dans l'attente d'une information claire sur les modalités pratiques du transfert de la compétence aux Régions et sur les conséquences pour les personnels concernés. Faute d'information sur cette transition, certains agents envisagent ou ont déjà changé de fonction. Les responsables des services déconcentrés ont indiqué qu'il leur était très difficile de pourvoir les postes vacants relatifs à la gestion Natura 2000 dans ce contexte d'incertitude. Dès l'adoption du projet de loi « 3DS », il conviendra donc d'informer au plus vite les personnels sur les modalités du transfert de compétences aux Régions et sur le devenir des agents de l'État affectés à la politique Natura 2000.

2.6.3 L'organisation et le rôle futurs des services de l'État en question

⁸⁸ Le transfert d'effectifs suit une procédure spécifique. Il s'effectue par une convention qui acte d'abord la mise à disposition temporaire des agents au moment du transfert de compétences. Le transfert définitif des agents vient ensuite, acté par un décret en Conseil d'État et inscrit au PLF N+1 par rapport à l'année N de leur dépôt d'option de transfert.

⁸⁹ L'article 13 du projet de loi 3DS prévoit que : « IV. – Les fractions d'emplois en charge de l'exercice de la compétence transférée font l'objet d'une compensation financière aux collectivités bénéficiaires du transfert de la compétence mentionnée au I dans les conditions prévues au IV de l'article 44 de la présente loi ».

⁹⁰ Certains présidents de conseils régionaux, devenus autorités de gestion des fonds communautaires et notamment du FEADER, ont délégué à la DREAL la signature de la totalité des actes de la procédure à l'exception des décisions d'attribution des aides. Cette délégation peut inclure l'instruction et la demande de paiement des subventions de la Région lorsque celle-ci apporte un cofinancement.

La décentralisation d'une large majorité des sites et le transfert aux Régions des moyens correspondants va obliger à repenser l'organisation des services en charge du réseau Natura 2000 aux échelons national, régional et départemental.

2.6.3.1 La direction de l'eau et de la biodiversité

La direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) n'aura plus à assurer le pilotage et la gestion des financements nationaux que pour les sites à composante maritime. En revanche, elle va conserver ses responsabilités actuelles vis-à-vis de la Commission européenne pour l'ensemble des sites : désignation des sites Natura 2000, suivi des directives et du rapportage auprès de la Commission, gestion des contentieux. Pour exercer ces responsabilités, elle devra continuer à interagir avec les services déconcentrés, principalement les DREAL, mais également avec les conseils régionaux. Sa relation avec les collectivités sera nécessairement différente de celle qu'elle entretient avec les services déconcentrés. Même si ceux-ci pourront servir de relais, il est probable que des relations directes seront souhaitées par les Régions, ce qui nécessitera de la disponibilité. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que la mesure de décentralisation partielle de Natura 2000 conduise à un gain d'ETP au sein de la DEB.

2.6.3.2 Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL/DRIEAT) continueront à instruire les dossiers de désignation des sites et de modification des périmètres, soit en pleine responsabilité (sites à composante maritime), soit en consultant les Régions (sites exclusivement terrestres). Elles poursuivront leur appui aux DDT-M pour l'instruction des évaluations d'incidences. Pour ce qui concerne la gestion des sites, la situation ne changera pas pour les sites marins ou majoritairement marins qui relèvent du pôle maritime de la DREAL. En revanche, dans 8 régions, les services en charge de la biodiversité vont devoir piloter au total la gestion de 63 sites majoritairement terrestres (de 3 sites dans les Hauts-de-France à 19 sites en Nouvelle-Aquitaine). Parmi ceux-ci, les DREAL continueront à assurer la maîtrise d'ouvrage des sites pour lesquels aucune collectivité ne s'est portée volontaire selon la répartition convenue avec les DDT(M). L'animation des animateurs de ces quelques sites ne pourra plus être assurée par la DREAL, car ils se tourneront naturellement vers le conseil régional qui sera leur principal interlocuteur pour les sites terrestres.

En termes de charge de travail, si l'on prend l'exemple de la Normandie, les 6,12 ETPT dédiés à la gestion des sites terrestres se ventilent en 5,19 ETPT pour les sites exclusivement terrestres (63 sites) et 0,93 ETPT pour les sites majoritairement terrestres (9 sites), les sites marins et majoritairement marins occupant 2 ETPT (22 sites).

Les DREAL devront assurer le lien avec les services du conseil régional pour la coordination générale du réseau Natura 2000 et notamment sa cohérence avec la stratégie régionale de la biodiversité et celle des aires protégées. À ce titre se pose la question de leur participation aux COPIL des sites exclusivement terrestres lorsque les DDT(M) ne seront pas en mesure de le faire. Plus généralement, la représentation et le rôle de l'État dans ces COPIL dont la composition relèvera désormais des conseils régionaux sont à préciser. La position qui sera retenue, aura un impact déterminant sur les besoins de ressources humaines.

En revanche, les DREAL n'auront plus à assurer la gestion des délégations de crédits affectés aux sites terrestres, mais devront continuer à gérer certains crédits pour les sites marins.

Il semble difficile de pouvoir assurer dans des conditions satisfaisantes la coordination avec le conseil régional et les missions restant de la compétence de l'État sans disposer dans chacune des DREAL d'au moins un ETPT (majoritairement de catégorie A). Pour les DREAL des cinq régions sans façade maritime, il faudrait donc 5 ETPT. Pour les huit régions avec une façade maritime, il faut ajouter au besoin

précédent sur les sites terrestres, la capacité à poursuivre la gestion des sites à composante maritime. Sachant que la gestion de ces sites est plus exigeante en temps, sur la base d'un ratio de 15 à 20 sites par ETPT, le besoin serait de 10 à 15 ETPT auxquels s'ajouterait en moyenne 0,5 ETPT par région pour la coordination, soit 4 ETPT au total. Cette estimation conduirait à disposer d'environ 2 ETPT en moyenne dans chaque DREAL de région à façade maritime. Pour l'ensemble des régions, le besoin minimal serait donc d'environ la moitié des effectifs actuels présents dans les DREAL⁹¹.

Compte-tenu de la polyvalence de la plupart des agents, la réduction des activités liées à Natura 2000 et des effectifs concernés va impacter d'autres missions des DREAL comme les plans nationaux d'action sur les espèces menacées, l'instruction des dérogations sur les espèces protégées voire la création des autres aires protégées et l'animation du plan d'actions régional de la SNAP.

2.6.3.3 Les directions départementales des territoires (et de la mer)

Les directions départementales des territoires (et de la mer) auront toujours à instruire les évaluations des incidences sur l'ensemble des sites Natura 2000. Si globalement les DDT(M) déclarent y consacrer au total environ 50 ETPT, la situation est très disparate. Là où certaines indiquent y consacrer plus d'un ETPT, sans que ce soient nécessairement des départements comptant beaucoup de sites, d'autres déclarent moins de 0,1 ETPT y compris pour des départements ayant 30 à 40 sites. La capacité des services à exercer avec pertinence cette mission semble donc déjà se poser dans certains cas. Elle risque de se généraliser pour les sites terrestres avec des effectifs réduits qui n'auront plus la connaissance des sites Natura 2000 faute d'être présents dans les COPIL et de lien avec les animateurs des sites. Les directeurs des DDT(M) craignent que l'instruction des dossiers devienne purement administrative, ce qui conduit certains à s'interroger sur la pertinence de maintenir des activités liées à Natura 2000 à l'échelon départemental. D'autres suggèrent d'envisager un appui des services départementaux de l'OFB notamment lorsqu'un déplacement sur le terrain est nécessaire.

Pour les sites non exclusivement terrestres, les DDTM sont censées devoir continuer à instruire les documents d'objectifs avant leur approbation par le préfet, assurer la représentation de l'État dans les comités de pilotage, assurer le pilotage de la gestion de certains sites pour lesquels aucune collectivité ne s'est portée volontaire (selon la répartition convenue avec la DREAL).

Les effectifs nécessaires pour assurer ces missions sont difficiles à estimer. A minima et de manière théorique, ils devraient correspondre à la quote-part des sites non exclusivement terrestres soit de l'ordre de 10 ETPT (12,5% des 80 ETPT actuels⁹²). La charge de gestion qui incombe aux DDTM est cependant plus importante pour les sites à composante maritime dans la mesure où les collectivités sont moins présentes que pour les sites exclusivement terrestres. Faute d'avoir pu disposer d'éléments analytiques pour chacune des actions de gestion des sites Natura 2000 assurées par les DDT(M), la mission n'est pas en mesure d'apprécier finement la correction qu'il conviendrait d'apporter à l'estimation précédente. Elle évalue le besoin lié à la gestion dans une fourchette de 10 à 20 ETPT concentrés dans les 25 départements ayant une façade maritime.

Sous réserve des incertitudes de l'évaluation qui précède et en considérant le maintien des ressources consacrées aux incidences, les effectifs dédiés à Natura 2000 dans les DDT(M) se trouveraient ainsi globalement réduits de moitié. Cette politique ne reposerait plus en DDT(M) que sur environ 0,7 ETPT en moyenne par département avec des disparités selon que les départements ont ou non une façade maritime.

⁹¹ Hors DREAL Rhône-Alpes pour laquelle les données SALSA 2020 ne sont pas disponibles.

⁹² Sur la base de 220 sites non exclusivement terrestres sur 1761 sites au total, soit 12,5%.

Si toute activité en matière de gestion des sites est appelée à cesser dans les départements sans façade maritime, on peut s'interroger sur l'organisation à mettre en place pour assurer au mieux le pilotage de la gestion des sites ayant une composante maritime. Dans les chefs-lieux des départements maritimes qui accueillent le service de la DREAL en charge de la biodiversité (lui aussi impacté par une réduction d'effectif), les compétences pourraient être regroupées en une unité commune sachant que la contrainte de mobilité géographique des agents ne se poserait pas. Le service instruirait tous les actes de gestion y compris ceux qui resteraient de la compétence formelle du préfet de département. Cette hypothèse porterait sur 8 unités communes DREAL-DDTM.

Pour les 17 autres départements, une analyse devrait être menée au cours du 1^{er} semestre 2022, au sein de chaque région concernée, pour déterminer en fonction des ressources humaines disponibles, des contraintes géographiques, du nombre et des caractéristiques des sites à gérer dans chacun des départements, l'organisation la plus efficiente à envisager : regroupement en une seule unité régionale, unité inter départementale ou service restant autonome.

La mise en place de ces unités mutualisées permettrait de regrouper des agents afin de disposer d'une capacité d'expertise suffisante, d'assurer la continuité du service et de renforcer l'attractivité des postes. L'article 24 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements permet de placer le responsable du service accueillant une unité mutualisée sous l'autorité fonctionnelle de chaque préfet pour lequel il exerce une mission. À ce titre, chaque préfet peut déléguer sa signature à ce responsable ainsi qu'à ses subordonnés dans les matières relevant de leurs attributions.

De manière plus générale, la réflexion pourrait être étendue à l'organisation sur l'ensemble des régions et départements de l'instruction des évaluations d'incidence dans la mesure où un statu quo organisationnel ne semble plus permettre d'assurer la mission avec pertinence dans la plupart des départements.

L'organisation relative à la compétence Natura 2000 devra être raisonnée en tenant compte de la mise en œuvre du plan triennal de la SNAP et de l'implication des DDT-M dans l'animation locale du réseau des aires protégées.

Si l'opération de décentralisation partielle de Natura 2000 aux Régions peut permettre à l'État de réduire de moitié environ les ETPT qu'il consacre à cette politique dans les services déconcentrés, il convient d'opérer cette réduction progressivement car la période transitoire nécessitera que l'État reste en doublon pendant les mois voire deux ou trois années qui suivront la décentralisation.

2.7 Le montant des crédits à transférer par l'État aux Régions reste à déterminer

2.7.1 Le dispositif actuel de financement du réseau Natura 2000

L'article 8 de la Directive Habitats prévoit des cadres d'action prioritaires (Prioritized Action Framework -PAF) en tant qu'instrument de planification stratégique pluriannuel. Les PAF sont fixés, au niveau national et ou régional, pour chaque période de programmation des fonds européens, afin de renforcer l'intégration du financement Natura 2000 dans les États-membres avec l'utilisation d'autres instruments de financements pertinents de l'Union européenne. Le cadre d'action prioritaire français est réalisé par le ministère en charge de l'environnement en lien avec le ministère en charge de l'agriculture. Jusqu'à présent, il n'a pas été négocié avec les régions en charge de la gestion des fonds.

Fondée sur la contractualisation de mesures de gestion avec les acteurs locaux, la mise en œuvre de la

politique Natura 2000 en France (hors mesures agroenvironnementales) mobilise deux sources principales de financement :

- Les crédits européens du FEADER, ou le cas échéant du FEDER⁹³, en cofinancement des aides publiques nationales⁹⁴, dont la gestion a été décentralisée aux conseils régionaux pour la programmation 2014-2020⁹⁵ ;
- La contrepartie nationale appelée en face des fonds communautaires qui est assurée par des crédits de l'État sur les budgets opérationnels des DREAL du programme 113 (action 7 sous-action 31 relative à Natura 2000 hors CPER et sous-action 32 en CPER)⁹⁶, ainsi que, le cas échéant, des crédits des collectivités territoriales et établissements publics (par exemple les agences de l'eau).

L'article R414-13 prévoit qu'un arrêté du ministre chargé de l'environnement fixe la liste des actions contractuelles éligibles à une contrepartie financière de l'État. Le cas échéant, un arrêté du préfet de région précise cette liste compte tenu, notamment, des spécificités locales, des objectifs de conservation prioritaires et d'une allocation optimale des moyens. Cet arrêté établit également, en tant que de besoin, les barèmes de subvention applicables aux contrats Natura 2000. Le contrat Natura 2000 est conclu pour une durée de cinq ans entre l'État, la région en sa qualité d'autorité de gestion de fonds européens et, selon le cas, soit le titulaire de droits réels ou personnels portant sur des parcelles incluses dans le site, soit le professionnel ou l'utilisateur des espaces marins situés dans le site. L'État et la région sont chargés de l'exécution des clauses financières du contrat.

Le financement de l'élaboration et la révision des DOCOB relèvent de crédits de fonctionnement. Il n'y a donc pas d'obligation d'autofinancement des collectivités. En revanche, 34 actions contractuelles sur les 49 existantes ont été considérées comme des opérations d'investissement, ce qui impose l'obligation d'un autofinancement minimal de 20% pour la collectivité territoriale, maître d'ouvrage.

La DREAL pilote au niveau régional, en relation étroite avec la Région, le financement de l'élaboration ou de la révision des DOCOB. Le service instructeur dépend de l'organisation retenue régionalement dans la convention Région/ASP/État. Il peut s'agir du Conseil régional, ou sur délégation de gestion passée entre le président du conseil régional et le préfet de région, de la DREAL ou de la DDT(M)⁹⁷. Un

⁹³ Les lignes de partage entre les différents fonds et entre les différentes mesures du FEADER ont été définies au moment de la rédaction de l'Accord de partenariat 2014-2020 France et des Programmes de Développement Ruraux Régionaux (PDRR) et des programmes opérationnels (PO) et doivent être strictement appliquées et respectées. Ainsi, dans une région donnée, l'élaboration et l'animation des DOCOB ne peut être financée à la fois sur des fonds FEADER et sur des fonds FEDER. La concentration thématique des fonds FEDER a limité l'établissement de lignes budgétaires propre à la biodiversité. Le FEDER n'est ainsi utilisé que dans 7 des 23 anciennes régions avec en particulier pour Natura 2000 l'animation des sites en Pays de Loire et dans les ex régions Lorraine et pour partie Champagne-Ardenne.

⁹⁴ Le document de cadrage national Etat-Régions pour la gestion du FEADER sur la période 2014-2020 prévoit que l'élaboration et la révision des DOCOB peut être cofinancée par la sous-mesure 7.13 : « établissement et révision des plans de gestion des sites Natura 2000 »⁹⁴, les contrats Natura 2000 forestiers et les contrats Natura 2000 ni agricoles – ni forestiers mobilisant les mesures 7.6 et / ou 8.5 (pour les contrats forestiers, uniquement utilisé dans les ex régions Lorraine et Champagne-Ardenne, sachant qu'ailleurs ils sont avec les contrats ni-ni). Seule l'ex région Champagne-Ardenne offre deux possibilités de financement des contrats ni-ni (FEADER/FEDER). Tous les contrats Natura 2000 agricoles sont financés à travers les mesures agro-environnementales (mesure 10).

⁹⁵ La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite « MAPTAM » a fait des Régions les autorités de gestion du FEADER. La mise en œuvre de la gestion des fonds européens par les conseils régionaux est régie pour ce qui concerne Natura 2000 par le décret n° 2015-959 du 31 juillet 2015.

⁹⁶ Les crédits du ministère chargé de l'écologie, programmés par les services déconcentrés, peuvent être intégrés dans les contrats de plan État – Région (CPER) ou non, selon les choix régionaux.

⁹⁷ Lorsque l'État est la structure porteuse de l'élaboration ou de l'animation de DOCOB, le Conseil régional est le service instructeur des dossiers de financement européen portés par l'État. En cas de délégation de gestion du Conseil régional à l'État ((DREAL ou DDT(M)), le maître d'ouvrage de l'opération doit être différencié très clairement de celui qui assure la réception et l'instruction des dossiers.

seul service instructeur est identifié par département. Les demandes de contrats Natura 2000 sont instruites par la DDT(M) du lieu de l'opération projetée.

Le conseil régional, en tant qu'autorité de gestion du FEADER, gère les enveloppes financières d'autorisation d'engagement des crédits du FEADER relatives à la maquette financière de son programme de développement rural régional (PDRR) : il lui revient notamment la responsabilité de créer dans le logiciel OSIRIS les enveloppes de gestion (FEADER et autres financeurs en paiement associé, par exemple les crédits DREAL) qui permettront de réaliser les engagements comptables. Les sommes accordées par l'État et par la Région au titre de l'élaboration ou de la mise en œuvre des documents d'objectifs et des contrats Natura 2000 sont payées par l'Agence de services et de paiement (ASP) conformément à une convention passée avec l'État et la Région en sa qualité d'autorité de gestion des fonds européens (Article R414-14).

2.7.2 Les montants consacrés au financement de la politique Natura 2000

Selon une étude de l'UMS Patrinat, environ un milliard d'euros a été consacré à la politique Natura 2000 en France sur la période 2007-2013 soit environ 166 M€/an⁹⁸.

Tableau 12 : Montants engagés en faveur de Natura 2000 (source : UMS Patrinat)

Engagements financiers sur la période 2007-2013 (en M€)	Total	Moyenne/an	Contribution
FEADER	383	55	36,27 %
Autres financements nationaux (dont agences de l'eau)	249	36	23,58 %
MAAF	231	33	21,88 %
MEDDE	168	24	15,91 %
LIFE+	23	3	2,18 %
FEDER	2	/	0,19 %
Total	1 056	150	

La source de financement principale de cette politique est le FEADER. La deuxième source de financement est représentée par les financements nationaux autres que ceux du ministère en charge de l'écologie ou du ministère en charge de l'agriculture, principalement les financements par les collectivités territoriales et par les établissements publics (notamment les agences de l'eau) qui concernent majoritairement les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et les projets LIFE+. Les financements du MTE représentent 16 % des financements totaux de la politique Natura 2000 (tableau 12). Rapportée aux actions autres que les MAEC, la part du MTE s'élève à plus de 50 %. Ce financement revêt donc une importance prépondérante pour le financement des DOCOB et des contrats non agricoles.

98 Rouveyrol, P., Leroy, M., 2021. L'efficacité du réseau Natura 2000 terrestre en France, UMS PatriNat (OFB/CNRS/MNHN), Paris, 254 p.

Pour la période 2014-2020, le cadre du plan d'action prioritaire (PAF) transmis par la France à la Commission européenne faisait état de besoins de financement estimés à 202 M€/an, soit une augmentation d'un tiers par rapport aux engagements de la période précédente. Ils se décomposaient en 177 M€ pour Natura 2000 terrestre, 11 M€ pour Natura 2000 en mer, 6 M€ pour le pilotage global (surveillance des milieux, formation...) et 8 M€ pour cofinancer des projets Life. Au sein des 177 M€ envisagés pour les sites terrestres, 7,4 M€ étaient affectés aux DOCOB (nouveaux et révision), 57,7 M€ à l'animation des sites, 12 M€ aux contrats non agricoles et une enveloppe de 100 M€ était provisionnée pour les MAEC.

Hors MAEC, le besoin théorique estimé pour permettre de finaliser l'achèvement du réseau et la mise en place de tous les outils de gestion était donc de 540 M€ sur la période 2014-2020 pour la mesure 7 du FEADER (DOCOB et contrats Natura 2000 non agricoles). En pratique, les montants prévisionnels figurant dans les PDR 2014-2020 pour la mesure 7 étaient inférieurs :

Tableau 13 : Montants prévisionnels 2014-2020 pour les DOCOB et contrats Natura 2000 (source DGPE)

En M€	FEADER	Financements nationaux	Dont Top-up	Montant total
Mesure 7 DOCOB et contrats Natura2000	251,8	200,6	9,1	452,4

La contribution nationale notifiée par le MTE pour la programmation 2014-2020 du FEADER était en moyenne de 24,7 M€/an sur le programme 113 (DOCOB et contrats), soit 172,9 M€ sur la période de sept ans⁹⁹. De plus, les crédits d'autres financeurs (agences de l'eau, collectivités territoriales) pouvaient être mobilisés en contrepartie du FEADER, en financement complémentaire du financement national (« top-up additionnel »), ou en financement intégral (« top-up pur »).

Le suivi de la réalisation n'est pas simple car, dans les PDR 2014-2020, le traçage des crédits FEADER par enjeu est encore moins précis que sur 2007-2013¹⁰⁰, sachant que le règlement ne donne aucune base juridique pour l'exiger¹⁰¹. La mesure 7 étant plus large que les seuls besoins liés à Natura 2000, il conviendrait de prévoir le niveau de détail suffisant dans les outils de suivi de la mise en œuvre de la programmation pour permettre de distinguer clairement les actions pour Natura 2000 des autres actions contenues dans ces mesures. Il en est de même pour les mesures agroenvironnementales pour lesquelles il n'a pas été prévu de distinguer celles mises en œuvre dans les sites Natura 2000 au sein de la dotation globale programmée pour la mesure 10¹⁰².

Selon les données transmises à la mission par l'Agence de services et de paiements (ASP), tous dispositifs (hors MAEC) et régions confondus (hors Corse qui relève d'une mesure distincte), le montant total des engagements sur les crédits de l'État et du FEADER sur la période de programmation 2014-2020 s'élevait à 122,1 M€ dont 57,6 M€ de crédits de l'État et 64,5 M€ du FEADER. La répartition par

99 Par ailleurs 60 M€/ an étaient prévus par le MAA pour les MAEC.

100 Il en est de même pour les montants consacrés sur le FEDER dans les trois ex régions qui l'ont mobilisé sur des actions en faveur de Natura 2000. Ceux-ci ne sont pas identifiés dans la programmation de la ligne 85 (protection de la biodiversité, protection de la nature et infrastructure verte).

101 Le seul suivi exigé est à l'échelle de la mesure (mesure 10 = MAEC, sans distinction d'enjeu ou mesure 7 = patrimoine dans une acception très large) et à l'échelle des priorités (priorité 6 = biodiversité).

102 La programmation prévoyait 1252,4 M€ de FEADER et 420,6 M€ de crédits nationaux. Les dépenses effectives sur la période 2015-2019 se sont élevées à 1036,7 M€ et 512,0 € de crédits nationaux.

région pour l'ensemble des sites (pas uniquement ceux qui sont exclusivement terrestres) est la suivante :

Tableau 14 : Montants engagés pour Natura 2000 au 8 septembre 2021 (source ASP)

REGION	ENGAGE ÉTAT	ENGAGE FEADER	TOTAL ENGAGE ÉTAT+FEADER
ALSACE	2 569 806,25	2 606 520,40	5 176 326,65
AQUITAINE	2 474 641,07	2 387 270,80	4 861 911,87
AUVERGNE	3 095 957,68	3 500 078,35	6 596 036,03
BASSE-NORMANDIE	2 386 512,43	3 206 462,53	5 592 974,96
BOURGOGNE	3 363 135,57	3 312 318,30	6 675 453,87
BRETAGNE	3 910 814,59	4 014 751,58	7 925 566,17
CH ARDENNES	64 386,85	19 002,73	83 389,58
CENTRE VAL DE LOIRE	1 624 997,72	1 326 642,75	2 951 640,47
FRANCHE-COMTE	5 046 530,47	7 059 571,29	12 106 101,76
HAUTE-NORMANDIE	2 991 682,93	2 268 843,82	5 260 526,75
ILE-DE-FRANCE	1 810 956,89	1 426 954,26	3 237 911,15
LANGUEDOC-ROUSSILLON	4 853 118,48	6 992 016,99	11 845 135,47
LIMOUSIN	792 667,12	1 214 447,31	2 007 114,43
LORRAINE	604 925,52	1 214 083,19	1 819 008,71
MIDI-PYRENEES	3 610 406,31	4 079 546,76	7 689 953,07
NORD-PAS-DE-CALAIS	1 709 465,48	1 948 137,44	3 657 602,92
PAYS DE LA LOIRE	534 347,44	561 683,32	1 096 030,76
PICARDIE	1 775 939,06	2 261 341,27	4 037 280,33
POITOU-CHARENTES	1 254 168,60	2 000 898,27	3 255 066,87
PACA	6 682 751,18	6 802 191,97	13 484 943,15
RHONE-ALPES	6 478 866,84	6 289 353,47	12 768 220,31
TOTAL	57 636 078,48	64 492 116,80	122 128 195,28

Les engagements se ventilent en :

- 82,2 M€ pour 2 119 dossiers d'animation (39,1 M€ État et 43,1 M€ FEADER) ;
- 7,1 M€ pour 163 DOCOB (3,4 M€ État et 3,7 M€ FEADER) ;
- 32,8 M€ pour 1315 contrats non agricoles mobilisant 2 608 actions contractuelles dont 468 actions forestières (15,2 M€ État et 17,6 M€ FEADER).

Le transfert de la compétence d'autorité de gestion du FEADER aux Régions avait suscité à l'origine des inquiétudes quant à la programmation suffisante de fonds européens sur les mesures Natura 2000 qui

pouvaient être considérées comme relevant de politiques de l'État. L'enquête menée auprès des DREAL, en 2016, par une mission du CGEDD a permis de constater que cette crainte n'était pas fondée.

Les montants effectivement engagés sont cependant très inférieurs à ceux annoncés dans le programme d'action prioritaire ou les plans de développement régionaux. Dans son rapport spécial n° 1/2017 sur Natura 2000¹⁰³, la Cour des comptes européenne a conclu que le cadre d'action prioritaire (PAF) rempli par la France pour la période 2014-2020 ne donnait pas un aperçu fiable des coûts réels du réseau Natura 2000¹⁰⁴. Elle estimait également que les changements dans l'organisation de la gestion des fonds européens, avec le passage aux régions, ne permettaient pas de comparer les coûts estimés dans le PAF et les montants effectivement alloués. De plus, la programmation régionale ne fait pas assez référence aux objectifs identifiés dans le PAF.

Un rapport préparé pour l'Agence européenne de l'environnement pointe également le manque de données fiables dans le PAF français¹⁰⁵. Plus généralement, l'importance d'une meilleure prévision des besoins de financement pour Natura 2000 avant le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE a été reconnue dans une résolution du Parlement européen¹⁰⁶.

Pour la nouvelle période de programmation, les objectifs de financement mériteraient donc d'être clarifiés. Si la préparation du PAF 2021-2027 a fait l'objet d'une concertation avec les Régions en tant qu'autorités de gestion du FEADER, il ne sera pas décliné par région, ce qui aurait été souhaitable dans le contexte de décentralisation partielle de la gestion de Natura 2000. Si cette déclinaison régionale n'est guère envisageable dans le calendrier imposé pour la programmation 2023-2027, elle devrait l'être pour la programmation suivante.

2.7.3 Le périmètre et le montant des crédits à transférer sont à préciser

2.7.3.1 La programmation des fonds structurels pour la période 2023-2027 est un enjeu essentiel

Pour la prochaine programmation, le réseau Natura 2000 pourra être financé soit par le FEDER (Fonds européen de développement régional), soit par le FEADER au titre de l'intervention "Préservation et restauration du patrimoine naturel et forestier dont les sites Natura 2000 » ou, pour le cas particulier de la Corse, au titre de l'intervention "Préservation et restauration du patrimoine naturel et forestier-Corse » tel que prévu par le Plan stratégique national de la Politique agricole commune (PAC) 2023-2027. Ces interventions qui s'inscrivent dans les aides non surfaciques, permettent de financer l'élaboration et l'animation des documents d'objectifs ainsi que les contrats Natura 2000 forestiers et ni agricoles - ni forestiers, mais également d'autres actions de préservation ou de restauration du patrimoine naturel et/ou forestier hors des zones Natura 2000.

103 Rapport spécial n° 1/2017 : Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000

104 Sachant qu'environ 77% de la superficie Natura 2000 terrestre étaient concernés par un autre statut de protection, il est certain que d'autres fonds publics (avec ou sans cofinancements communautaires) servent la cause de Natura 2000. Cependant, les financements des conseils départementaux dans le cadre de leur politique sur les espaces naturels sensibles ou encore ceux des agences de l'eau qui soutiennent aussi indirectement des objectifs Natura 2000 sont difficiles à évaluer. Le PAF 2014-2020 signalait cette inconnue, mais estimait néanmoins nécessaire d'augmenter les financements envisagés au regard des enjeux.

105 The Institute for European Environment Policy (IEEP), UNEP-WCMC and Trinomics (prepared for the EEA), Management effectiveness in the EU's Natura 2000 network of protected areas

106 Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2017 sur un plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie.

La préoccupation des conseils régionaux pour la gestion des aides non surfaciques du FEADER est d'abord centrée sur le volet agricole (installation des jeunes, aides aux investissements) qui est sensible et porte sur des montants financiers importants. Si ce volet fait l'objet d'échanges actifs dans les régions entre l'État et les conseils régionaux, la mission a constaté qu'il n'en était pas de même pour le volet Natura 2000 qui a semblé pour l'instant ignoré ou négligé. Cette situation s'explique notamment par le fait que les aides non surfaciques de la PAC sont pilotées par les vice-présidents et les services chargés de l'agriculture dans les conseils régionaux pour qui Natura 2000 n'est pas prioritaire. Il en est de même à l'échelon national où le MAA assure le pilotage et la négociation d'ensemble avec les Régions, le MTE étant associé pour les interventions relatives à Natura 2000 et à la biodiversité.

En fin d'année 2021, toutes les régions, sauf deux d'entre elles, envisageaient d'activer les interventions du FEADER pour financer Natura 2000. L'une des deux régions qui n'avait pas prévu de financer Natura 2000 sur des fonds FEADER prévoyait de le faire à partir du FEDER107. La situation était plus incertaine pour l'autre région qui n'avait pas activé l'intervention "Préservation et restauration du patrimoine naturel et forestier dont les sites Natura 2000 », ce qui a conduit le Préfet de région à alerter le président du Conseil régional sur les risques que cette situation pourrait entraîner quant à la pérennité de la politique publique.

Les projets de maquettes de la programmation FEADER préparés par les Régions ne permettent pas d'identifier, à ce stade, la part qui sera attribuée spécifiquement à Natura 2000 dans les interventions mentionnées ci-dessus. Cependant, les montants totaux envisagés par plusieurs régions sur ces interventions seraient inférieurs au seul montant engagé pour Natura 2000 lors de la programmation précédente. Si la situation restait en l'état les moyens consacrés à Natura 2000 pourraient diminuer dans certaines régions alors qu'ils étaient déjà inférieurs aux besoins notifiés à la Commission européenne.

La décentralisation aux Régions des dispositifs non surfaciques du FEADER emportera transfert des crédits de contreparties nationales en application de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière « DDADUE » du 3 décembre 2020. Les modalités doivent être précisées par ordonnance dans les 18 mois, soit avant la fin du 1^{er} semestre 2022.

La méthode d'évaluation des crédits de l'État à transférer au titre de la prochaine programmation du FEADER, a été définie par le comité État-Régions. Elle est la même pour les crédits venant du MAA ou du MTE. Elle est basée sur la moyenne des crédits engagés par l'État sur la période 2014-2020 en contrepartie de crédits du FEADER, ce qui permet de prendre en compte la dynamique globale de la programmation qui connaît des variations inter annuelles. La source de données est l'outil Osiris d'instruction des crédits FEADER.

La méthode de répartition de cette enveloppe entre régions n'était, à la connaissance de la mission, pas arrêtée en fin d'année 2021. Il conviendra de traiter le cas de régions qui n'auraient pas activé la mesure permettant de financer la gestion Natura 2000 sur le FEADER. Celles qui l'auraient prévu sur le FEDER devraient également être éligibles à un transfert de crédits de l'État. En revanche, rien ne justifierait un transfert pour celles qui n'auraient inscrit aucun financement pour Natura 2000 sur les fonds structurels tant que ne seraient pas clarifiées les modalités de financement par la Région du périmètre décentralisé de cette politique.

Ces incertitudes sur la programmation des financements par les Régions viennent confirmer l'inquiétude exprimée auprès de la mission par les parties prenantes quant à la pérennité du montant des

107 Une autre région pourrait également faire appel au FEDER bien qu'elle ait prévu d'ouvrir la mesure du FEADER pour Natura 2000.

financements consacrés jusqu'à présent à la gestion Natura 2000 (FEADER/FEDER et contreparties nationales) en raison des fluctuations des politiques régionales¹⁰⁸. Certains souhaiteraient que les Régions s'engagent à assurer 100% du financement pour soutenir le programme d'action si le FEADER n'était pas mobilisable une année. Ils demandent que soit formalisé un engagement de la Région qui prévaille lors du changement d'exécutif pour parer à tout risque de désengagement sur le programme ou sur une partie (connaissance, animation ou contrats). Ces dispositions sont contraires à l'esprit de la décentralisation et incompatibles avec le principe de libre administration des collectivités territoriales. La programmation du FEADER pour la période 2023-2027 va être un indicateur de la volonté, ou non, des Régions de consacrer des moyens au moins équivalents à ceux que l'État a affectés à Natura 2000 sur la période précédente.

2.7.3.2 Le périmètre des financements de l'État à transférer reste à affiner

Les montants globaux de crédits de l'État (MAA + MTE) à transférer aux Régions restent à confirmer. Pour ce qui concerne Natura 2000, les Régions rencontrées par la mission considèrent que le montant des crédits à transférer au titre des contreparties nationales doit porter non seulement sur les financements de l'État sur le programme 113, mais également les fonds apportés par d'autres financeurs. En effet, en cas de moindre disponibilité de crédits, l'État a notamment pu s'appuyer sur les agences de l'eau, principalement pour assurer la pérennité des aides à l'animation. Selon une enquête effectuée par la DEB auprès des services déconcentrés, les financements complémentaires représenteraient près de 11 % du montant total des financements nationaux. La situation est cependant très variable selon les régions puisque plusieurs d'entre elles n'y ont pas recours alors que pour d'autres cette part peut s'élever à près de 20%¹⁰⁹. L'arrêt de ces financements à partir de 2023 conduirait à une baisse des moyens notamment sur l'animation.

Certaines Régions ont soulevé le cas des dossiers qui étaient financés à 100 % sur des crédits de l'État en fonction de choix locaux. Les services déconcentrés peuvent retenir cette solution qui est adaptée aux projets de faible ampleur, pour lesquels la complexité et les coûts de gestion seraient sinon en proportion trop importants. Il s'agit d'un point d'attention dans le futur pour les Régions.

Les Régions considèrent que le montant des crédits à transférer doit également inclure le besoin de financement des missions d'accompagnement de la gestion des sites terrestres. En effet, les DREAL sont amenées à financer des missions d'assistance au réseau (suivi d'espèce ou d'un habitat donné, études multi-sites, prestations d'appui aux animateurs ou de formation, etc.) en s'appuyant notamment sur des organismes à compétences naturalistes (par exemple les conservatoires botaniques) sans nécessairement de contrepartie du FEADER. De leur côté, les opérateurs concernés sont inquiets du manque de visibilité sur la prise en charge future de ces dépenses par les conseils régionaux si le transfert du BOP 113 ne porte que sur la contrepartie du FEADER.

Si pour les interlocuteurs de l'État le transfert de moyens de l'État pour compenser la charge décentralisée doit être le plus juste possible afin que la décentralisation ne soit pas considérée comme une défaisance, ils raisonnent en l'état actuel de la gestion du réseau terrestre. De leur côté, les Régions estiment que les montants actuels sont sous-estimés et que le réseau suppose des moyens additionnels qui ne sont pas évalués. Ce constat est conforté par les évaluations des besoins qui figurent dans les programme d'action prioritaires notifiés par la France à la Commission européenne. Outre les sites

108 Les cas de Régions qui ont été conduites à « reprendre » du FEADER programmés sur Natura 2000 pour abonder d'autres lignes lors de la programmation 2014-2020, ont marqué les esprits.

109 Les financements complémentaires pèsent pour 40% du montant total en Nouvelle-Aquitaine et 19% en Centre-Val de Loire. A l'inverse, les régions Corse, Grand-Est, Hauts-de-France, PACA et Pays-de-Loire n'y font pas appel.

pour lesquels l'animation est à mettre en place, les contrats forestiers et ni agricoles-ni forestiers restent sous utilisés alors que l'UMS Patrinat a établi l'effet positif de ces contrats¹¹⁰. En effet, seulement 54 % des sites ont utilisé cet outil de 2007 à 2020, ce qui fait qu'un nombre important d'espèces et d'habitats d'intérêt communautaire n'est pas touché (une espèce sur deux).

Enfin, lors du vote du projet de loi « 3DS » au Sénat, un article 13 bis avait été ajouté afin que puisse être accordée, par le préfet ou par le président du conseil régional lorsque le projet porte sur un site Natura 2000 exclusivement terrestre, une dérogation au principe de participation minimale au financement d'une opération d'investissement par toute collectivité territoriale maître d'ouvrage. L'Assemblée nationale a ajusté les conditions de mise en œuvre de la dérogation en supprimant la possibilité que la dérogation soit accordée par le président du conseil régional. L'article 13 bis adopté réserve donc au seul préfet de département la possibilité d'accorder une dérogation au taux de participation minimale de la collectivité maître d'ouvrage d'un site Natura 2000 exclusivement terrestre¹¹¹.

Là où elle sera appliquée, cette disposition conduira à augmenter le besoin de financement en contrepartie nationale du FEADER et donc à solliciter les ressources du conseil régional qui n'aura pas part à la décision. Afin que l'État n'impose pas unilatéralement une charge nouvelle à la Région sans son consentement, il semble opportun que le préfet de département consulte au préalable le conseil régional avant d'accorder ce type de dérogation.

2.7.4 Les modalités pratiques de la prise en charge du financement par les Régions sont à préciser rapidement

La décentralisation aux Régions de la gestion des sites exclusivement terrestres, associée à la fonction d'autorité de gestion du FEADER, est perçue comme un risque de nouvelles difficultés par de nombreuses parties prenantes.

Les structures qui élaborent les DOCOB et assurent l'animation des sites, sont attachées à la continuité de la gestion financière. Elles craignent que la période de transition liée à la décentralisation conduise à des délais de paiement susceptibles d'engendrer des difficultés de trésorerie majeures pour certaines structures associatives et même au risque d'une voire plusieurs années blanches sur le FEADER. Ces craintes trouvent leur fondement dans les difficultés rencontrées au début de la programmation 2014-2020 pour l'instrumentation des aides, alors que les DREAL ont pourtant été proactives. En effet, il a fallu trois ans pour mettre en place le nouveau dispositif de gestion du FEADER. Les retards de mise

110 A la suite d'un appel à contributions à l'échelle nationale, 329 documents de suivi ont été recueillis, et, après filtre, les résultats ont été analysés sur des données récoltées sur un total de 219 parcelles issues de 50 sites. Selon les suivis analysés, l'efficacité des mesures contractuelles est avérée dans 77 % des cas.

111 Article 13 bis (nouveau) : Avant le dernier alinéa du III de l'article L.1111-10 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Pour les projets d'investissement destinés à restaurer la biodiversité au sein d'un site Natura 2000 exclusivement terrestre, cette participation minimale du maître d'ouvrage peut faire l'objet de dérogations accordées par le représentant de l'État dans le département, au vu de l'importance de la dégradation des habitats et des espèces, des orientations fixées dans le document d'objectifs mentionné à l'article L. 414-2 du code de l'environnement, et lorsqu'il estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage. Cette dérogation est applicable aux projets d'investissement qui sont entièrement compris sur le territoire d'une commune de moins de 3 500 habitants ou d'un groupement de collectivités territoriales de moins de 40 000 habitants en assurant la maîtrise d'ouvrage. »

en œuvre des actions puis d’instruction des dossiers et de versement des aides financières ont très fortement impacté :

- La confiance entre les structures animatrices Natura 2000 et les acteurs locaux ;
- La trésorerie de certaines structures animatrices Natura 2000 avec pour effet de démobiliser les élus dans leur rôle de présidence des comités de pilotage ;
- La trésorerie de certaines structures engagées dans des mesures de gestion avec un risque très fort de voir diminuer l’adhésion des acteurs locaux aux dispositifs d’aides financières dans la programmation 2021-2027.

Les structures animatrices insistent fortement sur la nécessité d’anticiper afin que le dispositif financier soit au point pour être opérationnel sans rupture dès 2023. Certains sont d’autant plus inquiets que leur dépendance à l’égard des crédits Natura 2000 est importante, ce d’autant plus qu’ils s’accompagnent souvent de moyens additionnels notamment sur les plans nationaux d’action (PNA) pour les espèces menacées.

Les bénéficiaires de contrats ne sont généralement pas très inquiets quant à la capacité des conseils régionaux à prendre en charge à terme la gestion des contrats Natura 2000 sachant qu’ils ont déjà l’expérience de la gestion des fonds européens. Toutefois, à la différence de la gestion intégrée assurée par les services de l’État, ils redoutent une gestion en silos dans les conseils régionaux, les aides du FEADER étant gérées par le service en charge des affaires européennes ou agricoles alors que le suivi des sites relèvera d’un service en charge de la biodiversité. Leur inquiétude principale porte également sur la période de transition. Beaucoup envisagent au moins une année blanche avec des contrats non signés, ce qui peut déstabiliser les structures qui disposent d’une trésorerie réduite sachant que les délais de paiement de la part FEADER sont longs.

De manière plus spécifique, certains opérateurs de sites craignent que les montants de financement qu’ils obtenaient de l’État ne soient pas maintenus après le transfert : par exemple certains conseils régionaux pourraient ne plus financer autant l’ONF au motif que « c’est l’État » ; les parcs nationaux (pour le cœur de parc en Natura 2000) pourraient ne plus être éligibles au FEADER puisque la contrepartie nationale vient du budget de l’établissement public¹¹² ; des PNR craignent que le montant des contrats qu’ils obtiennent pour l’animation des sites vienne en déduction de la dotation qu’ils reçoivent du conseil régional. Ces situations particulières méritent d’être clarifiées pour ne pas démobiliser des opérateurs qui ont fait leurs preuves.

Des conseils régionaux ont également souligné que la prise en charge nouvelle du financement de l’élaboration, de la révision et de l’animation des DOCOB allait augmenter leurs dépenses de fonctionnement en 2023, ce qui pourrait réduire leur marge de manœuvre pour augmenter leurs autres dépenses si de nouvelles contraintes du type des « contrats de Cahors » étaient imposées aux collectivités¹¹³.

¹¹² Lorsque l’établissement public chargé de la gestion du parc élabore ou révisé le DOCOB, il peut obtenir un financement sur les fonds européens pour le cœur du parc (poste animation et contrats forestiers) en contrepartie de la part nationale assurée par le budget de l’établissement. Dans la mesure où certaines d’entre elles sont réticentes voire opposées à financer des établissements publics de l’État, il conviendra de préciser avec les Régions les conditions d’éligibilité des établissements publics de parcs nationaux à l’égard du FEADER lorsque la gestion de sites en cœurs de parcs n’est pas portée par des collectivités.

¹¹³ La dernière année d’exécution des contrats financiers dits de Cahors limitant à 1,2 % au maximum la hausse des dépenses de fonctionnement, pour la période 2018-2020, de 321 grandes collectivités (communes, intercommunalités, départements et régions) a été suspendue par le gouvernement dès le premier confinement. Un dispositif du même type ne pourrait s’appliquer à nouveau qu’après son inscription dans une nouvelle loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

2.7.5 L'insuffisante compensation des exonérations de fiscalité du bloc communal

Pour les sites Natura 2000 exclusivement terrestres, l'article 13 du projet de loi « 3DS » modifie l'article 1395 E du code général des impôts¹¹⁴ pour faire du président du conseil régional ou, en Corse, du président de la collectivité de Corse, l'autorité compétente, à la place du préfet, pour :

- L'instruction et le contrôle des chartes¹¹⁵ et des exonérations liées en matière de fiscalité¹¹⁶ ;
- L'établissement de la liste mentionnée aux I et II de l'article 1395 E du code général des impôts pour l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les signataires des contrats Natura 2000 ou adhérents à une charte Natura 2000 ont la possibilité de demander à bénéficier de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les parts communale et intercommunale en application de l'article 1395 E du code général des impôts¹¹⁷ qui prévoit une exonération d'une durée de cinq ans renouvelable, à compter de l'année qui suit celle de la signature du contrat ou de l'adhésion à la charte, pour les terrains situés dans un site Natura 2000 faisant l'objet d'un engagement de gestion. La liste des parcelles qui est arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs d'un site Natura 2000, le sera par le président du conseil régional à partir de 2023.

Les pertes de recettes qui résultent de cette exonération, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sont compensées par l'État en application du B de l'article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. L'introduction d'un coefficient de minoration entre 2009 et 2016 a, de fait, progressivement

¹¹⁴ Article 13 II. du PJJ 3DS : II. L'article 1395 E du code général des impôts est ainsi modifié : 1° Au premier alinéa du I, les mots : « le préfet » sont remplacés par les mots : « l'autorité compétente » ; 2° Le même I est complété par un alinéa ainsi rédigé : « L'autorité compétente mentionnée au premier alinéa du présent I et au 1 du II est le préfet ou, pour les sites Natura 2000 exclusivement terrestres, le président du conseil régional ou, en Corse, le président de la collectivité de Corse. » ; 3° Au premier alinéa du II, les mots : « le préfet » sont remplacés par les mots : « l'autorité compétente ».

¹¹⁵ L'article R. 414-11 du code de l'environnement prévoit qu'il est possible d'ajouter une charte au sein du DOCOB. Elle comprend deux volets : des engagements de « bonnes pratiques » (obligatoire) et, de manière facultative, un engagement spécifique à une ou plusieurs activités qui dispense d'évaluation des incidences. La charte peut être signée individuellement par des propriétaires, professionnels ou utilisateurs du site pour une durée de 5 ans (art. R414-12 du CE) et pour les types de recommandations et engagements concernant les milieux qu'ils utilisent. La souscription à la charte est une démarche volontaire, sans donner lieu à une contrepartie financière.

¹¹⁶ Les signataires de chartes et contrats Natura 2000 sont exonérés des droits de mutation (successions et donations, art. 793 du CGI) à concurrence des ¾ de leur montant si les héritiers, légataires ou donataires prennent l'engagement pendant 18 ans d'appliquer une gestion conforme aux objectifs du DOCOB. Pour élaborer le revenu net foncier, les signataires peuvent obtenir des déductions de charges liés aux travaux de restauration et de gros entretiens sur les sites Natura 2000 (art. 31 du CGI) s'ils ont reçu l'accord préalable de l'autorité administrative compétente.

¹¹⁷ Article 1395 E du code général des impôts : I. – Les propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième et huitième catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'elles figurent sur une liste arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs d'un site Natura 2000 et qu'elles font l'objet d'un engagement de gestion défini à l'article L. 414-3 du code de l'environnement pour cinq ans, conformément au document d'objectifs en vigueur. L'exonération est applicable pendant cinq ans à compter de l'année qui suit celle de la signature du contrat ou de l'adhésion à la charte et est renouvelable. La liste des parcelles concernées ainsi que les modifications qui sont apportées à cette liste sont communiquées par le préfet à l'administration des impôts avant le 1er septembre de l'année qui précède l'année d'imposition.

II. – 1. Pour bénéficier de l'exonération, le propriétaire doit fournir au service des impôts avant le 1er janvier de la première année au titre de laquelle l'exonération est applicable ou renouvelable l'engagement souscrit concernant les parcelles lui appartenant inscrites sur la liste dressée par le préfet. Pour les parcelles données à bail en application des articles L. 411-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime, l'adhésion à la charte ou le contrat doit être cosigné par le preneur.

fait supporter aux communes le coût de la politique environnementale de l'État¹¹⁸. A compter de 2017, la compensation de l'exonération de taxe a été figée au niveau de l'année 2016 (article 33 de la loi de finances pour 2017).

Depuis 2017, l'État compense intégralement les pertes de recettes lorsque le montant de l'exonération de taxe foncière est supérieur à 10 % du budget annuel de fonctionnement de la commune ou de l'EPCI (article 167 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016). En l'état, cet article s'est avéré inadapté aux situations rencontrées dans les territoires puisqu'il n'existe pas de commune ou d'EPCI à fiscalité propre dont le montant de l'exonération de la TFPNB représente au moins 10 % du budget de fonctionnement. En plus des contraintes financières qui s'imposent aux communes, le manque de compensation de l'exonération de TFPNB a pour effet de les démobiliser alors même que le dispositif Natura 2000 vise à s'appuyer sur les collectivités locales pour piloter la gouvernance des sites.

Selon les gestionnaires de sites, la défiance des élus locaux à l'égard de Natura 2000 serait, en partie au moins, liée à la question de la fiscalité communale. Ils s'accordent également pour dire que le processus des chartes a perdu son dynamisme depuis que l'État ne compense plus intégralement la perte de recette des communes liée à l'exonération de la TFPNB.

Depuis la diminution de la compensation financière de l'État versée aux collectivités, certains services de l'État ont d'ailleurs fait le choix de ne plus communiquer sur les chartes pour éviter d'impacter les recettes des communes et EPCI. De ce fait, dans certains départements, il n'y a quasiment plus eu de nouvelles signatures de chartes. A l'inverse, certains autres départements restent allants pour faire signer des chartes¹¹⁹. Dans certains cas, des signataires de charte renoncent à solliciter l'exonération de la TFPNB du fait de l'impact sur les communes¹²⁰.

Lors de l'examen du projet de loi « 3DS », afin de corriger le manque de compensation de l'exonération de la TFPNB, le Sénat avait adopté un article 13 ter (nouveau) qui abaissait le seuil à 5% des recettes réelles de fonctionnement annuelles¹²¹. Cette disposition a été supprimée lors de l'examen à l'Assemblée nationale, ce qui ne facilitera pas la tâche des conseils régionaux pour inciter les communes et EPCI à s'impliquer dans la gestion des sites Natura 2000.

Par ailleurs, un effort a été fait depuis 2019 pour « bonifier » la dotation globale de fonctionnement des communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000 (article 256 de la loi de finances pour 2019)¹²². La dotation est répartie entre les communes de moins de 10 000 ha-

¹¹⁸ Les collectivités ont perçu une compensation liée aux exonérations consenties à hauteur de : 84 % en 2009 ; 78 % en 2010 ; 61 % en 2012 ; 51 % en 2013 ; 41 % en 2014 ; 29 % en 2015 ; 22,39 % depuis 2016.

¹¹⁹ Par exemple, dans le Calvados, 22 nouvelles chartes ont été signées en 2010-2011, mais seulement 3 entre 2013 et 2019 plus 9 renouvellements. En revanche, dans les Vosges, le nombre de chartes reste stable autour de 6 nouvelles chartes en moyenne par an.

¹²⁰ A titre d'exemple, l'ONF a signé une charte d'une durée de 10 ans relative à 74 parcelles couvrant une superficie totale de 984 hectares en forêt de Cerisy. L'office n'a cependant pas sollicité l'exonération de la TFPNB du fait de l'impact important sur le budget de la commune de Montfiquet (commune du Calvados d'une centaine d'habitants dont la plus grande partie du territoire est couverte par la forêt de Cerisy).

¹²¹ Article 13 ter (version Sénat) : I. – *Au deuxième alinéa du III de l'article 167 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, l'année : « 2017 » est remplacée par l'année : « 2022 », le taux : « 10 % » est remplacé par le taux : « 5 % » et les mots : « budget annuel de fonctionnement » sont remplacés par les mots : « recettes réelles de fonctionnement annuelles ».* II. – *La perte de recettes résultant pour l'État du présent article est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

¹²² Depuis la loi de finances pour 2020, le verdissement de la dotation globale de fonctionnement a été étendu aux communes comprises dans un cœur de parc national (141 en 2021 pour 4 M€) ou au sein d'un parc naturel marin (219 en 2021 pour 500 k€). Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit d'instituer une quatrième fraction, d'un montant

bitants dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000 et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique, au prorata de la proportion du territoire terrestre de la commune couverte par un site Natura 2000. Dotée d'un montant de 5 millions d'euros en 2019, la dotation a été versée à 1 122 communes. En 2020 et 2021, ce sont 5,5 M€ qui ont été versés respectivement à 1 223 et 1 228 communes. Le projet de loi de finances pour 2022 élargit les bénéficiaires de la part Natura 2000 en abaissant de 75 à 60 % le taux minimal de couverture du territoire de la commune par la zone protégée. Le PLF substitue le potentiel financier au potentiel fiscal par habitant « *de manière à mieux refléter la richesse mobilisable par les communes* ». Le montant budgété pour la fraction Natura 2000 est de 52,5% d'une enveloppe portée à 20 M€.

de 5 M€ (25 % de l'enveloppe globale), destinée à « *prendre en compte les charges pouvant résulter des aménités rurales pour les communes se trouvant dans les parcs naturels régionaux (PNR)* ».

3. La création, l'extension et la gestion des aires protégées et l'optimisation des procédures associées

3.1 Une nouvelle stratégie nationale des aires protégées inscrite dans le contexte international et européen

En 2010, les Parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB¹²³) ont adopté à Nagoya (Japon) le Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 et ses 20 objectifs dits « d'Aichi¹²⁴ », afin d'enrayer l'érosion de la biodiversité. L'extension et le renforcement du réseau d'aires protégées correspondent à l'objectif 11 d'Aichi qui visait la protection par des aires protégées.

La France a traduit les objectifs d'Aichi dans sa stratégie nationale pour la biodiversité (2011-2020) issue des lois Grenelle et s'est dotée de deux stratégies distinctes pour les aires protégées : la stratégie de création des aires protégées terrestres en métropole (SCAP 2009-2019), et la stratégie de création et de gestion des aires marines protégées (SCGAMP- 2012-2020). Jusqu'alors les aires protégées n'avaient pas fait l'objet d'une politique globale et stratégique. Parmi les objectifs initiaux, on peut citer en particulier la création de trois parcs nationaux (forêts, zones humides et littoral) et l'acquisition de 20 000 ha de zones humides.

La nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité de l'Union européenne (publiée le 20 mai 2020) et la conférence des parties signataires de la Convention sur la diversité biologique (CDB) qui devrait se tenir en Chine en avril 2022 fixeront le nouveau cadre international pour l'action en faveur de la biodiversité et en particulier pour le développement des aires protégées. La Commission européenne affiche d'ores et déjà une ambition forte en la matière et se fixe pour objectif de protéger au moins 30 % de la surface terrestre et 30 % de la surface marine de l'Union d'ici 2030, dont au moins un tiers, soit 10 % des terres et 10 % des mers de l'Union, devraient être strictement protégées.

Dans le contexte des nouveaux objectifs européens, le Président de la République s'est engagé, à l'occasion du One Planet summit le 11 janvier 2021, à appliquer ce niveau de protection des territoires marins et terrestres dès 2022 pour la France et a annoncé l'adoption de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 (SNAP). Cette nouvelle stratégie¹²⁵ prend la suite de la stratégie de création d'aires protégées 2009-2019 (SCAP), et intègre à la fois les enjeux terrestres et maritimes pour la métropole et les Outre-mer. Elle se fonde sur l'ambition portée par la France de protéger 30% de son territoire national et des espaces maritimes sous juridiction ou souveraineté, dont un tiers sous protection forte (soit 10%)¹²⁶. Elle vise également le développement et la structuration d'un réseau d'aires protégées écologiquement interconnectées, efficacement gérées et intégrées dans les territoires. Elle sera déclinée en plans d'action triennaux.

La SNAP s'inscrit dans un cadre institutionnel nouveau puisque les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficient d'une liberté

123 La Convention sur la diversité biologique (CDB, ou convention de Rio) est un traité international adopté lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992.

124 Nom d'une préfecture au Japon

125 Disponible sur le site de l'OFB : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DP_Biotope_Ministere_strat-aires-protegees_210111_5_GSA.pdf

126 Les engagements de la France portent sur l'ensemble du territoire national (y compris la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie)

d'administration accrue et de compétences particulières et élargies en matière de biodiversité. Elles sont de fait des partenaires essentiels aux côtés de l'État pour préserver la biodiversité. La réussite de cette stratégie dépend donc de sa capacité à mobiliser largement les acteurs des territoires et à s'appuyer sur les dynamiques locales.

La loi dite « Climat et Résilience » (loi n°2021-1104 du 22 août 2021- art. 227) introduit la nouvelle stratégie dans le code de l'environnement en créant l'article L110-4. Elle fait explicitement de la concertation avec les représentants des collectivités territoriales et leurs groupements une condition de son élaboration. Dans la droite ligne de la loi, les plans d'actions nationaux triennaux seront déclinés et alimentés par des plans d'actions élaborés à l'échelle régionale conjointement par les services de l'État avec les Régions, cheffes de file des collectivités en matière de biodiversité. Dans ce cadre, et pour le premier plan triennal, chaque territoire régional devra élaborer, d'ici octobre 2022, conformément à la lettre de cadrage en date du 7 octobre 2021 de la Secrétaire d'État à la biodiversité aux préfets et aux présidents des Régions, un plan d'actions pour la période 2022-2024, à partir de propositions initiées dans les départements.

3.2 L'état actuel du réseau des aires protégées en France selon le classement proposé par l'Inventaire national du patrimoine naturel

Les différents indicateurs sur le nombre et la couverture en espaces protégés à différentes échelles sont tenus à jour par le centre de données et d'expertise sur la nature, l'Unité mixte de services patrimoine naturel (UMS PatriNat)¹²⁷. Les données relatives à la connaissance de la biodiversité sont diffusées sur le portail de l'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN), dépendant du Muséum national d'histoire naturelle. Les données de l'INPN constituent la référence du système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) et de l'Observatoire national de la biodiversité (ONB) en matière de connaissances sur la biodiversité et la géo diversité, comme sur les aires protégées.

3.2.1 La couverture des différents statuts de protection des espaces naturels en France

Les statuts juridiques des espaces protégés instaurés par le droit de l'environnement - et les législations sectorielles¹²⁸- sont nombreux et confèrent aux espaces géographiquement délimités une protection à un degré qui varie.

Fréquemment, des régimes de protection différents se cumulent sur un territoire, ce qui tend à compliquer la comptabilité des surfaces protégées.

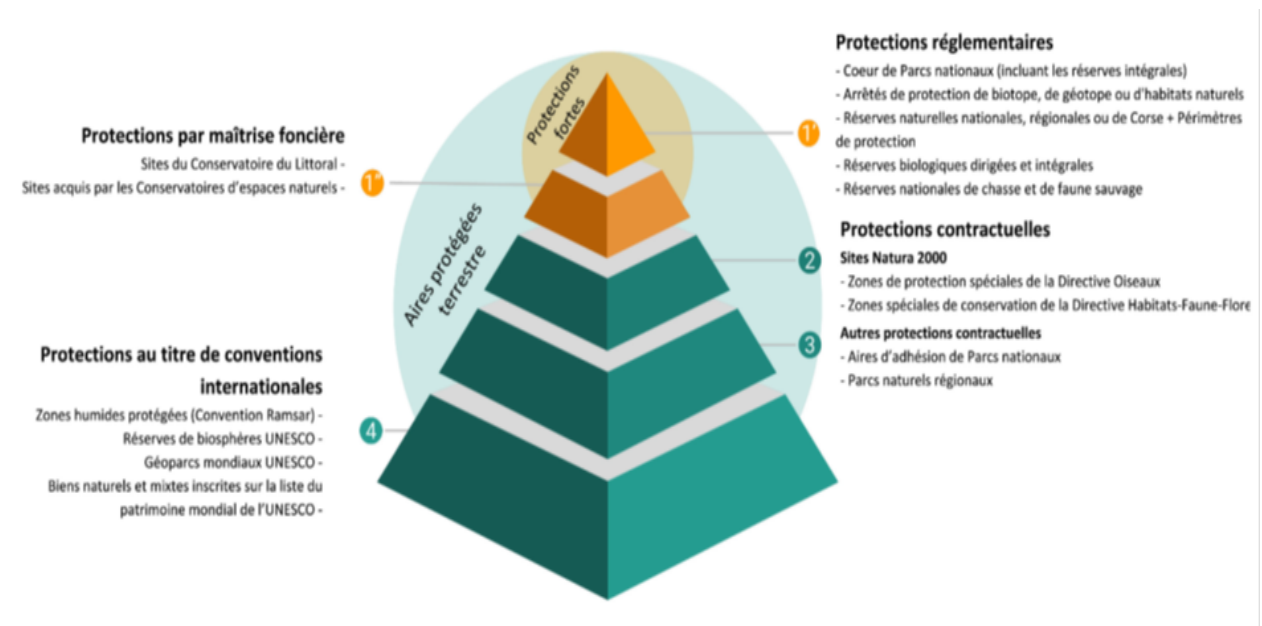
L'INPN classe les statuts d'aires protégées selon 4 types de protections (cf. figure 1) :

- Réglementaires (les mesures de protection instaurées par le code de l'environnement, un décret, un arrêté ou une autre décision d'autorité administrative) ;
- Par la maîtrise foncière (acquisition de terrains à des fins conservatoires) ;
- Contractuelles ;
- Au titre de conventions internationales.

¹²⁷ L'UMS PatriNat assure des missions d'expertise et de gestion des connaissances pour ses trois tutelles, que sont l'Office français de la biodiversité (OFB), le Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN), et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

¹²⁸ GUIGNIER A. et PRIEUR M., UICN, « Le cadre juridique des aires protégées en France », juillet 2010

Figure 1 : Représentation des outils aires protégées terrestres selon les types de protection¹²⁹.



3.2.1.1 Les protections réglementaires recouvrent plusieurs statuts

Les protections réglementaires comprennent les réserves naturelles et leurs périmètres de protection, les réserves biologiques, les cœurs de parcs nationaux, les arrêtés de protection et les réserves nationales de chasse et de faune sauvage.

➤ Les réserves naturelles

Les réserves naturelles sont des espaces protégés terrestres ou marins dont le patrimoine naturel est exceptionnel sur le plan de la biodiversité, voire géologique. Le statut de « Réserve naturelle » (RN) est l'un des plus forts statuts de protection en France et l'outil prioritaire de la Stratégie de création d'aires protégées. Il existe actuellement 353 réserves naturelles en France¹³⁰ ; elles répondent aux objectifs de conservation précisés par l'article L. 332-1 du code de l'environnement.

Trois statuts de réserves naturelles coexistent :

- Les réserves naturelles nationales (RNN), créées par l'État, sont sous sa responsabilité. Le Préfet est l'autorité responsable au niveau local. La durée du classement en réserve naturelle nationale est non limitée. Il existe 167 réserves naturelles nationales (47,3 % des RN) pour 72 068 006 hectares (99,8 % de la surface totale des RN) dont 71 887 311 hectares en Outre-mer. Les plus grandes RNN sont : la RN des Terres australes françaises qui couvre 67,2 millions d'hectares et la RN des Nouragues en Guyane qui protège 100 000 ha de forêt tropicale.
- Les réserves naturelles régionales (RNR), créées par les conseils régionaux et sous leur responsabilité, instaurées par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 (dite « démocratie de

129 Source : LÉONARD L., WITTÉ I., ROUVEYROL P. & HÉRARD K.- UMS PatriNat, « Représentativité et lacunes du réseau d'aires protégées métropolitain terrestre au regard des enjeux de biodiversité », octobre 2020.

130 <https://www.reserves-naturelles.org/patrimoine/chiffres-cles>

proximité »). La durée du classement en RNR peut-être définie dans la délibération, et le classement est alors renouvelable et, en règle générale, prolongé dans la durée. Il existe 179 réserves naturelles régionales (50,7 % des RN) pour 41 292 hectares (0,1 % de la surface totale en RN). Elles sont de superficie moyenne plus réduite que les RNN : en moyenne, pour le territoire métropolitain, une RNR concerne une surface de 231 ha, contre 1203 ha pour une RNN. La plus grande s'étend sur 5 110 hectares (massif du Pibeste- Hautes-Pyrénées).

- Les réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse (RNC), répondent aux mêmes critères et aux mêmes objectifs de gestion que les réserves naturelles continentales mais ont des statuts particuliers. La gestion et le contrôle de la réglementation des six réserves naturelles nationales créées avant 2002¹³¹ sont sous la responsabilité de la Collectivité Territoriale de Corse¹³². Depuis 2002, l'Assemblée de Corse décide du classement en réserve naturelle ; en 2017, la Collectivité a ainsi créé la RNC du massif du Monte Rotondo. Les réserves naturelles sont un élément essentiel des politiques de préservation de la biodiversité en Corse, auxquelles contribue fortement le Conservatoire du littoral. La Corse compte à ce jour 7 réserves naturelles établies sur une superficie totale de 86 624 hectares.

Tableau 1 : nombre et superficie (en hectares) des réserves naturelles en France

	RNN		RNR		RNC		TOTAL	
	Nb	Superficie	Nb	Superficie	Nb	Superficie	Nb	Superficie
Métropole	149	180 695	177	38 225	7	86 624	333	305 543
Outre-Mer	18	71 887 311	2	3 067			20	71 890 378
Total	167	72 068 006	179	41 292	7	86 624	353	72 195 921

L'association Réserves naturelles de France (RNF) fédère et anime le réseau national de l'ensemble des réserves naturelles. Elle assure la coordination technique des réserves naturelles en métropole et en Outre-mer, ainsi que leur représentation auprès des pouvoirs publics à l'échelle nationale. Elle rassemble l'État, les Régions, les organismes gestionnaires, experts de la biodiversité, professionnels et bénévoles.

➤ Les périmètres de protection

Les périmètres de protection sont des « zones tampon » instituées autour des réserves naturelles par le Conseil régional, pour les réserves naturelles régionales, ou le représentant de l'État, pour les réserves naturelles nationales. En Corse, la décision relève de la Collectivité de Corse lorsque celle-ci a pris la décision de classement. Ce statut peut soumettre le périmètre à un régime particulier ou interdire toute action susceptible d'altérer le caractère ou de porter atteinte à la réserve naturelle. Elles peuvent concerner les mêmes actions que celles visées par la réglementation interne de la réserve naturelle. L'outil permet de favoriser l'acculturation et peut préfigurer une extension de RNN.

L'INPN répertorie actuellement 16 périmètres de protection des RNN (PPRNN) qui couvrent 303 624 ha sur terre et plus de 1 millions de km² sur le territoire maritime.

➤ Les réserves biologiques

131 Les 6 RN de : « Scandola », « l'étang de Biguglia », « les Bouches de Bonifacio », « les îles Cerbicale », « les Tre Padule de Suartone » et « les îles du Cap Corse ».

132 Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (décret d'application du 18 mai 2005) et celle du 27 février 2002 relative à la Démocratie de Proximité

Ce statut¹³³ s'applique uniquement aux forêts gérées par l'Office national des forêts (forêts publiques) et a pour but la protection d'habitats remarquables ou représentatifs en milieu forestier ou en milieu associé à la forêt (landes, mares, tourbières, dunes). Selon les objectifs, on distingue les réserves biologiques intégrales (RBI), destinées à l'évolution des écosystèmes sans interférence et les réserves biologiques dirigées (RBD) où une gestion spécifique est appliquée pour conserver les espèces vulnérables ou des habitats menacés. Dans les premières, toutes les récoltes et l'exploitation forestière sont interdites, à l'exception de l'élimination des espèces exotiques ou la coupe d'arbres présentant des risques de chute. La surface des RBI en métropole varie d'une cinquantaine à plus de 2 500 hectares. La plus grande RBI, plus de 60 000 ha, se trouve en Guyane.

En 2021, le réseau national¹³⁴ compte 257 réserves biologiques, couvrant plus de 50 000 hectares dans les forêts de métropole (dont 50% en RBI) et plus 100 000 hectares dans les départements d'Outre-mer (dont 90% en RBI). Une cinquantaine de projets seraient en cours d'instruction.

➤ Les zones « cœur » des parcs nationaux

Il existe 11 parcs nationaux qui couvrent des domaines terrestres et maritimes variés et représentent par leurs périmètres complets près de 8% du territoire français (soit plus de 5 millions d'hectares). Un parc national est composé de deux zones : le « cœur de parc » et une « aire d'adhésion ».

Les cœurs de parc national font l'objet d'une réglementation stricte et la priorité est donnée à la protection des milieux, des espèces, des paysages et du patrimoine. Une « réserve intégrale » peut y être instituée afin d'assurer, dans un but scientifique, une protection plus grande encore de certains éléments de la faune et de la flore. Les zones « cœur de parc » couvrent 26 174 km² (25 677 km² en milieu terrestre et 497 km² en milieu marin). En milieu terrestre, elles contribuent pour près de 4% à la surface des aires protégées.

Un processus de création d'un parc national dédié aux zones humides s'engage en 2021. Le processus est lancé concrètement avec la recherche de sites potentiels pour accueillir ce parc.

➤ Les arrêtés de protection

Trois statuts existent : l'arrêté de protection de biotope, l'arrêté de protection de géotope et l'arrêté de protection des habitats naturels.

L'arrêté de protection de biotope (APB), décliné aux articles R.411-15 à R.411-17 du code de l'environnement, permet de protéger, depuis 1977, les habitats d'espèces protégées, animales et végétales. Il existe 994 APB qui couvrent 216 619 ha. L'APB est un statut de protection forte local, ciblé et simple dans sa création, qui a remporté le plus d'adhésion à la mise en œuvre effective de la SCAP¹³⁵.

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a institué deux statuts d'APB supplémentaires :

133 Article L212-2-1 du Code forestier : « ...Ces réserves biologiques sont créées par arrêté conjoint des ministres chargés de la forêt et de l'environnement, après avis du Conseil national de la protection de la nature, puis accord de la collectivité [...] Les réserves biologiques sont gérées conformément à un plan de gestion, approuvé par arrêté conjoint des ministres chargés de la forêt et de l'environnement. »

134 https://www.onf.fr/onf/lonf-agit/+/_a3a::les-reserves-biologiques-des-espaces-protoges-dexception.html

135 Bilan de la SCAP 2009/2019 et perspectives pour la Stratégie des aires protégées - Conseil national de la protection de la nature- délibération n°2019-29 du 24 septembre 2019.

- L'arrêté de protection de géotope (APG), premier outil législatif de protection de la nature s'appliquant spécifiquement à la géologie. La sélection des sites d'intérêt géologique s'appuie sur i) les critères spécifiés dans le décret de décembre 2015 ; ii) les sites recensés dans la SCAP et iii) sur l'Inventaire national du patrimoine géologique (INPG). Depuis 2010, 4 APG ont été instaurés pour 64 ha.
 - L'arrêté de protection des habitats naturels (APHN) qui vise à protéger spécifiquement un habitat tel qu'une tourbière ou un récif corallien, sans que celui n'abrite nécessairement une espèce protégée. 6 APHN ont été créés pour 4 453 ha.
- Les réserves nationales de chasse et de faune sauvage¹³⁶ (RNCFS)

Ce sont des territoires de référence dédiés aux études scientifiques ou techniques et à la conservation des espèces gibier - mammifères et oiseaux- dont les effectifs sont en voie de diminution. Elles sont créées par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Leur gestion est principalement assurée par l'Office français de la biodiversité (OFB), associé à l'Office national des forêts (ONF) pour certaines d'entre elles. L'OFB gère 10 réserves nationales de chasse et de faune sauvage (35 725 hectares). Il veille au maintien de zones de quiétude susceptibles d'accueillir notamment l'avifaune migratrice. Les RNCFS sont dotées d'un comité de gestion et d'un plan de gestion. Selon les mesures conservatoires mises en place, les RNCFS pourraient être considérées comme une protection forte.

3.2.1.2 Les protections par la maîtrise foncière

➤ Les sites du Conservatoire du littoral

Ces sites ont pour vocation la sauvegarde des espaces côtiers et lacustres. Leur accès au public est encouragé mais reste défini dans des limites compatibles avec la vulnérabilité de chaque site. En complément de sa politique foncière, visant prioritairement les sites de fort intérêt écologique et paysager, le conservatoire du littoral peut depuis 2002 exercer son action sur le domaine public maritime. Ce mode de protection est parfois superposé avec d'autres dispositifs réglementaires ou contractuels.

➤ Les sites des conservatoires d'espaces naturels

Les sites acquis et/ou gérés par les 29 conservatoires d'espaces naturels¹³⁷ (CEN) contribuent à mieux connaître, préserver, gérer et valoriser le patrimoine naturel et paysager notamment par la maîtrise foncière. En 2021, les CEN interviennent sur un réseau de 3 700 sites couvrant plus de 180 000 ha sur l'ensemble du territoire métropolitain et Nouvelle Calédonie, dont 1 447 sites¹³⁸ (pour 68 056 ha) sont répertoriés par l'INPN comme bénéficiant d'une protection forte sur le long terme par acquisition et/ou bail emphytéotique.

Les conservatoires s'appuient également sur la protection réglementaire, puisque 35% de leurs sites d'intervention bénéficient d'un statut de protection (parcs nationaux, réserves naturelles nationales et régionales, espaces naturels sensibles, arrêtés préfectoraux de protection de biotope).

¹³⁶ Articles R. 422-92 à R. 422-94-1 du code de l'environnement

¹³⁷ https://reseau-cen.org/sites/default/files/fichiers/tdb_2021_bd.pdf

¹³⁸ Source INPN

3.2.1.3 Les aires protégées dites contractuelles

➤ Les parcs naturels régionaux (PNR)

Les PNR ont pour but de valoriser de vastes espaces de fort intérêt culturel et naturel, de garantir un aménagement et un développement de ces territoires respectueux de l'environnement et de préserver la flore, la faune et les paysages¹³⁹. Créés sur la seule volonté des collectivités territoriales (communes, communautés de communes, Départements, Régions) de mettre en œuvre un projet de territoire se concrétisant par la rédaction d'une charte, constituant un guide et une référence, renouvelable tous les 15 ans, ils se veulent des instruments souples et peu contraignants. Les PNR sont administrés par un syndicat mixte. Ils peuvent porter un SCOT¹⁴⁰ et leur consultation est obligatoire sur divers documents de planification.

L'État attribue le label parc naturel régional et participe au budget de fonctionnement des PNR à travers une dotation annuelle forfaitaire de 120 000 € à chaque parc.

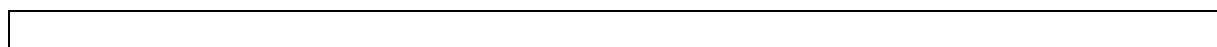
La Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) représente l'ensemble des PNR aux niveaux national et international. Elle anime et coordonne techniquement le réseau des PNR, et assure un rôle de conseil auprès d'eux.

58 parcs naturels régionaux ont été instaurés depuis la création du statut en 1967¹⁴¹. Ils couvrent 16,5 % du territoire français, plus de 4 900 communes, plus de 9 millions d'ha et accueillent près de 4,4 millions d'habitants.

Les territoires des PNR comportent une importante partie des autres aires protégées : 47% des réserves biologiques, 36% du réseau Natura 2000, et plus de la moitié des RN sont dans les PNR, qui en sont souvent les gestionnaires. La forêt occupe 40% de leur surface contre 27 % en moyenne pour le territoire métropolitain.

Des projets de parcs nouveaux sont actuellement en cours de procédure sur le territoire national. Le nombre de 60 PNR devrait être atteint en 2022. Le parc naturel régional est, par essence, un outil d'aménagement durable qui intéresse fortement les intercommunalités qui souhaitent se regrouper pour structurer une politique globale de préservation, d'aménagement, de développement et de promotion de leur territoire. Les PNR sont appelés à jouer un rôle accru en matière d'instauration de protections sur leur territoire.

Figure 2 : Carte des 58 parcs naturels régionaux¹⁴²



139 La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et le décret d'application n°2017-1156 du 10 juillet 2017 confortent le rôle des PNR. Les cinq missions des Parcs naturels régionaux (article R333-4 du Code de l'Environnement) : la protection et la gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager ; l'aménagement du territoire ; le développement économique et social ; l'accueil, l'éducation et l'information ; l'expérimentation, l'innovation.

140 Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

141 Le 58e est le Parc naturel régional du Doubs Horloger dont le décret de création a été signé le 4 septembre 2021.

142 <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/mediatheque/ressources/carte-des-58-parcs-septembre-2021>

Les sites Natura 2000 sont des outils de protection contractuelle incluant une part réglementaire, en référence aux évaluations d'incidences. (Cf. annexe 2).

3.2.1.4 Les protections au titre des conventions internationales couvrent de vastes surfaces

- Zones humides protégées par la convention de Ramsar¹⁴³, soit 50 zones humides côtières et intérieures pour une superficie de 181 km² sur terre et près de 200 km² en mer.
- Réserves de biosphère, espaces terrestres ou marins désignés internationalement dans le cadre du programme de l'UNESCO. Au nombre de 14, elles couvrent près de 6,3% du territoire.
- Aires spécialement protégées (ASP) relevant d'un protocole (protocole « ASP/DB ») de la convention de Barcelone, adopté en 1995 et entré en vigueur en 1999. Il demande aux Parties de protéger les espaces maritimes ayant une valeur naturelle ou culturelle particulière, par la création d'aires spécialement protégées (ASP) ou d'aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (ASPIM) et de protéger les espèces animales et végétales menacées ou en voie de disparition. La France compte 6 ASPIM¹⁴⁴.
- Zones marines protégées de la convention Oslo-Paris (OSPAR) signée à Paris le 22 septembre 1992, pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-est contre la pollution, ainsi que les effets préjudiciables des activités humaines sur la santé de l'homme et les écosystèmes marins.
- Aires spécialement protégées de la convention de Carthagène pour la protection des écosystèmes de la mer des Caraïbes ; ces espaces concernent la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.
- Biens naturels inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO¹⁴⁵ (BPM) au nombre de 6 en France¹⁴⁶.
- Géoparcs mondiaux UNESCO dont l'objectif est la protection et la valorisation du patrimoine géologique. Il en existe 7 en France.

Tableau 2 : Inventaire des surfaces françaises protégées (actualisation de décembre 2021)¹⁴⁷

Métropole

	Terrestre	Marin
143 Espace désigné en application de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, dont le traité a été signé en 1971 sur les bords de la mer Caspienne (à Ramsar en Iran).		
144 Parc National de Port-Cros ; Réserve Naturelle des Bouches de Bonifacio ; Parc Marin de la Côte Bleue ; Archipel des Embiez - Six Fours ; Parc National des Calanques ; Réserve Naturelle Marine de Cerbère-Banyuls		
145 Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture		
146 France - UNESCO Centre du patrimoine mondial : http://whc.unesco.org/fr/etatsparties/fr		
147 https://inpn.mnhn.fr/espace/protege/stats		

	Nombre	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)	Superficie marine (ha)
APB	953	175 252	0.32	2 767
APG	4	64		
APHN	6	4 453	0.01	
BPM	4	87 457	0.16	39 828
Géoparc	7	1 156 636	2.11	
PN Aire d'adhésion	8	760 769	1.39	216 432
PN Zone de cœur	8	420 446	0.77	46 438
PNM	6			2 358 695
PNR	56	9 397 655	17.12	
PPRNN	15	303 729	0.55	
RBD	175	25 403	0.05	
RBI	85	23 081	0.04	
RNC	7	6 370	0.01	87 015
RNCFS	10	30 956	0.06	6 673
RNN	149	153 474	0.28	28 515
RNR	176	39 408	0.07	288
Réserve de biosphère	13	3 958 564	7.22	362 508
Réserve intégrale PN	3	1 270		
Site CdL	608	126 926	0.23	10 925
Site CEN maîtrise foncière	1 447	68 070	0.12	
Site Ramsar	40	802 485	1.46	88 751

Outre-mer

	Terrestre			Marin
	Nombre	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)	181 050
APB	41	40 652	0.42	67 896 384
BPM	2	887 965	9.11	129 325
PN Aire d'adhésion	3	1 490 071	15.28	3 338
PN Zone de cœur	3	2 143 359	22.00	11 598 631
PNM	2			
PNR	2	693 664	7.11	101 078 134
PPRNN	2			
RBD	6	6 606	0.07	
RBI	10	81 311	0.83	181 050
Réserve de biosphère	1	101 994	1.05	132812

RNN	18	1 060 993	10.88	72 273 234
RNR	2	2 465	0.03	644
Site CdL	189	54 712	0.56	526
Site Ramsar	9	945 934	9.7	1 914 126

3.2.2 Les aires protégées prises en compte dans les objectifs quantitatifs de la SNAP

Les statuts des aires protégées sur les milieux terrestres et marins qui participent actuellement à l'objectif des 30% de la SNAP¹⁴⁸ sont au nombre de 21 (cf. tableau 3). Pour d'autres statuts (périmètre de protection de RNN, RNCFS, terrains acquis par un conservatoire d'espaces naturels, ...), l'analyse scientifique des critères d'intégration est en cours.

3.2.2.1 Les outils associés à la définition d'une protection forte rassemblent des protections réglementaires et de maîtrise foncière

Pour les aires terrestres, les protections fortes sont : les arrêtés de protection, les réserves naturelles, les zones cœur de parc national et les réserves biologiques.

En milieu marin, c'est l'ensemble des aires marines protégées¹⁴⁹ (AMP) qui peuvent accueillir une zone de protection forte sous la condition de répondre aux cinq critères suivants (selon le cadrage national établi en 2018 par le MTE) :

- Porter sur des enjeux écologiques prioritaires ;
- Etre prioritairement mise en place au sein d'une aire marine protégée ;
- Disposer d'une réglementation particulière des activités ;
- S'appuyer sur un document de gestion ;
- Bénéficier d'un dispositif de contrôle opérationnel des activités.

La base de données du MHNH qui recense et suit l'ensemble des indicateurs de surfaces est progressivement élargie et alimentée. Les indicateurs SNAP 10% marin seront produits à partir d'une couche de données transmises par l'OFB en coordination avec le MTE pour validation.

Les conditions d'intégration des RNCFS et des terrains acquis par le Conservatoire du littoral et par les conservatoires d'espaces naturels restent à préciser.

Enfin, si les engagements de la France portent sur l'ensemble du territoire national (y compris la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie), les aires protégées de ces deux collectivités, également Pays d'Outre-mer (POM), sur le domaine terrestre, ne seront prises en compte dans les indicateurs de la SNAP qu'après un travail de validation et de concordance avec le référentiel national.

Tableau 3 : Aires protégées intégrées actuellement aux calculs des objectifs

¹⁴⁸ Communication de l'UMS PatriNat à la mission

¹⁴⁹ Aires marines protégées définies à l'article L334-1 du code de l'environnement comprennent : les parcs naturels marins, les parties maritimes des parcs nationaux, des réserves naturelles, des arrêtés de protection, des sites Natura 2000, du domaine du Conservatoire du Littoral, des PNR, des RNCFS ainsi que toutes les aires marines protégées en application des instruments régionaux ou internationaux dans le cadre des conventions internationales.

quantitatifs de la SNAP 2030 ou en cours d'analyse

Aires protégées selon leur statut	Protection forte (objectif 10%)	Aires protégées (objectif 30%)
Arrêtés de protection** (de biotope, de géotope, des habitats naturels) Réserves naturelles** (nationales, de Corse, régionales) Réserves biologiques (forêt) Réserves intégrales des parcs nationaux Zones « cœur » des parcs nationaux**	X	X
Périmètres de protection des réserves naturelles* Réserves nationales de chasse et de faune sauvage* Terrains acquis par le Conservatoire du littoral* Terrains acquis (ou assimilé) par les conservatoires d'espaces naturels	Analyse en cours*	X
Aires d'adhésion des parcs nationaux** Sites Natura 2000** Parcs naturels marins** Parcs naturels régionaux** Aires marines délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux** Aires marines protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis et Futuna**	Aires marines protégées**	X
Géoparcs mondiaux UNESCO Zones humides protégées par la convention de Ramsar Réserves de biosphère Biens naturels inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO		X non comptabilisés à terre

* L'UMS Patrinat et le CNPN analysent parmi ces espaces protégés ceux qui pourraient prétendre à une reconnaissance en protection forte.

**Les aires marines protégées sont intégrées au calcul des 10% de protection forte après un diagnostic des aires site par site par le CNPN selon les 5 critères définis dans le cadrage national établi en 2018 par le MTE, en particulier ces sites doivent être dotés d'un document de gestion.

Potentiellement de nouveaux outils intégreront, après analyse, la liste des aires protégées prises en compte dans les objectifs : Sites acquis par les agences de l'eau, sites classés au titre des paysages, espaces naturels sensible, par exemple.

3.2.2.2 Tous statuts confondus, les aires protégées couvrent 23,81% du territoire national, mais 1,86% seulement sont en protection forte

Au total, selon le tableau de bord de l'UMS Patrinat, le niveau de la couverture en aires protégées du territoire national¹⁵⁰ est de 23,81% (et 29,48%, hors Collectivités d'Outre-Mer du Pacifique Sud) au sens de l'objectif des 30% de la SNAP, soit 31% en milieu terrestre et 23,45% pour le milieu marin.

Les chiffres varient toutefois de façon importante, d'une part entre le milieu continental et le milieu marin, et, d'autre part, entre le territoire métropolitain et l'Outre-mer, comme en témoigne la répartition figurant dans le tableau 4 ci-après.

Les écarts à l'objectif de couverture de 30% d'aires protégées sont relativement faibles et se situent principalement :

- Pour la France métropolitaine en milieu terrestre (actuellement 27,82%) ;
- Pour l'Outre-mer (hors COM du Pacifique), en milieu marin (actuellement 27,32%).

En revanche, le niveau actuel de la couverture du territoire national en protection forte, tant en milieu terrestre qu'en milieu marin, est très en-deçà de l'objectif du 10% annoncé dans la stratégie nationale à horizon 2030, et plus particulièrement en milieu marin. C'est là un enjeu premier de la stratégie nationale.

Le niveau actuel de protection forte est globalement de 1,86% pour l'ensemble du territoire national, loin de l'objectif de 10%. Il varie très largement, de 0,08% en métropole en milieu marin à 34,05% en milieu terrestre à l'Outre-mer.

Il faut toutefois noter qu'à ce stade, ne sont pas encore comptabilisées plusieurs aires protégées (en cours d'analyse). En particulier, le périmètre de protection de la RNN des TAAF n'est pas inclus dans l'indicateur SNAP. Or ce périmètre couvre l'ensemble des zones économiques exclusives (ZEE) des archipels de Crozet, Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam, soit une surface de près d'un million de km².

Tableau 4 : Estimation de la part (en %) des surfaces couvertes par les dispositifs de protection entrant dans les objectifs de 30% et de 10% de la SNAP 2030¹⁵¹

Répartition	Terrestre		Marine		TOTAL	
Objectifs	30%	10%	30%	10%	30%	10%
Métropole	27,82	1,52	44,76	0,08	34,71	0,93
Outre-mer (hors COM du Pacifique)	56	34,03	27,32	3,95	28,11	4,78
Territoire national (hors COM du Pacifique sud)	32,07	6,42	29	3,57	29,48	3,98

150 Métropole, départements outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion et Mayotte), collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna, et la Nouvelle Calédonie qui dispose d'un statut spécial), territoires d'Outre-mer (Ils Éparses et terres australes et arctiques françaises).

151 Base de données indicateurs espaces protégés de l'INPN, version décembre 2021

TOTAL territoire national	31	6,21	23,35	1,58	23,81	1,86
---------------------------------	----	------	-------	------	-------	------

Encadré 1 : La biodiversité dans les départements et territoire d’Outre-mer

Extrait de la SNAP : « Grâce aux territoires d’outre-mer, la France exerce sa juridiction sur le deuxième espace maritime mondial, incluant 55 000 km² de récifs coralliens et lagons, soit plus de 10 % de la superficie mondiale corallienne ainsi que 20 % des atolls mondiaux. Encore, la France abrite en Guyane, plus de 7 millions d’hectares de forêt tropicale et dans les Terres Australes et Antarctiques, les communautés d’oiseaux marins les plus diversifiées au monde. Au total, sur une superficie équivalente à 0,08 % de toutes les terres émergées, ce sont plus de 3450 plantes vasculaires et 380 vertébrés qu’on ne trouve nulle part ailleurs que dans les territoires d’outre-mer français, soit davantage que dans toute l’Europe continentale. »

L’importance de la biodiversité ultra marine de la France a largement été prise en compte dans la stratégie nationale pour les aires protégées. La mission sans être exhaustive s’est intéressée à regarder quels étaient les enjeux spécifiques de ces territoires ultra-marins au regard des attendus de la lettre de mission pour la section concernant les aires protégées.

Le taux de couverture en aires protégées des outremers est exceptionnel qu’il s’agisse de protection forte ou d’espaces naturels protégés. A titre d’exemple, les aires protégées couvrent 63,8% de la Guadeloupe dont 12,5% en protection forte pour la seule partie terrestre. La présence du Parc national à la Réunion avec une importante zone cœur fait que 63,9% de l’Ile est en protection forte. En Guyane, le Parc Amazonien de Guyane couvre 34 000 km², soit plus de 40% du territoire de ce département et, en Martinique, un PNR et plusieurs RNN représentent près de 50% de la superficie de l’Ile. L’instauration récente d’un parc marin augmente encore ce taux.

Pour autant les projets d’extension et de renforcement de ce réseau d’aires protégées ne sont pas absents. Il existe ainsi, à ce titre, plusieurs projets d’extension de RNN. A titre d’exemple, on peut citer le projet d’extension de la RNN La caravelle en Martinique, une intention de RNN à Marie-Galante en Guadeloupe, mais aussi la création récente de la RNN des Forêts de Mayotte ou encore un projet d’extension, voire de création, de réserve marine sur le littoral Saint-Pierrois à la Réunion. On verra plus loin que l’enjeu majeur se situe pourtant ailleurs, dans la capacité des acteurs à couvrir des problématiques et thématiques plus générales et dans la cohérence du réseau d’aires protégées voire dans le rôle que celui-ci pourrait jouer dans le renforcement des coopérations régionales (Caraïbes – Amazonie – Océan indien).

Notons le cas particulier des Terres Antarctiques et Australes Française (TAAF) qui représente un enjeu particulier au titre de la SNAP et de son premier plan d’actions triennal, puisque les projets de renforcement de la protection forte y sont nombreux et de très grande importance en termes de superficie. En juin 2021, la RNN des Glorieuses a été créée et doivent suivre en 2022 la concrétisation des projets d’extension à terre et en mer des RNN des Terres Australes Français et des Iles Éparses.

Figure 3 : Carte des espaces naturels protégés - France métropolitaine (source UMS Patrinat décembre 2021)

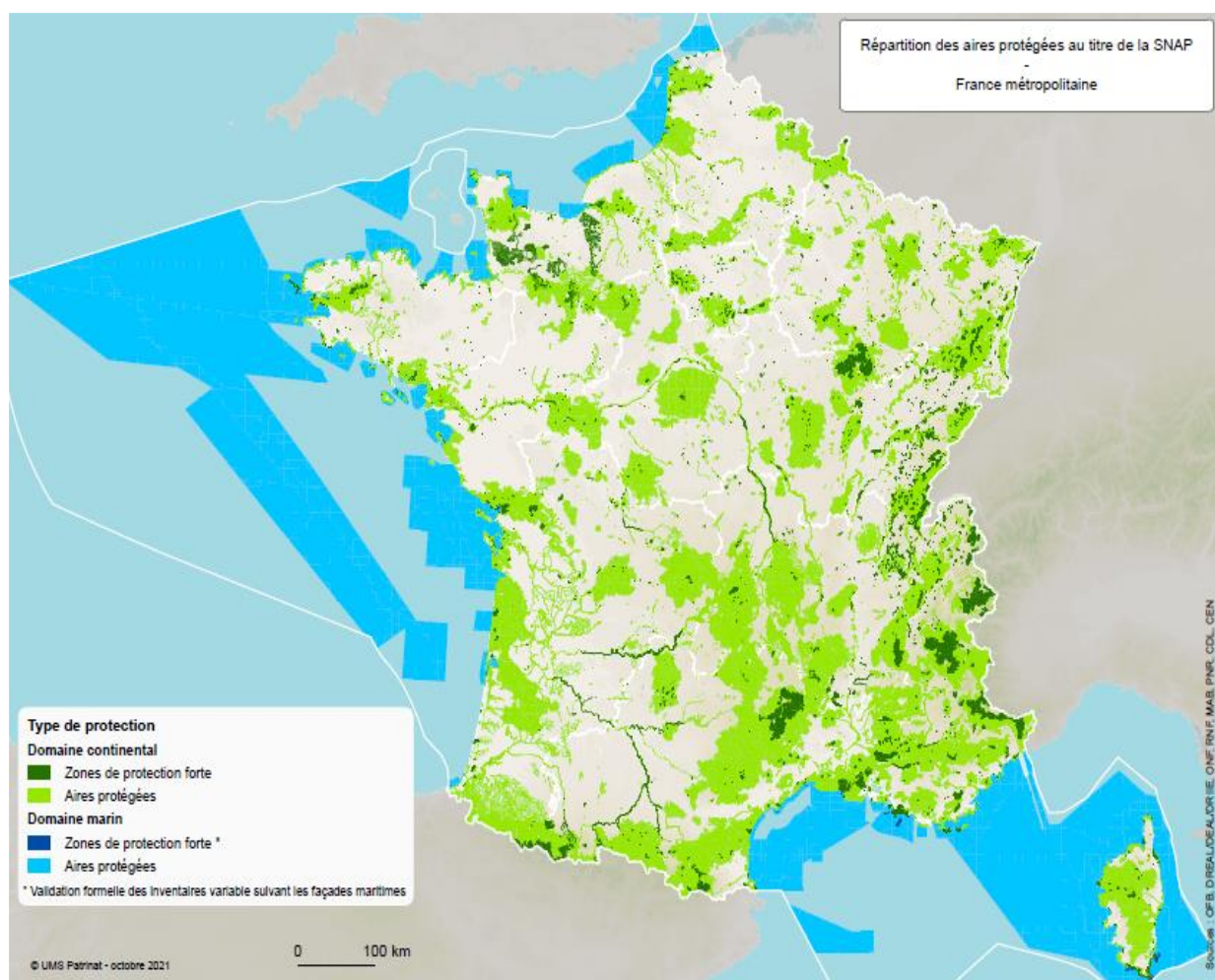


Figure 4 : Répartition des aires protégées au titre de la SNAP-Océan Atlantique (ouest)

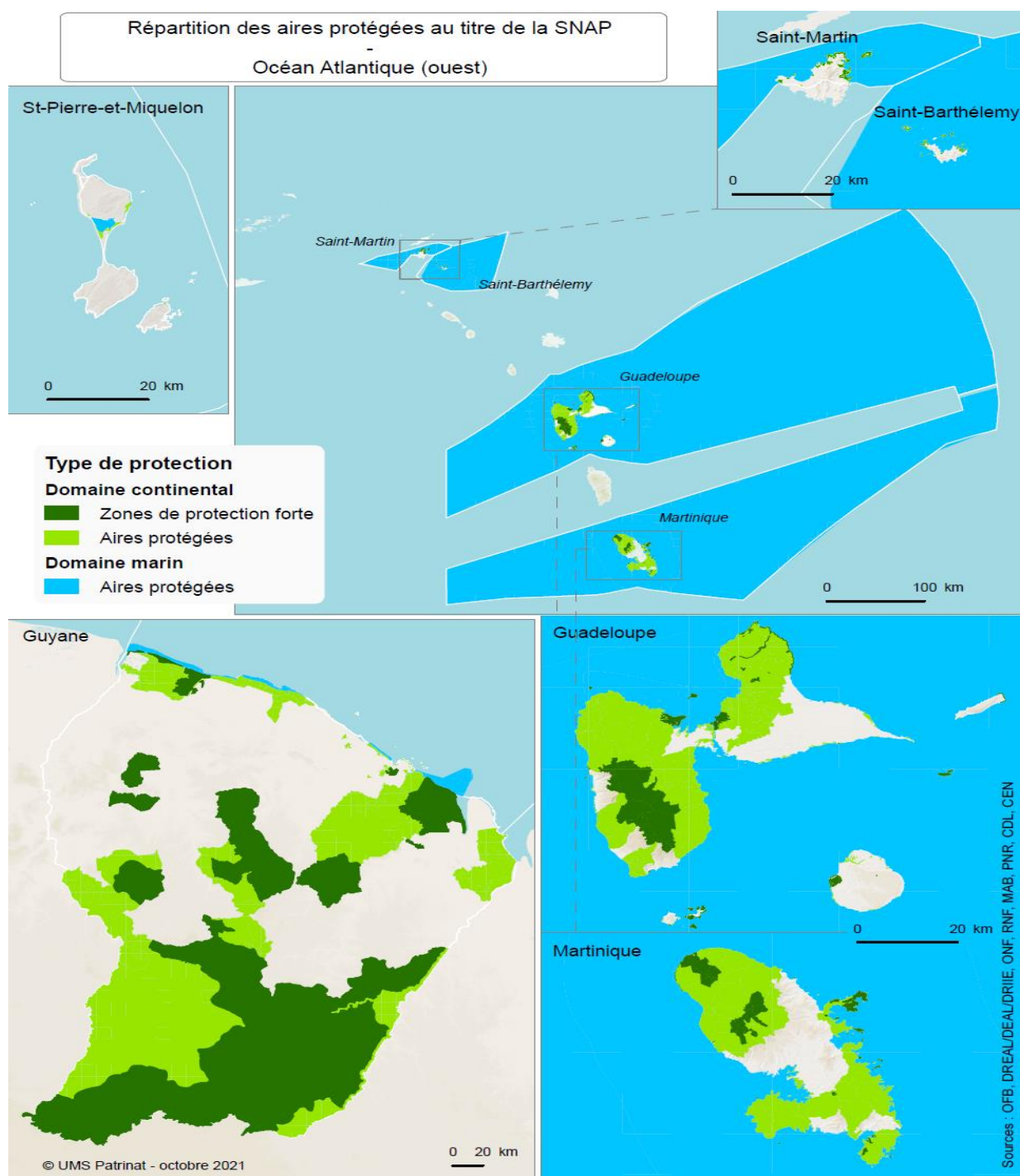


Figure 5 : Répartition des aires protégées au titre de la SNAP- Océan Pacifique

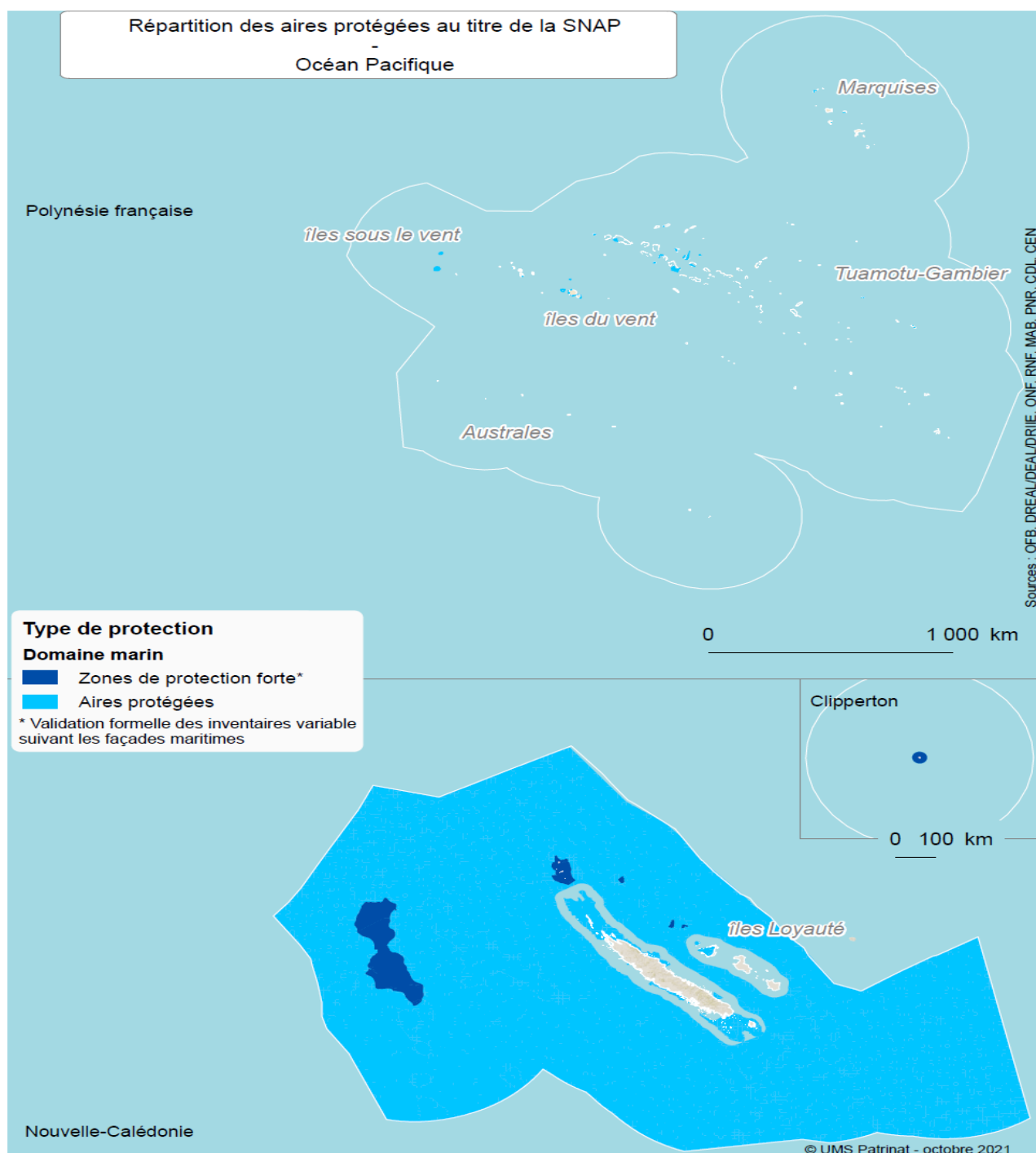
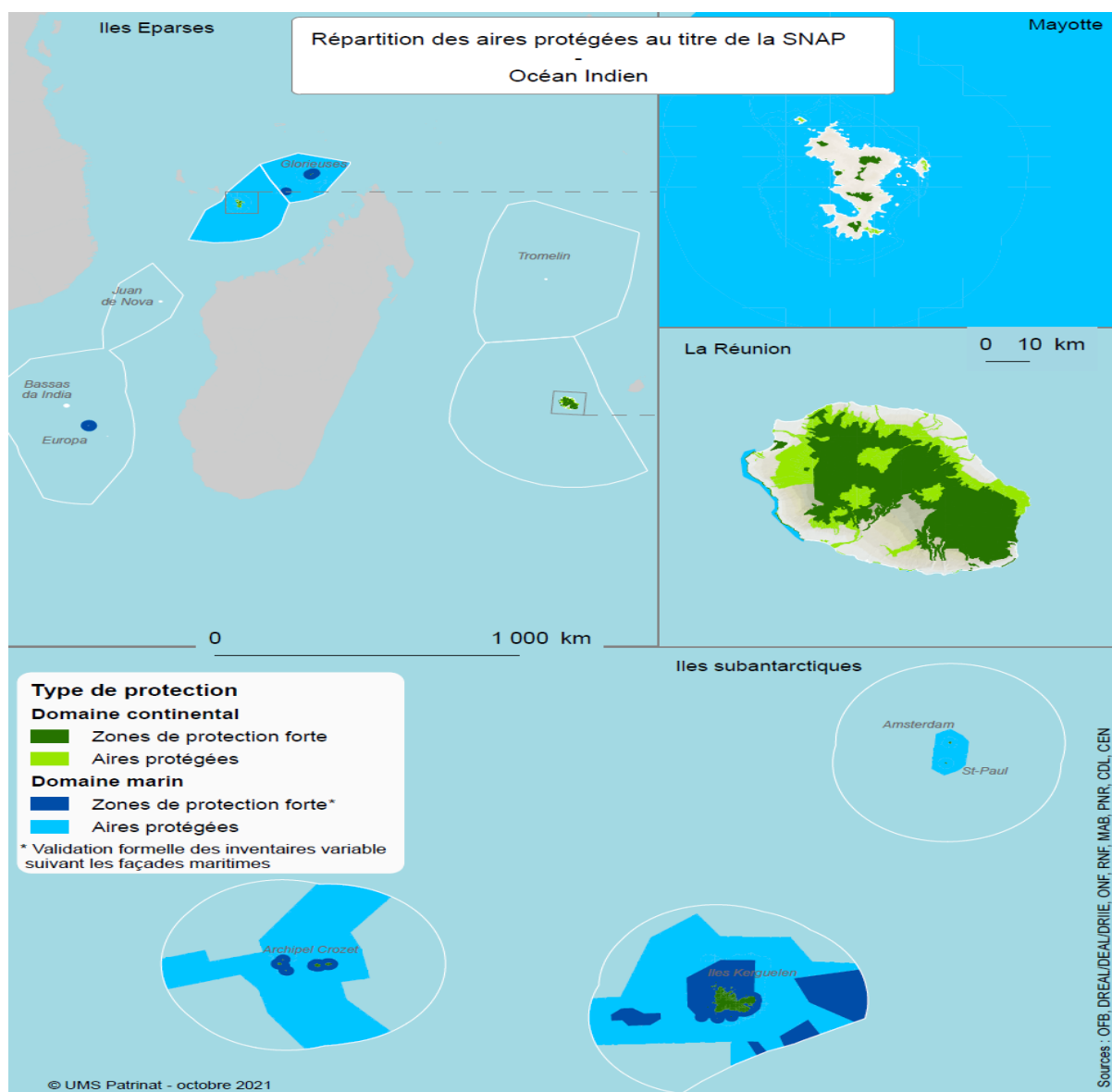


Figure 6 : Répartition des aires protégées au titre de la SNAP Océan Indien



3.2.3 Des territoires ne sont pas inventoriés

Les initiatives privées et publiques de protection (terrains de propriétaires privés, d'associations telles la Ligue pour la protection des oiseaux, propriétés des collectivités, ...) ne sont pas répertoriées. Il en est de même pour les outils de protection présentés ci-après.

3.2.3.1 Les espaces naturels sensibles

Instaurés par les Départements en application de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985¹⁵² (définition et mise en œuvre de principes d'aménagement), les espaces naturels sensibles (ENS) concourent de façon

¹⁵² Textes de référence : Articles L. 142-1 à L. 142-13 et R. 142-1 à R. 142-19 du Code de l'urbanisme ; Circulaire du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports n° 95-62 du 28 juillet 1995 relative aux recettes et emplois de la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

importante à la conservation des espèces et des habitats.

Ils sont un outil de préemption qui bénéficie d'un financement spécifique par la part départementale de la taxe d'aménagement¹⁵³.

Par nature, les ENS sont des espaces susceptibles de :

- Présenter un fort intérêt et une fonction biologique et/ou paysagère ;
- Être fragiles et/ou menacés et devant être préservés ;
- Faire l'objet de mesures de protection et de gestion ;
- Être un lieu de découverte ouvert au public et aménagé en conséquence.

En 2006, l'Assemblée des départements de France a adopté la Charte des espaces naturels sensibles afin d'assurer une cohérence des politiques départementales, signée alors par 65 Conseils départementaux¹⁵⁴.

La dernière enquête nationale de l'Association des départements de France (ADF) sur les politiques ENS date de 2017¹⁵⁵. Pour les 80 départements ayant alors répondu, on dénombrait 4 300 espaces naturels sensibles pour 372 000 hectares préservés (dont 190 000 hectares directement acquis par les Départements).

A défaut de systèmes d'information géographique efficaces, la donnée concernant les ENS est de qualité inégale selon les départements, et bien souvent inaccessible pour les systèmes d'information nature et paysage (SINP) régionaux et l'INPN.

Les disparités sont importantes entre les départements selon le choix de la politique en la matière. L'enquête conduite en 2017 révèle que le taux de perception de la taxe d'aménagement varie entre 0,9% et 2,5% selon le département. Trois départements sur quatre disposaient d'une stratégie des ENS structurant leurs actions. Les thématiques d'intervention sont variables : en priorité, les milieux naturels, l'ouverture au public et les l'éducation au patrimoine ; en second lieu, les itinéraires de randonnées, puis la trame verte et bleue et les paysages d'exception. Peu de départements paraissaient tournés vers l'ingénierie de territoire, et un peu plus de 10 départements mobilisaient alors les ENS dans la politique de prévention du risque inondation.

Encadré 2 : Exemples de politiques ENS et variabilité des orientations

Le Conseil départemental de la Gironde est porteur d'une politique volontariste en matière d'environnement, tournée vers les collectivités locales et vers les acteurs associatifs. Il dispose de la

153 La part départementale de la taxe d'aménagement est instituée par délibération du conseil départemental. Elle finance les politiques de protection des espaces naturels sensibles (ENS) et le fonctionnement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

154 « Espaces naturels sensibles, une politique des Départements en faveur de la nature et des paysages » - Assemblée des départements de France, Juin 2015.

155 https://www.departements.fr/wp-content/uploads/2018/11/enqu%C3%AAt-TA-ENS_.pdf

taxe d'aménagement affectée (perçue au taux de 1,3%) avec une recette de l'ordre de 10 à 12 M€/an. Pour conduire ces actions de protection, il a instauré 65 zones de préemption spécifiques¹⁵⁶. Les ENS, au nombre d'une centaine pour près de 10 000 hectares, font l'objet d'une gestion conservatoire, avec un plan de gestion systématique et une ouverture au public. L'animation de sa politique d'acquisition et de gestion fait l'objet de partenariats avec les syndicats de bassin versant, le conservatoire des espaces naturels, les PNR, les communes, des associations.

Le Conseil départemental de Charente Maritime a engagé sa politique des espaces naturels sensibles il y a 30 ans. Le réseau « Échappées Nature », qui rassemble les espaces naturels sensibles, s'étend actuellement sur 54 000 ha. Le Département a voté, en 2018, sa stratégie des ENS et compte préserver 100 000 ha, soit 8% de son territoire. Le réseau compte actuellement 50 sites actifs et 80 sites candidats (avec ou pas un périmètre de préemption). Les ENS se superposent fréquemment avec les aires protégées puisque 113 sites sur les 130 sont intégralement dans une aire protégée (N2000, PNM, RN, ...). A travers sa politique en faveur des espaces naturels, le Département souhaite développer des activités économiques, agricoles et touristiques compatibles avec les enjeux environnementaux. Le soutien du pastoralisme pour la gestion des marais et le développement d'itinéraires de randonnées sont des exemples. La gestion des ENS met en synergie l'ensemble des acteurs locaux : collectivités, associations naturalistes et associations de chasseurs, le centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE), le conservatoire des espaces naturels, le Conservatoire du littoral. 40 agents du conseil départemental travaillent pour cette politique.

Le Conseil départemental du Vaucluse mène une politique différente, en contribuant principalement au financement et à la mise en œuvre des RN. Le réseau départemental compte 22 ENS. Le taux de la taxe d'aménagement est de 1,5% et alimente un budget annuel de 600 000 €.

Dans les Bouches-du-Rhône, le Conseil départemental a acquis depuis 1960 plus de 17 000 ha par une politique dynamique. Une centaine d'agents (ouvriers et gardes départementaux) sont déployés. Le département achète à l'amiable et par préemption et possède près de 40 domaines départementaux. Le taux de la taxe d'aménagement affectée est de 1,25%, avec une ressource de l'ordre de 4 M€/an. Le département intervient, par exemple, dans les RN Causse de Crau et de la Sainte Victoire ainsi que dans le PN des Calanques.

Le département de l'Aube vient d'instaurer une TA dans le cadre de son budget pour l'année 2021 et définit une politique d'ENS.

3.2.3.2 La forêt en attente d'une reconnaissance d'un statut de protection

Les personnes rencontrées par la mission ont souvent fait observer que la qualité des mesures de gestion durable de la forêt domaniale, sous maîtrise foncière de l'État et inaliénable, réunit les caractéristiques d'un espace protégé. Cela s'applique également, dans une moindre mesure, aux forêts des collectivités, bénéficiant du régime forestier, dont les principes de gestion sont similaires.

De plus, le statut de « forêt de protection », prévu par le droit forestier (Articles R141-1 à R141-42), n'est pas répertorié par la SNAP parmi les outils de protection et ces forêts ne sont pas inventoriées par l'INPN. Ce classement, décidé par le ministre de l'agriculture et qui s'inscrit dans une finalité d'utilité publique, a pourtant, parmi ses objectifs, la protection des écosystèmes. Ce statut interdit notamment les travaux de défrichement, fouille, extraction de matériaux, emprise d'infrastructure publique ou privée, exhaussement du sol ou dépôt dans les boisements ainsi protégés. Parmi les derniers massifs classés en forêt de protection se trouve le massif de Rambouillet (25 500 ha) et le Massif de Haye (plus de 10 000 hectares), situé à l'ouest du Grand Nancy, en Meurthe et Moselle, et

¹⁵⁶ <https://sig.gironde.fr/portal/apps/webappviewer/index.html?id=ac082c071a214bbab66581c8911d854a>

classé par décret du 29 octobre 2018.

3.2.3.3 De nouveaux outils instaurés par la loi du 8 août 2016, dite de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

➤ Les zones prioritaires pour la biodiversité

Les zones prioritaires pour la biodiversité¹⁵⁷, mentionnées au 1° du II de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont délimitées par arrêté du préfet, pris après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, du conseil scientifique régional du patrimoine naturel et de la chambre départementale d'agriculture. Ce nouveau statut ne semble pas encore concrétisé sur le terrain.

➤ Les obligations réelles environnementales

L'obligation réelle environnementale (ORE) est un outil contractuel qui permet à un propriétaire immobilier, public ou privé, de mettre en place de manière volontaire des mesures de protection de l'environnement grâce à un contrat d'une durée maximale de 99 ans portant sur la mise en œuvre d'actions en faveur de la biodiversité avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement comme une association de protection de l'environnement ou un conservatoire d'espaces naturels (CEN). Les communes pouvaient déjà exonérer de taxe foncière les propriétés non bâties sur lesquelles leurs propriétaires ont conclu une obligation réelle environnementale (ORE). La loi de finances pour 2021 a étendu cette possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En complément de la protection volontaire de la biodiversité (ORE à visée patrimoniale), les ORE peuvent être utilisées à des fins de compensation écologique.

Le bilan¹⁵⁸ présenté au Parlement, bien que non exhaustif, fait apparaître, au 31 décembre 2019, pour les ORE « patrimoniales », 12 contrats signés pour une durée moyenne de 65 ans. S'agissant des ORE mises en place dans le cadre de la compensation, 5 contrats ont été signés, pour une durée moyenne d'environ 40 ans. L'outil pourrait trouver son essor à travers 7 projets d'aménagement routiers qui ont fait l'objet de près de 120 promesses d'ORE, pour une superficie totale de 300 hectares et une durée moyenne de 28 ans. Des ORE sont par ailleurs envisagées à des fins de compensation d'une quinzaine de projets d'aménagement divers.

Encadré 3 : Exemple d'instauration des obligations réelles environnementales en Seine Maritime

La mise en place d'ORE a été testée sur une zone de la vallée de la Durdent, près de Fécamp (76) par le

157 Décret n°2017-176 du 13 février 2017 en application de la loi no 2016-1087 du 8 août 2016 de reconquête de la biodiversité.

158 Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité- janvier 2021

Conservatoire du littoral, en partenariat avec la Fédération régionale des chasseurs (FRC), en zone de préemption du Conservatoire, le dispositif d'ORE se substituant à l'activation de la préemption.

Les ORE signées avec les propriétaires (engagement de 25 ans) sont contrôlées par la FRC qui rend compte au Conservatoire du littoral (50 ha concernés). La FRC et le Conservatoire du littoral partagent l'objectif d'avoir des ORE raisonnables sur les superficies les plus importantes.

Une convention cadre du dispositif est en cours de signature entre la FRC, le Conservatoire du littoral et le conseil départemental de Seine Maritime (76).

3.3 La SNAP 2030 : une ambition à la hausse et de nouvelles définitions

La stratégie nationale pour les aires protégées à l'horizon 2030 affiche des ambitions renforcées, mais certaines des notions de protection qu'elle recouvre sont à expliciter.

3.3.1 Des objectifs de protection à la hausse

Dans sa stratégie nationale pour la biodiversité 2010-2020, la France s'était donné pour objectif quantitatif de placer au moins 2 % de son territoire terrestre métropolitain sous protection forte, et de protéger 20 % de l'ensemble de son domaine maritime d'ici 2020.

La stratégie reposait sur deux approches de protection forte : d'une part, l'approche pour les espaces terrestres retenue dans la stratégie pour les aires protégées (SCAP 2009-2019) qui associait la protection forte uniquement à des statuts réglementaires (réserves naturelles, cœurs de parc nationaux, réserves biologiques et arrêtés de protection) ; d'autre part, l'approche retenue en 2018 pour les espaces marins, au titre de la mise en œuvre de la Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin¹⁵⁹, avec cinq critères associés : couverture des enjeux écologiques prioritaires définis dans les documents stratégiques de façade, insertion prioritairement dans une aire marine protégée (AMP), existence d'une réglementation des activités, d'un document de gestion et d'un dispositif de contrôle.

La SNAP 2030 développe une approche plus globale qui prend en compte tous les espaces : métropole et Outre-mer, terre et mer. Ses engagements portent sur l'ensemble du territoire national (y compris l'ensemble des Outre-mer). Toutefois, si elle intègre l'objectif européen de protection de 30% dont au moins 10% devraient être « strictement » protégées, elle fait de la protection « forte » une priorité, avec l'ambition d'atteindre cet objectif dès 2022 (classement des aires protégées), alors que les aires protégées entrant dans cet objectif ne couvrent à ce jour que 1,86% du territoire national.

Afin de comprendre la portée de cet objectif et l'approche développée, plusieurs notions doivent être clarifiées.

3.3.2 Des notions de protection à stabiliser

En ne parlant que de 30% du territoire globalement couvert par des aires protégées, dont 10% en protection forte, la SNAP 2030 ne fait pas la distinction entre les milieux terrestres et maritimes, ce qui mériterait d'être précisé.

¹⁵⁹ Directive 2008/56/CE dite DCSMM

De plus, en comptabilisant dans ses objectifs de vastes espaces ultramarins qui sont hors de l'espace européen, la question se pose de l'adéquation de la vision globale et élargie de la France à l'égard de la stratégie de protection avec le premier pilier de la stratégie européenne en faveur de la biodiversité dont l'objectif est la protection de la nature en Europe.

Enfin, la SNAP utilise une terminologie différente de celle retenue dans la stratégie européenne en parlant d'une protection « forte » et non d'une protection « stricte ». Ces deux termes recouvrent des propositions différentes.

3.3.2.1 Les concepts utilisés par la SNAP

La définition d'une aire protégée adoptée par la SNAP reprend le standard international donné par l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN). Mais le concept n'est pas défini par la législation française, contrairement au concept de « protection forte » (cf. infra).

Selon la définition des aires protégées adoptées par la SNAP en référence à la définition internationale de l'IUCN, également reprise par la Convention sur la diversité biologique, l'objectif d'une aire protégée est « *d'assurer à long terme la conservation de la nature, ainsi que celle des services écosystémiques et des valeurs culturelles associées* ». En outre, selon cette définition internationale, une aire protégée doit remplir les critères suivants : être « *définie, reconnue, consacrée et gérée par tout moyen efficace, juridique ou autre* ».

Le modèle de protection « forte » est propre à la France avec une définition qui est désormais commune aux milieux terrestres et maritimes. Au titre de la SNAP, une zone de protection forte est « *un espace naturel dans lequel les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont supprimées ou significativement limitées, de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées* ». L'article L110-4 du Code de l'environnement prévoit qu'un décret viendra préciser la définition et les modalités de mise en œuvre de la protection forte.

Cette définition « qualitative » de la protection forte (selon les termes de la SNAP) est destinée à rompre avec les concepts qui préexistaient dans la SCAP (2009-2019) et dans la SNCGAMP (2012-2020). La définition donnée par la SNAP allège les critères retenus dans la précédente stratégie, en ne retenant, ni l'obligation systématique de se référer à des enjeux prioritaires¹⁶⁰, ni l'insertion dans une aire protégée existante, ni la référence à une réglementation (un dispositif foncier peut jouer le même rôle), ni enfin la présence d'un document de gestion. Elle introduit cependant la notion de dispositif pérenne.

En première approche, cette notion semble se référer à une limitation des pressions humaines sur la biodiversité qui soit plus sévère que dans une simple « aire protégée ».

La définition de la protection forte selon la SNAP ne se distingue pas significativement de la définition d'une aire protégée, comme le souligne le comité français de l'IUCN dans son avis sur le projet de SNAP¹⁶¹. Il estime en effet que comme il s'agit de protection forte, toutes les pressions engendrées par les activités humaines ayant un impact négatif sur la conservation de la biodiversité devraient être soustraites.

160 Le plan d'action 2021-2023 de la SNAP appelle cependant à créer les aires de protection fortes prioritairement dans des zones forestières, au sein de zones humides, pour protéger des sites géologiques ou encore dans les espaces maritimes d'intérêt majeur comme les récifs coralliens (plan d'actions 2021-2023).

161 Avis du Comité français de l'IUCN sur la Stratégie nationale des aires protégées 2020-2030- 24 novembre 2020

La France promeut un modèle « hybride » d'une aire protégée sous protection forte, pragmatique et majoritairement bien accueilli par les acteurs du territoire que la mission a rencontrés – en ce qu'il accepte les activités humaines et en réduit les impacts par des « *moyens efficaces* » de gestion : la présence d'une « *protection foncière ou d'une réglementation adaptée* », et la présence et l'effectivité d'un dispositif de contrôle des activités menaçant la biodiversité.

3.3.2.2 Faire converger les définitions entre protection « forte » et protection « stricte »

Ainsi que la Secrétaire d'État chargée de la Biodiversité en a fait la déclaration au congrès mondial de la nature de l'IUCN en septembre 2021, la volonté de la France est la reconnaissance de la définition de la protection « forte ».

Mais cette définition pourrait être appelée à évoluer pour s'ajuster aux engagements européens. La SNAP rappelle en effet l'existence de discussions en cours qui vont établir, suite à un processus de concertation avec les États membres, les contours de la « protection stricte », notion introduite par la Stratégie européenne pour la biodiversité 2030 (Document SNAP 2021).

Sans encore définir la « protection stricte », la stratégie européenne énonce les éléments suivants : les 10% doivent nécessairement être inclus dans le réseau européen des aires protégées, qui devra couvrir au moins 30% des terres et 30% des mers de l'Union ; il conviendra en particulier de viser la protection stricte des forêts primaires et anciennes européennes, ainsi que des « *vastes zones abritant des écosystèmes riches en carbone tels que les tourbières, les prairies, les zones humides, les mangroves et les prairies sous-marines, en tenant compte des changements attendus dans les zones de végétation* ». La Stratégie de l'UE indique en outre que « *protection stricte ne signifie pas nécessairement une interdiction d'accès mais vise à permettre le libre développement des processus naturels afin de respecter les exigences écologiques du milieu* ».

Les concepts ne se recoupant pas, le Comité français de l'IUCN a proposé, au travers de sa commission sur les aires protégées, de réunir ses experts autour du concept de protection forte afin de contribuer à une définition applicable au réseau français d'aires protégées.

3.3.2.3 Répondre aux obligations de rapportage international de la France

Pour mesurer l'intensité des mesures de protection, l'IUCN classe les aires protégées en 6 catégories¹⁶², qui « *correspondent à une gradation de gestion dans les milieux naturels, depuis l'exclusion de toute activité (catégorie I) jusqu'à l'utilisation durable des ressources naturelles* ».

Ce système des 6 catégories des aires protégées de l'IUCN est reconnu par l'ONU comme un système de classification international unique pour les aires protégées qui a l'avantage de fournir des informations comparables d'un pays et d'une région à l'autre. L'ONU encourage les pays à attribuer ces catégories de gestion à leurs aires protégées, en fournissant les informations nécessaires pour faire un rapportage international afin de suivre l'évolution des aires protégées dans le monde et l'atteinte des objectifs internationaux.

Pour autant, l'assignation d'une catégorie à un statut de protection est fonction des modalités de

¹⁶² http://uicn.fr/wp-content/uploads/2010/11/Espaces_proteges-Partie-7.pdf

gestion et de la réglementation. Cette analyse conduit à classer des espaces protégés portant la même dénomination dans des catégories différentes. C'est le cas par exemple des sites des conservatoires d'espaces naturels ou du Conservatoire du littoral qui peuvent relever d'une catégorie I, III, IV, V ou VI. Il ne peut donc y avoir de correspondance automatique entre les catégories UICN et les statuts juridiques des aires protégées françaises.

Comme le souligne le comité français de l'UICN dans son avis de 2020 sur le projet de SNAP, une analyse est nécessaire afin d'évaluer l'ensemble des aires protégées, et des autres mesures efficaces de conservation (AMCEZ¹⁶³) pré-identifiées dans la stratégie, par rapport aux définitions internationales et aux catégories des aires protégées de l'UICN.

Tableau 5 : Classification UICN des catégories de gestion des aires protégées avec les objectifs de gestion associée¹⁶⁴

Catégorie UICN	Objectifs de gestion	Espaces protégés français (Principales correspondances)
I A Réserve naturelle intégrale	Recherche scientifique	Réserve intégrale (parc national) Réserve naturelle nationale
Ibb Zone de nature sauvage	Protection de ressources sauvages	
II Parc national	Protection d'écosystèmes et récréation	Parc national (zone cœur)
III Monument ou élément naturel	Préservation d'éléments naturels spécifiques	Réserve naturelle géologique Site classé – Site inscrit
IV Aire de gestion des habitats ou des espèces	Conservation avec intervention au niveau de la gestion	Réserve naturelle nationale Réserve naturelle régionale Réserve naturelle de Corse Réserve biologique intégrale Réserve biologique dirigée Réserve nationale de chasse et de faune sauvage Site du Conservatoire du littoral Arrêté de protection de biotope

¹⁶³ Une AMCEZ est définie comme une « Zone géographiquement délimitée, autre qu'une aire protégée, qui est réglementée et gérée de façon à obtenir des résultats positifs et durables à long terme pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris des fonctions et services écosystémiques connexes et, le cas échéant, des valeurs culturelles, spirituelles, socioéconomiques et d'autres valeurs pertinentes localement. » Il s'agit donc d'un dispositif ou d'une mesure qui, contrairement à la définition d'une aire protégée, n'a pas pour objectif principal la conservation de la nature mais qui permet une conservation efficace de la biodiversité sur un site.

La SNAP 2030 prévoit en effet la mobilisation de ces outils qui contribuent à la cohérence du réseau. A long terme, les AMCEZ pourront notamment renforcer la représentativité et la connectivité du réseau d'aires protégées.

¹⁶⁴ Les espaces protégés français : une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité. Comité français de l'UICN, 2010 - Annexe p92.

V Paysage terrestre ou marin protégé	Conservation de paysages terrestres ou marins et ré-creation	Parc naturel régional Parc national (zone d'adhésion) Parc naturel marin (selon la réglementation et les objectifs de gestion mis en place) Site des Conservatoires d'espaces naturels Espace naturel sensible
VI Aire protégée pour l'utilisation durable des ressources naturelles	Utilisation durable d'écosystèmes naturels	Parc naturel marin (selon la réglementation et les objectifs de gestion mis en place) Site des Conservatoires d'espaces naturels

3.3.3 Atteindre l'objectif quantitatif de 10% de la couverture des aires protégées sous protection forte sur l'ensemble du territoire national

Nonobstant l'absence d'une répartition de l'objectif de 10% de la SNAP 2030 entre les milieux terrestres et les milieux marins, et entre la métropole et les Outre-mer, l'objectif est que les efforts de développement du réseau actuel sous protection forte soient répartis de façon à prendre en compte les enjeux des différentes régions ou écorégions, en Outre-mer comme en métropole qui représente plus de 80% des surfaces terrestres nationales.

3.3.3.1 S'appuyer sur les diagnostics réalisés par l'UMS PatriNat pour situer les enjeux

Des diagnostics des Stratégies nationales pour la création et la gestion des aires marines protégées (SNCGAMP) 2012-2020 et du réseau des aires terrestres sur le territoire métropolitain ont été établis en 2019 et 2020.

Porté, par l'UMS PatriNat, un important travail a été accompli, d'inventaires des données « espèces » et « habitats » disponibles dans toutes les structures, d'organisation de ces données dans un SIG-dispositif clé du Système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) et de l'Observatoire national de la biodiversité (ONB), et d'évaluation des lacunes du réseau des aires protégées terrestres en métropole sous l'angle de sa cohérence avec la répartition d'espèces et d'habitats patrimoniaux¹⁶⁵. Il s'agit là d'une contribution majeure et innovante pour la connaissance naturaliste, l'expertise, la recherche en macro-écologie et l'élaboration de stratégies de conservation efficaces du patrimoine naturel. La démarche, qui associe les collectivités, les naturalistes, les scientifiques et les associations de protection de la nature, aboutit à un diagnostic, certes à mailles larges de 10kmx10km, mais mobilisable au niveau régional, l'UMS PatriNat ayant produit spécifiquement des cartes pour chaque région.

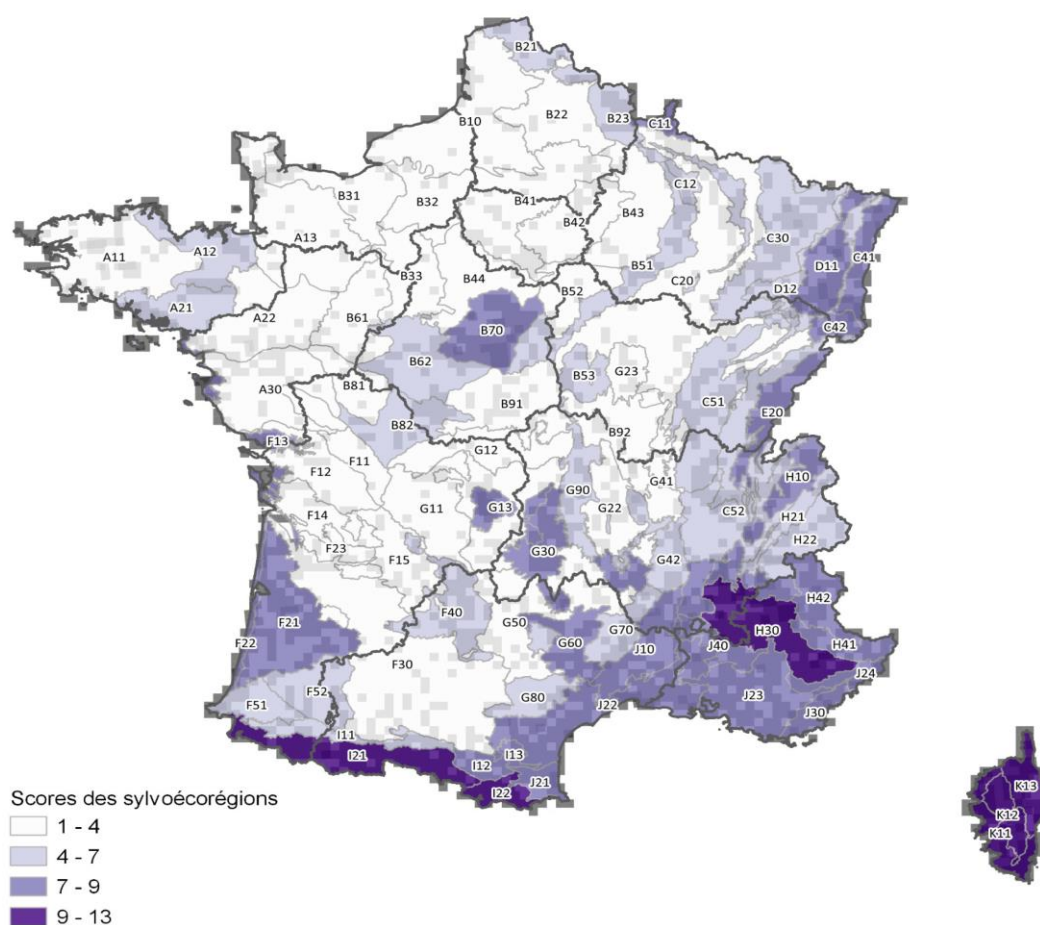
Plus globalement, l'UMS PatriNat a produit une carte nationale identifiant 30 grands secteurs à enjeux

¹⁶⁵ « Représentativité et lacunes du réseau d'aires protégées métropolitain terrestres au regard des enjeux de biodiversité » - UMS PatriNat- Octobre 2020.

de conservation, insuffisamment couverts par des protections fortes¹⁶⁶ (cf. figure 7).

Dans ses déplacements, la mission a constaté que les services de l'État et les services techniques des Régions avaient commencé à s'approprier ces cartes, mais qu'un véritable travail d'analyse conjointe entre les DREAL et les Régions ne pouvait s'engager qu'à partir d'une commande politique forte (lettre de cadrage en date du 7 octobre 2021 de la Secrétaire d'État aux préfets et aux présidents des Conseils régionaux).

Figure 7 : Localisation des 30 grands secteurs à enjeux de conservation pour les espèces et les habitats insuffisamment couverts par les réseaux d'aires sous protection forte. Découpage fondé sur les sylvoécorégions (source : Inventaire forestier national).



3.3.3.2 Créer de nouvelles aires protégées

A cet égard, les associations de protection de la nature et les gestionnaires d'espaces naturels ont une forte attente. L'extension du réseau des aires protégées doit permettre de protéger des zones à enjeux qui aujourd'hui ne bénéficient d'aucune protection, en mobilisant largement les réseaux d'acteurs de la biodiversité et en valorisant plus finement les travaux réalisés pour les schémas régionaux de

166 De grands secteurs d'intersection des enjeux espèces et habitats non couverts par le réseau d'aires sous protection forte peuvent être identifiés comme précédemment au niveau des Alpes, de la Camargue et des Cévennes pour le sud-ouest, la région vosgienne, la Sologne, le plateau des Millevaches, la frange occidentale du littoral allant des Pyrénées à la côte d'Opale ainsi que l'ensemble de la Corse.

cohérence écologique (SRCE) et les nombreux inventaires disponibles (zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique- ZNIEFF ; documents d'objectifs Natura 2000, ENS, charte des PNR, atlas de la biodiversité communaux¹⁶⁷, ...).

Les zones naturelles d'intérêt étant définies, les Départements (à travers les ENS) et les Régions (à travers les RNR) pourraient être invités à promouvoir des démarches volontaires que les collectivités pourraient soutenir et reprendre ensuite via les dispositifs et procédures existants.

Pour autant, plutôt que de parler d'objectifs d'augmentation de la couverture en aires protégées, les élus des exécutifs départementaux et régionaux, qui craignent un déficit d'acceptabilité des usagers et la crispation des acteurs économiques, préfèrent s'intéresser à l'amélioration de la gestion des zones bénéficiant actuellement d'un statut de protection et des zones qui n'ont pas pour objectif principal la conservation de la nature mais qui permettent néanmoins une conservation efficace de la biodiversité sur un site¹⁶⁸.

3.3.3.3 Renforcer le réseau des aires protégées en qualifiant ou en renforçant le niveau de protection d'une partie d'entre elles

Au niveau régional, un travail d'inventaire des aires existantes semble nécessaire, à la fois pour bien prendre en compte l'ensemble des aires effectivement protégées et définir à la fois, celles bénéficiant d'une protection forte et celles pouvant y prétendre moyennant des mesures de gestion ad hoc.

A l'évidence, les PNR ont un rôle particulier à jouer dans l'atteinte des objectifs de la SNAP, tant quantitatifs que qualitatifs. Leur fédération nationale positionne les parcs comme des accélérateurs dans la création de protections fortes sur leur territoire afin d'entraîner les collectivités dans des plans d'actions. Les parcs se sont vu confier par la ministre un objectif spécifique d'exemplarité à travers les chartes et l'inscription d'un objectif de 10% de protection forte sur leur périmètre. Les avancées seront appréciées et suivies à travers les plans triennaux successifs.

Dans les départements qui soutiennent une politique des ENS volontariste, les élus des conseils départementaux interrogés ont dit à la mission leur volonté de faire contribuer l'outil ENS à la stratégie des aires protégées. C'est aussi la volonté de certains départements (Aube par exemple) qui n'ont lancé que très récemment une politique en la matière. L'ADF a indiqué avoir initié un travail de révision de la charte des ENS afin de définir des critères de labélisation au statut de protection forte, sur la base d'un avis scientifique. De plus, l'association propose d'engager dans chaque département une évaluation concertée, entre le conseil départemental et le préfet, des plans de gestion des ENS. L'échelon régional serait le niveau de mise en cohérence de la démarche et de la vérification des propositions par rapport aux diagnostics produits par l'UMS PatriNat.

Plusieurs acteurs interrogés confirment l'intérêt de voir reconnaître par la SNAP en protection forte les sites acquis par le Conservatoire du littoral ainsi que des sites acquis (ou gérés sur le long terme) par les conservatoires d'espaces naturels et par des établissements publics (Office national des forêts, Voies navigables de France). Des gestionnaires de milieux naturels, proposent également de faire évoluer en RNN certaines RNCFS gérées par l'OFB, eu égard à la qualité biologique des sites et à leur mode de gestion.

167 Un Atlas de la biodiversité communale (ABC) est une démarche- soutenue par l'Office français de la biodiversité qui permet à une commune, ou une « structure intercommunale », de connaître, de préserver et de valoriser son patrimoine naturel.

168 AMCEZ, proposées dans la SNAP

Dans son avis sur le projet de SNAP¹⁶⁹, la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) a formulé de nombreuses propositions dont, par exemple, la mobilisation du régime des espaces boisés classés pour développer la protection forte ou la continuité écologique entre les aires protégées.

En tout état de cause, la qualification en protection forte devra se fonder sur un référentiel de critères objectifs à élaborer. Un tel référentiel est à présent attendu par les acteurs de la biodiversité dans la phase du diagnostic départemental qui engage la formalisation des plans d'actions territoriaux conformément à la lettre de la Secrétaire d'État du 7 octobre 2021.

3.3.3.4 Au-delà des objectifs quantitatifs, garantir les continuités écologiques selon une logique fonctionnelle et approfondir les trames vertes et bleues

C'est là un autre enjeu fort de la SNAP 2030 dont la mise en œuvre doit donc être réfléchie dans sa cohérence en termes de trame et de connectivité fonctionnelle entre les espaces.

La SNAP prévoit en effet que les aires protégées doivent être « *connectées écologiquement selon une logique fonctionnelle.... La qualité du réseau d'aires protégées reposera également sur la capacité à maintenir une connectivité entre les écosystèmes, en mobilisant les outils et les politiques publiques qui peuvent y contribuer, ainsi qu'en renforçant certains outils existants.* ».

Si l'on peut considérer que les objectifs surfaciques seront atteints au titre de la SNAP, les points de vigilance principaux au sein du réseau de protections fortes à développer est de garantir sa cohérence avec le réseau Natura 2000, sa représentativité écologique (protéger les enjeux écologiques prioritaires aux échelles régionales, nationales, européennes et internationales) ainsi que de garantir les continuités nécessaires en lien avec les trames vertes et bleues. En milieu marin, il faudra également considérer les aires marines significatives sur le plan écologique ou biologique.

En la matière, l'UMS PatriNat a indiqué ne pas avoir été missionnée pour réaliser l'évaluation *in itinere* des plans d'action territoriaux.

S'agissant de la trame verte et bleue¹⁷⁰ (TVB) définie par l'article L371-1 du code de l'environnement, on peut observer que jusqu'alors, cette « infrastructure naturelle » a pour objectif premier de lutter contre la fragmentation de l'espace et n'a pas vocation à comporter l'intégralité des espaces protégés (L'alinéa II-1° de l'article L371-1 prévoit qu'elle comporte en effet « *Tout ou partie des espaces naturels protégés* » au titre du code de l'environnement.).

A l'avenir, la TVB devrait non seulement intégrer de nouveaux espaces sous protection mais également comporter les zones périphériques des aires protégées (« zones tampon ») et les corridors dans une vision écosystémique. Avec ces nouveaux concepts, l'ambition de la SNAP 2030 devrait pousser à revoir et à approfondir le maillage de la TVB sur le territoire national, construit initialement, il y a dix ans, à travers les schémas régionaux de cohérence territoriale¹⁷¹ (SRCE).

Plusieurs personnes interrogées, élus et cadres des services techniques des Régions, ont d'ailleurs fait remarquer la variabilité de la TVB sur le territoire régional après la création des « grandes » régions,

169 https://www.fondationbiodiversite.fr/wp-content/uploads/2020/12/2020_FRB_Note_SNAP.pdf

170 La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle 1, instaure dans le droit français la création de la trame verte et bleue.

171 La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, prévoit l'élaboration d'orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, ces dernières devant être prises en compte par les schémas régionaux de cohérence écologique co-élaborés par les régions et l'État.

résultant de visions, de méthodes et de définition différentes par les « anciennes » régions qui les composaient.

3.3.4 Les leviers pour atteindre les objectifs de la SNAP

La mission identifie différents leviers pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie nationale des aires protégées et de ses déclinaisons régionales :

- Mobiliser les échelons territoriaux de l'État et des collectivités ;
- Encourager les démarches territoriales de projets de mise en œuvre de protection forte ;
- Articuler la déclinaison régionale de la SNAP avec les politiques de planification d'aménagement du territoire et les projets ;
- Organiser un dispositif technique renforcé au niveau régional.

3.3.4.1 Mobiliser les différents échelons territoriaux de l'État et des collectivités

→ Dans la planification

La déclinaison régionale de la SNAP est autant une affaire de l'État que des collectivités qui en assureront en grande partie la mise en œuvre. L'échelon régional doit être reconnu comme un échelon de coordination générale, de planification et d'appui. Et la mise en œuvre devrait être confiée à des acteurs plus proches du terrain (départements, EPCI dont métropoles).

La DREAL et le conseil régional ont un rôle de coordination générale, de planification et d'appui et doivent être invités à s'organiser dans une taskforce en appui auprès du préfet de région et du président du conseil général.

Dans sa fonction de « chef de file » dans le domaine de la biodiversité, le Conseil régional coordonne et organise les actions des différentes collectivités territoriales et de leurs établissements publics existants dans la région, en faveur de la biodiversité, sans toutefois pouvoir leur « imposer » des actions particulières. Mais il a une fonction facilitatrice auprès des collectivités.

Premier financeur des PNR, il a la capacité d'impulser des coopérations et des mutualisations de projets inter-parcs sur le territoire régional et de donner des orientations fortes aux chartes en matière de stratégie de développement durable choisie sur le territoire.

La DREAL doit conserver sa capacité à piloter et à mettre en œuvre les politiques ministérielles et sa propre expertise sur les enjeux écologiques et en matière d'ingénierie de projet.

Les politiques des ENS devraient prioritairement contribuer à la politique en faveur de la biodiversité inscrite dans le SRADDET. Se pose cependant la question des modes de collaboration entre Régions et Départements, dont l'expérience montre qu'elle est peu développée et souvent difficile. La question des ressources fiscales affectées (part départementale de la taxe d'aménagement) est un motif de tensions.

→ Dans la mise en œuvre opérationnelle

L'animation au niveau départemental doit être renforcée afin d'être au plus proches des acteurs des

territoires pour mieux prendre en compte la biodiversité dans les projets de territoire et faire émerger des projets de protection. A l'image de la politique d'eau, la démarche pourrait mettre l'accent sur le rôle des EPCI, relais naturels des politiques sur les territoires, et pousser à partager davantage les enjeux du maintien de la biodiversité, les outils, les méthodes et les pratiques.

Cette démarche gagnerait à bénéficier d'une implication des Directions départementales des territoires - et de la mer- (DDT-M) auprès des acteurs locaux. Cependant, l'affaiblissement de leurs compétences dans le domaine de la biodiversité va à l'encontre de cet objectif. La cohérence voudrait que soient affectés aux missions relatives à la mise en œuvre du plan d'action de la SNAP les agents déchargés de missions liées à Natura 2000 après la décentralisation vers les conseils régionaux.

Dans les départements, l'animation des plans d'actions pourrait s'appuyer dans la durée sur les instances départementales existantes :

- La commission départementale de la nature, des paysages et des sites, dans un périmètre élargi.
- La MISEN stratégique, instance privilégiée pour consolider l'articulation de la stratégie de contrôle avec la stratégie de protection des milieux naturels ; elle pourrait être élargie dans sa formation stratégique au Conseil départemental et à des représentants du bloc communal.

3.3.4.2 Encourager les démarches territoriales de mise en œuvre de la protection forte

Avant de passer à la concrétisation d'un projet de protection forte que ce soit, au sein des espaces naturels existants ou sur de nouveaux espaces, les acteurs locaux (collectivités – associations) sont souvent démunis pour passer d'une simple idée à un véritable projet de création d'aires protégées ou d'extension de la protection forte.

Une initiative visant à encourager ces démarches préalables, en appuyant ces groupes d'acteurs d'une dotation financière leur permettant de mobiliser de l'ingénierie scientifique et d'animation, serait de nature à faciliter la concrétisation de ces démarches. L'OFB, en partenariat avec d'autres acteurs (agences de l'eau, conseils régionaux volontaires...), pourrait porter une telle initiative par un financement incitatif de l'ordre de 50.000 euros par projet, comme il a su le faire dans d'autres domaines avec son initiative de « territoires engagés pour la nature ». Sur la base d'une centaine de soutiens annuels, il conviendrait de prévoir à cet effet une enveloppe annuelle de 5 millions d'euros durant le premier triennal de la SNAP. Ce dispositif doit être d'accès simple et facile pour produire les effets escomptés.

Plusieurs personnes ont mentionné que les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) pourraient être le levier propice pour introduire la biodiversité dans la contractualisation avec les territoires. Avant d'envisager l'outil le mieux adapté, une réflexion préalable sur les zones à enjeux de conservation est à conduire au niveau régional.

Sur les territoires des parcs naturels régionaux, les syndicats mixtes de gestion doivent être incités conjointement par l'État et les conseils régionaux à définir des trames articulées sur des protections fortes (avec un objectif d'exemplarité de 10% du territoire couvert par le PNR).

3.3.4.3 Articuler la déclinaison régionale de la SNAP avec les politiques de planification d'aménagement du territoire et les projets

La mise en œuvre concrète, dans la durée, des objectifs de la SNAP 2030 passe nécessairement par la prise en compte effective des objectifs de protection et des documents de gestion dans les politiques

de planification territoriale. Cet enjeu est identifié dans la SNAP (mesure 10) et souligné fortement par les préfets, des élus, et la plupart des associations interrogées par la mission.

Au niveau régional, l'enjeu est de faire de la préservation de la biodiversité un principe guide pour les collectivités, et d'inscrire à ce titre le réseau des espaces protégés sous protection forte et les continuités écologiques fonctionnelles dans les politiques de planification coordonnées par le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), pour le domaine terrestre.

A ce titre, une récente étude comparative des SRADDET, produite par France nature environnement (FNE)¹⁷² relève l'hétérogénéité, la dispersion et le manque de visibilité des informations sur les politiques régionales dans le domaine de la biodiversité en général, et en matière de continuité écologique en particulier. Le manque de « porter à connaissance » sur la trame verte et bleue, la diversité des approches dans leur définition et une animation insuffisante dans la mise en œuvre dans les territoires sont patents.

Au niveau infra régional, la prise en compte effective des espaces protégés interconnectés à l'échelle des SCOT et des PLU(i) ainsi que dans les projets, constitue un enjeu majeur. Cette démarche descendante paraît délicate à atteindre de l'avis de certains élus régionaux interrogés. Les travaux de territorialisation dans les SRADDET du principe de « zéro artificialisation nette »¹⁷³ dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols devraient aider. Ils seront propices à une analyse plus fine des enjeux de biodiversité sur le territoire et à leur réelle prise en compte dans la conception des programmes et des projets.

Pour y parvenir, un effort d'animation des EPCI autour des SCOT, des PLUI et des PLU à l'initiative de la Région et des services de l'État paraît indispensable.

L'approche locale et les démarches ascendantes ne pourront que faciliter la mobilisation des obligations et mesures proposées par l'article L101-2 du code de l'urbanisme et exposées pédagogiquement dans les guides du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, les mobilités et l'aménagement (CEREMA) dans une vision de plus long terme.¹⁷⁴

3.3.4.4 Un dispositif d'appui technique adapté est une des clés de la réussite

La stratégie de construction du réseau des aires protégées doit pouvoir s'appuyer sur un continuum d'expertise nationale et régionale sur cette thématique (connaissance, méthodes, expertise, montée en compétence). Cette démarche passe par l'organisation des compétences techniques au niveau régional et la répartition des rôles (ARB, observatoires régionaux, CSRPN, OFB, services de l'État et des collectivités, etc.). Plusieurs conditions doivent en outre être réunies.

L'appui de l'OFB national et de l'UMS PatriNat est essentiel pour produire de la connaissance directement mobilisable, des outils et des méthodes comme en témoignent la structuration du Système

172 Conseils régionaux et biodiversité – Éléments d'analyse des SRADDET- FNE- 12 mai 2021

173 L'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets inscrit la lutte contre l'artificialisation des sols dans les domaines de compétence thématiques du SRADDET

174 Article L101-2 du code de l'urbanisme : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : ... 6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».

d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) et les outils de diagnostic sur les enjeux. La capacité de l'OFB national et régional à travailler étroitement avec les collectivités, Départements et Régions, à acculturer les élus et à valoriser les expériences pilotes est une force.

La production, la mise à disposition et la diffusion des connaissances sur la biodiversité doivent être organisées à travers un outil mutualisé État/Région et associer les collectivités à la gouvernance du schéma national des données sur la biodiversité. Le système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) a cette vocation, mais il se heurte à l'hétérogénéité de systèmes techniques différents dans chacune des régions, du fait d'une quasi-absence de mutualisation sur les espaces protégés. Afin de progresser sur cet enjeu essentiel, les collectivités devraient être davantage associées à la gouvernance du schéma national des données sur la biodiversité.

Le rôle des agences régionales de la biodiversité (ARB) et de leur lien avec les plateformes régionales du SINP est à cadrer dans la mesure où elles pourraient notamment jouer un rôle dans le partage de standards communs définis à l'échelon national.

La coordination et l'animation des synergies entre réseaux des aires protégées sont à renforcer (intégrer les animateurs Natura 2000, les gestionnaires ENS, les agents des PNR et des CEN, etc.). Des gains potentiels d'efficacité sont accessibles par la mutualisation de pratiques, des savoirs et des savoir-faire comme en témoignent largement les gestionnaires que la mission a interrogés.

Enfin, les têtes de réseaux nationaux d'aires protégées pourraient, elles aussi, être mises à contribution, sous réserve d'un appui financier, pour apporter leur ingénierie afin de faciliter et d'accompagner l'émergence de projets territoriaux visant à aller vers « la protection forte ».

Encadré 4 : Les départements et collectivités d'Outre-mer

Des entretiens que la mission a conduits, il ressort que les enjeux outre-mer ne sont pas ceux des taux de couverture, même si des projets d'extension existent ici ou là en matière d'aires protégées. Il en est un majeur qui est le rôle que doivent et peuvent jouer les réseaux d'aires protégées dans la prise en compte de problématiques plus transversales, comme acteur – démonstrateur, car doté de moyens spécifiques. Il en va ainsi de thématiques telles que la lutte contre les espèces exotiques envahissantes (EEE), notamment à la Réunion, la prise en compte et le traitement des pollutions notamment aux Antilles (chlordécone, sargasses, etc.) ou encore sur des sujets liés aux risques (recul du trait de côte, inondations, mouvement de terrains et submersion marine).

Cet enjeu renvoie partout à la nécessité de mieux organiser les réseaux d'acteurs de la biodiversité autour de l'émergence des ARB. Leur degré de maturation est très différent selon les territoires. Créée sous la forme d'un établissement public de coopération environnementale (EPCE) depuis mai 2021 en Guadeloupe, les réflexions démarrent tout juste en Martinique avec une forte ambition de la Collectivité territoriale pour faire émerger une ARB d'ici fin 2022, tout comme à la Réunion, où un cabinet d'étude travaille plusieurs scénarii.

Tout comme en métropole, la question d'une meilleure intégration de la SNAP et de ses futures déclinaisons régionales, aux documents de planification supra (SAR, SCOT, PLUI) se pose avec des contraintes néanmoins plus fortes, compte tenu des enjeux d'aménagement sur des territoires contraints (logements, infrastructures...).

Les enjeux de coordination de la connaissance et de la sensibilisation, pour ne pas dire mobilisation citoyenne sur la nécessité de mieux protéger la biodiversité, ont été centraux dans les échanges que la mission a pu avoir avec les collectivités chefs de file.

Aux Antilles et à la Réunion, les projets d'ARB se positionnent aussi comme fer de lance de la

coopération régionale (Caraïbes – Océan indien) tout en voulant développer des filières économiques d'excellence à ces échelles (pharmacopée).

Il n'y a pas de revendications spécifiques de nouvelles décentralisations en matière d'aires protégées, mais un intérêt pour toute initiative de simplification qui serait initiée au niveau national. La question des moyens et de financement dédiés semble moins prégnante qu'ailleurs (en tout cas moins abordée lors des entretiens), compte tenu de l'importance et du panel des outils mobilisables (plan de relance, programmation européenne, financement Life, notamment).

3.4 Décentraliser, déconcentrer ou simplifier la création, l'extension et la gestion des espaces protégés

La stratégie nationale fixe l'ambition qu'au moins un tiers des zones protégées, soit 10 % des terres et 10 % des mers de l'Union, soient sous protection forte (classement et gestion) à l'horizon 2030.

La création et l'extension d'aires pérennes sous protection forte sont donc un des enjeux majeurs de la nouvelle stratégie nationale, mais les procédures de création de ces aires, en particulier les réserves naturelles nationales et les parcs nationaux, sont très longues et impliquent- autant que l'animation de la stratégie nationale- une mobilisation des services de l'État à plusieurs niveaux (départemental, régional, national).

Dans le double contexte de réduction globale de l'emploi public et de la décentralisation des politiques publiques, la mission a examiné l'opportunité de pousser la décentralisation plus avant pour les aires protégées dont l'initiative relève des conseils régionaux, à savoir principalement les parcs naturels régionaux.

Dans le cas de la Corse, la mission a reconsidéré la ligne de partage qui persiste entre les compétences de la Collectivité de Corse et celles de l'État concernant la gestion des réserves naturelles créées avant 2002 pour proposer d'achever le transfert de compétence en la matière voulu par le législateur.

Enfin, la mission s'est intéressée à des mesures de simplification ou de déconcentration des procédures de création, de modification et de gestion des aires protégées.

3.4.1 La diversité des statuts des aires protégées est un atout peu lisible pour le public

La diversité de la boîte à « outils », aux mains d'une pluralité d'acteurs, est considérée comme un atout par l'ensemble des personnes (élus, responsables associatifs et responsables de services techniques d'administration) rencontrées par la mission. Celles-ci soulignent le risque d'une simplification du panel des moyens d'intervention. Les statuts sont ciblés et complémentaires entre eux¹⁷⁵. Ils couvrent ainsi un large éventail de situations et permettent d'activer tous les leviers, notamment financiers.

La superposition de statuts sur une même zone est souvent une source de complexité, comme le déplorent plusieurs gestionnaires. La mission a pu constater que des solutions pragmatiques ont cependant été mises en œuvre sur certains territoires, à travers une instance de gouvernance unique ou un

175 https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/08/Espaces_naturels_proteges-OK.pdf

document de gestion unique intégrateur ou, à défaut, un document de synthèse commun¹⁷⁶. Ces expériences doivent être facilitées et encouragées.

Plusieurs élus ou représentants de l'État (la plupart du temps non directement impliqués dans la mise en œuvre opérationnelle de cette politique), ont fait part à la mission de la complexité, pour eux comme pour le public, de tous ces statuts de protection qui, bien souvent, se superposent. Cela affaiblirait la perception de ce qu'est une aire protégée, son utilité et les conséquences pratiques notamment pour le public qui fréquente ces espaces.

Des initiatives à l'égard du grand public avaient été proposées en 2018, par les réseaux d'aires protégées et l'Office français de la biodiversité autour du concept « *un espace protégé près de chez vous* ». Ce projet mériterait d'être repris et mis en œuvre, afin de rapprocher le public du territoire et des politiques publiques en faveur de la biodiversité, au-delà des questions de statut juridique et de terminologie.

3.4.2 La décentralisation de la création et de la gestion des aires protégées relevant de l'État n'est pas demandée à ce stade

Il y a unanimité des personnes rencontrées par la mission pour ne pas décentraliser ce qui relève encore de l'État (PN, RNN, APB, RBD), en dehors du cas de la Corse. Tous les acteurs soulignent la capacité de l'État à mener des projets de RNN et de PN sans nécessairement disposer des accords de l'ensemble des propriétaires. L'action de l'État sur les RNN est considérée comme complémentaire de celle de la Région sur des sites moins patrimoniaux.

Les gestionnaires de RNN soulignent la sécurisation de la gestion dans la durée grâce à la dotation forfaitaire annuelle de l'État, ainsi que l'importance du réseau et de l'animation par Réserves naturelles de France.

Dans le processus de création des réserves naturelles nationales, le pilotage du projet et la concertation, l'implication forte du préfet et des services de l'État, dans la durée, sont des clés de la réussite du classement.

3.4.2.1 L'État doit demeurer garant de la labélisation des parcs naturels régionaux

La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 (reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) reconnaît les PNR comme des partenaires privilégiés de l'État et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques liées à la biodiversité et au paysage. Le processus de classement est conduit par le conseil régional qui engage la demande de classement et de renouvellement de classement, définit le périmètre d'étude, assure la maîtrise d'ouvrage du projet, arrête le projet de charte, propose un périmètre de classement.

Le processus de création est long (gage d'adhésion menant à l'approbation par l'ensemble des membres d'une charte qui définit notamment de manière très précise les contours du territoire concerné). Il peut durer une dizaine d'années avant d'aboutir à l'octroi du label « PNR » par décret cosigné du Premier ministre et du ministre de l'écologie.

¹⁷⁶ Par exemple, le plan de gestion de la RNN des marais de Bruges (33) vaut document d'objectifs Natura 2000

La révision d'une charte dure en général 4 ans, à l'initiative du syndicat mixte (composé exclusivement des collectivités locales) qui structure obligatoirement le PNR (article L333-1 du code de l'environnement).

Le maintien de la labélisation de la charte des PNR par l'État fait consensus chez l'ensemble des personnes (FPNRF, élus des PNR et des Régions, préfets, associations de protection de la nature, ...) interrogées par la mission. Pour tous, c'est une garantie à la fois de l'exigence de qualité, de sélectivité des projets, d'impartialité des décisions de classement et d'homogénéité du label¹⁷⁷ alors que le nombre de projets augmente, signe d'un certain engouement pour cet outil de la part des collectivités.

Les services de l'État interrogés considèrent majoritairement que l'implication de l'État régional dans la charte des PNR, pour minime qu'elle soit, et la dotation actuelle de l'État au budget de fonctionnement des PNR¹⁷⁸ doivent demeurer. Le transfert de nouvelles missions vers les Régions rendra encore plus difficile l'ancrage territorial des services de l'État pour appréhender les enjeux et produire des avis de qualité sur les projets de charte. Or, les PNR sont des outils décentralisés qui permettent de porter et de coordonner plusieurs politiques environnementales sur les territoires avec un « coût ETP État » faible.

Le rôle de l'État pourrait être réorienté vers un suivi plus généraliste des PNR (pas uniquement axé sur la protection des milieux naturels) afin de mieux utiliser ces structures dans le portage des politiques de transition écologique, d'aménagement et de développement durable (ingénierie territoriale développée pluridisciplinaire, moyens dédiés...).

3.4.2.2 L'État n'intervient pas ou très peu dans la création et la gestion des réserves naturelles régionales

Le code de l'environnement confère aux conseils régionaux pour les réserves naturelles régionales des compétences calquées sur celle que possède l'État pour les réserves naturelles nationales, quant aux principes fondamentaux de la procédure de création et aux modalités de gestion de ces espaces naturels.

Au-delà de l'information réciproque entre la Région et l'État des projets de création de réserve et projets d'intérêt sur les mêmes secteurs, et de la participation éventuelle aux réunions du comité consultatif, les services territoriaux de l'État ne sont pas sollicités.

Le code de l'environnement (article L.332-2-II) dispose qu'en cas d'opposition du ou des propriétaires concernés, la procédure de classement d'une réserve naturelle régionale prévoit une délibération du conseil régional et une saisine du Conseil d'État par le Premier ministre. Cette procédure n'a, semble-t-il, jamais été employée, car les Régions souhaitent un classement accepté et non imposé.

3.4.2.3 La Collectivité de Corse pourrait disposer de l'ensemble des compétences relatives aux réserves naturelles de Corse

177 En 2017, suite à la loi Notre et à la Loi biodiversité, après avoir clos un important chantier législatif portant sur l'amélioration de la procédure de classement et de révision, Régions de France, l'État et la FPNRF ont signé un accord tripartite rappelant notamment l'attachement au label national.

178 L'État participe au budget de fonctionnement des PNR à travers une subvention annuelle forfaitaire de 120 k€ à chaque parc (soit environ 6,9 M€).

L'État n'est plus à l'initiative du classement des réserves naturelles en Corse depuis 2002. Néanmoins, il a la possibilité de demander le classement d'une réserve naturelle au conseil exécutif de la collectivité de Corse (CdC) ou de procéder au classement en vertu de son pouvoir d'institution. Il est également seul compétent pour statuer sur les demandes d'autorisation de destruction ou de modification de l'état ou de l'aspect des RN classées en Corse par l'État avant 2002. Pour les RN classées en Corse à la demande de l'État après 2002, l'accord du préfet de Corse doit être recueilli avant décision de la collectivité de Corse.

La gestion et le contrôle des prescriptions des réserves naturelles de Corse classées par l'État avant 2002 (ou en vertu de son pouvoir de substitution) ont été transférées à la CdC. En conséquence, la CdC institue/renouvelle les comités consultatifs, désigne un gestionnaire et met en place/renouvelle les conseils scientifiques. Elle a la compétence pour approuver le plan de gestion de la réserve. L'ensemble des décisions sont prises après accord du préfet de Corse. Elles se substituent aux dispositions des actes de classement.

La situation concernant les anciennes RNN est celle d'une décentralisation inachevée qui ne satisfait, ni les services de l'État, ni la Collectivité de Corse. Les propos tenus par le Président de la CdC, lors de la rencontre avec la mission, sont sans ambiguïté.

- La Collectivité souhaite exercer la compétence la plus élargie possible dans le cadre d'un schéma des ENS dont l'élaboration va débiter. Outre le transfert de responsabilité de l'État vers la CdC, cette évolution suppose une réflexion globale sur les moyens, la fiscalité et l'exercice du droit de préemption, ainsi que l'exercice de la police de l'environnement.

La CdC veut s'inscrire pour l'exercice de cette compétence dans une démarche partenariale, en particulier avec les communes et les intercommunalités. Elle souhaite créer une synergie de tous les acteurs dont l'État pour atteindre les objectifs de protection, dont la dimension identitaire va au-delà du seul enjeu global de la SNAP et de ses aspects quantitatifs et qualitatifs.

Dans le cas d'un transfert de la responsabilité des RN à la CDC, les services de l'État seront privés de la compétence d'instruire les demandes d'autorisation de travaux, et de déclasser une RN si l'état en était profondément altéré.

- Les transferts successifs et partiels de l'État vers la Collectivité depuis 2002 ont rendu l'état des lieux à la fois complexe et inopérant.

Sur le site de la Scandola, la superposition de réglementations (marine, terrestre avec des niveaux de normes inappropriés et un décret de création non revu) et de zonages (réserves nationale dont l'extension annoncée depuis plus de 10 ans a été décidée en 2020 par la CdC sous le statut de réserve naturelle de Corse et régionale) rend actuellement quasiment inefficace l'action de protection que pourtant tout le monde réclame (cf. encadré 4).

La simplification du dispositif avec sans doute un seul niveau de « réserve naturelle de Corse », sous la seule responsabilité de la CdC, de même que pour les zones Natura 2000, paraît être la voie à emprunter. Il conviendrait alors de permettre à l'État de prendre des mesures d'urgence au cas où la protection de sites de valeur internationale ne serait pas pleinement assurée.

- Au sein de la Collectivité, la complexité de l'architecture rend manifestement délicats un certain nombre de changements indispensables.

L'organisation résulte d'une cohabitation des services réunis des deux anciens départements, avec des offices indépendants juridiquement de la Collectivité. En outre, au sein de la CdC, les interférences politiques à différents niveaux rendent malaisées la lisibilité et la transparence du jeu des acteurs institutionnels. Plusieurs interlocuteurs (élus locaux, cadres des services de la CdC, services de l'État, association de protection de la nature) portent des jugements sévères sur la

manière dont le jeu des acteurs est vicié et les processus de décision bloqués, autant par l'incompétence, l'inorganisation des services que le clientélisme.

Sur le thème de la biodiversité, en dehors du CSRPN, il n'existe pas de cadre d'échange entre les services de l'État, de la CdC et de l'Office de l'environnement de Corse (ni groupe de travail « métier », mission interservices de l'eau et de la nature élargie, groupe thématique dans le cadre du comité territorial de la biodiversité de Corse ...).

S'il appartient au seul président de la CdC de dire ce qu'il veut faire en la matière, il ne semble pas douteux qu'en matière d'aires protégées l'internalisation de la compétence dans les services de la Collectivité, avec l'instauration d'une instance de concertation voire de délégation de gestion du type ARB, serait une évolution souhaitable, susceptible de donner au système une certaine dynamique.

→ Une double évolution semble donc nécessaire et possible s'agissant des aires protégées :

- Un transfert complet de compétences vers la CdC s'agissant des réserves naturelles. Il la rendrait ainsi intégralement responsable de cette politique au regard des objectifs nationaux et internationaux de protection. Ce transfert devra évidemment s'accompagner d'une réflexion sur les outils juridiques et financiers, notamment en matière de fiscalité, dont devra disposer la Collectivité, ainsi que l'accompagnement pour des processus efficaces et opérants.

L'État devra garder des moyens d'expertise et de contrôle pour garantir aux citoyens l'assurance du respect du droit et des engagements de la France, mais aussi d'une vision nationale de la politique des aires protégées qui reste attendue par nombre d'interlocuteurs.

Il conviendra de prévoir la mise en place des instances de gouvernance indispensables entre les différents niveaux d'acteurs (comité territorial de la biodiversité de Corse par exemple) et de conserver leur capacité d'agir à ceux qui sont les plus performants comme le Conservatoire du littoral.

Les objectifs de préservation des milieux naturels à forts enjeux devront figurer dans les documents de planification et les contrats de territoire.

- La Collectivité devrait, pour mener au mieux cette nouvelle responsabilité, structurer ses services dans une organisation interne appropriée qui passe par une réflexion de fond sur le rôle de l'Office de Environnement de Corse articulé avec ses services.

Encadré 5 – La réserve naturelle (RN) de Scandola

La RN de Scandola a vu le jour en 1975¹⁷⁹ et fut le premier site de France dédié à la préservation du patrimoine naturel à la fois terrestre et marin. Sur la commune d'Osanie, elle occupe une superficie de 900 ha sur le domaine terrestre et de 1000 ha sur le domaine maritime.

Véritable joyau de la biodiversité, reconnu à travers plusieurs labels (Aire marine protégée, Natura 2000, patrimoine UNESCO), les actions menées à compter de son classement ont permis d'y restaurer une faune et une flore exceptionnelles, terrestres et marines.

Or depuis une vingtaine d'années, sous l'effet de la pression croissante de l'activité touristique nautique, la RN est gravement impactée. Le taux de reproduction des balbuzards pêcheurs, un bio-indicateur, y est proche de zéro.

¹⁷⁹ La RN a été classée par décret n°75-1128 du 9 décembre 1975

En saison ce sont plus d'une centaine d'embarcations dont des embarcations rapides (chacune transportant des dizaines de passagers) qui effectuent des rotations depuis plusieurs points avec toutes les nuisances imaginables (mouillage, pêche, bruit, accostage, ...). Ce n'est évidemment pas compatible avec l'objectif de protection forte lié à la qualité exceptionnelle de cette réserve. Le rapport scientifique publié en 2021 par le PN de Port Cros¹⁸⁰ en témoigne. Et cette constante augmentation de la fréquentation des bateaux a conduit l'UNESCO, en 2020, à retirer son label « Espace européen protégé ».

La gestion exercée par le PNR de Corse (avec la mise à l'écart du conservateur de la RNN de Scandola), alors que les 6 autres RN de Corse sont gérées par l'Office de l'environnement de Corse, et le maintien d'une réglementation obsolète et inadaptée (datant de 1975) laissent la place à un développement incontrôlé, même si depuis deux ans, dans un contexte d'urgence, le Préfet de Corse et le Préfet maritime de Méditerranée ont signé plusieurs arrêtés de protection de biotope pour protéger des nids de balbuzards pêcheurs en instaurant des zones de quiétude.

Depuis plus de 15 ans, il est question d'un projet d'extension de la RN. En 2020, la CdC a pris la décision de créer une RNC de 10 000 hectares (principalement sur des propriétés des communes et du CdL) autour de la RNN.

La question se pose de la coexistence des deux dispositifs gérés différemment, la RN poursuivant sa vie avec un décret inadapté, et dont les interdits ne sont pas mêmes respectés. Il est souhaitable que la RN étendue dispose à terme d'une gouvernance unique et d'un même outil réglementaire, actualisé et appliqué.



Carte de situation de la réserve naturelle de Corse de Scandola

3.4.3 La simplification ou la déconcentration accrue des procédures de création ou de modification de certaines aires protégées

3.4.3.1 Une aire protégée est un projet de territoire avant d'être une procédure

→ Donner la priorité au projet territorial et à l'acceptation sociale

La création, le renouvellement et l'extension des aires protégées relèvent de procédures lourdes articulant des étapes d'évaluation scientifique et de concertation/consultation à différents niveaux (national, régional, local).

Pour l'ensemble des acteurs, il n'est pas gênant d'avoir des procédures de création qui durent plusieurs années, dès lors que ce temps est pleinement mis à profit pour travailler à la construction d'un projet

180 BOUDOURESQUE et al., A terrestrial and marine nature reserve in the NW Mediterranean, Scandola (Corsica) : Biodiversity and lessons from 46 years of management, 2021

commun avec les acteurs du territoire. Trois mois ou six mois sont peu de chose en comparaison du long processus d'appropriation qu'il convient d'anticiper et de piloter. Pour toutes les personnes rencontrées par la mission, la concertation locale et l'information autour de la création d'une aire protégée sont des conditions primordiales de l'acceptabilité et de l'appropriation locale, et, à terme, d'une gestion plus aisée.

- Dans la durée, l'ancrage des aires protégées dans le territoire est une réelle priorité pour les gestionnaires. Ceux-ci ont entrepris de transformer la gouvernance des espaces dont ils ont la responsabilité, d'associer les habitants et les usagers à la gestion et à l'organisation d'événements. Résidents familialement sur le territoire concerné, les responsables et gestionnaires des espaces protégés sont un lien précieux avec les habitants et les élus.
- La communication permet de convaincre si elle est faite de façon vivante et moderne. Il n'importe pas seulement de dire des faits techniquement précis, mais d'apporter de la vie et de la pédagogie dans le discours, et de faire évoluer les méthodes, par exemple en organisant des soirées publiques avec des interventions variées, voire ludiques, adaptées à l'auditoire et au territoire, en prenant éventuellement appui sur un PNR ou un CEN.

- En mettant le projet de territoire au centre de la démarche de création d'une aire protégée, l'État se doit de s'organiser pour être agile et réactif dans ses processus de décision.

Le maintien d'une capacité d'animation, de coordination et d'expertise au sein des services déconcentrés de l'État (DREAL et DDT-M) est pour cela indispensable, de même que la garantie d'un appui technico juridique de la part de l'administration centrale du ministère de la transition écologique (MTE).

Les préfets, DREAL et DDT-M, soulignent également - contre exemples à l'appui- l'importance d'améliorer la fluidité dans le dialogue entre les services déconcentrés et l'administration centrale du MTE, en simplifiant les échanges informatifs vers le niveau central et en apportant des réponses rapides au niveau déconcentré.

3.4.3.2 Réinterroger les procédures sans les fragiliser

Un point intangible pris en compte est la contrainte que peut constituer la création d'une aire protégée pour le droit - individuel et perpétuel- de propriété et de libre jouissance. Les procédures de création et de modification des protections fortes protègent ce droit.

Des nombreuses auditions qu'elle a conduites, la mission a retenu et analysé sur leurs effets et impacts les propositions d'évolutions procédurales tirées de l'expérience des services techniques des collectivités, des services de l'État et des réseaux des gestionnaires des espaces protégés.

L'analyse des voies de simplification et de déconcentration tend à différencier les procédures selon qu'il s'agit d'une création, d'une extension ou d'une révision (ou encore d'une modification mineure). En effet, dans les cas d'une révision ou d'une modification, les enjeux sont bien identifiés et partagés, et les acteurs locaux expérimentés.

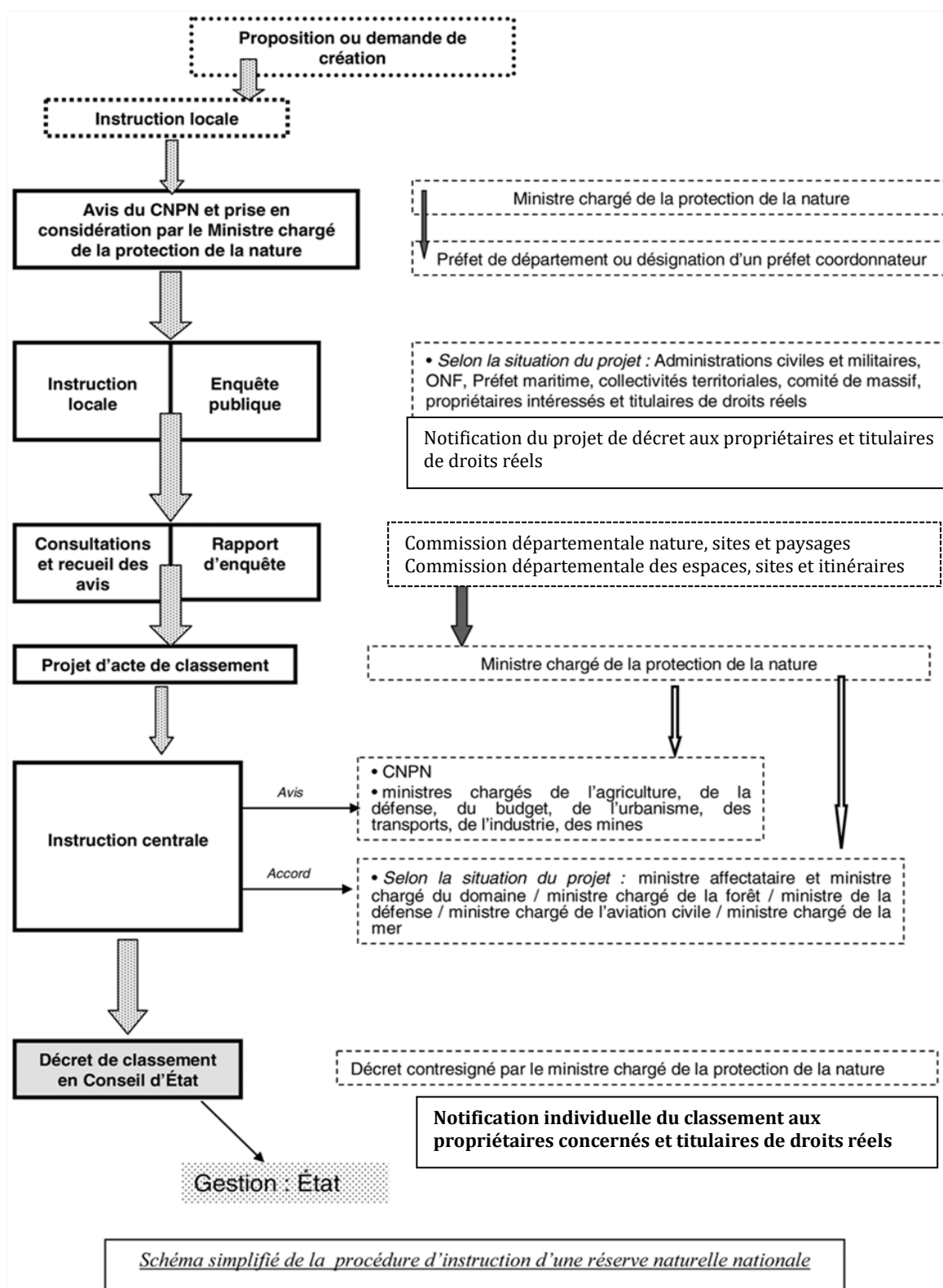
- **Évolutions concernant la création et la modification des réserves naturelles nationales**

Le classement d'une RNN est sans limitation de durée. La procédure de « classement » des RNN est prévue aux articles L332-1 à L332-7 du code de l'environnement et fait l'objet de la circulaire

MEDDTL¹⁸¹ du 30 septembre 2010 (relative aux procédures de classement et de gestion des réserves naturelles nationales) du ministère en charge de l'environnement, de la diffusion du « *Guide des procédures de création et de gestion des réserves naturelles nationales* ». L'actualisation de ce guide serait en cours par le MTE avec l'appui de Réserves naturelles de France (RNF).

Figure 8 : Schéma simplifié de la procédure d'instruction d'une réserve naturelle nationale

181 Circulaire du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer NOR : DEVL1019313C-
Texte non paru au journal officiel



Les dispositions législatives relatives aux réserves naturelles ont fait l'objet d'une révision qui a abouti à l'ordonnance n° 2012-9 du 5 janvier 2012 (ratifiée par l'article 165 de la loi n° 2016-1087 du 8 août

2016), destinée à simplifier et clarifier certaines de ces dispositions. Ces modifications sont applicables à l'ensemble des réserves naturelles sans distinction, soit les RNN, les RNR et les RNC.

Il reste que la procédure de création d'une RNN est longue du fait notamment, d'une part, d'un déficit fréquent initial de l'acceptabilité territoriale de la protection et, d'autre part, des procédures formelles : l'enquête parcellaire, l'enquête publique et la notification individuelle aux propriétaires et titulaires de droits réels. Les acteurs de terrains citent fréquemment des procédures de création ayant duré 10 ans voire plus, le temps de faire émerger un consensus, alors que l'ensemble des phases administratives ne dure que deux ans.

La mission formule un ensemble de propositions : les propositions 1 à 8 concernent uniquement les réserves naturelles nationales, alors que les propositions 9,10 et 11 concernent l'ensemble des réserves naturelles (nationales, de Corse, régionales).

- **Proposition n°1 : Mettre l'accent sur la concertation locale, en amont de l'enquête publique.**

Norme concernée : note technique. Il n'est pas nécessaire de faire évoluer le code de l'environnement.

S'il ne s'agit pas d'une mesure de simplification, la qualité de la concertation locale conditionne pour beaucoup l'acceptabilité du projet de RNN, et facilite sa création et sa gestion. La circulaire de 2010 sur les procédures de classement et de gestion des RNN est centrée sur la procédure administrative, l'enquête publique et les consultations - facultatives et obligatoires- qui l'entourent. Elle ne fait pas la place pour l'élaboration collective, avec les habitants, d'une vision d'avenir des ressources naturelles, et les processus qui permettent de dépasser les blocages. Une évolution majeure souhaitée, et parfois mise en œuvre par les services territoriaux de l'État rencontrés, réside dans l'organisation, construite avec le préfet, de la concertation locale en amont de l'enquête publique et la co-construction du projet de décret en associant les parties concernées. Dans ce processus d'association, une forte implication du préfet, un pilotage en mode projet avec des objectifs temporels et de la réactivité sont des facteurs de réussite, comme en témoignent les préfets que la mission a rencontrés.

- **Proposition n°2 : Requérir l'avis du Conseil national de la protection de la nature sur l'opportunité du projet, et non plus après enquête publique.**

Norme concernée : articles R332-1 et R332-9-I du code de l'environnement.

Durant la procédure de création et de modification d'une RNN, le ministre chargé de l'environnement requiert formellement l'avis de la commission des aires protégées (CAP) du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) à deux reprises :

- Durant la phase d'opportunité (article R332-1 du code de l'environnement), la CAP s'exprime sur la valeur scientifique du projet et l'adéquation du périmètre du projet au regard des priorités de conservation. En cas d'avis favorable, un rapporteur choisi parmi les membres de la CAP est désigné. Chargé de suivre la cohérence du projet, en lien avec la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), le rapporteur réalise une expertise de terrain. Toutefois, cette visite a lieu juste avant le lancement de l'enquête publique et des consultations locales ;
- Après l'enquête publique (article R332-9 du code de l'environnement), et avant la consultation interministérielle. A ce stade, la consultation du CNPN perd de sa pertinence puisque le dossier, tel qu'il a été soumis à l'enquête publique, ne peut plus être modifié que de façon marginale.

L'avis du CNPN sur l'opportunité du projet a tout son intérêt. Il porte sur le dimensionnement du périmètre d'étude, les enjeux naturalistes, la sensibilité des milieux. Et la visite de terrain comporte d'autant plus de valeur ajoutée que le projet est au stade d'avant-projet.

Pour ces motifs, la mission propose de ne consulter formellement le CNPN que durant la phase d'opportunité. Cet avis, s'il est favorable, permet au préfet d'engager officiellement la concertation locale. L'avis du CNPN sera complété par une visite de terrain durant la phase de construction du projet, en amont de l'enquête publique.

- **Proposition n°3 : Expertiser les marges de simplification sur la rédaction des décrets de classement et déconcentrer la réglementation de toute nouvelle activité ayant un impact sur les enjeux patrimoniaux**

Norme concernée : article L 332-3 du code de l'environnement.

Le code de l'environnement est particulièrement prescriptif sur le contenu du décret de classement qui définit, d'une part, le périmètre de la réserve et, d'autre part, les règles qui s'appliquent. Le décret peut notamment réglementer ou interdire la chasse, la pêche, les activités agricoles, forestières, pastorales, industrielles, commerciales, sportives et touristiques, l'exécution de travaux publics ou privés, l'utilisation des eaux, la circulation ou le stationnement des personnes, des véhicules et des animaux (article L332-3 du code de l'environnement).

De plus, la modification d'un décret portant création d'une réserve naturelle nationale, qui concerne le périmètre de la réserve et/ou la réglementation sur la réserve, doit être conduite selon la même procédure que celle prévue pour la création d'une réserve. Elle est prononcée par décret simple pour les modifications de réglementation ou les extensions qui ne font l'objet d'aucune opposition de la part des propriétaires ou autres titulaires de droits réels (même si le décret de classement est un décret en Conseil d'État). Elle est prononcée par décret en Conseil d'État pour les modifications de réglementation ou les extensions qui font l'objet d'au moins une opposition de la part de propriétaires ou autres titulaires de droits réels. Le décret est rédigé sous forme de décret modificatif ne précisant que les modifications apportées à l'acte de classement initial qui reste alors en vigueur.

Or, 135 des RNN ont été créées entre 1969 et 1999 et force est de constater que beaucoup de décrets de RNN sont actuellement obsolètes. La RNN de Scandola en Corse en est un exemple, les RNN du Banc d'Arguin et d'Arres en Nouvelle Aquitaine également. Apparaissent des activités nouvelles telles le survol par des drones, des ULM, des activités de canoë, de circuit en vélo tout terrain, vélo électrique ou en gyropode.

Le coût de la révision de ces décrets de création serait exorbitant, et les services de l'État expriment unanimement un réel besoin de simplification et de déconcentration, à la fois pour faire évoluer la réglementation des RNN actuelles (avec une rédaction ouvrant cette possibilité) et dans les décrets d'une nouvelle génération de RNN (dont les mesures d'interdictions seraient formulées de façon à pouvoir être complétées par le préfet après consultation des parties concernées).

Dans le prolongement de cette proposition, il serait possible de distinguer, comme en matière d'urbanisme, deux cas de modification du décret (sur ces deux volets : périmètre et règlement) :

- La révision (modification substantielle) : le principe du parallélisme des formes s'applique avec les mêmes justifications que la procédure originelle qui est la protection du droit de propriété. En matière de plan local d'urbanisme, la révision est prévue par l'article L. 153-31

du code de l'urbanisme qui liste les modifications donnant lieu à une procédure de révision avec enquête publique ;

- La modification simplifiée (simple consultation sans enquête publique). Cette procédure serait à l'initiative du préfet de département. En matière de plan local d'urbanisme, la modification simplifiée est prévue par l'article L153-45 du code de l'urbanisme.

Il conviendrait alors d'établir le champ d'application de chacune des deux procédures.

- **Proposition n°4 : Exempter d'enquête publique les projets de création et d'extension de RNN dès lors que les propriétaires et titulaires de droits réels sont intégralement identifiés et ont donné formellement leur accord.**

Norme concernée : article L123-2 du code de l'environnement.

L'article L123-2 du code de l'environnement (modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (loi Grenelle II) soumet les projets de classement en réserve naturelle à la procédure d'enquête environnementale¹⁸².

L'exemption proposée s'appliquerait aux projets de RNN faisant l'objet d'un consensus avéré et de l'avis favorable de l'organe délibérant des collectivités, en particulier les projets qui s'inscrivent exclusivement ou principalement sur des terrains propriétés d'une collectivité (département, ..), d'un établissement public (Office national des forêts, Conservatoire du littoral, Voies navigables de France, ...), de l'État (Armée, ...), de structures privées associatives et de particuliers ayant donné leur accord.

La procédure d'enquête publique serait réservée aux projets s'inscrivant sur un foncier morcelé, et/ou si des propriétaires ou titulaires de droits réels n'ont pu être contactés et/ou ne consentent pas à ce classement. Si ces derniers ne consentent pas à ce classement ou ne se sont pas exprimés, ou si des propriétaires ou titulaires de droits réels n'ont pu être contactés, la consultation du Conseil d'État resterait requise. Le Conseil d'État considère que la création d'une RN (ainsi que la création d'un PN et l'approbation de sa charte) revêt « *un caractère quasi-règlementaire, et les fortes contraintes qu'ils font peser sur les personnes intéressées justifient que la section des travaux publics demeure systématiquement consultée* »¹⁸³. Le recours à un décret en Conseil d'État ne relève d'aucune obligation constitutionnelle, mais il est destiné à renforcer les garanties de la propriété et éviter qu'une atteinte à la propriété ne relève que du seul pouvoir réglementaire et de sa seule appréciation. Cette garantie existe dans d'autres domaines (monument historiques, sites, expropriation pour protéger contre certains risques environnementaux...).

La procédure du classement d'une RNN se rapprocherait ainsi des modalités de classement des RNR (cf. point suivant). L'exemption aurait un impact sur les délais administratifs et l'efficacité de l'action des services de l'État.

¹⁸² L'enquête publique environnementale a pour objet d'assurer l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, lors de l'élaboration de décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Dans ce cadre, les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage ou la personne responsable du projet ou document soumis à enquête et par l'autorité compétente pour prendre la décision (article L. 123-1 du code de l'environnement). Jusqu'alors, les projets de classement faisaient l'objet d'une enquête publique dans les formes du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

¹⁸³ Rapport du 16 mars 2017 du groupe de travail au DGALN du Conseil d'État chargé d'examiner la pertinence du maintien de la consultation obligatoire du CE pour certains projets d'actes non réglementaires.

Cette disposition n'exonèrerait pas l'État de la consultation du public menée conformément aux dispositions de l'article L123-19-1 du code de l'environnement qui prévoit la consultation électronique du public. Le public est informé des dates de la consultation par un avis mis en ligne ainsi que par un affichage en mairie ou sur les lieux concernés, et par voie de publication locale.

Dans tous les cas, la décision de classement devra être notifiée aux propriétaires et titulaires de droits réels. Lorsque l'identité ou l'adresse d'un propriétaire ou titulaire de droits réels est inconnue, la notification est faite au maire qui en assure l'affichage en mairie (article R332-12 du code de l'environnement). La notification fait courir le droit de recours contre cet acte réglementaire.

- **Proposition n°5 : Garantir les accords locaux jusqu'au classement.**

Norme concernée : article L332-5 du code de l'environnement.

Le classement donne droit à une indemnisation au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels et de leurs ayant-droits lorsqu'il comporte des prescriptions de nature à modifier l'état ou l'utilisation antérieure des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain. La demande d'indemnisation doit être produite dans un délai de 6 mois à compter de la date de notification de la décision de classement. Le service instructeur apprécie alors le préjudice. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.

Pour autant, la concertation autour du projet, en amont du classement, fait bien souvent émerger des changements d'usages et d'activités susceptibles de conséquences matérielles pour les propriétaires, que les services de l'État doivent prendre en compte dans la négociation locale pour parvenir au consensus. Les services qui parviennent à trouver un point d'accord avec les divers intérêts ont alors besoin que ledit accord soit garanti par l'État central jusqu'au règlement, lequel ne peut intervenir qu'après la notification du classement.

Cette mesure de garantie permettrait d'apporter une certaine dynamique dans la négociation locale et d'accroître l'efficacité de l'action des services déconcentrés de l'État, sans pour autant accroître les recours à l'indemnisation dont la mission a compris qu'elle revêtait un caractère non systématique pour le MTE.

- **Proposition n°6 : Consulter la CDNPS et la CDESI dans le cadre de la consultation locale, et non plus après l'enquête publique.**

Norme concernée : articles R332-2 et R332-6 du code de l'environnement

Après la remise du rapport et des conclusions du commissaire-enquêteur, le préfet consulte, sur la base du rapport d'enquête et des avis recueillis, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) et la commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (CDESI) lorsque le projet a une incidence sur les sports de nature. Les avis qui ne sont pas rendus dans un délai de six mois à compter de la saisine de l'autorité compétente pour réunir la commission, sont réputés favorables.

Avancer ces consultations dans les consultations locales prévues à l'article R332-2 du code de l'environnement ferait gagner un délai administratif de 6 mois.

- **Proposition n°7 : Déconcentrer au CSRPN l'avis scientifique sur l'opportunité d'extension d'une RNN, sauf initiative du préfet de saisir le CNPN.**

Norme concernée : article R332-9-I du code de l'environnement.

La modification du périmètre de la RNN suit la même procédure que sa création¹⁸⁴. Lors de la phase d'avis d'opportunité, le Conseil national de la protection de la nature est consulté, sur la base d'une étude scientifique.

La déconcentration de cet avis au conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) -qui n'est actuellement consulté que de façon facultative- améliorerait les délais administratifs et répartirait la charge entre les instances scientifiques, nationale et régionale.

- **Proposition n°8 : Limiter la consultation aux propriétaires, titulaires de droits réels et communes concernés directement par l'extension du périmètre d'une RNN.**

Norme : article R332-2 du code de l'environnement - « *Le préfet consulte les collectivités territoriales dont le territoire est affecté par le projet de classement.* »

La mesure vise à limiter la consultation au territoire qui fait l'objet de la proposition d'extension du classement.

En revanche, si la modification ne se limite pas au périmètre, mais concerne également le règlement, le processus de consultation sur le projet d'extension concerne l'ensemble du territoire de la RNN.

- **Proposition n° 9 : Limiter la consultation au territoire intercepté par le périmètre de protection projeté.**

Norme concernée : articles L332-16 et R332-28 du code de l'environnement.

Les périmètres de protection prévus à l'article L. 332-16 sont institués par le préfet sur proposition ou avec l'accord des conseils municipaux intéressés. Le code de l'environnement ne précise pas le terme « intéressés ». Il conviendrait donc de préciser le code de l'environnement en limitant la consultation aux communes dont le territoire est intercepté par le périmètre de protection projeté.

La mesure fera gagner du temps administratif et sécurisera la décision de classement du périmètre de protection.

- **Proposition n°10 : Introduire la consultation pour avis simple du comité scientifique et de l'organisme gestionnaire de la RNN sur les autorisations de travaux.**

Norme concernée : articles L332-9 et R332-24-II du code de l'environnement.

¹⁸⁴ Art R332-14 : L'extension du périmètre ou la modification de la réglementation d'une réserve naturelle nationale, ... font l'objet des mêmes modalités d'enquête et de consultation et des mêmes mesures de publicité que celles qui régissent les décisions de classement.

Les territoires classés en réserve naturelle nationale ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect, sauf autorisation spéciale du représentant de l'État ou du ministre chargé de la protection de la nature. Le préfet se prononce sur la demande de modification associée aux travaux envisagés dans un délai de quatre mois, après avoir recueilli l'avis du ou des conseils municipaux des communes intéressées, du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

La mesure porte à ajouter aux consultations le comité scientifique de la RNN et l'organisme gestionnaire, et à supprimer le caractère obligatoire de la consultation de la CDNPS.

Tableau 6 : Synthèse des mesures proposées pour les RNN (ainsi que les autres réserves pour 9 à 11)

Proposition	Situation actuelle	Évolution	Impact
1. Mettre l'accent sur la concertation locale, en amont de l'enquête publique. <i>Note/guide technique</i>	Le projet de décret est élaboré de manière concertée entre la DEB et le service instructeur sur la base de propositions de la part de ce dernier, sans concertation publique préalable à l'enquête publique	Instaurer formellement une phase de concertation-participation- association des parties prenantes à la construction du projet (périmètre, décret).	Affirmer la volonté de l'État d'associer les acteurs du territoire à la construction du projet de RNN. Partager les bonnes pratiques.
2. Requérir l'avis du CNPN sur l'opportunité du projet, et non plus après l'enquête publique <i>R332-9 du code de l'environnement</i>	Une fois l'avis rendu du CNPN, le décret est modifié, le cas échéant, par la DEB et les consultations des ministres pour accord sont engagées.	Suppression de la consultation du CNPN après l'enquête publique.	Gains de temps administratif et du temps de ressources humaines du CNPN.
3. Expertiser les marges de simplification sur la révision des décrets de classement et déconcentrer la réglementation de toute nouvelle activité ayant un impact sur les enjeux patrimoniaux <i>L332-3 du code de l'environnement</i>	La modification d'un décret de création d'une RNN est conduite selon la même procédure que la création.	Déconcentrer au préfet de département la réglementation relative à certains usages et à toute nouvelle activité. Introduire les notions de "révision" (avec enquête publique) et de "modification simplifiée" (sans enquête publique).	Gains de temps de procédure et de pertinence de la réglementation.
4. Exempter d'enquête publique les projets de création et d'extension de RNN lorsque les propriétaires et titulaires de droits réels sont intégralement identifiés et ont donné formellement leur accord <i>L123-2 du code de l'environnement</i>	Les projets de classement sont soumis à une procédure d'enquête publique.	Exempter les projets faisant l'objet d'un consensus avéré qui s'inscrivent sur des terrains propriétés d'une collectivité territoriale, d'un établissement public, de l'État, de structures privées associatives et de particuliers ayant donné leur accord.	Gains de temps administratif de 3 ou 4 mois, de ressources humaines et des moyens financiers liés à la mise en œuvre d'un enquête publique.

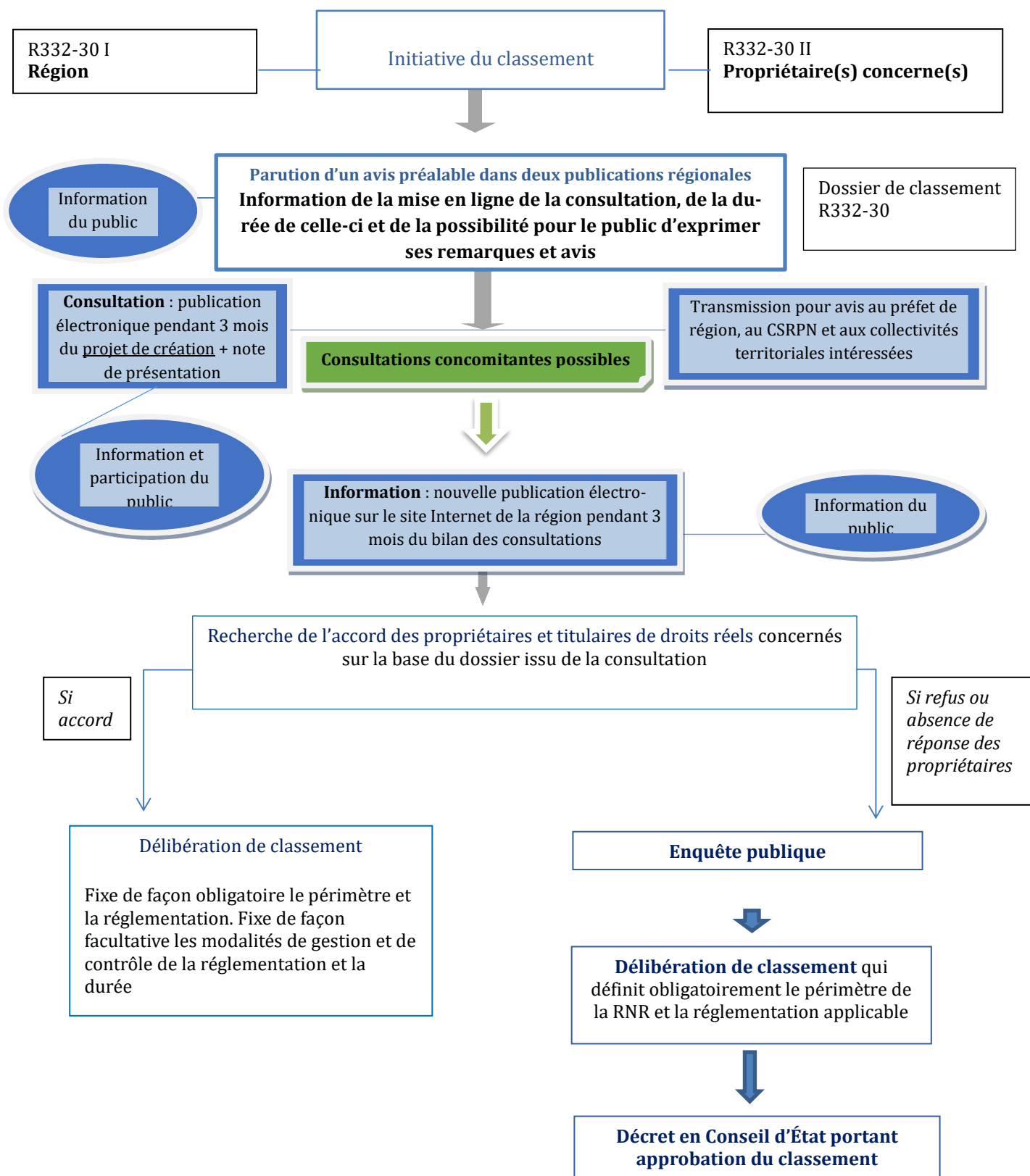
5. Garantir les accords locaux jusqu'au classement <i>L332-5 du code de l'environnement</i>	Le classement donne droit à une indemnisation au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels et de leurs ayant-droits lorsqu'il comporte des prescriptions de nature à modifier l'état ou l'utilisation antérieure des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain	Garantie par l'État des accords trouvés dans le cadre de la négociation locale.	Renforce l'efficacité des services de l'État et la dynamique des négociations locales.
6. Consulter la CDNPN et la CDESI dans le cadre de la consultation locale, et non plus après l'enquête publique <i>R332-6 du code de l'environnement</i>	Les avis qui ne sont pas rendus dans un délai de six mois à compter de la saisine de l'autorité compétente pour réunir la commission sont réputés favorables.	Intégrer cette consultation dans les consultations locales.	Gain de temps de 6 mois sur la procédure.
7. Déconcentrer au CSRPN l'avis scientifique sur l'opportunité d'extension d'une RNN, sauf initiative du préfet de saisir le CNPN <i>R332-9-1 du code de l'environnement</i>	Consultation obligatoire du CNPN (formation CAP). Consultation facultative du CSRPN.	Consultation obligatoire du CSRPN ; consultation du CNPN sur saisine du préfet s'il le souhaite.	Gain de temps administratif et de ressources humaines des services centraux.
8. Limiter la consultation pour l'extension d'une RNN aux propriétaires, titulaires de droits réels et communes concernés directement par l'extension du périmètre <i>R332-2 du code de l'environnement</i>	Le préfet consulte les collectivités territoriales dont le territoire est affecté par le classement.	Le préfet consulte les collectivités territoriales dont le territoire est affecté par l'extension du classement.	Gain de temps administratif et de ressources humaines.
9. Limiter la consultation sur le périmètre de protection d'une réserve naturelle au territoire intercepté par le périmètre projeté <i>L332-16 et R332-28 du code de l'environnement</i>	Les périmètres de protection sont institués par le préfet sur proposition ou avec l'accord des conseils municipaux intéressés.	Les périmètres de protection sont institués avec l'accord des conseils municipaux dont le territoire est concerné par le projet de d'extension.	Gain de temps administratif et de ressources humaines.

10.Introduire la consultation pour avis simple du comité scientifique et de l'organisme gestionnaire de la réserve naturelle pour les autorisations de travaux <i>L332-9 du code de l'environnement</i>	Les territoires classés en réserve naturelle ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect, sauf autorisation spéciale du représentant de l'État pour les RNN (conseil régional pour les RNR ou CdC pour les RNC).	Introduire la consultation pour avis simple du comité scientifique et de l'organisme gestionnaire de la RN.	Renforce l'ancrage territorial de la réserve. Renforce le caractère pérenne du classement.
--	---	---	--

- **Évolutions concernant la création et la modification des réserves naturelles régionales et des réserves naturelles de Corse (classées après 2002)**

La procédure de création et de modification d'une réserve naturelle régionale détaillée en figure 9 est applicable à la création et à la modification d'une réserve naturelle par la collectivité territoriale de Corse. Toutefois, l'extension ou la modification de la réglementation d'une réserve naturelle classée en Corse par l'État, ainsi que son déclassement partiel ou total, sont prononcés dans les conditions prévues pour les réserves naturelles nationales.

Figure 9 : Schéma synthétique de la procédure de création d'une réserve naturelle régionale



- **Proposition n°1 - Élargir les compétences du président du conseil régional et du président de la Collectivité de Corse concernant la réglementation des activités.**

Norme concernée : article L332-3-I du code de l'environnement

Le code de l'environnement établit une distinction à ce propos entre RNN et RNR. L'article L332-3 énumère les activités qui peuvent être réglementées dans les différentes catégories de réserves naturelles. Pour les réserves naturelles régionales et les réserves naturelles de Corse, les activités minières, l'extraction de matériaux concessibles ou non, ainsi que le survol de la réserve ne peuvent être réglementés ou interdits, ce qui n'a cependant pas pour effet d'interdire l'application générique du code de l'aviation civile pour le survol des unes comme des autres.

Il en résulte en particulier que le président du Conseil régional n'a pas compétence par exemple pour réglementer le survol d'une réserve par des drones ou des ULM, ou le prélèvement de matériel géologique.

Cette situation s'explique par le caractère régalien des matières visées (mines, carrières, espace aérien), réglementation que ne permet pas le régime des RNR et RNC, dès lors que, en cas d'accord des propriétaires, le classement est décidé par une délibération de l'assemblée régionale portant sur le périmètre de la réserve et la réglementation applicable. On pourrait être surpris, dans ce cadre, que les RNR qui ont été créées par décret en Conseil d'État du fait de l'opposition de propriétaires, ne permettent pas une telle réglementation (car l'État a la main). Cela peut s'expliquer par le fait qu'il faut éviter d'établir une distinction (qui serait mal comprise) entre RNR établie par délibération du Conseil régional et RNR établie par décret en Conseil d'État.

Cette base régalienne est irréductible, mais une adaptation apparaît possible, pour autant que l'État « garde la main ». Ainsi, et sous condition d'une validation législative de cette proposition, il serait possible d'envisager que ces trois matières (dont le survol) puissent être réglementées dans les RNR, « sous réserve d'un avis conforme du préfet de région (ou du ministre compétent) ».

La formulation pourrait être la suivante¹⁸⁵ :

« Peuvent notamment être réglementés ou interdits la chasse, la pêche, les activités agricoles, forestières, pastorales, industrielles, commerciales, sportives et touristiques, l'exécution de travaux publics ou privés, l'utilisation des eaux, la circulation ou le stationnement des personnes, des véhicules et des animaux, les activités minières, l'extraction de matériaux concessibles ou non ainsi que le survol de la réserve. Toutefois, dans les réserves naturelles régionales approuvées par délibération du conseil régional, ou par délibération de la Collectivité de Corse, la réglementation des activités minières, de l'extraction des matériaux et du survol de la réserve est soumise à un avis conforme du préfet de région/ministre en charge de l'environnement, des affaires minières et/ou de l'aviation civile. ».

- **Proposition n°2 : Diversifier les médias susceptibles de diffuser l'avis préalable de consultation.**

Norme concernée : article L. 332-2-1 (II-1°) du code de l'environnement

La procédure prévoit que l'avis préalable de la consultation électronique paraisse dans deux journaux régionaux. Or la création des nouvelles régions en 2015 a considérablement élargi les territoires de

¹⁸⁵ Professeur Philippe BILLET (communication à la mission- décembre 2021)

chacune des régions, pour la plupart. La presse écrite locale a donc rarement une couverture régionale. En revanche, il existe de nombreux journaux à diffusion infrarégionale, ainsi que d'autres médias souvent plus consultés par la population.

Il est à la fois plus pertinent et moins coûteux pour les conseils régionaux d'employer des moyens d'information ciblés : journal distribué localement, bulletin(s) et site(s) internet de (des) la commune(s).

- **Proposition n°3 : Synchroniser la consultation publique par voie électronique et le recueil de l'accord des propriétaires et titulaires de droits réels.**

Norme concernée : articles L332-2-1 et R332-31 du code de l'environnement.

Le code de l'environnement prévoit que la recherche des propriétaires et titulaires de droits réels se fait sur la base du dossier résultant de la consultation du public par voie électronique sur le site internet de la région pendant une durée minimale de trois mois.

Parallèlement à la recherche des accord des propriétaires et titulaires de droits réels, le bilan de la consultation du public et des avis recueillis après celle-ci ainsi que l'exposé des principales modifications apportées en conséquence au projet ou des raisons qui ont conduit à son maintien, font l'objet d'une publication par voie électronique sur le site internet de la région, au plus tard à la date à laquelle le projet est soumis à l'accord des propriétaires concernés et pour une durée d'au moins trois mois.

Il a été dit à la mission qu'en pratique, les services de la Région engageaient la phase de recherche des accords individuels en même temps que la consultation par voie électronique, ce que ne permet pas le code de l'environnement.

La mesure permet de sécuriser la procédure de classement. Combinée à la mesure suivante, elle permet de gagner du temps administratif et en efficience des services.

- **Proposition n°4 : Rapporter le temps de parution sur le site internet de la Région de la seconde publication électronique à 1 mois.**

Norme concernée : article L332-2-1 du code de l'environnement.

La proposition émane des services instructeurs des conseils régionaux.

La durée de la consultation électronique, prévue actuellement sur 3 mois, serait réduite à un mois.

La mesure permet de gagner du temps administratif et en efficience des services.

- **Proposition n°5 : Limiter la consultation au territoire concerné par la modification du périmètre d'une RNR.**

Norme concernée : article R332-40 du code de l'environnement.

Le code de l'environnement prévoit que l'extension du périmètre ou la modification de la réglementation d'une réserve naturelle régionale, son déclassement partiel ou total font l'objet des mêmes modalités de consultation et des mêmes mesures de publicité que celles qui régissent les décisions de classement. Le périmètre de la consultation en cas d'extension n'est pas précisé.

Comme pour l'extension d'une RNN, la mission propose de préciser le code de l'environnement en limitant la consultation prévue aux collectivités locales dont le territoire est concerné par la modification de périmètre (ainsi que, dans les zones de montagne, aux comités de massif et, dans les zones maritimes, aux conseils maritimes de façade ou ultramarins). De même, la recherche des accords individuels se limiterait au périmètre de l'extension.

La mesure allégerait fortement le travail des services et, de ce fait, permettrait de raccourcir les délais.

▪ **Proposition n°6 : Inscrire les missions du gestionnaire dans le code de l'environnement.**

Norme concernée : code de l'environnement - partie réglementaire

Si le rôle du gestionnaire d'une RNN est bien décrit dans le code de l'environnement, il n'en est pas de même pour le gestionnaire d'une RNR ou d'une RNC. Il est proposé un nouvel article dans le code de l'environnement, dont la rédaction reprendrait celle du R332-20 CE qui liste les missions du gestionnaire d'une RNN.

La mesure permet de conforter formellement le rôle du gestionnaire d'une RNR et d'une RNC.

Tableau 7 : Synthèse des mesures relatives aux réserves naturelles régionales et de Corse

Mesure	Situation actuelle	Évolution	Impact
1. Élargir les compétences du président du conseil régional et du président de la Collectivité de Corse concernant la réglementation des activités nouvelles. <i>L332-3-1 du code de l'environnement</i>	Les activités minières, l'extraction de matériaux concessibles ou non ainsi que le survol de la réserve ne peuvent être réglementés ou interdits que dans les seules réserves naturelles nationales.	Dans les réserves naturelles régionales ou de Corse, la réglementation des activités minières, de l'extraction des matériaux et du survol de la réserve est soumise à un avis conforme du préfet de région/ministre en charge de l'environnement, des affaires minières et/ou de l'aviation civile.	Élargir la compétence du président de conseil régional pour réglementer par exemple l'usage des drones, et interdire les prélèvements de minéraux.
2. Diversifier les médias susceptibles de diffuser l'avis préalable de consultation	La procédure prévoit que l'avis préalable de la consultation électronique paraisse dans deux journaux régionaux.	Donner la latitude d'employer tout moyens d'information pertinents.	Améliorer l'efficacité de la communication avec des moyens modernes et réduire son coût.
3. Synchroniser la consultation publique par voie électronique et le recueil de l'accord des propriétaires et titulaires de droits réels. <i>L332-2-1 et R332-31 du</i>	Le projet résultant des consultations est soumis à l'accord des propriétaires et titulaires de droits réels concernés.	Engager la phase de recherche des accords individuels en même temps que la consultation par voie électronique.	Réduction du temps de procédure de plusieurs semaines

<i>code de l'environnement</i>			
4. Rapporter le temps de parution sur le site internet de la Région de la seconde publication électronique à 1 mois. <i>L332-2-1 du code de l'environnement</i>	Le bilan de la consultation du public et des avis recueillis font l'objet d'une publication sur le site internet de la région, au plus tard à la date à laquelle le projet est soumis à l'accord des propriétaires concernés et pour une durée d'au moins trois mois.	Le bilan de la consultation du public et des avis recueillis font l'objet d'une publication par voie électronique sur le site internet de la région, pour une durée d'au moins un mois.	Gain de 2 mois sur la procédure.
5. Limiter la consultation au territoire concerné par la modification du périmètre d'une RNR. <i>R332-40 du code de l'environnement</i>	L'extension du périmètre d'une réserve classée par délibération du conseil régional est prononcée dans les mêmes formes que le classement.	Limiter la consultation des collectivités locales et la recherche des accords individuels au territoire intercepté par l'extension.	Gain de temps administratif et de ressources humaines.
6. Inscrire les missions du gestionnaire de RNR-RNC dans le code de l'environnement. <i>R332-20 du code de l'environnement</i>	Seules sont décrites dans le code de l'environnement les missions du gestionnaire d'une RNN.	Inscrire les missions du gestionnaire d'une RNR et d'une RNC dans le code de l'environnement.	Conforter formellement le rôle du gestionnaire d'une RNR ou RNC qui sont des espaces sous protection forte.

• Évolutions concernant les réserves biologiques

Les réserves biologiques dirigées (RBD) et les réserves biologiques intégrales (RBI) sont créées par arrêté conjoint des ministères de l'Agriculture et de l'Écologie sur avis du CNPN, des DRAAF et DREAL, et accord de la commune où se trouve la forêt.

La procédure de création d'une réserve biologique (RB) est à l'initiative de l'ONF qui élabore en outre le document d'aménagement¹⁸⁶ et le plan de gestion de la réserve. Le plan d'aménagement est approuvé par le préfet de Région et le plan de gestion de la réserve est approuvé par arrêté conjoint des ministres chargés de la forêt et de l'environnement (comme prévu par l'article L212-2-1 du code forestier).

Cette procédure est peu décrite dans le code forestier. C'est là l'objectif d'un projet de décret en cours d'élaboration par le ministère de l'agriculture pour une publication en 2022.

¹⁸⁶ Le document d'aménagement mentionné à l'article L2012-1 du code forestier prévoit l'aménagement forestier nécessaire à chaque bois et forêt relevant du régime forestier dans le respect des documents cadres locaux.

- **Proposition : Déconcentrer intégralement les procédures de classement et de renouvellement du plan de gestion.**

Norme concernée : code forestier.

L'ONF a la maîtrise d'ouvrage de la procédure de création de la RB (analyses, périmètre, consultations locales) et d'élaboration des documents de gestion.

Le CNPN est saisi pour avis par le ministère de l'écologie sur les projets de création ainsi que sur les nouveaux plans de gestion.

Actuellement, le CSRPN n'est ni consulté, ni informé des propositions de classement.

Or, interrogé sur ce point, le président du CNPN est favorable à soumettre le plan de gestion à l'avis du CSRPN qui pourrait avoir une analyse plus proche des enjeux, avec saisine éventuelle du CNPN sur demande du préfet de région.

La proposition est de déconcentrer les avis et les décisions relatives aux réserves biologiques au niveau régional :

- Soumettre au CSRPN, les projets de création de la RB et les plans de gestion et les plans de gestion renouvelles ;
- Déconcentrer au préfet de région les décisions de classement et les décisions d'approbation des plans de gestion.

La mesure rapproche la décision du niveau d'instruction et du territoire. Elle permet de gagner du temps administratif et du temps des services centraux des ministères et du CNPN.

- **Évolutions concernant les arrêtés préfectoraux de protection des biotopes et des habitats naturels**

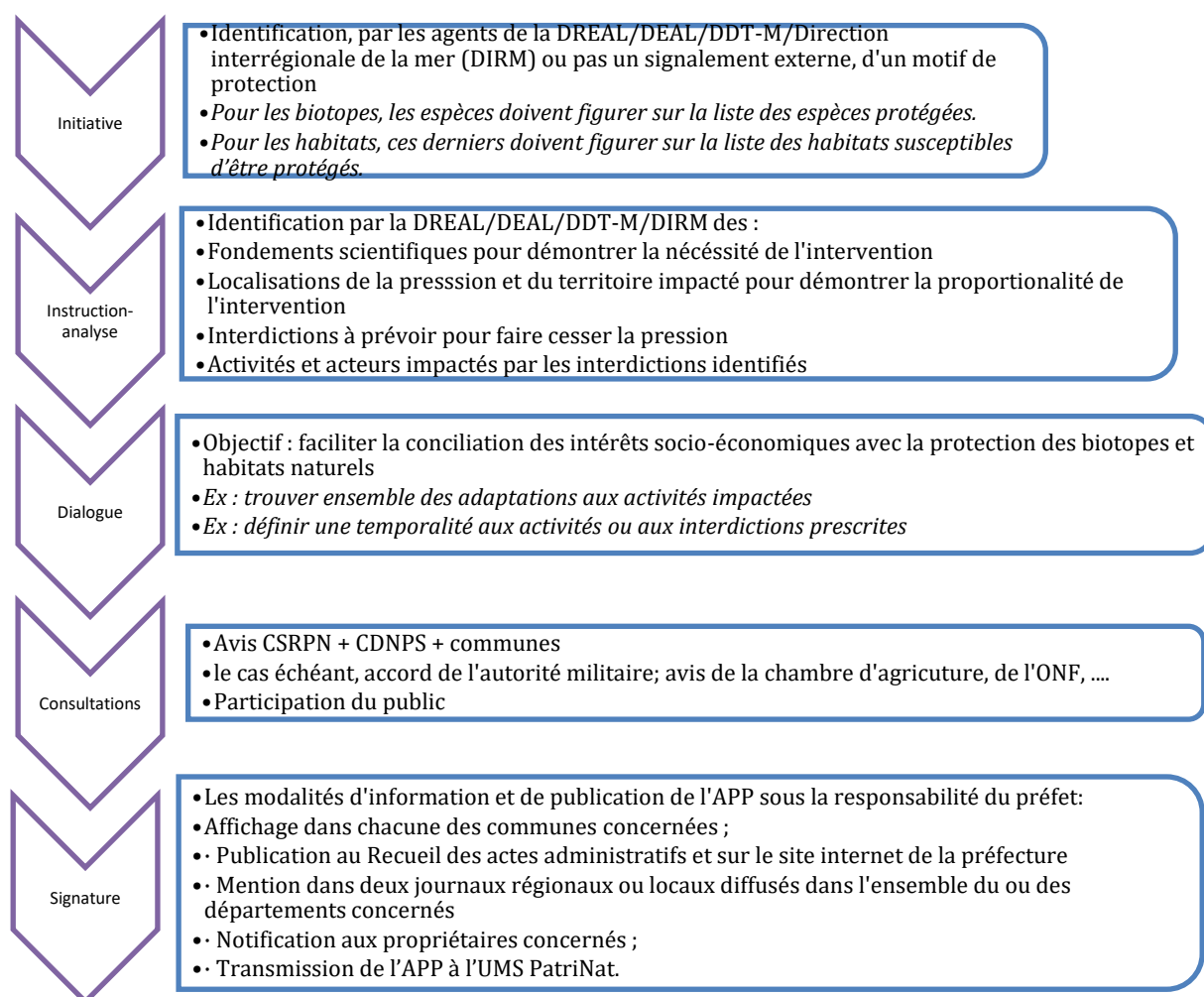
Les arrêtés de protection des biotopes (APB) font partie des dispositifs réglementaires en place depuis 1977 (décret d'application n°77-1295 du 25 novembre 1977). La loi du 12 juillet 2010 (engagement national pour l'environnement) a instauré deux statuts complémentaires : les arrêtés de protection des sites d'intérêt géologique (APG) et les arrêtés de protection des habitats naturels (APHN).

Les conditions d'application des APHN sont définies par le décret n°2108-1180 du 19 décembre 2018 relatif à la protection des biotopes et des habitats naturels. Le décret étend le champ d'application pour les biotopes à des milieux d'origine artificielle et prolonge ce dispositif pour donner la possibilité aux préfets de prendre des arrêtés de protection pour des habitats naturels (APHN) en tant que tels, sans qu'il soit besoin d'établir qu'ils constituent un habitat d'espèces protégées.

Les arrêtés préfectoraux de protection (APP, pour APB et APHN) font l'objet d'une note technique de procédure du ministère de la transition écologique en date du 8 janvier 2020¹⁸⁷, très précise, récente et considérée par le ministère comme étant en cours d'expérimentation dans les services.

¹⁸⁷ Note technique du Ministère de la Transition écologique et solidaire du 8 janvier 2020 relatives aux arrêtés préfectoraux de protection des biotopes et des habitats naturels (texte non paru au journal officiel)

Figure 10 : Schéma de procédure de création d'un APB/APHN



Les arrêtés préfectoraux de protection sont mobilisables en tout point du territoire, en milieu terrestre et marin, et ont vocation à répondre à l'un des trois motifs prévus par l'article L411-1 du code de l'environnement : l'intérêt scientifique d'un habitat, un site géologique ou un biotope d'espace à protéger ; le rôle essentiel dans l'écosystème ; la nécessité de protection par rapport à l'impact d'une activité ou d'une menace imminente. Ces arrêtés sont un outil d'intervention local, intégralement à l'appréciation du préfet, établi sur des bases scientifiques, pour une durée indéterminée (exceptionnellement limitée à des saisons pour les oiseaux par exemple), pour un espace délimité à partir du cadastre.

Les APB ont fait l'objet d'un état des lieux approfondi par l'UMS Patrinat en 2018, dont les analyses ont contribué à la note technique de 2018. Il témoigne des points forts de ces outils : une procédure de désignation « simple » permettant une mise en œuvre rapide des arrêtés, l'aspect réglementaire et opérationnel de l'outil (protection forte, avec des mesures adaptatives) et la non-obligation de mise en place d'une gestion conservatoire.

Les interlocuteurs de la mission, en particulier les élus des conseils départementaux et les agents des DDT, ont souligné ces points forts. Pour eux, le dispositif des APP est un outil souple avec de nombreux avantages, comme de pouvoir concerner des petites surfaces et être combiné avec une autre protection (ENS, site Natura 2000...) et d'autres réglementations sectorielles (urbanisme ...).

- **La notification individuelle des APP aux propriétaires concernés apparaît superflue et compliquée pour les services de l'État**

Les agents des DDT, interrogés par la mission, soulignent unanimement que la souplesse de l'outil est obérée par le caractère contraignant des mesures de publicité obligatoires prévues par le décret du 19 décembre 2018, consommatrices de temps administratif. Le décret a, en effet, harmonisé les mesures de publicité des APP (définies pour les APB, à l'article R411-16-II du code de l'environnement, et à l'article R411-17-8 du même code pour les APHN). Les APP doivent être notifiés individuellement, par des courriers recommandés, aux propriétaires concernés par les décisions. Le décret rend également obligatoire la mention dans deux journaux régionaux ou départementaux, l'affichage dans chacune des mairies, la publication au recueil des actes administratifs et la mise en ligne sur le site internet de la préfecture.

Cette obligation de notification individuelle complique la procédure lorsqu'il s'agit de protéger des territoires importants comme un bassin hydrographique.

Les services de l'État n'ont pas les ressources humaines dédiées et le budget ad hoc (les moyens financiers permettent au mieux de financer les encarts dans les journaux). De plus, ils s'interrogent sur l'utilité de cette obligation, lorsque par exemple la nouvelle réglementation ne concerne que les usagers (promeneurs) et les exploitants agricoles, qui jusqu'à présent étaient informés par des courriers simples et des encarts dans la presse agricole.

Or la création d'une aire protégée constitue une contrainte pour la propriété qui affecte sa libre jouissance. La notification individuelle aux propriétaires, sans retarder la décision, donne à celle-ci un caractère opposable.

Il ne paraît donc pas possible de revenir sur la procédure de notification individuelle des APP. Comme pour le formalisme de la création d'autres aires protégées, c'est une question qui renvoie aux moyens mis à disposition des services de l'État dans le cadre des plans d'actions triennaux de la SNAP.

- **La concertation des propriétaires dans la phase de consultation préalable**

Juridiquement, la consultation des propriétaires en amont de la décision ne figure pas dans la liste des consultations obligatoires¹⁸⁸. Le ministère conseille aux services de l'État d'associer à la concertation locale les propriétaires (privés et publics) concernés, de même que les EPCI et tout acteur socioéconomique concerné localement. Ce point de procédure n'a pas d'incidence sur la légalité et la recherche d'un accord n'est pas requise.

La concertation préalable des propriétaires est également consommatrice de temps, mais elle peut être organisée à travers la publicité en mairie durant la phase de concertation, en n'invitant que les seuls propriétaires, avec un bilan de la concertation.

- **La mise en place d'un comité de suivi est une mesure qui doit demeurer une option**

¹⁸⁸ Les consultations (avis simples) à mener (articles R411-16 et R411-17-8) sont : le CSRPN, la CDNPS, les communes sur le territoire desquelles le biotope ou l'habitat naturel concerné est situé, et, le cas échéant, le ministère des armées et tout organisme (ONF, chambre départementale d'agriculture...) dont les intérêts sont affectés par les interdictions posées par l'arrêté.

Un comité de suivi, technique ou de gestion, à caractère consultatif, dont la composition est variable peut être institué par les arrêtés. Son rôle consiste principalement à coordonner, proposer et se prononcer sur les actions de protection, de gestion et d'évolution du biotope. Il est chargé d'analyser l'évolution des biotopes, de centraliser les informations d'ordre écologique, de proposer toute mesure nécessaire au bon état de conservation des écosystèmes, et d'émettre des avis sur les projets concernant le site.

L'enquête conduite par l'UMS Patrinat révélait qu'au sein de l'échantillon aléatoire des 130 APPB étudiés, un comité de suivi, technique ou de gestion est prévu dans 28% des cas.

Dans ses déplacements, la mission a parfois entendu, venant de PNR et de CEN, la demande de systématiser les comités de suivis des APP, voire l'élaboration de plans de gestion spécifiques.

Une telle obligation ne paraît pas pertinente. La décision de compléter éventuellement la réglementation des APPB par des mesures conservatoires et un comité consultatif est à envisager au cas par cas, dans le cadre des plans d'actions triennaux de la SNAP.

De plus, les insuffisances, d'une part, de la signalétique des APP, et, d'autre part, du contrôle du respect des réglementations édictées par les APP, ont parfois été mentionnées. Ces points mériteront d'être évalués dans le même cadre.

▪ **Les APP devraient constituer des servitudes**

Il n'existe aucune obligation d'annexer aux PLU/PLUI les prescriptions nées d'un arrêté de protection, car les APP ne figurent pas sur la liste des servitudes d'utilité publique (cf. article R. 151-51 du code de l'urbanisme). Par ailleurs, les APP ne font pas partie des éléments qui s'imposent aux documents d'urbanisme en termes de compatibilité ou de prise en compte (cf. articles L.131-1 à L.131-10 du code de l'urbanisme).

Toutefois, ils constituent un élément essentiel pour l'atteinte des objectifs environnementaux de ces documents. Les services déconcentrés sont invités à inscrire les APP existants et les projets d'APP dans la partie « informations » ou « divers » du « porter à connaissance », sans garantie de prise en compte effective.

On peut s'interroger sur ce qui motive cette exemption de la liste des servitudes d'utilité publique. La mission considère que ce point est à expertiser.

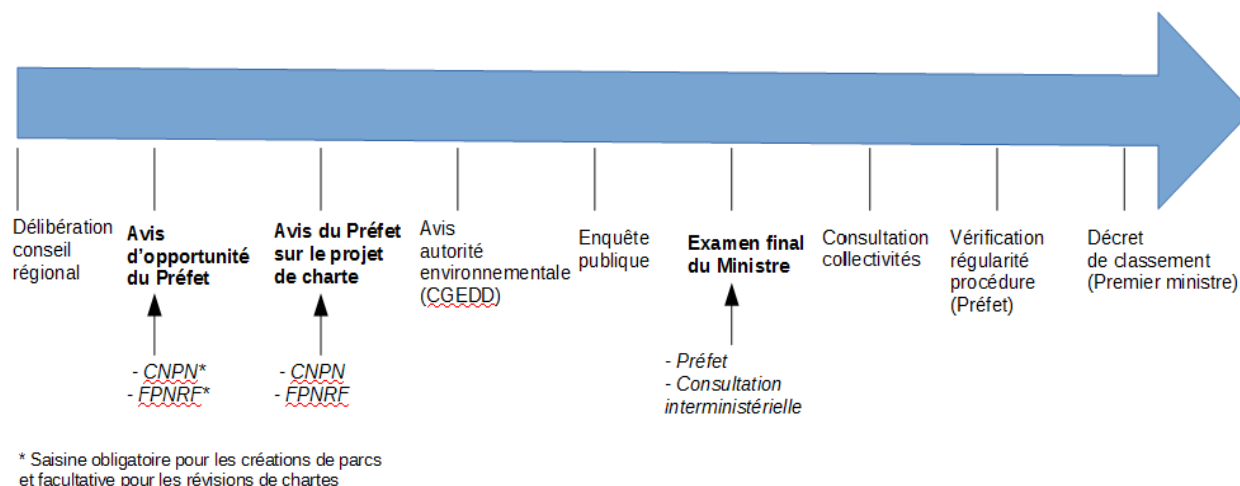
• **Évolutions concernant le classement et le renouvellement de classement des parcs naturels régionaux**

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 confirme le rôle primordial du conseil régional dans la procédure. Le décret n°2017-1156 du 10 juillet 2017 pris en application modifie des dispositions du code de l'environnement, en particulier concernant la procédure de classement et de renouvellement de classement des PNR (articles R333-6 et suivants). Dans le cadre de cet important chantier législatif, des simplifications ont été apportées concernant notamment l'avis de l'État à travers la suppression de l'avis intermédiaire du ministre et de la consultation interministérielle intermédiaire.

Le préfet de région accompagne étroitement l'émergence d'une charte de qualité et d'un projet ambitieux, adapté aux enjeux locaux. Il rend trois avis (R333-6 du code de l'environnement) : avis motivé sur l'opportunité, avis sur le projet de charte et avis motivé préalable à l'examen final du ministre. Le ministre n'est plus saisi que pour un avis final qui intervient entre l'enquête publique et la consultation des collectivités territoriales.

La FPNRF, les élus et directeurs de PNR rencontrés par la mission ont unanimement souligné les avancées de la loi en matière de simplification des procédures et ont peu exprimé d'autres besoins ou propositions en la matière.

Figure 11 : Schéma synthétique de la procédure de classement et de renouvellement de classement d'un PNR¹⁸⁹



- **Proposition n°1 : Simplifier les dispositifs d'évaluation et de suivi en limitant le nombre d'indicateurs et en instituant un référentiel commun**

Norme concernée : compléter la note technique du 7 novembre 2018

En application des dispositions prévues par le code de l'environnement (article R333-3-II-1°c), la charte comprend un rapport qui doit notamment prévoir un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte et un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte. Ces dispositifs indiquent la périodicité des bilans transmis au préfet et au président du conseil régional. Un tableau de synthèse doit fournir une vision globale des dispositifs (questions évaluatives, indicateurs et leur état de référence, ...).

L'article R. 333-14 confie au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc la cohérence et la coordination des actions de suivi et d'évaluation.

La note technique du 7 novembre 2018 (classement et renouvellement de classement des PNR et à la mise en œuvre de leurs chartes)¹⁹⁰ précise le contenu des dispositifs d'évaluation et de suivi.

Dans les faits, les dispositifs sont propres à chaque parc et donnent lieu à la publication d'indicateurs lourds à renseigner, consommateurs en ressources humaines.

Prenant appui sur les préconisations formulées dans le rapport IGF-IGA-CGEDD de septembre 2017¹⁹¹ ainsi que dans l'avis sur les PNR adopté en 2018 par le Conseil économique social et environnemental (CESE), afin de favoriser leur développement, la proposition est de simplifier le nombre d'indicateurs

189 Note technique du 7 novembre 2018 du ministère de la transition écologique et solidaire, relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes

190 NOR : TREL1826915N- texte non paru au journal officiel

191 IGF – IGA – CGEDD, Revue de dépenses - La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR), septembre 2017

sur la base d'un socle commun national, intégrant la contribution des chartes aux objectifs de la SNAP, et d'un socle commun régional en lien avec les Observatoires régionaux de la biodiversité.

▪ **Proposition n°2 : Expérimenter l'association d'un membre du CSRPN au CNPN pour rapporter sur la charte (création et renouvellement)**

Le Président et le Secrétaire général du CNPN interrogés par la mission souhaitent associer le CSRPN au CNPN dans l'examen des projets de chartes des PNR. Ils font le constat de l'accroissement des saisines dans le cadre de la SNAP ajoutées aux avis dans le cadre des révisions des chartes arrivant à l'échéance des 15 ans.

Les aspects positifs de cette association sont un soutien technique au CNPN et la valorisation de l'expertise du CSRPN, jusqu'à présent non consulté sur les chartes des PNR.

Une expérimentation dans une ou deux régions ne nécessite pas de modification législative, mais suppose une décision formelle du CNPN et l'accord de Régions de France.

Tableau 8 : Synthèse des propositions relatives aux aires protégées autres que les RNN, RNC et RNR

Mesure	Situation actuelle	Évolution	Impact
Déconcentrer intégralement au préfet de région la procédure de classement des réserves biologiques et du renouvellement des plans de gestion. L212-2-1 du code forestier	Le plan de gestion de la réserve est approuvé par arrêté conjoint des ministres chargés de la forêt et de l'environnement, qui consultent au préalable le CNPN. Le plan d'aménagement est approuvé par le préfet de région.	Le plan de gestion et le plan d'aménagement de la réserve sont approuvés par arrêté du préfet de région qui consulte au préalable le CSRPN.	Processus économe des ressources humaines des services centraux et du CNPN.
Expertiser l'inscription des arrêtés préfectoraux de protection sur la liste des servitudes publiques. L.131-1 à L.131-10 et R. 151-51 du code de l'urbanisme	Les APP ne font pas partie des éléments qui s'imposent aux documents d'urbanisme en termes de compatibilité ou de prise en compte.	Inscrire les APP dans la liste des servitudes d'utilité publique et dans les éléments qui s'imposent aux documents d'urbanisme.	Conforter dans la planification urbaine et rurale, le caractère de protection forte des APP.

Simplifier les dispositifs d'évaluation et de suivi des parcs naturels régionaux.	Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc assure la cohérence et la coordination des actions de suivi et d'évaluation. Les dispositifs sont propres à chaque parc et donnent lieu à la publication d'indicateurs lourds à renseigner.	Simplifier le nombre d'indicateurs sur la base d'un socle commun national, intégrant la contribution des chartes aux objectifs de la SNAP, et d'un socle commun régional en lien avec les Observatoires régionaux de la biodiversité.	Économie des ressources humaines des PNR. Cohérence du pilotage de la politique globale des PNR.
Expérimenter l'association d'un membre du CSRPN au CNPN pour rapporter sur la charte (création et renouvellement) d'un parc naturel régional. L. 411-1A et R. 411-22 à 30 du code de l'environnement	Les procédures de création des PNR et de renouvellement des chartes mobilisent l'expertise du CNPN (commission des aires protégées), mais ne sollicitent pas le CSRPN qui n'est pas même informé.	Impliquer le CSRPN dans les procédures de création et de renouvellement des PNR. Une expérimentation dans une ou deux régions ne nécessite pas de modification législative.	Amplifier l'expertise scientifique locale. Apporter un appui au CNPN.

4. Liste des personnes rencontrées

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
Agences de l’eau				
Rhin-Meuse	HOELTZEL GOETGHEBEUR	Marc Philippe	Directeur général Chef du service milieu-agriculture- sage	3 août
	RICOCHON	Clémence	Référente biodiversité	
Seine-Normandie	FAUCHER	Pascale	Directrice territoriale et maritime Seine-Aval	10 septembre
	SCHNEIDER	Francis	Directeur territorial Seine-Amont	23 septembre
	BEZAIN	Simon	Chargé de mission agriculture et biodiversité	
Agence nationale de la cohésion des territoires				
	GUTTON	Jérôme	Préfet, directeur général adjoint	3 novembre
Agences régionales de la biodiversité				
Normandie	DEBRAY DOUVILLE LOISEL	Romain Carine Delphine	Responsable de l’agence	9 septembre
Nouvelle-Aquitaine	DUTARTRE MENARD	Alain Catherine	Président	14 septembre
Provence-Alpes-Côte d’Azur	FIDENTI	Gunnel	Directeur	27 septembre
Associations de collectivités territoriales				
Assemblée des Départements de France	NOUVEL	Valérie	Vice-Présidente du département de la Manche	5 juillet
	MONZANI MORNET	Pierre Alix	Délégué général Conseillère environnement et développement durable	

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
Association des directeurs techniques des métropoles, des départements et des régions	BONNIERE VANTAL LANGLAIS PICHON DELESTREZ HULOT	Sophie Éric Éric Sophie Ludovic Vincent	Vice-présidente, CD Mayenne CD Côtes d'Armor CD Moselle CD Saône-et-Loire Métropole de Lille Membre du directoire de la Sté Seine Nord Europe	8 septembre
Association des régions de France	DELGA NYSSSEN De MALEVILLE GRUSELLE	Carole Jules Olivia Pascal	Présidente Délégué général Conseillère transition écologique et énergétique Conseiller affaires européennes, aménagement du territoire et Outre-mer	7 décembre 23 juin
Associations de protection de l'environnement				
France Nature Environnement	ABEL PAQUIN	Jean-David Maxime	Vice-président, pilote du réseau biodiversité Chargé de mission biodiversité	2 juillet
Ligue de Protection des Oiseaux	VERILHAC MARTEAU TRAVICHON	Yves Cédric Ségolène	Directeur Directeur du pôle protection de la nature Responsable du service des espaces protégés	31 août
Alsace nature	WINTZ GIRAUD ULRICH	Maurice Stéphane Bruno	Président Directeur Vice-président FNE Grand Est, membre du CESER	21 septembre
Nature environnement 17	TOISON FRIGAUX	Bruno Gérard	Administrateur Administrateur	17 septembre
Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO)	DELESTRE BARBESIENNE URBANO CHEVILLOT	Daniel Philippe Serge Xavier	Président Vice-président Secrétaire (et membre du CNPN) Directeur Aquitaine	14 septembre
U LEVENTE	SALOTTI	Michèle	Membre du directoire	30 septembre
Chambres d'agriculture				

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
Assemblée permanente	FEREY	Pascal	Vice-président, président de la chambre de la Manche	4 novembre
	DEMADE	Marion	Chargée de mission biodiversité	
Provence-Alpes-Côte d’Azur	COLLIOT SAUGUET	Etienne Fanny	Directeur adjoint Conseillère	28 septembre
Comité national de la biodiversité				
	ALLAG-DHUISME RICHARD	Fabienne Dominique	Vice-Présidente	6 juillet
			Pilote de la Commission "Connaissance de la biodiversité, systèmes d'information, éducation et diffusion", ex-directrice du Centre thématique européen sur la diversité biologique	2 septembre
Commission européenne				
DG Environnement	NOTARO OUZET	Nicola Sophie	Chef de l’unité biodiversité	25 novembre
			Chargée de mission politique de la nature	10 septembre
Comités régionaux de la conchyliculture				
Normandie	ELIE SAVARY	Thierry Manuel	Président Directeur	10 septembre
Communautés de communes et métropoles				
Alpes d’Azur	PAQUIEN	Anthony	Directeur général des services	3 septembre
Auros	AIME	Michel	Maire de Saubiac, président de COPIL N2000	14 septembre
	MARIE SCHIANO	Lucie Simon	Animatrice Natura 2000 Chargé de mission Biodiversité/Natura 2000,	
Bordeaux métropole	DELALOY	Catherine	Directrice de la Nature	15 septembre
Centre Corse	ORSINI	Antoine	Président de la communauté de communes	30 septembre
Métropole Nice Côte D’Azur	HEROUAN LEBRAS	Pauline Valérie	Directrice du Développement durable Responsable département biodiversité Natura 2000	2 septembre
	LAVAL MALTRASI	Aude Thomas	Chargés de mission Natura 2000	
Conseils départementaux				

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
Alpes-Maritimes	GINESY MOREAU	Charles-Ange Hervé	Président DGA pour le Développement	3 septembre
Aube	PICHERY HOMEHR	Philippe Claude	Président Vice-Présidente	23 septembre
Bouches du Rhône	MICHEL WILLART	Gwenola Didier	Chef du service de gestion administrative des domaines départementaux Sous-directeur des espaces naturels	27 septembre
Calvados	GADENNE JOLIMAITRE	Audrey Jean-Frédéric	Présidente de la commission transition environnementale Directeur environnement et milieux naturels	10 septembre
Charente- Maritime	De ROFFIGNAC	Françoise	Vice-présidente en charge de la politique de l'eau, de l'environnement, de la mer et du littoral	16 septembre
	CHEDOUTEAUD	Stéphane	Vice-président en charge des espaces naturels sensibles et des échappées nature	
	COLLIN	Sophie	Directrice de l'environnement et de la mobilité	
	METAYER LE BRETON	Guillaume Jean- Christophe	Directeur de la Mer et du littoral Directeur adjoint de l'environnement	
	LACOSTE	Marie- Christine	Chef de service des Espaces naturels sensibles	17 septembre
Eure	THOMAS CACHEREUL	Christophe Gaëlle	DGA en charge des territoires Directrice de l'environnement, de l'espace rural et de l'agriculture	9 septembre
	FOLLET	Audrey	Responsable du pôle nature	
Gironde	SEJOURNET	Agnès	Présidente de la Commission "Protection de l'environnement et gestion des risques"	15 septembre
	Des GARETS	Éric	Directeur général adjoint en charge de l'environnement, de la culture, du document et de l'accueil	
	ARPIN-GARCIA	Florence	Directrice de l'environnement	
Guadeloupe	LOUISY	Ferdy	Vice-Président à l'environnement et président du Parc national de Guadeloupe	21 septembre
	INGADASSAMY	Eloïse	Chargée de projets	
La Réunion	COURTEAUD GUHUR	Michel Frédéric	Directeur général des services DGA Pôle Développement	9 novembre

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
	DE ZEGANADIN	Mathilda	Directrice des espaces naturels et du tourisme	
Pyrénées orientales	MALHERBE BOYER	Hermeline Marjorie	Présidente Directrice de l'eau et de l'environnement	7 octobre
Vaucluse	TOUTAIN	Carole	Responsable du bureau environnement	27 septembre
Vosges	JOURDAIN	Benoît	Vice-président chargé du logement et de l'environnement	22 septembre
Conseil national de la protection de la nature				
	MULLER URBANO	Serge Serge	Président Secrétaire général	11 octobre
Conseil scientifique régional du patrimoine naturel				
Nouvelle-Aquitaine	CHABROL METAIS ARTHUR	Laurent Michel Christian	Président Vice-président Vice-président	21 septembre
Conservatoires d'espaces naturels				
Fédération nationale	MOUNIER MICHEAU	Bruno François	Directeur Responsable des programmes et de l'action scientifique	6 juillet
Alsace et Lorraine	SALVI DECK BRIGNON	Alain Frédéric Marc	Président CEN Lorraine Président CEN Alsace, membre du bureau FNE Directeur CEN Alsace	21 septembre
Champagne-Ardenne	GONY PINOT-GUERIN	Roger Philippe	Président Directeur	23 septembre
Normandie	NIVOIX DELAERE	Franck Sophie	Directeur Directrice adjointe	10 septembre
Provence-Alpes-Côte d'Azur	MAURY	Marc	Directeur	28 septembre
Conservatoire du littoral				
Centre-Atlantique	BELZ	Patrice	Délégué de rivage	17 septembre
Corse	BENOIT-SISCO	Bénédicte	Déléguée adjointe	29 septembre
Normandie	LACOSTE	Jean-Philippe	Délégué de rivage	10 septembre
Outre-Mer	MOREAU	Marie-Michèle	Responsable de l'antenne Martinique	14 septembre

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
	ADROVER-MALNOURY	Marie-Aurore	Déléguée adjointe Antilles Guyane	22 septembre
Provence-Alpes-Côte d'Azur	GRANIER	Myriam	Responsable aménagement et gestion	27 septembre
Conseils régionaux				
Collectivité de Corse	SIMEONI AMANET	Gilles Guy	Président du conseil exécutif Conseiller exécutif en charge de l'environnement et Président de l'Office de l'environnement	29 septembre
	ANTONETTI-GIACOBBI	Catherine	Directrice générale adjointe chargée de l'aménagement	
	PALAZZI VESCOVALI	Jean-Michel Isabelle	Directeur de l'Office de l'environnement Directrice des milieux naturels	1 ^{er} octobre
Grand-Est	LEROY	Franck	1 ^{er} Vice-Président chargé de l'environnement, de la transition écologique et du SRADDET	5 octobre
	GRANDMOUGIN	Benoît Claire	Chef du service Eaux et biodiversité	
	TURCK GANTZER FRANCOIS LEPLOMB DE CHAMPSAVIN	Laurence Sabine Benoit Sophie	Chargée de la politique RNR Chargée de la politique N2000 Directrice de la transition écologique Chargé de mission SRADDET Chargée de mission aires protégées	20 septembre 22 novembre
Guadeloupe	GUSTAVE dit DUFLLOT	Sylvie	Vice-Présidente, présidente de l'ARB et du conseil d'administration de l'OFB	21 septembre
	BIENVILLE NICOLAS	Liliane Jean-Sébastien	Chef du service environnement	
La Réunion	AUBRY	Didier	DGA Aménagement, développement durable et énergie	8 novembre
	RASOLOHERY RADJASSEGARANE	Anthony Soudjata	DGA de l'aménagement et du développement du territoire Directrice de l'énergie et de l'environnement	
Martinique	LETCHIMY MARINE-POLETTI NEGOUAI	Serge Valérie Françoise	Président de la collectivité Directrice à l'environnement Cheffe du service Biodiversité	13 septembre
Normandie	DEJEAN de la BATIE	Hubert	Vice-président (et président du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres)	9 septembre
	LEMAITRE	Olivier	Directeur adjoint Energie, environnement et développement durable	

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
Nouvelle-Aquitaine	POUPARD	François	Directeur général des services	14 septembre
	GUST	Marion	DGA en charge du Pôle développement économique et environnemental	
	GUEGUEN	Arnaud	Directeur de l'environnement	17 septembre
	MENARD	Catherine	Chargée de mission N2000	
	KERLOCH	Sophie	Chargée de mission biodiversité	
	LAVAL	Marine	Chargée de mission biodiversité	
Occitanie	LANDEVINE	Agnès	Vice-Présidente, Climat, Pacte vert et Habitat durable	25 octobre
	BAUCHET	Philippe	Directeur de la transition écologique et énergétique	6 octobre
	RIBOT	Murielle	Chargée de projet	
Provence-Alpes-Côte-D'azur	MADROLLE	Christophe	Président de la commission « Mer littorale, biodiversité, PNR, risques »	27 septembre
	VIALA	Marie	Conseillère « Energie, environnement, agriculture » au cabinet du Président	
	HAYOT	Céline	Chef de service biodiversité, parcs et territoires ruraux	
	MARIANI	Jean-Paul	Chef de service adjoint biodiversité, parcs et territoires ruraux	28 septembre
	POLLET	Géraldine	Directrice générale adjointe par intérim	
	BOUVIER	Espoir	Chargé de projet RNR	
	RAIMONDINO	Valérie	Directrice de la Biodiversité et de la mer	
Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement				
Groupement des DREAL	DENEUVY	Jean-Philippe	Directeur AURA	6 juillet
	LESTOILLE	Jean-Pierre	Directeur Bourgogne-FC	
Corse	BRUCHER	Patricia	Directrice adjointe	29 septembre
	TORRE	Fabrice	Responsable de l'unité biodiversité terrestre	
Grand-Est	MATHEY-BASCOU	Stéphanie	Directrice adjointe	20 septembre
	PAUL	Ludovic	Chef du service Eau Nature Paysage	
	RUNERA	Karine	Adjointe du chef de service- pôle Espaces	
Guadeloupe	SERGEANT	Daniel	Chef du service des ressources naturelles	21 septembre
	JAPAUD	Aurélien	Chargé de mission milieux marins et espaces naturels	
	DUPRIEZ	Nathalie	Chargée de mission	

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
La Réunion	BRAUN PESEUX	Emmanuel Jean-Yves	Directeur adjoint Chef de service adjoint de l'eau et de la biodiversité	8 novembre
Martinique	MAURIN QUEMART LERIDER LAZZARINI COISY	Jean-Michel Philippe Stéphane Bruno Céline	Directeur Chef du service Paysages, eau et biodiversité Pole Biodiversité Pole Biodiversité Chargée de projet Patrimoine mondial Unesco	14 septembre
Normandie	MORZELLE LEFEVRE PESTEL RUNGETTE DUMEIGE BIERO CLET MAGLIOCCA MARIE-HUET ROBBE	Olivier Olga Denis Bruno Thomas Florent Florence Isabelle Sandrine	Directeur régional Cheffe du service ressources naturelles Chef du bureau biodiversité et espaces naturels Chargé de mission Partenariat biodiversité terrestre avec les territoires Responsable de l'unité territoires labellisés Responsable de l'unité connaissance, animation, préservation de la biodiversité Chargée de mission RNN Chargée de mission Natura 2000 et PNR Adjointe au chef de pôle mer et littoral	9 septembre 13 septembre
Nouvelle-Aquitaine	MEDARD CYTERMANN AUDOUARD VEROT MAUROUARD	Alice-Anne Fabrice Sophie Alain Héloïse	Directrice Chef du service patrimoine naturel Adjointe du chef du département biodiversité, continuité, espaces naturels Chef du département biodiversité, continuités et espaces naturels Cheffe de projet RNN Yves	13 septembre 17 septembre
Occitanie	BERG FOREST SCHEYER DENTAND LAMANDE	Patrick Sébastien Laurent Frédéric Nathalie	Directeur Directeur adjoint Directeur de l'écologie Chef de la division des aires protégées et de la gouvernance Chef de projet Natura 2000	8 octobre 6 octobre

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
Provence-Alpes-Côte d’Azur	TOURASSE BAZERQUE	Corinne Marie-Françoise	Directrice Directrice adjointe	27 septembre
	SOUAN	Hélène	Cheffe du service biodiversité, eau et paysages	
Directions départementales des territoires (et de la mer)				
Groupement des DDT(M)	D’ISSERNIO MENU	Jean-Philippe Fabien	Directeur Bouches-du-Rhône Directeur Pyrénées-Atlantiques	1 juillet
Alpes-Maritimes	PRIOL	Alain Alain	Directeur	15 septembre
	VEROT MAUROUARD	Héloïse	Chef du département biodiversité, continuités et espaces naturels, SPN, Cheffe de projet RNN Yves	
Aube	HOU CHARRIER BOULANGER	Jean-François Christophe Laurent	Directeur Directeur adjoint Chef du service de l’économie agricole	24 septembre
Calvados	MARY GIACOMAZZI	Laurent Sophie	Directeur Cheffe du service eau et biodiversité	10 septembre
	Le ROLLAND LONGAVENNE	Philippe Frédéric	Chef du bureau Nature Chargé de mission biodiversité et milieux aquatiques	13 septembre
Charente-Maritime	PRIOL MANSON FONTAINE	Alain Christophe Yann	Directeur Directeur-adjoint Chef de service eau, biodiversité et développement durable	16 septembre
				17 septembre
Eure	TESSIER	Laurent	Directeur	9 septembre
Gironde	ERLEMONT COJOCARU ESPALIEU	Benoit Paul Delphine	Directeur adjoint Chef du service Eau et nature Responsable Nature, chasse pêche et aires protégées	13 septembre
Haute Corse	BOULET	Laurent	Directeur	30 septembre
Hérault	GREGORY EUDES	Matthieu Xavier	Directeur Directeur adjoint	6 octobre
Pyrénées orientales	VANROYE	Cyril	Directeur	7 octobre
Vosges	BOURGEOIS LERCHER	Patricia Alain	Directrice adjointe	

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
	PIERROT	Hubert	Chef de service Environnement et Risques	22 septembre
	PERIN	Emanuel	Adjoint au chef de bureau nature et paysages Chargé de mission biodiversité/Natura 2000	
Experts				
Université de Lyon	BILLET	Philippe	Professeur de droit	29 juillet
Agence de services et de paiements	ISABELLE	Valérie	Directrice du développement rural et de la pêche	Echange courriel
CDC Biodiversité	ABADIE	Marc	Président	17 juin
	CADI ROZIER	Antoine Thémis	Directeur recherche et innovation Cheffe de projet	28 septembre
Fédérations de chasseurs				
Aube	MERCUZOT BAUDOUX COQUET TERNOIS	Claude Bruno Marianne Vincent	Président Directeur Ecologue Animateur de site et responsable pôle N2000	23 septembre
Normandie	BARRET	Zéphir	Directeur adjoint de la fédération régionale	10 septembre
	COQUATRIX	Éric	Directeur de la fédération de Seine-Maritime	
Fédérations de propriétaires forestiers				
Fédération nationale	D'AMECOURT	Antoine	Président (et président du Centre national de la propriété forestière)	1 septembre
	De BERTIER	Laurent	Directeur général	
Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités				
Cabinet	WELSCH	Thomas	Conseiller aménagement, construction, urbanisme	3 juin & 26 octobre
	MARCON	Johann	Conseiller finances locales	26 octobre
Direction générale des	BOURRON	Stanislas	Directeur général	18 juin

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
collectivités locales				
Ministère des comptes publics				
Direction du budget	BOUDET	Léa	Cheffe du bureau du développement durable	11 juin
	PALLIER	Yohan	Bureau du développement durable	
Ministère de l'intérieur				
Cabinet	DUBE	Emmanuelle	Directrice adjointe	10 juin
Direction de la modernisation et de l'administration territoriale	JACOB	Olivier	Directeur	22 juin
	DELACROY	Jean-Gabriel	Sous-directeur de l'administration territoriale	
	GEFFRAULT	Astrid	Cheffe du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale	
Ministère de la transition écologique				
Cabinet ministre	HULIN	Vincent	Conseiller biodiversité, eau et bien-être animal	17 juin & 26 octobre
Cabinet secrétaire d'État à la biodiversité	GALTIER GUILLAIN	Bertrand Pierre-Edouard	Directeur adjoint Conseiller technique	
Secrétariat général	CHASSANDE	Christophe	Chef du service du pilotage et de l'évolution des services	5 juillet
	CORMIER	Olivier	Sous-directeur de l'accompagnement et de l'évolution des services	
Direction de l'eau et de la biodiversité	THIBAUT PAPOUIN	Olivier Matthieu	Directeur Sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres	10 juin
	MEUNIER	Blandine	Chef du bureau des outils territoriaux de la biodiversité	
	LENDI-RAMIREZ	Fanny	Adjointe au chef de bureau	14 novembre
	MAURY ARCHAMBAULT	Baptiste Benoit	Adjoint au chef de bureau des espaces protégés puis chef du bureau des outils territoriaux de la biodiversité	
	GIRAUD VIGUIER	Olivier Maryline	Chef du bureau des espaces protégés Chargé de mission forêt	

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
			Chargée de mission juridique au bureau des espaces protégés	
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	MONTRIEUX KERISIT HABER	Vincent Hélène Benoît	Sous-directeur Adjointe à la cheffe de bureau QV1 Adjoint au chef de bureau QV5	Echanges écrits
Ministère des outre-mer				
Cabinet	BLANCHARD	Baptiste	Conseiller environnement et transport	6 juillet
Direction générale des outre-mer	CAPLAT CARNUCCINI	Hélène Anne-Sophie	Chef du bureau écologie, logement, développement et aménagement durable Chargée de mission biodiversité	6 juillet
Ministères d'autres États membres de l'UE				
Allemagne	SSYMANK	Axel	Chef de l'unité Directive habitats/ Natura 2000 à l'Agence fédérale de la conservation de la nature	Téléphone
Espagne	GUIL CELADA	Francisco	Chef du service Natura 2000 au Ministère de la transition écologique et du défi démographique	Téléphone
Pays-Bas	VAN VLIET	Wilbert	Coordinateur de la politique Natura 2000 au Ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité de l'alimentation	Téléphone
Italie	PETTITI	Laura	Expert Natura 2000 à la direction du patrimoine naturel au Ministère de la transition écologique	Téléphone
Office de l'environnement de Corse				
	PALAZZI BALDOVINI COULIOLI	Jean-Michel Gwenaëlle Jean-Michel	Directeur Cheffe de service Espèces et milieux naturels Chef du service des espaces protégés	30 septembre
Office français de la biodiversité				
Direction générale	SOMMIER GAUTHIEZ FLORES	Michel François Sébastien	Directeur des aires protégées Directeur de la stratégie pour la biodiversité Direction des actions citoyennes	2 juillet

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
Antilles	COQUELET GROLLEAU	Pierre Anthony	Délégué territorial Chef du service départemental Guadeloupe	22 septembre
Corse	HANSEN GERBEAUD-MAULIN	Éric Frédérique	Directeur régional Directrice adjointe	1 ^{er} octobre
Grand-Est	MORVAN LEMARESQUIER	Xavier Ludovic	Directeur régional Directeur régional adjoint, ex responsable N2000 à la DG ENV	21 septembre 1 septembre
Normandie	AMPEN	Nicolas	Directeur régional adjoint	10 septembre
Nouvelle-Aquitaine	SURUGUE	Nicolas	Directeur régional	14 septembre
UMS Patrinat	PONCET ROUVEYROL	Laurent Paul	Directeur Responsable Espaces protégés et Natura 2000	2 juillet 13 novembre
Office national des forêts				
Direction générale	MAILLET	Albert	Directeur forêt et risques naturels	1 septembre
Corse	VELLUTINI MURACCIOLE ESCOVALI	Pierre Stéphane Claire	Directeur territorial Responsable de l'unité environnement Chargée de l'unité territoriale de Rospa-Sorba	30 septembre
Grand-Est	FOTRE PIERRAT	Christophe Rodolphe	Directeur territorial Directeur territorial adjoint	20 septembre
Guadeloupe	MUSQUET	Mylène	Directrice régionale	22 septembre
Normandie	AUTISSIER AVENAS	Samuel Victor	Directeur de l'agence territoriale d'Alençon Agence de Rouen	9 septembre
Organisations syndicales¹⁹²				
Force ouvrière	JANVIER	Laurent	Secteur fonction publique	Contribution écrite

192 Parmi les organisations syndicales siégeant au comité technique des DDI seule l'UNSA a répondu à l'invitation d'entretien, FO a transmis une contribution écrite, les autres syndicats n'ont pas donné suite.

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
UNSA	HARNICARD NECAS PHELIPPEAU	Martine Béatrice Samuel		30 novembre
Parcs nationaux				
Mercantour	COMEAU	Aline	Directrice	3 septembre
Ecrins	COMMENVILLE MERCIER	Pierre Corentin	Directeur Chargé de mission du collectif des parcs	7 juin
Guadeloupe	SENEE DELANNAY BEDEL	Valérie Hugues Sophie	Directrice Directeur adjoint Cheffe de service	22 septembre
La Réunion	DELORME FERRAND	Jean-Philippe Paul	Directeur Directeur Adjoint	9 novembre
Parcs naturels marins				
Côte bleue	BACHET ANGELINE	Frédéric Alizé	Ex-directeur Directrice	27 septembre
Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis	BERTRAND LUCAS EYNAUDIE	Julie Ronan Amandine	Directrice Directeur délégué adjoint Chargée de mission	17 septembre
Parcs naturels régionaux				
Fédération nationale	WEBER BRUA MOUGEY PHILIPPEAU	Mickaël Éric Thierry Aurélie	Président Directeur Chargé de mission biodiversité et gestion des espaces Coordination inter-réseaux Natura 2000 et territoires	30 juin
Alpilles	BLOT	Éric	Directeur	27 septembre
Camargue	ARNASSANT	Stéphan	Directeur	27 septembre
Corse	COSTA ARRIGHI TORRE	Jacques François Madeleine	Président Service patrimoine naturel Responsable du pôle scientifique et réserves naturelles	30 septembre
Ballons des Vosges	SEGUIN CLAUDE JUNG	Laurent Olivier Carine	Président Directeur Coordinatrice Natura 2000	21 septembre

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
Boucles de la Seine	CHARRON STEINER	Jacques Christelle	Président Responsable du pôle eau et biodiversité	9 septembre
Forêt d'Orient	PICHERY DELMAS	Philippe Véronique	Président Directrice	23 septembre
Martinique	VEILLEUR	Maurice	Directeur général par intérim	14 septembre
Préalpes d'Azur	GALLIEN	Elisabeth	Directrice	27 septembre
Pyrénées catalanes	CASASSAYAS	Séverine	Directrice	7 octobre
Sainte-Baume	NOEL	Alexandre	Directeur	27 septembre
Préfectures				
Corse	LELARGE MAMIS	Pascal Didier	Préfet de région Secrétaire général aux affaires régionales	29 septembre
Grand-Est	GOURTAY DOMANGE	Blaise Nicolas	Secrétaire général aux affaires régionales SGAR adjoint	20 septembre
Normandie	DURAND ROSAY	Pierre-André Fabrice	Préfet de région Secrétaire général aux affaires régionales	9 septembre
Nouvelle-Aquitaine	BUCCIO AMOUSSOU-ADEBLE LEMEUNIER	Fabienne Patrick Jonathan	Préfète de région Secrétaire général aux affaires régionales Chargé de mission transition écologique et énergétique, risques	13 septembre
Occitanie	HESSE	Nicolas	Secrétaire général aux affaires régionales	8 octobre
Provence-Alpes-Côte d'Azur	MIRMAND PANTEBRE	Christophe Isabelle	Préfet de Région Secrétaire générale aux affaires régionales	28 septembre
Alpes-Maritimes	GONZALES	Bernard	Préfet	2 septembre
Aube	ROUVE	Stéphane	Préfet	23 septembre
Calvados	COURT	Philippe	Préfet	10 septembre
Charente-Maritime	BASSELIER	Nicolas	Préfet	15 septembre
Hérault	LAURENT	Thierry	Secrétaire général	6 octobre

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
Nouvelle-Aquitaine	BASSELIER	Nicolas	Préfet	15 septembre
Eure	PHILIPPINI	Jérôme	Préfet	9 septembre
Haute-Corse	RAVIER	François	Préfet	30 septembre
Pyrénées orientales	STOSKOPF	Etienne	Préfet	7 octobre
Vosges	SEGUY	Yves	Préfet	22 septembre
Terres arctiques et australes françaises	LUSTENBERGER	Franck	Directeur de l'environnement	9 novembre
Réserves naturelles				
Réserves naturelles de France	MEUNIER	Charlotte	Présidente	18 juin
	THOMAS	Marie	Directrice	
	WOYNAROSKI	Stéphane	Administrateur (Conseil régional Bourgogne Franche Comté)	22 novembre
	PERALTA	Didier	Administrateur (Conseil régional Normandie)	
	GERFAUD- VALENTIN	Daniel	Vice-président de la commission police et professionnalisation	
	GREVE-GUERRIN	Barbara	Juriste	
RNN de Bagnas	LEVI	Julien	Président de l'association ADENA gestionnaire de la réserve	6 octobre
	BERTRAND	Julie	Directrice de la réserve	
RNN de Beauguillot	ELDER	Jean-François	Conservateur	10 septembre
RNN de Bruges	BUILLES SUFFRAN	Stéphane Yves	Conservateur de la RNN Animateur Natura 2000 (Bordeaux Métropole)	13 septembre
RNN de Camargue	HEMERY	Gaël	Conservateur	27 septembre
RNN de la Caravelle	LOUIS-JEAN	Laurent	Conservateur des Réserves naturelles régionales	14 septembre
	VENUMIERE	Nadine	Conservatrice	
RNN de la Crau	WOLFF	Axel	Conservateur	28 septembre
RNN du marais d'Yves	HERAULT	Thomas	Conservateur de la réserve	17 septembre

Organisme	Nom	Prénom	Fonction	Date
RNN de Petite terre et de la Désirade	LE LOCH GUSTAVE	Sophie Raoul	Conservatrice Président de l'Association Tité	22 septembre
RNN de Saint Martin	CHALIFOUR	Julien	Responsable scientifique	22 septembre
RNR de la confluence Garonne Ariège	GOURNAY ORTH	Aurélie Mathieu	Directrice adjointe de Nature en Occitanie Conservateur	8 octobre
RNR de la Massonne	LABORDE DUPEYRON BENIER	Sandra Thomas Jean-Michel	Association Nature Environnement 17, gestionnaires de la RNR Propriétaire	17 septembre
RNR de Nyer	JACQUET	Philippe	Conservateur, agent du conseil départemental des Pyrénées orientales	7 octobre
Secrétariat général aux affaires européennes				
	VAUTRIN MATTHIEU	Marie Anne Laurent	Adjointe au chef de bureau Energie, Environnement, Climat Adjoint à la conseillère juridique	Échanges courriels

5. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ADF	Association des départements de France
AE	Agence de l'eau
APP	Arrêté préfectoral de protection
ARB	Agence régionale de la biodiversité
ASP	Agence de services et de paiement
CEN	Conservatoires d'espaces naturels
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, les mobilités et l'aménagement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CdC	Collectivité de Corse
CDESI	Commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature
CDNPS	Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
COPIL	Comité de pilotage
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DOCOB	Document d'objectifs
DREAL (DRIEAT)	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports, en Ile de France)
EIN	Évaluation des incidences Natura 2000
ENS	Espace naturel sensible
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP (T)	Équivalent temps plein (travaillé)
FEADER	Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural
FEDER	Fond européen de développement régional
FRB	Fondation pour la recherche sur la biodiversité
IGA	Inspection générale de l'administration

Acronyme	Signification
INPN	Inventaire national du patrimoine naturel
Loi DDADUE	Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière
Loi « 3 DS »	Loi sur la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAEC	Mesures agro-environnementales et climatiques
MTE	Ministère de la transition écologique
OFB	Office français de la biodiversité
ONF	Office national des forêts
PDRR	Programme de développement rural régional
PLU (i)	Plan local d'urbanisme (intercommunal)
PNR	Parc naturel régional
RBD	Réserve biologique dirigée
RBI	Réserve biologique intégrale
RNC	Réserve naturelle de Corse
RNCFS	Réserve nationale de chasse et de faune sauvage
RNN	Réserve naturelle nationale
RNF	Réserves naturelles de France
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SINP	Système d'information nature et paysages
SNAP	Stratégie nationale pour les aires protégées
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCE	Schéma de cohérence écologique
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TVB	Trame verte et bleue
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UMS PatriNat	Unité mixte de services sur le patrimoine naturel

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)