

RAPPORT INTERMEDIAIRE

LA GOUVERNANCE LOCALE DES AIRES PROTEGEES ET DES ESPACES DEDIES A LA CONSERVATION DE LA BIODIVERSITE

Dominique JULIEN LA BRUYÈRE
Vice-Président de France-Ecologie
Avril 2008

SOMMAIRE

I - PERIMETRE DE L'ETUDE.....	Page 3
A. Extrait des engagements issus de la table ronde du Grenelle de l'Environnement du 23 novembre 2007.....	Page 4
B. Les différents types d'aires protégées.....	Page 7
• Les Parcs Nationaux.....	Page 7
• Les Parcs Naturels Marins.....	Page 7
• Les Parcs Naturels Régionaux.....	Page 8
• Les Réserves Naturelles.....	Page 9
• Les Sites du réseau Natura 2000.....	Page 9
• Les sites acquis par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.....	Page 10
• Les Sites du réseau Natura 2000.....	Page 10
• Les espaces remarquables du littoral.....	Page 10
• Les sites acquis par les Conservatoires régionaux des espaces naturels.....	Page 11
• Les forêts de protection et les réserves biologiques.....	Page 11
• Les réserves de chasse et de faune sauvage.....	Page 12
• Les autres types d'aires protégées ou d'intérêt écologique.....	Page 12
II – LES DIFFERENTS MODÈLES DE GOUVERNANCE DES AIRES PROTEGEES.....	Page 13
A. Les modes de création des Aires protégées.....	Page 13
• Propositions I à VIII	
B. Les niveaux de protection des sols.....	Page 19
• Propositions IX à XIII	
C. L'implication citoyenne dans les organismes de gestion.....	Page 24
• Propositions XIV à XIX	
D. L'évaluation environnementale.....	Page 28
E. Le financement des Aires protégées, le mécénat, Proposition XX.....	Page 28
III – LES ORGANISMES NATIONAUX D'AIRES PROTEGEES.....	Page 29
• Propositions XXI à XXIII	
IV – RAPPEL DES PROPOSITIONS.....	Page 31
V – CONCLUSION.....	Page 38
VI- LES PREMIERES PERSONNES RENCONTREES.....	Page 39
VII – ANNEXE La lettre de mission.....	Page 42

I - PERIMETRE DE L'ETUDE

Préserver et gérer la biodiversité est une préoccupation relativement récente en comparaison avec d'autres droits nationaux, pour autant, la mise en œuvre d'une très grande variété de règles juridiques souvent complexes et en constante évolution existe aujourd'hui pour les dispositifs gestionnaires des aires protégées en France.

En effet, ce n'est qu'au 20^{ème} siècle qu'une politique structurée de protection des espaces naturels a vu le jour. Le premier Parc National des Terres Australes et Antarctiques françaises, les sites classés créés en application de la loi de 1930 et l'adoption des premiers textes fondateurs déterminent les bases actuelles de la protection de la nature.

La loi « Parcs Nationaux » en 1960, le décret instituant les Parcs Naturels Régionaux en 1967, la loi portant création du Conservatoire des espaces littoraux et rivages lacustres en 1975 et la loi relative à la protection de la nature rénovant les réserves naturelles en 1976 en sont les principales armatures.

Ces différents textes donnent à notre droit national, de véritables différences d'approches de la protection des sites et milieux naturels. La mise en place du réseau Natura 2000 a apporté une dimension supplémentaire, communautaire, qui a toujours du mal à se faire admettre du fait du changement de conception.

Enfin, la récente loi du 14 avril 2006 relative aux Parcs Nationaux, aux Parcs Naturels Marins et aux Parcs Naturels Régionaux, a renouvelé les dispositions de la gouvernance de ces entités tout en créant une nouvelle catégorie d'espaces protégés : les Parcs Naturels Marins.

Depuis la création de la première réserve naturelle officielle française, en 1961, le lac Luitel en Isère, le dispositif français des aires protégées s'est donc progressivement déployé et diversifié. Il couvre aujourd'hui un large spectre de statuts juridiques, d'institutions et d'organismes différents. Il présente également de grandes dissemblances dans les modes de gouvernance et de financement, avec selon le cas, une prépondérance ou une mixité des interventions de l'Etat, des régions, des départements et autres collectivités locales ainsi que des associations.

L'élaboration, des textes et lois réglementaires, s'est réalisée sur plus de quatre décennies par apports successifs. Conçues au départ pour des besoins nationaux et à partir de bases juridiques strictement Françaises, nos Aires protégées ont dû s'adapter. Elles ont assimilé, au fil du temps, les contributions conceptuelles, juridiques et opérationnelles venues de la Communauté européenne, par les directives et du niveau international, par les conventions.

La notion de gouvernance locale n'exclut pas, bien au contraire, la notion de protection nationale ou de haut niveau. Les deux ont plutôt tendance à cohabiter habilement car elles se complètent. Le rôle régalien de l'Etat ou le poids d'une autorité supérieure, permettent de conforter les intervenants locaux. La gestion de

proximité, par contre, reste le garant d'une bonne conduite, dans la mesure où toutes les parties prenantes sont effectivement représentées.

Le besoin de participer, de prendre en compte les réalités territoriales, de décider de son propre devenir, de passer du statut de témoin à celui d'acteur, n'a jamais été aussi fortement ressenti par nos concitoyens. La vision d'une gestion équilibrée ne peut donc plus se contenter d'une protection autoritaire, elle doit aller vers une gestion partagée.

A. Extrait des engagements issus de la table ronde du « Grenelle de l'Environnement », du 23 novembre 2007, modifié le 4 janvier 2008 puis le 10 janvier 2008, par l'insertion d'une numérotation.

• **Milieus naturels et biodiversité**

- La biodiversité est de plus en plus associée à la notion de développement durable, tant la communauté scientifique estime qu'elle est « l'assurance vie de la Terre ». Or 60% des services vitaux fournis à l'homme par les écosystèmes sont en déclin. S'inquiéter de la perte de biodiversité est une nécessité. Pendant des millions d'années, les espèces ont résolu des problèmes pour survivre, pour se multiplier, pour surmonter toutes les crises de la nature. La biodiversité est ainsi une réserve de réponses du vivant aux changements de l'environnement, qui ont été testées durant cette longue histoire. En amenuisant ce potentiel d'évolution, nous réduisons aussi notre capacité d'adaptation à la variabilité de l'environnement et, en particulier à celle du climat. C'est en ce sens que la biodiversité est notre assurance vie.
- Cette perte de biodiversité provient des changements d'affectation des sols, de la fragmentation des espaces, de leur exploitation intensive, de l'introduction d'espèces devenues envahissantes et plus récemment du changement climatique. Chaque espèce est une valeur d'option pour l'avenir. Elle mérite d'être conservée afin de permettre à l'écosystème qui l'abrite de développer ses capacités d'adaptation aux changements et de continuer à fournir à l'homme ses services et ses produits.
- Un changement de trajectoire est donc indispensable dans ce domaine. La biodiversité doit devenir un élément central des politiques publiques.
- L'artificialisation rapide du territoire est un facteur majeur de perte de biodiversité. Les surfaces artificialisées de France métropolitaine représentent 8,3% du territoire, un des plus forts taux européens. Entre 1982 et 2004 elles ont augmenté de 43%. Par ailleurs la surface occupée par l'agriculture et l'élevage (53% du territoire) diminue constamment.
- **Engagement n°72 Assigner aux PLU des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles.** Un travail sur les incitations possibles pour limiter le foncier artificialisé sera effectué d'ici fin 2008 (notamment zones agricoles protégées, et fiscalité

sur les sols imperméabilisés).

- **Arrêter la perte de biodiversité et conforter la richesse du vivant**
- La France a perdu chaque année, entre 1992 et 2004, 73 000 ha de prairies permanentes, 30 000 ha de surfaces agricoles hors prairies, 26 000 ha arborés (arbres isolés, haies), sur un ensemble agroécologique de 5,7M d'ha (prairies permanentes, jachères, haies, murets, agroforesterie, zones humides...). Quant aux océans, trop souvent regardés sous le seul angle des ressources halieutiques, leurs équilibres physico-chimiques et biologiques sont déterminants pour la planète.
- **Une trame verte et bleue maillant l'ensemble du territoire**
- **Engagement n°73** La trame verte est un outil d'aménagement du territoire, constitué de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou servant d'espaces tampons, reposant sur une cartographie à l'échelle 1:5000. Elle est complétée par une **trame bleue**, formée des cours d'eau et masses d'eau et des bandes végétalisées généralisées le long de ces cours et masses d'eau. Elles permettent de créer une continuité territoriale, ce qui constitue une priorité absolue. La trame verte et bleue est **pilotée localement en association avec les collectivités locales et en concertation avec les acteurs de terrain, sur une base contractuelle, dans un cadre cohérent garanti par l'Etat** : cadre de référence à définir en 2008 ; cartographie des continuités et discontinuités à réaliser au niveau national d'ici deux ans ; concertation des modalités réglementaires (inscription dans les documents d'urbanisme) contractuelles et incitatives et élaboration de la trame en région en 2009-2012 ; élaboration concertée d'un critère biodiversité pour la DGF; trame verte et bleue opposable aux grandes infrastructures ; rémunération du service environnemental ; mise en œuvre du réseau paneuropéen dans la perspective de l'adaptation au changement climatique
- **Engagement n°74** **Stratégie nationale des aires protégées et plan de conservation et de restauration dans les 5 ans des 131 espèces en danger critique d'extinction (UICN 2007) en France (métropole et outre-mer) : 2% au moins du territoire en protection forte dans les 10 ans, création de 3 parcs nationaux (méditerranéen, zones humides, feuillus de plaine) ; plan pollinisateurs, plan espèces invasives terrestres et marines**
- **Instaurer une démocratie écologique**
- Refonder la politique de l'environnement, placer les préoccupations de long terme et des générations futures au cœur du projet de développement de notre pays, inventer une nouvelle croissance, nécessitent des politiques appropriées dans tous les domaines : énergie, transports, logement, agriculture, santé... Une nouvelle gouvernance est nécessaire. Il nous faut

inventer de nouvelles réglementations, de nouvelles organisations, bref une démocratie écologique susceptible de favoriser en la matière la concertation, la confrontation dynamique entre des intérêts parfois contradictoires, la négociation, la médiation, dans une perspective de développement durable. L'approche globale retenue est celle de conciliation de la protection et la mise en valeur de l'environnement, du développement économique et du progrès social, (la préservation de l'environnement devant être recherchée au même titre que les intérêts fondamentaux de la Nation) telle qu'elle est prescrite par la Charte de l'environnement.

- Cela passe par des révisions institutionnelles, une meilleure application du droit à l'information en matière environnementale, la clarification dans la répartition des compétences entre les acteurs, la reconnaissance de nouveaux acteurs, et une véritable ambition en matière d'éducation à l'environnement et au développement durable.
- Un projet de loi-cadre sur la « démocratie écologique » ou « le renforcement du dialogue environnemental » pourrait dès le printemps reprendre à son compte les principales décisions relatives à la gouvernance qui seraient extraites des propositions ci-après.
- **La reconnaissance des partenaires environnementaux**
- Il s'agit de définir un statut pour les acteurs représentatifs et légitimes en matière de protection de l'environnement afin qu'ils disposent des moyens d'intervenir institutionnellement dans un dialogue environnemental, pendant du dialogue social.
- **Engagement n°162 Définir les critères de la représentativité des acteurs environnementaux** tels que la compétence, l'indépendance, la capacité de mobilisation (nombre d'adhérents, bonne gestion, transparence, absence de droit d'usage sur les intérêts défendus...), l'activité effective, l'expérience, le respect des valeurs républicaines, de la liberté d'association, le fonctionnement démocratique de l'association, la capacité à animer un débat environnemental et citoyen... ; déterminer droits, devoirs et moyens
- **Des décisions publiques s'inscrivant dans la perspective d'un développement durable**
- **Engagement n° 188 Réforme des enquêtes publiques** pour assurer une meilleure participation du public
- **Engagement n° 189 Débat public** : en élargir le champ et les possibilités de saisine ; rénover la procédure en incluant les questions de la gouvernance de l'après débat et la présentation des alternatives ; établir un agenda de débats publics de problématiques.

- **Information des citoyens et des consommateurs**
- Les consommateurs doivent être acteurs des mutations environnementales.
- **Engagement n° 213 Soutenir les efforts des médias** dans la voie de l'éducation et de la sensibilisation à l'environnement et imposer certaines exigences à la télévision et aux radios publiques, dans leur cahier des charges

B. Les différents types d'aires protégées

- **Les Parcs Nationaux**

Ils sont, actuellement, au nombre de neuf, six sur le territoire métropolitain :

Les Cévennes, les Ecrins, le Mercantour, Port-Cros, les Pyrénées-occidentales et la Vanoise.

Trois en outre-mer :

La Guadeloupe, le parc amazonien en Guyane et la Réunion.

Ce sont des territoires d'exception, où le patrimoine écologique, paysager et culturel justifie le choix de la protection. Ils se composent de deux entités, une zone centrale ou « cœur de Parc » et une zone périphérique, dite maintenant « zone d'adhésion ». Les règles de protection des zones centrales sont des plus rigoureuses, elles constituent donc, l'image d'une nature sauvegardée dans des espaces où les sites offrent des assemblages remarquables entre biodiversité, géologie, écosystèmes, paysages et activités humaines traditionnelles.

Les Parcs Nationaux représentent des vitrines ouvertes, tant au niveau local, national qu'international d'un territoire de protection où l'intérêt des mesures appliquées se justifie par des qualités irremplaçables voire uniques. Ils se conçoivent donc dans des endroits de faibles populations mais de fortes richesses écologiques. Ils sont « les fers de lance » de la politique française de protection des espaces naturels.

Ils représentent environ 2% du territoire national, y compris les zones périphériques. Ils reçoivent environ 7 millions de visiteurs par an. 550 agents permanents, 230 agents occasionnels se partagent les tâches essentielles de leur gestion.

- **Les Parcs Naturels Marins**

La notion de Parc Naturel Marin est la dernière-née des aires protégées de France, elle a été créée par la loi du 14 avril 2006. De ce fait, il n'existe aujourd'hui qu'un seul Parc Naturel Marin, celui de la mer d'Iroise au large de la Bretagne. Trois autres Parcs sont projetés, à Mayotte, en Picardie avec les trois estuaires de la côte Vermeil et sur la Gironde. Si le Parc Naturel Marin est individualisé localement par une délimitation géographique, il n'est pas constitué en personne morale. Sa gestion

est de la responsabilité de l'Agence des aires marines protégées qui est un établissement public national. Par contre chaque Parc Naturel Marin doit disposer d'un conseil local de gestion.

- **Les Parcs Naturels Régionaux**

Dans le sillage des Parcs Nationaux créés dans des endroits presque inhabités, le besoin de protection de zones rurales plus peuplées et plus vastes s'est manifesté en envisageant une structure différente pour répondre à ces nouvelles exigences. Il s'agissait de mettre en valeur de grands espaces ruraux habités dont le patrimoine naturel et culturel était de haute qualité mais dont l'équilibre pouvait être menacé aussi bien par une pression urbaine excessive que par un processus de désertification.

Le 1^{er} mars 1967, un décret a donné naissance aux Parcs Naturels Régionaux. Le Conseil d'Etat, sans doute par crainte de jurisprudences ou de conflits d'intérêts, l'a qualifié dès sa promulgation de "droit gazeux" car il reposait sur une idée contractuelle de la gestion de l'espace. Cette notion de "droit gazeux" était en réalité une ouverture du monde politique sur la société civile et c'est sans aucun doute une des clés de la réussite de ce nouveau type d'organisation territoriale.

L'engouement de très nombreuses personnes, élues ou non, regroupées ou non dans des associations est significatif de la justesse de la proposition de l'époque. Ces facteurs entraînent régulièrement un nombre croissant de demandes de nouveaux Parcs ou d'extension des Parcs actuels. Face à l'afflux des demandes, la crainte de banalisation de l'institution reste réelle.

Sur un territoire défini par la participation des communes adhérentes, le Parc Naturel Régional met en oeuvre un projet de développement durable à moyen terme fondé sur la préservation du patrimoine. L'État et les collectivités territoriales s'engagent sur les orientations et les prescriptions dans le cadre d'une charte librement consentie.

46 Parcs Naturels Régionaux couvrent aujourd'hui 7 129 000 ha soit près de 13 % du territoire national répartis sur 23 régions et 68 départements. Par leur réseau, ils constituent la première infrastructure écologique territoriale nationale. Les mutations du monde rural et l'évolution vers une nouvelle relation entre villes et campagnes influencent de plus en plus, la politique des Parcs Naturels Régionaux. Un territoire est classé "Parc Naturel Régional" par décret, à la demande d'une ou de plusieurs régions, sur la base d'une charte et pour une durée maximale de douze ans. Ce classement peut être renouvelé après révision de la charte. Les Parcs Naturels Régionaux emploient actuellement 1330 agents permanents.

Les Régions, en tant que collectivités territoriales chefs de file de l'aménagement du territoire, assument la majeure partie de la gouvernance des Parcs Naturels Régionaux, elles doivent garantir leur réussite et leur pérennité, en accompagnant au plus près leur gestion, leurs décisions et leurs orientations.

- **Les Réserves Naturelles**

Les Réserves Naturelles répondent aux enjeux de protection d'éléments remarquables de la biodiversité et de la géodiversité. Elles ont été créées pour répondre au souci d'une protection accrue sur des zones sensibles et potentiellement menacées. Ce sont des lieux où le suivi et la connaissance du patrimoine naturel, sont les plus tangibles.

Elles sont parfois créées en complémentarité avec d'autres systèmes de protection plus étendus, qui désirent mettre en œuvre des politiques particulières de sauvegarde. Il peut s'agir d'un document d'objectifs sur tout ou partie d'un site Natura 2000 ou bien-même, de concrétiser des engagements spécifiques d'une charte d'un Parc Naturel Régional.

Il existe trois types de Réserves Naturelles, les Réserves Nationales, les Réserves Régionales et les Réserves de la collectivité de Corse. La suppression des Réserves Naturelles volontaires, a simplifié la compréhension de ces types de protection, elle permet de classer ces espaces en trois catégories selon le niveau de l'autorité initiatrice.

Les 164 réserves Naturelles Nationales, qui comprennent les réserves gérées par la Collectivité de Corse ainsi que les 160 Réserves Naturelles Régionales, (anciennes réserves volontaires) représentent environ 0,8 % du territoire national.

Elles sont constituées, en dehors des Terres Australes, principalement de forêts tropicales pour 47 %, de zones humides pour 30 %, de réserves marines pour 15 % et de zones de montagnes pour 8 %. Elles sont créées sur de petites surfaces et constituent des outils de protection réglementaire forte. Les différences entre Réserves Naturelles Nationales et Régionales sont donc marginales par rapport à leur objet principal. 700 agents participent à leur gestion, elles reçoivent 5.000.000 de visiteurs par an.

- **Les Sites du réseau Natura 2000**

Introduits en France sous l'impulsion de la Communauté européenne, ils ont eu du mal à se mettre en place. Ils représentent une vision dynamique de la protection de la nature, à travers l'édification d'un réseau cohérent et représentatif à l'échelle européenne dont l'objectif est de maintenir ou de restaurer un « état de conservation favorable » pour les habitats naturels et les espèces, tout en tenant compte, dans une certaine mesure, des activités humaines.

La recherche d'un consensus, entre les différents acteurs concernés et l'Etat, basé sur la simplification et la transparence a permis à notre pays de respecter ses engagements communautaires. Notre code de l'environnement s'est doté de

procédures qui reprennent de manière subsidiaire les engagements des directives concernées.

Le réseau Natura 2000 a pour ambition de permettre la mise en place d'une gestion des espaces naturels à partir d'une politique contractuelle élaborée avec tous les partenaires locaux (élus, propriétaires, gestionnaires...), lors de la réalisation des documents d'objectifs destinés à donner le mode d'emploi de chaque site.

La constitution de ce réseau n'a pas pour objectif de geler des pans entiers de nature où toute activité ou présence humaine serait exclue. Bien au contraire, certaines pratiques agricoles extensives favorisent le développement d'espèces particulières et le maintien de certains habitats naturels. Il s'agit donc bien de la définition d'une politique contractuelle.

Le réseau Natura 2000 représente 6,5 millions d'ha, 1305 sites d'intérêts communautaires, désignés au titre de la directive Habitats, Faune, Flore et 371 zones de protection spéciale, désignées au titre de la directive Oiseaux. Dans plus de 1000 sites, l'élaboration d'un document d'objectifs est engagée, 14 millions d'habitants vivent dans une agglomération concernée par Natura 2000, soit 25 % des communes françaises.

- **Les sites acquis par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**

Le Conservatoire a acquis plus de 103 000 ha sur 880 kilomètres de côtes. Etablissement public à caractère administratif, il a pour vocation de mener une politique de maîtrise foncière en faveur des milieux naturels du littoral et des grands lacs. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres signe des conventions de gestion avec des collectivités locales ou leurs groupements, avec des associations, des fondations et des établissements publics pour assurer la gestion de son patrimoine. Le Conservatoire compte une centaine d'agents permanents, non compris les 450 "gardes du littoral" employés par les gestionnaires de sites.

- **Les espaces remarquables du littoral**

Des espaces du littoral peuvent être classés en espaces remarquables en fonction de l'intérêt écologique qu'ils représentent. Ils sont constitués de dunes, de landes côtières, de plages et lidos, de forêts et zones boisées côtières, d'îlots inhabités, des parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, de marais, de vasières, des zones humides et de milieux temporairement immergés ainsi que de zones de repos et de nidification de l'avifaune protégée et pour les départements d'outre-mer, des récifs coralliens, des lagons et des mangroves. Seuls des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion ou à leur ouverture au public.

- **Les sites acquis par les Conservatoires régionaux des espaces naturels**

Les Conservatoires d'espaces naturels gèrent 1 900 sites correspondant à 81 000 ha (dont 35 000 ha en Réserves Naturelles). Ils interviennent sur des espaces naturels acquis, loués ou conventionnés avec les propriétaires. Ils se sont donnés pour mission de connaître, protéger, gérer, valoriser les milieux naturels en privilégiant la prise en compte des approches territoriales et la concertation avec l'ensemble des acteurs (élus, propriétaires, agriculteurs, riverains,...). Il existe 22 Conservatoires régionaux et 8 Conservatoires départementaux d'espaces naturels, ils emploient 450 salariés permanents.

- **Les forêts de protection et les réserves biologiques**

Le rôle de conservatoire de biodiversité est une fonction traditionnellement reconnue à la forêt. Dans leur activité de sylviculture, les objectifs de protection sont pris en compte par les forestiers, au même titre que les objectifs économiques et sociaux. Les forêts publiques couvrent 4,6 millions d'ha, soit 8 % du territoire national.

L'opinion publique perçoit généralement l'espace forestier comme naturel et considère son implication écologique comme primordiale. Sans qu'il soit très connu, le classement en forêt de protection est le dispositif le plus ancien pour la protection des forêts. A ce jour, 117 300 ha sont concernés par ce statut, soit 0,74 % de la surface forestière métropolitaine.

Ce statut a été créé en 1922 pour le maintien des sols en montagne et la défense contre les risques naturels. Il a été élargi en 1976, par la loi sur la protection de la nature aux forêts périurbaines et aux forêts dont le maintien s'impose soit pour des raisons écologiques soit pour le bien-être de la population.

Ce classement fait l'objet d'une procédure centralisée et est prononcé par décret en Conseil d'Etat. Il crée une servitude nationale d'urbanisme et soumet la forêt à un régime forestier spécial qui entraîne une restriction de la jouissance du droit de propriété. Tout défrichement est notamment interdit ainsi que toute implantation d'infrastructure. Il permet également de contrôler la circulation du public et des véhicules motorisés. Le code forestier prévoit, comme c'est le cas pour d'autres classements, une possibilité de dédommagement des propriétaires qui s'estimeraient lésés par cette réglementation.

Le classement en forêt de protection, outil juridique le plus contraignant pour la sauvegarde des forêts, est réservé aux massifs présentant de forts enjeux en matière environnementale et sociale.

Les réserves biologiques apportent un supplément de protection et de gestion spécifique aux espaces les plus remarquables des massifs forestiers. C'est au niveau de la gestion de ces zones, qu'une différence de traitement sylvicole permet de protéger la biodiversité. Les actions menées, sur l'installation d'espèces naturelles d'accompagnement des essences principales, favorisent la mise en valeur des écosystèmes forestiers.

Dans une réserve biologique intégrale, toute intervention directe de l'homme susceptible de modifier la composition ou la structure des habitats naturels est proscrite. L'essentiel des réserves biologiques se situe en forêts domaniales, pour leur garantir une stabilité qui s'inscrit dans le long terme, celui des cycles forestiers, c'est-à-dire sur plusieurs siècles.

- **Les réserves de chasse et de faune sauvage**

Les réserves de chasse et de faune sauvage sont consacrées essentiellement à l'étude et à la conservation de la faune qui peut être chassée. Elles sont principalement gérées par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Elles ont le statut de Réserves d'Etat et réalisent des études scientifiques. La notion de protection de la faune sur l'ensemble du territoire national représente un des enjeux du réseau Natura 2000, les travaux effectués au sein de ces réserves pourraient donc étayer ces préoccupations de science appliquée.

- **Les autres types d'aires protégées ou d'intérêt écologique**

Les sites classés et les sites inscrits, au titre de la loi de 1930, les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique, ZNIEFF, les Espaces Naturels Sensibles, les Zones humides de la convention Ramsar, les arrêtés de biotope ou les autres systèmes de délimitation de parcelles dans les documents d'urbanisme, comme les zones N D des Plans d'Occupation des Sols, sont les principaux types d'espaces protégés.

Il existe un grand nombre de protections particulières, des sanctuaires marins, des réserves de pêche ou de chasse, ainsi que des parcs publics et privés, qui n'ont, bien souvent, pas d'organisme de gestion attaché. Ils constituent un maillage du

territoire qui permet de capitaliser sur des principes de gestion plus larges.

Ils assurent également une inaliénabilité de sols qui peuvent faire partie d'entités de protection contractuelles durables. C'est un complément efficace avec d'autres textes réglementaires pour gérer des territoires menacés ou à l'avenir incertain.

II – LES DIFFERENTS MODÈLES DE GOUVERNANCE DES AIRES PROTEGEES

A. Les modes de création des Aires protégées

Les modes de création des Aires protégées ont toujours résulté de critères très différents et liés aux goûts et besoins ressentis sur le moment. Si, dans un premier temps, les classements intervenaient pour protéger de beaux paysages, aujourd'hui les différentes études scientifiques incitent à créer des zones de protections beaucoup plus ciblées.

L'examen des principaux modes de création des Aires protégées permet de comprendre comment on peut envisager leur gouvernance. L'Etat reste encore le principal acteur en matière de création d'Aires protégées. La recherche de cohérence, entre les politiques publiques et la prise en compte de la biodiversité en leur sein, est toujours d'actualité.

- **Les Parcs Nationaux**

La création d'un Parc National est décidée au niveau national, par décret en Conseil d'Etat au terme d'une procédure comprenant une enquête publique et diverses consultations. Le projet de Parc National doit être élaboré à partir d'espaces terrestres ou maritimes qui présentent un intérêt particulier qu'il importe de protéger en les préservant des dégradations susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect ou l'évolution.

Un groupement d'intérêt public est créé pour mener à bien les différentes phases de la préfiguration de l'établissement public du futur Parc National. Il doit préparer en amont les textes fondateurs et les éventuelles conventions d'application conclues avec l'ensemble des personnes concernées. La durée de vie limitée dans le temps d'un groupement d'intérêt public (environ 9 ans) impose une exigence de résultat.

Le décret de création comporte le périmètre du cœur du Parc National, délimité avec précision et fixant les règles générales qui doivent s'y appliquer ainsi que le

territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du Parc. Le décret approuve la charte, entérine les périmètres effectifs des espaces terrestres ou maritimes du Parc concernés par le cœur et la zone d'adhésion, puis crée l'établissement public national à caractère administratif du Parc.

PROPOSITION – I

La création d'un Parc national ne se réalise que sur des espaces de faible population où les altérations dues aux activités économiques ne se sont pas montrées trop destructrices. Il est donc difficile d'envisager un développement continu de ce type de classement dans un pays aussi industrialisé que le nôtre. Aussi, pour pouvoir créer de nouveaux Parcs Nationaux, en dehors des zones montagneuses de la mer ou des forêts tropicales, il faut concilier une volonté politique nationale à une acceptation locale effective. La recherche d'un accord, entre les différents intérêts manifestés par les populations locales concernées et le projet de classement en Parc National, doit donc intervenir avant tout projet de protection du territoire.

- **Les Parcs Naturels Marins**

Le seul Parc Naturel Marin existant actuellement en mer d'Iroise préfigure ce que ce nouveau moyen de protection va devenir. Une autonomie relative, dans la mesure où chaque création, de Parc Naturel Marin, ne sera pas assortie d'un établissement public propre mais d'un seul conseil de gestion. L'Agence des Aires Marines protégées devenant, de fait, le gestionnaire direct des Parcs Naturels Marins.

La création d'un Parc Naturel Marin intervient dans des eaux placées sous la souveraineté de l'Etat ainsi que sur les espaces appartenant au domaine public maritime. Il s'agit d'un enjeu important, dans la mesure où notre pays est présent dans tous les océans de la planète. Il doit contribuer à une meilleure connaissance du patrimoine marin et assurer sa protection en initiant un développement durable de ce milieu placé sous sa juridiction.

Le décret créant un Parc Naturel Marin est pris après enquête publique. Il fixe les limites du Parc, les orientations de gestion et la composition du conseil de gestion. L'application des règles internationales du droit de la mer s'impose aux Parcs Naturels Marins, elles justifient, en partie l'absence d'autonomie de gestion.

PROPOSITION – II

La notion de Parc National en mer existe déjà avec Port-Cros, même si ce classement concerne le territoire de l'île au sens strict ainsi que 600 mètres de pourtour en mer. Un ajout des surfaces maritimes

avoisinantes, jusqu'à la côte, serait un complément tout à fait logique. L'idée de créer un nouveau concept de Parc Naturel Marin non réellement autonome, différent de celui des Parcs Nationaux peut paraître hors de propos. Nous risquons de voir se constituer une notion de sous-protection par rapport aux Parcs Nationaux. L'Agence des Aires Marines protégées est chargée du suivi des Aires marines protégées, des Parcs Nationaux, des Réserves, des arrêtés de biotope, des sites Natura 2000 et des domaines du Conservatoire du Littoral ayant une partie maritime ainsi que des Parcs Naturels Marins. Elle risque de se trouver en charge du suivi d'un trop grand nombre de conseils de gestions, ce qui peut nuire à l'efficacité de l'ensemble. Il serait préférable de s'inspirer du Parc National de Port-Cros pour créer des Parcs Nationaux sur les littoraux englobant des espaces maritimes.

- **Les Parcs Naturels Régionaux**

La création d'un Parc Naturel Régional est initiée par la Région qui propose un périmètre d'étude pour un projet déterminé. Toutefois les communes ont le choix, elles peuvent décider de leur participation ou non à l'étude ainsi qu'à leur adhésion finale au Parc Naturel. Cette pratique s'applique aussi bien pour la création d'un nouveau Parc que pour la révision de sa charte.

Les Parcs Naturels Régionaux participent à la politique de protection de l'environnement du territoire qui les concerne. Ils proposent un projet d'aménagement sous forme d'une charte constitutive acceptée par toutes les parties prenantes, les Régions, les Départements et les communes intéressées. Cette charte prévoit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre.

Lorsque cette charte est rédigée, elle est soumise à enquête publique puis approuvée par toutes les collectivités territoriales concernées. L'Etat attribue un label par décret portant classement en Parc Naturel Régional de ce territoire pour une durée de douze ans. La révision de la charte intervient à l'issue de cette période de douze ans, elle est assurée par l'organisme de gestion du Parc.

PROPOSITION – III

Au cours de l'étude de réalisation de la charte constitutive ou lors de la révision d'une charte d'un Parc Naturel Régional, un ou des conseils municipaux peuvent refuser d'adhérer au projet qui leur est proposé. Dans la mesure où la commune est la collectivité de base, seule compétente en la matière. Le Parc Naturel Régional issu de cette concertation peut se révéler être un damier sans cohérence territoriale. Il faudrait donc donner la possibilité d'inclure des communes qui ne veulent pas adhérer au projet de Parc Naturel Régional, s'il existe une majorité qualifiée des autres partenaires pour cette demande. Cette

possibilité devant être exceptionnelle, lorsque l'Etat juge que l'absence d'une ou plusieurs communes peut être préjudiciable à la cohérence de l'ensemble.

34 Parcs Naturels Régionaux, sur les 45 existants, sont en cours de révision de leur charte et pour 5 d'entre eux, le délai est déjà dépassé. Les lois de décentralisation ont généré un tel kaléidoscope de structures intercommunales sur tout le territoire national, que les procédures de révision de chartes se sont allongées, elles durent maintenant, en moyenne, entre 4 et 5 ans. S'agissant d'un document ayant une durée de vie de 12 ans, nous sommes devant une équation quasi impossible.

PROPOSITION – IV

Afin d'alléger l'élaboration des chartes des Parcs Naturels Régionaux et affermir leur ancrage territorial, pour une bonne gouvernance, une recherche du principe de simplicité s'impose. L'obligation pour le Parc de se glisser entre les différents schémas locaux, schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme (PLU) ou autres, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi que les projets qui se superposent, alourdi une procédure déjà très complexe. Ne pouvant restreindre ces prises de contact, les équipes techniques chargées d'élaborer les chartes doivent négocier en permanence, les relations statutaires entre le syndicat mixte et les EPCI. Il serait donc préférable de doter les Parcs Naturels Régionaux de compétences juridiques et fiscales identiques à celle d'un EPCI, afin qu'ils s'imposent comme projets structurants plutôt que d'agir en sous-produits d'autres regroupements communaux. Cette évolution devant s'accompagner de la mise en cohérence des schémas locaux avec la charte, PLU, SCOT et autres, établis ensemble pour une durée identique.

Lorsque les Pays ont été créés, en 1995, les Parcs Naturels Régionaux existaient depuis plusieurs dizaines d'années. Le ministre de l'Environnement de l'époque, s'était engagé à ce qu'il n'y ait pas de chevauchement entre les deux structures. Pour tous les écologistes c'était « Parc ou Pays, il faut choisir ». Aujourd'hui le maillage territorial devient, dans certaines régions, très complexe. Il existe 343 Pays et 46 Parcs Naturels Régionaux, près de 100 Pays recourent les périmètres de ces Parcs.

PROPOSITION – V

Les Parcs Naturels Régionaux et les Pays sont deux structures similaires qui mobilisent les mêmes lignes budgétaires sur des projets analogues. Les deux organismes se définissent comme des outils de prospective, avec, pour les Parcs, une donnée environnementale prépondérante. Les Pays, de leur côté ont développé une culture de concertation avec la société civile plus approfondie pour le développement économique. En

cas de recoupement territorial, une fusion de ces deux organismes supprimerait des superpositions inutiles. A l'instar de ce que la loi sur les Parcs Nationaux a prévu, il pourrait être créé une combinaison de zones cœur pour les Parcs et de zones d'adhésion pour les Pays. La lisibilité de ces organisations de terroir y gagnerait largement.

- **Les Réserves Naturelles**

La création de Réserves Naturelles Nationales intervient à partir de l'identification scientifique d'un site remarquable. Le préfet doit ensuite procéder à des consultations auprès des propriétaires, à une enquête publique, puis il doit prendre l'avis des collectivités locales et des administrations et transmettre le dossier au ministre de l'Ecologie. Après les instructions des différents conseils associés au ministère, le projet de décret est présenté au Conseil d'Etat et signé par le Premier Ministre.

Les Conseils Régionaux peuvent également développer un réseau de Réserves Naturelles Régionales, soit à partir de Réserves volontaires existantes ou directement de leur propre initiative. La réglementation des deux types de réserves est similaire, l'origine de leur classement indiffère à ce niveau là.

PROPOSITION – VI

Les trois catégories de Réserves Naturelles diffèrent uniquement de par l'autorité responsable de leur classement. Il s'agit de territoires assujettis d'une protection forte, qui s'assimile à celle des cœurs des Parcs Nationaux. L'abandon, dans les textes législatifs de la création de réserves volontaires simplifie la compréhension de ce système de protection, toutefois, il subsiste une particularité avec les Réserves Naturelles créées en Corse, une assimilation aux règles communes serait souhaitable. Par ailleurs, une attention particulière doit être développée pour les « oubliées d'outre-mer ». Ces Réserves Naturelles comptent parmi les plus riches en biodiversité, notamment les zones côtières et maritimes. Ce sont des territoires isolés qui ont du mal à mobiliser des moyens et où les sites Natura 2000 ne s'appliquent pas.

- **Les Sites du réseau Natura 2000**

L'application des directives communautaires, la directive « oiseaux » du 2 avril 1979 et la directive « habitats » du 21 mai 1992 plus connues sous le nom de réseau Natura 2000, est de moins en moins problématique. Les régimes mis en place en France, reprennent de manière subsidiaire les engagements de ces deux directives. Le réseau Natura 2000 se présente sous forme de zones spéciales de conservation (ZSC) et de zones de protection spéciale (ZPS) validées par la Commission européenne.

La création du réseau Natura 2000 est basée sur une gestion contractuelle des espaces naturels. Les préfets ont la charge de mettre en place les instances qui seront chargées de la gestion et du suivi de ces sites. 1706 sites sont répertoriés sur le territoire national, mais à ce jour moins de la moitié sont opérationnels.

PROPOSITION - VII

Les espèces d'intérêt communautaire priment sur les notions d'espaces de protection, mais elles ne se développent que là où elles trouvent un habitat sécurisé et surtout une nourriture abondante. Il peut être illusoire de délimiter avec précision des sites de protection dans la mesure où le volet concernant les espèces s'adresse à tout le territoire. La conservation de la biodiversité passe par une conception biologique, la notion de territorialité comme support évolue en fonction des besoins momentanés des espèces. L'essence même des engagements Natura 2000, ce sont des mesures de sauvegarde de la faune et la flore. Il serait donc souvent, possible de s'engager sur des méthodes de gestion de grandes surfaces, sans délimitation précise de zonages. Il s'agit d'une approche dynamique de la préservation des espaces naturels qui rompt avec une tradition de protection figée de nos territoires.

- **Les sites acquis par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**

L'objectif du tiers naturel, qui vise à préserver 200 000 hectares du littoral français d'ici à 2050, montre l'importance grandissante du Conservatoire depuis sa création. Depuis 2002, les acquisitions concernent également une partie du domaine maritime. Organisme très particulier, le Conservatoire protège en les achetant, les terrains fragiles, menacés ou particulièrement riches sur le plan écologique.

L'engouement pour les bords de mer qui se vérifie régulièrement, renforce le besoin d'une politique de protection active. La création de sites passe par une acquisition, généralement effectuée à l'amiable, il s'agit donc d'un système binaire qui ne laisse pas la place à l'incertitude. Si les enjeux n'avaient pas été aussi stratégiques, une notion de classement assortie de servitudes conventionnelles aurait pu suffire. Mais l'urbanisation galopante de tous les littoraux justifie largement les moyens mis en œuvre.

- **Les autres types d'aires protégées**

La création d'autres dispositifs pour gérer et conserver les milieux naturels est féconde dans notre pays. Les Réserves biologiques forestières, les Réserves nationales de chasse et de faune sauvage, les Arrêtés préfectoraux de protection de biotope, les Conservatoires régionaux d'espaces naturels, les espaces naturels sensibles des départements, les sites inscrits et classés, les classements en forêt de protection, les Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique les ZNIEFF, les sites désignés au titre de la convention de Ramsar, les Réserves de biosphère.

Les espaces protégés s'appuient soit sur une réglementation forte limitant ou interdisant certaines activités humaines, soit sur une maîtrise foncière, soit sur des démarches contractuelles, auxquels il faut ajouter les espaces reconnus pour leur intérêt écologique.

PROPOSITION – VIII

La diversité du dispositif français de création d'Aires protégées ne favorise pas son intégration au sein des politiques sectorielles de l'aménagement du territoire. La recherche d'une meilleure cohérence entre les politiques publiques pourrait inciter l'Etat à harmoniser tous ces systèmes. Pour les acteurs de la protection de la nature, comme pour les citoyens, le type de protection importe peu, seule la finalité compte. La synergie et la complémentarité entre toutes les Aires protégées, impose donc une recherche de simplification ou d'harmonisation propre à fonder les conditions favorables à leur intégration dans les choix stratégiques d'aménagement du territoire.

B. Les niveaux de protection des sols

Les niveaux de protection des sols dépendent, autant de l'autorité responsable du classement que de la capacité de la collectivité publique gestionnaire à appliquer ces directives. Cette notion revêt une grande importance pour l'acceptation des contraintes issues de ces réglementations par la société civile. Si un de ces critères n'est pas respecté, c'est tout l'édifice qui risque de s'écrouler.

Les citoyens peuvent être mobilisés pour la gouvernance des espaces naturels, dans la mesure où les protections sont réellement appliquées. Les médias se font trop souvent l'écho de menaces issues de volontés d'aménagements qui ne tiennent que peu de cas des sites et paysages. Un renforcement du niveau de protection des sols pour les Aires protégées représente donc un élément de crédibilité.

- **Les Parcs Nationaux**

Le régime, de haute protection du cœur des Parcs Nationaux, est doublement garanti par la législation nationale et par le décret de création propre à chaque Parc. Cette protection est assurée par l'établissement public créé à cet effet, qui est le véritable agent de protection du Parc.

La loi a introduit la notion de charte pour chaque Parc National, cette initiative permet de donner un contenu plus dynamique à une protection statique. Souvent crainte par le monde de l'écologie, la présence de cette charte montre un souci de rapprochement avec les Parcs Naturels Régionaux qui n'est pas dénuée de bon sens.

Les communes qui jouxtent le cœur du Parc National peuvent participer au

projet en adhérant à la charte établie en commun. Elles déterminent la zone d'adhésion du Parc et permettent ainsi une mise en cohérence de la politique de ce Parc. La réalité juridique donnée à cette zone par l'application de la charte, renforce les liens entre le cœur et les communes voisines, elle permet de conforter la protection centrale en contrôlant davantage les aménagements qui pourraient affecter le Parc National.

- **Les Parcs Naturels Marins**

Les Parcs Naturels Marins ne disposent pas de la même structure de protection forte des Parcs Nationaux. Les interdépendances du domaine public maritime constituent un frein à une réglementation unique. Pour autant la réalité du besoin de sauvegarde de zones maritimes fragilisées par les actions de l'homme est patente.

Outre-mer les écosystèmes marins demeurent sous-représentés par rapport aux enjeux de conservation qu'ils représentent, 1% seulement des récifs d'outre-mer bénéficie de la couverture d'un espace protégé. Les espaces marins sont très vastes, aussi bien autour des côtes métropolitaines qu'autour des îles disséminées sur toute la surface du globe.

PROPOSITION – IX

L'importance du souci de protection des espaces maritimes n'est plus à démontrer, mais il doit s'imposer aux différents lobbies concernés. L'absence d'une réglementation propre mais l'application, en superposition, des règles sectorielles risque de brouiller la vision que l'on peut avoir de cette protection. L'Agence des Aires Marines Protégées constitue une avancée significative, du fait de l'importance du domaine maritime français à travers le monde. Toutefois, il est possible que ces interdépendances limitent gravement ses possibilités d'action locales. C'est pourquoi, l'application de règles nationales capables de s'imposer aux réglementations sectorielles pourrait valoriser d'avantage ces protections.

- **Les Parcs Naturels Régionaux**

Plus de 3700 communes font partie d'un Parc Naturel Régional, il s'agit de la première organisation écologique territoriale française. Il n'existe pas, au sens propre du mot, de réglementation particulière. Les règles usuelles s'appliquent donc comme sur n'importe quelle partie du territoire, seules les chartes librement consenties s'imposent aux documents d'urbanisme.

L'application de la charte est effectuée localement, en cas de non-respect des engagements du départ, la sanction éventuelle ne peut être que la perte du label Parc Naturel Régional. Cette situation contractuelle correspond à la genèse de l'institution. Elle est facteur de progrès pour nos sociétés souvent trop administratives, de par son originalité, mais elle peut aussi se révéler fragile lorsque le foncier se met à flamber, comme c'est le cas aujourd'hui.

PROPOSITION – X

Pour intéresser le citoyen à la notion de protection de la nature, il est nécessaire de lui proposer une situation claire où il peut s'assurer de la réalité comme de la durabilité de cette protection. Si les Parcs Nationaux répondent à cette préoccupation, les Parcs Naturels Régionaux peuvent faire douter, quand des infrastructures lourdes, locales ou nationales sont projetées ou réalisées sur le territoire du Parc. Une gestion plus élitiste des Parcs Naturels Régionaux répondrait à ce souci. Dans certains Parcs, où la spéculation foncière est importante, un classement au titre de la loi de 1930, a été réalisé pour les sites les plus fragiles. Les Parcs Naturels Régionaux pourraient donc prévoir de classer les sites les plus sensibles de leur territoire en créant ainsi des cœurs de Parc comme pour les Parcs Nationaux. Cette pratique, serait un atout supplémentaire pour la crédibilité de ces structures contractuelles.

PROPOSITION – XI

Afin de mieux pérenniser la création d'un Parc Naturel Régional, plusieurs aménagements de la réglementation, lors de l'élaboration de la charte, seraient souhaitables. S'il faut garder la libre adhésion des communes, il pourrait être utile d'en limiter la sortie à une majorité qualifiée. La charte est établie pour 12 ans, mais l'intérêt du Parc est de perdurer, les règles établies localement pourraient donc se perpétuer au-delà de cette période. La dotation globale de fonctionnement, pour les communes adhérentes aux Parcs Naturels Régionaux, pourrait être aménagée en s'inspirant de ce qui existe pour les Parcs Nationaux. Lors de la définition d'un nouveau périmètre d'étude, à partir d'un Parc Naturel Régional existant, le patrimoine du Parc pourrait être globalisé car déjà connu, pour mieux se concentrer sur l'examen de son extension.

- **Les Réserves Naturelles**

Les Réserves Naturelles de France représentent un ensemble cohérent de zones de forte protection. Elles sont peu connues par le grand public malgré leur nombre et leur statut juridique, tout en recevant de très nombreuses visites. Les Réserves Naturelles bénéficient d'un classement qui est national ou régional, assorti d'une compétence de police réglementaire.

La similitude de protection des espaces concernés par les Réserves Naturelles et les Parcs Nationaux est évidente. Il s'agit de la gestion du bien commun, objet d'une sauvegarde réglementaire, qui concerne environ 2 % du territoire national. La capitalisation de connaissances acquises au sein de ces espaces milite pour la détermination d'une politique d'ensemble car les finalités sont les mêmes.

- **Les Sites du réseau Natura 2000**

La notion stricte de protection des sols est difficilement compatible avec le maintien de la biodiversité dont la volatilité est importante. Pour autant, si les Sites

du réseau Natura 2000 ne comprennent pas de réglementation spécifique, ils doivent faire l'objet de mesures propres à éviter la détérioration des habitats concernés.

La vision commune de ces sites est encore en contradiction avec les réalités. Les zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciale, qu'elles soient marines ou terrestres jouissent d'une image extrême où tout serait interdit, malgré de nombreux efforts de communication, alors qu'en fait l'activité humaine y est possible si elle n'a pas d'effet néfaste sur le maintien de ces habitats.

PROPOSITION – XII

L'inscription par la Commission européenne des Sites Natura 2000 participe à la formation du réseau écologique européen. Cet enjeu est mal connu dans notre pays, ce qui gêne l'application de ce principe de protection de la faune et de la flore nationale. Le fait, que ces procédures ne soient pas appliquées dans les départements et territoires d'outre-mer, constitue un manque à combler. Un effort d'explication, sur les notions contractuelles de la protection de ces habitats, en symbiose avec les activités humaines et non pas contre elles, serait propice à une mise en place plus rapide de documents d'objectifs.

- **Les sites acquis par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**

La protection du littoral est sans doute un des points principaux de défiance entre le grand public et l'action publique. La demande de plus en plus forte d'accès à la mer, avec son corollaire, la volonté de s'installer au plus près du rivage, conduit à une urbanisation galopante des côtes, trop visible.

L'action du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est d'autant plus méritoire, elle se trouve confrontée à une double demande qui ne peut que s'opposer. Il doit pourtant imposer le rôle régalien de l'Etat contre l'appât du gain potentiel, dû à la spéculation foncière.

L'acquisition est actuellement la seule réponse à ce dilemme, même s'il existe d'autres possibilités de maîtrises foncières ou de servitudes conventionnelles, car notre droit national n'est pas adapté à ces mesures. Dans ces conditions l'acquisition foncière reste applicable, à condition de rester attentif à toute modification sociétale.

- **Les autres types d'aires protégées**

Les Réserves biologiques forestières qu'elles soient dirigées ou intégrales, sont gérées par l'Office National des Forêts. La réglementation forestière est complétée par des interdictions d'accès ou d'activité.

Les Réserves nationales de chasse et de faune sauvage sont des zones de protection au statut de réserves d'Etat. Le contrôle et la gestion de ces espaces sont particulièrement efficaces, l'accès y est, la plupart du temps interdit.

Les Arrêtés préfectoraux de protection de biotope sont également des espaces de protection très contraignants. Ils ne sont pas assujettis à des organismes de

gestion et représentent uniquement des zones soumises à des interdictions réglementées.

Les Conservatoires régionaux d'espaces naturels fonctionnent sur le même principe, que le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, mais de manière privée, sans possibilités d'inaliénabilité ou de préemption des espaces. Les terrains sur lesquels ils interviennent font l'objet d'une maîtrise foncière, par acquisition ou bail emphytéotique ou d'une maîtrise d'usage, par des conventions de gestion.

Les espaces naturels sensibles des départements sont créés à partir de la taxe assise sur les constructions. A priori, l'assiette de cette taxe va à contre-courant de la protection des espaces naturels, là où la construction est faible, la taxe n'est pas importante, là où les constructions s'imposent la taxe est élevée. Les départements n'ont pas, contrairement aux régions, de compétence propre sur l'aménagement du territoire, c'est pourquoi, il serait souhaitable de prévoir une évolution de ces Espaces Naturels Sensibles pour les faire entrer dans un système de gestion d'Aires protégées.

Les sites inscrits et classés sont un des socles de la protection de la nature en France. La loi de 1930 n'a pas vieilli, elle demeure une base incontournable dans de nombreux cas de sites protégés. La notion simple qui interdit tous travaux susceptibles d'entraîner une modification de ce qui a conduit à classer le site est remarquable.

Les classements en forêt de protection sont, la plupart du temps, utilisés pour les bois et forêts situés en périphérie des grandes villes. Ils donnent aux espaces boisés une pérennité justifiée, l'application de cette procédure aux forêts privées pourrait permettre de négocier des ouvertures publiques pour ces espaces.

Les Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique les ZNIEFF, les sites désignés au titre de la convention de Ramsar, les Réserves de biosphère, les opérations de grands sites, le sanctuaire Pelagos pour les mammifères marins en Méditerranée ou les zones importantes pour la conservation des oiseaux sont autant de systèmes de protection dotés de principes de gestion propres. Leur réalité repose essentiellement sur des inventaires scientifiques ou sur la qualité des sites.

PROPOSITION – XIII

Le but ultime des différents systèmes de protection appliqués sur le territoire national, est la sauvegarde des sols concernés. Une refonte des types de réglementations, en recherchant les complémentarités et en limitant leur nombre, permettrait une meilleure lisibilité. Le classement répertorié à partir de l'initiateur de la protection, l'international, le national, le régional ou le local, pourrait être une première base de raisonnement. Le principe de simplification appliqué aux multiples outils réglementaires mis à la disposition des agents territoriaux, serait le moteur d'une réforme salutaire.

C. L'implication citoyenne dans les organismes de gestion

Les Aires protégées sont des instruments essentiels pour lutter contre la perte de la diversité biologique. Elles représentent également une source de bien-être humain à travers bon nombre de services dispensés par les écosystèmes comme le tourisme, les activités récréatives ou les moyens de subsistance.

L'action gouvernementale, dans ce domaine, paraît souvent floue, inaccessible et sans grand rendement alors que c'est justement ce qui mobilise le plus grand nombre de personnes dans les associations de protection de la nature. Mais nos nombreuses règles administratives limitent les possibilités d'action. Pourtant, la participation citoyenne représente un élément important de succès.

La création des Aires protégées est, la plupart du temps, soumise à l'application de la loi du 12 juillet 1983, dite loi BOUCHARDEAU, c'est-à-dire réalisée après concertation avec les partenaires intéressés et enquêtes publiques. C'est le cas, pour la création des Parcs Nationaux, pour l'élaboration ou la révision des chartes des Parcs Naturels Régionaux, pour le classement en forêts de protection, pour la création d'un Parc Naturel Marin ou pour le classement des espaces remarquables du littoral. En ce qui concerne le classement en Réserves Naturelles l'avis des collectivités locales intéressées et des propriétaires est réalisé en amont, lors de la désignation d'un site Natura 2000 les documents de délimitation et d'identification des habitats naturels et des espèces sont tenus à disposition des collectivités territoriales et pour le classement ou l'inscription des sites une notification aux propriétaires ainsi qu'une publicité est obligatoire. Le préfet est chargé du bon déroulement de toutes ces consultations.

PROPOSITION – XIV

Lors de la création d'une Aire protégée, Le préfet concerné doit organiser la concertation. Ce travail, une fois réalisé, n'a que peu de suite, la participation de la société civile se réduit bien souvent à une peau de chagrin. Cette concertation devrait donc devenir la préfiguration de la participation citoyenne de l'Aire protégée, après création. Pour inciter les populations locales concernées à la gestion de leur propre territoire, sans porter atteinte au principe de l'égalité des citoyens, le regroupement en Association d'habitants ou d'usagers, dédiée à l'Aire protégée, pourrait devenir la règle. L'obligation pour les élus locaux ou les membres de chambres consulaires, de se rassembler pour gérer une Aire protégée, peut également être imposée à la population concernée, le préfet étant le garant du bon déroulement de cette opération.

PROPOSITION – XV

La constitution de l'organe d'étude et de mise en place d'une Aire protégée, est établie à partir de la concertation préalable. Ce peut être, selon le cas, un Groupement d'Intérêt Public, un Syndicat Mixte d'Etude, un Comité de Pilotage, une Association ou un Établissement Public...

C'est à ce niveau que l'on doit prévoir la composition de l'organisme de gestion à venir. La désignation ou l'élection de citoyens issus de la population civile concernée, non représentés dans le collège des élus locaux ou des chambres consulaires, peut donc se réaliser en assemblée générale constitutive, sous le contrôle administratif du préfet. En créant des catégories de délégués avec voix délibératives ou voix consultatives, dans les syndicats mixtes, comme c'est le cas aujourd'hui, partant du principe que seuls les financeurs, Etat, Régions, Départements ou Communes peuvent délibérer, c'est oublier que le financeur de base est le citoyen par ses impôts et taxes. Nous devons donc initier une nouvelle méthode de gestion des Aires protégées en partant du fait que chaque membre doit avoir les mêmes droits de vote, quelque-soit l'origine de sa délégation.

Pour éviter que l'administration des Aires protégées ne soit soumise à des arbitrages politiques locaux, il est désormais nécessaire de prévoir la présence de personnes indépendantes de tout mandat électif, dans ces conseils de gestion, non choisies comme « personnalités qualifiées » mais désignées localement par les associations, les chambres consulaires ou lors de la création de l'Aire protégée.

La mise en place de la Commission Nationale du Débat Public a permis de développer en France une culture de la participation citoyenne. L'organisation du débat, la possibilité d'intervenir pour chacun quelque-soit son statut public ou privé, a attiré plusieurs milliers de personnes. C'est une piste à privilégier pour que les citoyens se réapproprient leurs espaces protégés.

PROPOSITION – XVI

L'ouverture vers le grand public suppose d'être attractif, c'est la condition première à toute idée de participation citoyenne, pour gérer les Aires protégées. Les structures dotées d'équipes techniques capables de conduire des débats publics devraient être soumises à une obligation d'organisation régulière, comme une assemblée générale retraçant les réalisations passées et les projets à venir. Ce débat pouvant être ludique, réalisé avec des partenaires locaux et largement ouvert. A l'instar de ce qui existe pour les comités de pilotage des sites Natura 2000, une période de trois ans pourrait être appliquée. Chaque réunion publique permettrait d'élire les délégués du comité de gestion pour cette même période, que ce soit à partir des collectivités locales, des associations concernées, du public présent ou des chambres consulaires. Les délégués ayant tous les mêmes droits et devoirs, sans qu'il n'y ait de préséance pour l'élection des membres du bureau, président compris. Il s'agit d'une remise en cause fondamentale de notre système actuel, qui pourrait être conduite sous contrôle préfectoral, c'est un chemin à explorer pour bâtir une nouvelle démocratie participative.

- **Les établissements publics administratifs**

Les établissements publics administratifs sont les organes de gestion des Parcs Nationaux. Les conseils d'administration sont, depuis la loi du 16 avril 2006, composés de membres issus des collectivités territoriales intéressées ainsi que des membres choisis à partir pour leur compétence nationale ou locale.

La notion de population autochtone n'est pas nommément inscrite dans les réglementations car elle serait en opposition au principe d'égalité des citoyens dans le droit français. Par-contre, la définition de populations qui tirent leur subsistance de leur activité agricole ou sylvestre existe, notamment pour le Parc Amazonien en Guyane. La représentativité de cette partie de la société civile, qui est très concernée, bien que prévue, est trop marginalisée.

L'actuelle prise en compte de la décentralisation pour la gouvernance locale de ces entités représente une avancée importante, de nombreux élus locaux se sentaient exclus des responsabilités, mais elle a tendance à s'arrêter à ce seul niveau. Le fait, pour les présidents des conseils régionaux et généraux ainsi que pour les maires des communes concernées, d'être membres de droit du conseil d'administration, rend obligatoire un cumul de charges qui s'ajoutent à leurs nombreuses responsabilités. Il n'est pas certain que cela donne une plus-value au fonctionnement du Parc.

PROPOSITION – XVII

Les établissements publics administratifs sont les organismes sans doute les mieux adaptés à une modification des structures de la gouvernance locale des Aires protégées. Ils accueillent déjà des membres non-issus des collectivités publiques dans leurs conseils d'administration. La création d'un collège de représentants des populations concernées, élus ou désignés en assemblée générale permettrait une présence citoyenne capable de communiquer et de restituer vers les résidents et les usagers les éléments d'activité de l'Aire protégée.

- **Les syndicats mixtes**

Depuis la loi du 3 février 1995, la gestion des Parcs Naturels Régionaux est obligatoirement assurée par un syndicat mixte qui regroupe des communes et intercommunalités, les départements et les régions concernés par le territoire du Parc ainsi que d'autres établissements publics.

Les Parcs Naturels Régionaux avaient été fortement voulus par des habitants qui, voyaient dans ce type d'organisation et pour la première fois, la possibilité de participer à la protection de leur région en véritables partenaires. Aujourd'hui, nous

sommes, souvent dans une logique où le citoyen ne sort pas de son rôle de spectateur face aux administrations et aux élus locaux chargés de la gestion du Parc.

Les syndicats mixtes, même ouverts élargis ne permettent à la société civile que de siéger avec voix consultative et en petit nombre. La récente loi votée pour répondre au problème du fonctionnement du Parc Naturel Régional de Camargue est emblématique à cet égard. Ce problème existe ailleurs, même s'il n'est pas autant médiatisé.

Des freins légaux s'opposent quelque-fois à la modification de structures. Lorsqu'un syndicat mixte ne comporte que des collectivités publiques, il bénéficie du fonds Compensatoire de TVA, le F C TVA, s'il décide de s'ouvrir à d'autres structures, il perd cet avantage. C'est une des raisons de la fermeture des syndicats mixtes des Parcs Naturels Régionaux à l'entrée de délégués autres que ceux de collectivités publiques.

PROPOSITION – XVIII

Pour conduire les changements nécessaires afin de donner aux Parcs Naturels Régionaux des structures ouvertes sur le grand public, une refonte de certains principes fiscaux des syndicats mixtes ouverts élargis, comme l'attribution du Fonds Compensatoire de TVA doivent être entrepris.

- **Les comités de pilotage**

Les comités de pilotage des Sites du réseau Natura 2000 sont les plus avancés dans une vision dynamique de la gestion de la diversité biologique. Leur principe d'organisation interne peut être aussi avancé dans le domaine de la démocratie participative.

PROPOSITION – XIX

La constitution des comités de pilotage des Sites du réseau Natura 2000 appartient au préfet. Après notification à la Commission européenne de l'inscription du périmètre d'une zone de protection spéciale, le préfet convoque les représentants des collectivités territoriales, membres du comité de pilotage, afin qu'ils désignent un responsable pour sa mise en œuvre. Si l'on veut aller dans le sens de la démocratie participative, le préfet doit rechercher le meilleur gestionnaire, qu'il soit collectivité territoriale, association ou groupe sous contrat avant l'approbation du document d'objectifs.

D. L'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale représente une recherche d'amélioration continue basée sur des objectifs associant les acteurs du territoire. La mise en place de critères d'évaluation n'a de sens que s'ils sont destinés à être validés par le plus grand nombre. Plusieurs thèmes peuvent être abordés, l'évaluation du plan de gestion, la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, l'accès à une bonne qualité de vie, la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et générations, le développement de modes de consommation et de production responsables, l'éducation à l'environnement et au développement durable ou la limitation de l'étalement urbain. Dans tous les cas de figure, il faut évaluer les attentes, connaître les pratiques existantes pour susciter les acteurs locaux, avant d'agir sur l'espace concerné.

E. Le financement des Aires protégées, le mécénat

Le financement des Aires protégées est essentiellement public, la recherche, d'autres sources de revenu, représente une opportunité non négligeable. Le retour sur investissement pourrait être développé entre les espaces protégés et les bénéficiaires de ces protections.

L'espace naturel représente 95% du territoire national, c'est un patrimoine exceptionnel par son importance et sa diversité. Les sites, les paysages, le littoral ou la montagne s'ajoutent aux nombreuses sollicitations historiques et architecturales de notre pays pour en faire la première destination touristique au monde. Le tourisme vert concerne aujourd'hui plusieurs dizaines de millions de personnes par an, en France, (30 millions de visites uniquement pour les sites acquis par le Conservatoire du Littoral).

Le développement de chartes du tourisme durable par les Parcs Naturels Régionaux, la sélection d'opérateurs de tourisme de qualité, la valorisation des atouts des espaces protégés, l'attraction pour l'agriculture pastorale, le besoin de se ressourcer dans la nature ou la recherche de la beauté des sites, sont des atouts qui rendent possible un échange financier entre les organismes gestionnaires et les entreprises utilisatrices des espaces.

PROPOSITION - XX

Le mécénat constitue également un creuset important encore trop peu utilisé en France, notamment en outre-mer. Pour générer un apport financier par le mécénat, il faut que le but ultime soit clair et facilement valorisé par le mécène. Une communication, grand public, basée sur les réalisations et les résultats obtenus dans les Aires protégées attirerait des bienfaiteurs, assurés d'intervenir utilement. L'exemple du partenariat entre la fondation EDF et les réserves Naturelles de France montre la richesse des projets réalisés depuis plus de 15 ans.

III – LES ORGANISMES NATIONAUX D’AIRES PROTEGEES

Plusieurs organisations nationales encadrent et soutiennent des catégories particulières d’Aires protégées. La diversité des Aires protégées a engendré une même diversité des organisations nationales. Les travaux, des différents partenaires, sont, à plus d’un titre, exemplaires, ils sont destinés à aider les implantations locales, à professionnaliser leurs actions, à mobiliser les énergies, à mutualiser les savoir-faire et à communiquer.

Qu’ils soient établissements publics, fédérations, associations ou fondations, les organismes nationaux se distinguent par les espaces qu’ils représentent. Les principaux d’entre eux sont, l’établissement public Parcs Nationaux de France, la fédération nationale des Parcs naturels Régionaux de France, l’Association Réserves Naturelles de France, le Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres, le Conservatoire d’Espaces Naturels de France, l’Office National des Forêts, le Muséum d’Histoire Naturelle, la fédération des conservatoires botaniques de France, l’Association Rivages de France, l’Agence des Aires marines protégées, l’Office National de la Chasse, la fédération française des chasseurs.

Des Associations nationales comme France Nature Environnement, la Ligue pour la protection des Oiseaux ou la fondation Nicolas Hulot réalisent sur le terrain un travail de premier plan où le bénévolat trouve toute sa plénitude. Ces organismes se déclinent localement, ils sont le creuset de l’encadrement d’une bonne gouvernance citoyenne car ils montrent régulièrement leur capacité à promouvoir les idées et les actions du futur.

Un effort de cohésion est à rechercher pour mobiliser, au niveau national, les énergies afin de développer un message global sur l’importance des Aires protégées de notre pays. Les nombreuses publications réalisées actuellement, sont parfaitement documentées, elles s’adressent le plus souvent à un public averti en reflétant les multiples études scientifiques en cours. Nous avons besoin maintenant, d’une médiatisation grand public, seule en mesure de valoriser, non pas le contenant, c’est-à-dire l’organisation administrative, mais le contenu, c’est-à-dire les raisons qui ont conduit à protéger ces espaces.

L’initiative du Comité français de l’UICN, l’Union Mondiale pour la Nature de réaliser chaque année une fête de la nature en mai, rassemblant tous les organismes nationaux d’Aires protégées ainsi que les grandes associations de protection de l’environnement, constitue une ouverture vers la médiatisation « grand public » devenue aujourd’hui, la clé de voûte de la demande de participation de nos concitoyens.

PROPOSITION – XXI

Pour mieux sensibiliser le citoyen à la nécessité et au développement de la protection de la nature en France, un effort de rationalité est souhaitable. Le rapprochement ou la fusion de certaines structures, comme la fédération des Parcs Naturels Régionaux de France, l'établissement public Parcs Nationaux de France, l'Association Réserves Naturelles de France et le Conservatoire d'Espaces Naturels de France ou par ailleurs, l'Office National de la Chasse et la fédération française des chasseurs, devrait être étudié. Les études prospectives, réalisées actuellement par l'ATEN, l'Atelier Technique des Espaces Naturels pour rassembler et mettre en réseau les principaux acteurs afin d'obtenir une nouvelle gouvernance des Aires protégées, s'engagent déjà dans cette voie.

PROPOSITION – XXII

Un message unique « Aires protégées de France » donnerait à notre maillage territorial la dimension capable d'inciter le citoyen à s'approprier pleinement son patrimoine naturel. La mise en commun des moyens de communication des organismes nationaux, quelle que soit sa forme, agence de la nature, groupement d'intérêt économique ou fédération nationale, répondrait à cette préoccupation majeure.

PROPOSITION – XXIII

Pour réaliser une médiatisation réussie, il serait nécessaire de doter la structure de communication des Aires protégées de moyens audiovisuels nationaux. Une chaîne de télévision dédiée, comme la Chaîne Parlementaire ou des émissions affectées à la valorisation sous toutes ses formes de ces espaces répondraient à ce besoin. Une série d'émissions de télévision présentant les initiatives locales basées sur la connaissance, la protection, la gestion ou la valorisation des milieux naturels, attirerait un large public. Cela donnerait aussi l'opportunité à de nombreuses personnes de valoriser leur action de terrain. Chaque émission, basée sur des séquences tournées localement, assorties de discussions ou propositions plus globales, pourrait déboucher sur un véritable journal des espaces naturels montrant le côté exemplaire de ces réalisations ou projets. Le téléspectateur pourrait ainsi être tenté de les décliner lui-même. Il s'agirait de promouvoir une écologie de proximité allant dans le sens de la démocratie participative.

IV – RAPPEL DES PROPOSITIONS

A. Propositions concernant les modes de création des Aires protégées

PROPOSITION – I

La création d'un Parc national ne se réalise que sur des espaces de faible population où les altérations dues aux activités économiques ne se sont pas montrées trop destructrices. Il est donc difficile d'envisager un développement continu de ce type de classement dans un pays aussi industrialisé que le nôtre. Aussi, pour pouvoir créer de nouveaux Parcs Nationaux, en dehors des zones montagneuses de la mer ou des forêts tropicales, il faut concilier une volonté politique nationale à une acceptation locale effective. La recherche d'un accord, entre les différents intérêts manifestés par les populations locales concernées et le projet de classement en Parc National, doit donc intervenir avant tout projet de protection du territoire.

PROPOSITION – II

La notion de Parc National en mer existe déjà avec Port-Cros, même si ce classement concerne le territoire de l'île au sens strict ainsi que 600 mètres de pourtour en mer. Un ajout des surfaces maritimes avoisinantes, jusqu'à la côte, serait un complément tout à fait logique. L'idée de créer un nouveau concept de Parc Naturel Marin non réellement autonome, différent de celui des Parcs Nationaux peut paraître hors de propos. Nous risquons de voir se constituer une notion de sous-protection par rapport aux Parcs Nationaux. L'Agence des Aires Marines protégées est chargée du suivi des Aires marines protégées, des Parcs Nationaux, des Réserves, des arrêtés de biotope, des sites Natura 2000 et des domaines du Conservatoire du Littoral ayant une partie maritime ainsi que des Parcs Naturels Marins. Elle risque de se trouver en charge du suivi d'un trop grand nombre de conseils de gestions, ce qui peut nuire à l'efficacité de l'ensemble. Il serait préférable de s'inspirer du Parc National de Port-Cros pour créer des Parcs Nationaux sur les littoraux englobant des espaces maritimes.

PROPOSITION – III

Au cours de l'étude de réalisation de la charte constitutive ou lors de la révision d'une charte d'un Parc Naturel Régional, un ou des conseils municipaux peuvent refuser d'adhérer au projet qui leur est proposé. Dans la mesure où la commune est la collectivité de base, seule compétente en la matière. Le Parc Naturel Régional issu de cette

concertation peut se révéler être un damier sans cohérence territoriale. Il faudrait donc donner la possibilité d'inclure des communes qui ne veulent pas adhérer au projet de Parc Naturel Régional, s'il existe une majorité qualifiée des autres partenaires pour cette demande. Cette possibilité devant être exceptionnelle, lorsque l'Etat juge que l'absence d'une ou plusieurs communes peut être préjudiciable à la cohérence de l'ensemble.

PROPOSITION – IV

Afin d'alléger l'élaboration des chartes des Parcs Naturels Régionaux et affermir leur ancrage territorial, pour une bonne gouvernance, une recherche du principe de simplicité s'impose. L'obligation pour le Parc de se glisser entre les différents schémas locaux, schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme (PLU) ou autres, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi que les projets qui se superposent, alourdi une procédure déjà très complexe. Ne pouvant restreindre ces prises de contact, les équipes techniques chargées d'élaborer les chartes doivent négocier en permanence, les relations statutaires entre le syndicat mixte et les EPCI. Il serait donc préférable de doter les Parcs Naturels Régionaux de compétences juridiques et fiscales identiques à celle d'un EPCI, afin qu'ils s'imposent comme projets structurants plutôt que d'agir en sous-produits d'autres regroupements communaux. Cette évolution devant s'accompagner de la mise en cohérence des schémas locaux avec la charte, PLU, SCOT et autres, établis ensemble pour une durée identique.

PROPOSITION – V

Les Parcs Naturels Régionaux et les Pays sont deux structures similaires qui mobilisent les mêmes lignes budgétaires sur des projets analogues. Les deux organismes se définissent comme des outils de prospective, avec, pour les Parcs, une donnée environnementale prépondérante. Les Pays, de leur côté ont développé une culture de concertation avec la société civile plus approfondie pour le développement économique. En cas de recoupement territorial, une fusion de ces deux organismes supprimerait des superpositions inutiles. A l'instar de ce que la loi sur les Parcs Nationaux a prévu, il pourrait être créé une combinaison de zones cœur pour les Parcs et de zones d'adhésion pour les Pays. La lisibilité de ces organisations de terroir y gagnerait largement.

PROPOSITION – VI

Les trois catégories de Réserves Naturelles diffèrent uniquement de par l'autorité responsable de leur classement. Il s'agit de territoires assujettis d'une protection forte, qui s'assimile à celle des cœurs des Parcs

Nationaux. L'abandon, dans les textes législatifs de la création de réserves volontaires simplifie la compréhension de ce système de protection, toutefois, il subsiste une particularité avec les Réserves Naturelles créées en Corse, une assimilation aux règles communes serait souhaitable. Par ailleurs, une attention particulière doit être développée pour les « oubliées d'outre-mer ». Ces Réserves Naturelles comptent parmi les plus riches en biodiversité, notamment les zones côtières et maritimes. Ce sont des territoires isolés qui ont du mal à mobiliser des moyens et où les sites Natura 2000 ne s'appliquent pas.

PROPOSITION - VII

Les espèces d'intérêt communautaire priment sur les notions d'espaces de protection, mais elles ne se développent que là où elles trouvent un habitat sécurisé et surtout une nourriture abondante. Il peut être illusoire de délimiter avec précision des sites de protection dans la mesure où le volet concernant les espèces s'adresse à tout le territoire. La conservation de la biodiversité passe par une conception biologique, la notion de territorialité comme support évolue en fonction des besoins momentanés des espèces. L'essence même des engagements Natura 2000, ce sont des mesures de sauvegarde de la faune et la flore. Il serait donc souvent, possible de s'engager sur des méthodes de gestion de grandes surfaces, sans délimitation précise de zonages. Il s'agit d'une approche dynamique de la préservation des espaces naturels qui rompt avec une tradition de protection figée de nos territoires.

PROPOSITION – VIII

La diversité du dispositif français de création d'Aires protégées ne favorise pas son intégration au sein des politiques sectorielles de l'aménagement du territoire. La recherche d'une meilleure cohérence entre les politiques publiques pourrait inciter l'Etat à harmoniser tous ces systèmes. Pour les acteurs de la protection de la nature, comme pour les citoyens, le type de protection importe peu, seule la finalité compte. La synergie et la complémentarité entre toutes les Aires protégées, impose donc une recherche de simplification ou d'harmonisation propre à fonder les conditions favorables à leur intégration dans les choix stratégiques d'aménagement du territoire.

B. Propositions concernant les niveaux de protection des sols

PROPOSITION – IX

L'importance du souci de protection des espaces maritimes n'est plus à démontrer, mais il doit s'imposer aux différents lobbys concernés. L'absence d'une réglementation propre mais l'application, en superposition, des règles sectorielles risque de brouiller la vision que l'on peut avoir de cette protection. L'Agence des Aires Marines Protégées constitue une avancée significative, du fait de l'importance du domaine maritime français à travers le monde. Toutefois, il est possible que ces interdépendances limitent gravement ses possibilités d'action locales. C'est pourquoi, l'application de règles nationales capables de s'imposer aux réglementations sectorielles pourrait valoriser d'avantage ces protections.

PROPOSITION – X

Pour intéresser le citoyen à la notion de protection de la nature, il est nécessaire de lui proposer une situation claire où il peut s'assurer de la réalité comme de la durabilité de cette protection. Si les Parcs Nationaux répondent à cette préoccupation, les Parcs Naturels Régionaux peuvent faire douter, quand des infrastructures lourdes, locales ou nationales sont projetées ou réalisées sur le territoire du Parc. Une gestion plus élitiste des Parcs Naturels Régionaux répondrait à ce souci. Dans certains Parcs, où la spéculation foncière est importante, un classement au titre de la loi de 1930, a été réalisé pour les sites les plus fragiles. Les Parcs Naturels Régionaux pourraient donc prévoir de classer les sites les plus sensibles de leur territoire en créant ainsi des cœurs de Parc comme pour les Parcs Nationaux. Cette pratique, serait un atout supplémentaire pour la crédibilité de ces structures contractuelles.

PROPOSITION – XI

Afin de mieux pérenniser la création d'un Parc Naturel Régional, plusieurs aménagements de la réglementation, lors de l'élaboration de la charte, seraient souhaitables. S'il faut garder la libre adhésion des communes, il pourrait être utile d'en limiter la sortie à une majorité qualifiée. La charte est établie pour 12 ans, mais l'intérêt du Parc est de perdurer, les règles établies localement pourraient donc se perpétuer au-delà de cette période. La dotation globale de fonctionnement, pour les communes adhérentes aux Parcs Naturels Régionaux, pourrait être aménagée en s'inspirant de ce qui existe pour les Parcs Nationaux. Lors de la définition d'un nouveau périmètre d'étude, à partir d'un Parc Naturel Régional existant, le patrimoine du Parc pourrait être globalisé car déjà connu, pour mieux se concentrer sur l'examen de son extension.

PROPOSITION – XII

L'inscription par la Commission européenne des Sites Natura 2000 participe à la formation du réseau écologique européen. Cet enjeu est mal connu dans notre pays, ce qui gêne l'application de ce principe de protection de la faune et de la flore nationale. Le fait, que ces procédures ne soient pas appliquées dans les départements et territoires d'outre-mer, constitue un manque à combler. Un effort d'explication, sur les notions contractuelles de la protection de ces habitats, en symbiose avec les activités humaines et non pas contre elles, serait propice à une mise en place plus rapide de documents d'objectifs.

PROPOSITION – XIII

Le but ultime des différents systèmes de protection appliqués sur le territoire national, est la sauvegarde des sols concernés. Une refonte des types de réglementations, en recherchant les complémentarités et en limitant leur nombre, permettrait une meilleure lisibilité. Le classement répertorié à partir de l'initiateur de la protection, l'international, le national, le régional ou le local, pourrait être une première base de raisonnement. Le principe de simplification appliqué aux multiples outils réglementaires mis à la disposition des agents territoriaux, serait le moteur d'une réforme salubre.

C. Propositions concernant l'implication citoyenne dans les organismes de gestion

PROPOSITION – XIV

Lors de la création d'une Aire protégée, Le préfet concerné doit organiser la concertation. Ce travail, une fois réalisé, n'a que peu de suite, la participation de la société civile se réduit bien souvent à une peau de chagrin. Cette concertation devrait donc devenir la préfiguration de la participation citoyenne de l'Aire protégée, après création. Pour inciter les populations locales concernées à la gestion de leur propre territoire, sans porter atteinte au principe de l'égalité des citoyens, le regroupement en Association d'habitants ou d'usagers, dédiée à l'Aire protégée, pourrait devenir la règle. L'obligation pour les élus locaux ou les membres de chambres consulaires, de se rassembler pour gérer une Aire protégée, peut également être imposée à la population concernée, le préfet étant le garant du bon déroulement de cette opération.

PROPOSITION – XV

La constitution de l'organe d'étude et de mise en place d'une Aire protégée, est établie à partir de la concertation préalable. Ce peut être, selon le cas, un Groupement d'Intérêt Public, un Syndicat Mixte d'Etude, un Comité de Pilotage, une Association ou un Etablissement Public...

C'est à ce niveau que l'on doit prévoir la composition de l'organisme de gestion à venir. La désignation ou l'élection de citoyens issus de la population civile concernée, non représentés dans le collège des élus locaux ou des chambres consulaires, peut donc se réaliser en assemblée générale constitutive, sous le contrôle administratif du préfet. En créant des catégories de délégués avec voix délibératives ou voix consultatives, dans les syndicats mixtes, comme c'est le cas aujourd'hui, partant du principe que seuls les financeurs, Etat, Régions, Départements ou Communes peuvent délibérer, c'est oublier que le financeur de base est le citoyen par ses impôts et taxes. Nous devons donc initier une nouvelle méthode de gestion des Aires protégées en partant du fait que chaque membre doit avoir les mêmes droits de vote, quelque-soit l'origine de sa délégation.

PROPOSITION – XVI

L'ouverture vers le grand public suppose d'être attractif, c'est la condition première à toute idée de participation citoyenne, pour gérer les Aires protégées. Les structures dotées d'équipes techniques capables de conduire des débats publics devraient être soumises à une obligation d'organisation régulière, comme une assemblée générale retraçant les réalisations passées et les projets à venir. Ce débat pouvant être ludique, réalisé avec des partenaires locaux et largement ouvert. A l'instar de ce qui existe pour les comités de pilotage des sites Natura 2000, une période de trois ans pourrait être appliquée. Chaque réunion publique permettrait d'élire les délégués du comité de gestion pour cette même période, que ce soit à partir des collectivités locales, des associations concernées, du public présent ou des chambres consulaires. Les délégués ayant tous les mêmes droits et devoirs, sans qu'il n'y ait de préséance pour l'élection des membres du bureau, président compris. Il s'agit d'une remise en cause fondamentale de notre système actuel, qui pourrait être conduite sous contrôle préfectoral, c'est un chemin à explorer pour bâtir une nouvelle démocratie participative.

PROPOSITION – XVII

Les établissements publics administratifs sont les organismes sans doute les mieux adaptés à une modification des structures de la gouvernance locale des Aires protégées. Ils accueillent déjà des membres non-issus des collectivités publiques dans leurs conseils d'administration. La création d'un collège de représentants des populations concernées, élus ou désignés en assemblée générale permettrait une présence citoyenne capable de communiquer et de restituer vers les résidents et les usagers les éléments d'activité de l'Aire protégée.

PROPOSITION – XVIII

Pour conduire les changements nécessaires afin de donner aux Parcs Naturels Régionaux des structures ouvertes sur le grand public, une refonte de certains principes fiscaux des syndicats mixtes ouverts élargis, comme l'attribution du Fonds Compensatoire de TVA doivent être entrepris.

PROPOSITION – XIX

La constitution des comités de pilotage des Sites du réseau Natura 2000 appartient au préfet. Après notification à la Commission européenne de l'inscription du périmètre d'une zone de protection spéciale, le préfet convoque les représentants des collectivités territoriales, membres du comité de pilotage, afin qu'ils désignent un responsable pour sa mise en œuvre. Si l'on veut aller dans le sens de la démocratie participative, le préfet doit rechercher le meilleur gestionnaire, qu'il soit collectivité territoriale, association ou groupe sous contrat avant l'approbation du document d'objectifs.

PROPOSITION - XX

Le mécénat constitue également un creuset important encore trop peu utilisé en France, notamment en outre-mer. Pour générer un apport financier par le mécénat, il faut que le but ultime soit clair et facilement valorisé par le mécène. Une communication, grand public, basée sur les réalisations et les résultats obtenus dans les Aires protégées attirerait des bienfaiteurs, assurés d'intervenir utilement. L'exemple du partenariat entre la fondation EDF et les réserves Naturelles de France montre la richesse des projets réalisés depuis plus de 15 ans.

D. Propositions concernant les organismes nationaux d'Aires protégées

PROPOSITION – XXI

Pour mieux sensibiliser le citoyen à la nécessité et au développement de la protection de la nature en France, un effort de rationalité est souhaitable. Le rapprochement ou la fusion de certaines structures, comme la fédération des Parcs Naturels Régionaux de France, l'établissement public Parcs Nationaux de France, l'Association Réserves Naturelles de France et le Conservatoire d'Espaces Naturels de France ou par ailleurs, l'Office National de la Chasse et la fédération française des chasseurs, devrait être étudié. Les études prospectives, réalisées actuellement par l'ATEN, l'Atelier Technique des Espaces Naturels pour

rassembler et mettre en réseau les principaux acteurs afin d'obtenir une nouvelle gouvernance des Aires protégées, s'engagent déjà dans cette voie.

PROPOSITION – XXII

Un message unique « Aires protégées de France » donnerait à notre maillage territorial la dimension capable d'inciter le citoyen à s'approprier pleinement son patrimoine naturel. La mise en commun des moyens de communication des organismes nationaux, quelle que soit sa forme, agence de la nature, groupement d'intérêt économique ou fédération nationale, répondrait à cette préoccupation majeure.

PROPOSITION – XXIII

Pour réaliser une médiatisation réussie, il serait nécessaire de doter la structure de communication des Aires protégées de moyens audiovisuels nationaux. Une chaîne de télévision dédiée, comme la Chaîne Parlementaire ou des émissions affectées à la valorisation sous toutes ses formes de ces espaces répondraient à ce besoin. Une série d'émissions de télévision présentant les initiatives locales basées sur la connaissance, la protection, la gestion ou la valorisation des milieux naturels, attirerait un large public. Cela donnerait aussi l'opportunité à de nombreuses personnes de valoriser leur action de terrain. Chaque émission, basée sur des séquences tournées localement, assorties de discussions ou propositions plus globales, pourrait déboucher sur un véritable journal des espaces naturels montrant le côté exemplaire de ces réalisations ou projets. Le téléspectateur pourrait ainsi être tenté de les décliner lui-même. Il s'agirait de promouvoir une écologie de proximité allant dans le sens de la démocratie participative.

V – CONCLUSION

L'étude et les propositions de ce rapport d'intervention donnent un aperçu de la complexité et de l'ampleur de la protection de la nature dans notre pays. La diversité des modes de création, des types de protection, l'implication citoyenne et la gestion des organismes nationaux sont envisagés en prenant comme base une vision prospective. Les 23 propositions ci-dessus, donnent une image de la démocratie locale, complétant la décentralisation qui est déjà largement appliquée dans ce domaine.

Une mise en place, pour la gouvernance locale des Aires protégées, de tout ou partie de ces mesures, permettrait de réaliser en grandeur nature une expérimentation de démocratie participative dans notre pays. L'enjeu des Aires protégées en France n'est pas stratégique, il est pour autant très sensible car nos

concitoyens sont majoritairement concernés par la préservation de leurs espaces naturels.

La biodiversité représente le bien commun, une gouvernance partagée donnerait à l'ensemble de la communauté nationale un projet fédérateur sans impact négatif sur nos institutions ou notre économie. L'accès à une écologie de proximité, dans un pays comme le nôtre où les sites, les paysages et la biodiversité sont aussi exceptionnels, mérite bien une remise en cause des fondamentaux juridiques locaux.

L'exemple de réussites de gouvernances locales, en dehors de nos frontières reste à étudier, il constitue un élément important de choix et de rapprochements pour la constitution de réseaux ou d'échanges internationaux.

VI – LES PREMIERES PERSONNES RENCONTREES

- **Christian BARTHOD** Sous-directeur des espaces naturels, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire
- **Agnès BOULARD** Sous-directrice de la fédération des Parcs Naturels Régionaux de France
- **Christian BRODHAG** Délégué interministériel au Développement Durable
- **Grazia BORRINI-FEYERABEND** Administrateur, Parcs Nationaux de France
- **François LETOURNEUX** Président du Comité français de l'UICN
- **Nathalie VICQ-THEPOT** Responsable du service territoire et éco-responsabilité auprès du Délégué au Développement Durable
- **Michel TERRASSON** Maire-adjoint du Mesnil Saint Denis
- **François ROCHE** Vice-président de l'Association de Sauvegarde de Cernay-la-Ville et de ses environs
- **François VEIL** Professeur de génie-mécanique
- **Yves DOUTRIAUX** Conseiller d'Etat
- **Guillaume SAINTENY** Directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

- **Bruno JULIEN-LAFERRIERE** Président Directeur Général de la banque Transatlantique
- **Louis de ROHAN-CHABOT** Président d'Honneur du Conseil International de la Chasse
- **Charles-Henri de PONCHALON** Président de la Fédération Nationale des Chasseurs
- **Jean-Gilbert MICHAUD** Ingénieur Géologue Mines et Carrières
- **Jean-Noël ROY** Réalisateur de Télévision
- **Serge LEFEVRE** Réseau Parrainage PRO-BTP
- **Jean-Jacques BLANCHON** Responsable de la biodiversité, de l'agriculture, des régions et territoires, Fondation Nicolas HULOT
- **Jean-Marie PETIT** Directeur de Parcs Nationaux de France
- **Christian SCHWOEHRER** Président de Réserves Naturelles de France
- **Béatrice JULIEN LA BRUYÈRE** Paysagiste conseiller, Maison départementale de l'habitat de l'Essonne
- **François DEGAS** Banquier
- **Gildas CHENY** Chargé de la révision de la charte du Parc Naturel Régional de la Haute Vallée de Chevreuse
- **Bernard MERCIER** Commissaire aux comptes
- **Jean-Louis JOSEPH** Président de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France
- **Jean-Louis THOMAS** Directeur de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France
- **Yves VERILHAC** Directeur de l'Atelier Technique des Espaces Naturels
- **Jean-François BRIAND** Architecte urbaniste
- **Hélène VESTUR** Conseillère d'Etat
- **Emmanuel LOPEZ** Directeur du Conservatoire du littoral
- **Yves DARCOURT LEZAT, Etienne BERTRAND, Jean-**

Marie RADTKOWSKY, Raymond CARIOU, de l'Association Parce Que Saint-Rémy le vaut bien

- **Michel METAIS Directeur Général de la Ligue pour la Protection des Oiseaux**
- **Henri JAFFEUX Chargé de mission biodiversité-Aires protégées à la cellule biodiversité Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire**
- **Catherine BERSANI inspecteur général de l'Equipement, collègue espaces protégés, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire**
- **Catherine TISSOT-COLLE Directeur environnement groupe ERAMET**
- **Dominique FRANCHOT Directeur des Ressources**
- **Humaines groupe ERAMET**
- **Henry FERAL Maire de Puycelsi Ancien Préfet**
- **Emmanuel MICHAU Directeur du Développement Durable, Office National des Forêts**

VII – ANNEXE

La lettre de mission :

*La Secrétaire d'Etat
chargée de l'Ecologie*

Paris, le 9 janvier 2008

Réf. : PV-MS/228/2007

Monsieur Dominique JULIEN-LA-BRUYERE
Vice-Président de France Ecologie
Fondateur du Parc Naturel de Chevreuse
38, place de l'Alouette
78720 CERNAY-LA-VILLE

Monsieur le Vice-président,

Dans le cadre de la mise en œuvre des décisions du Grenelle de l'Environnement, je souhaite vous confier une mission d'étude sur la gouvernance locale des aires protégées et des espaces dédiés à la conservation de la biodiversité.

Je souhaite que vous examiniez en particulier, à partir des exemples de gestion des parcs nationaux, des parcs naturels marins et des sites Natura 2000, comment les nouvelles dispositions relatives à la participation des partenaires locaux, notamment celles inscrites dans la loi du 16 avril 2006 pour ce qui concerne les parcs nationaux et les parcs naturels marins, et dans la loi du 23 février 2005 pour ce qui concerne les sites Natura 2000, permettent un engagement citoyen plus actif dans la protection et la valorisation de ces espaces.

Votre approche devra également prendre en compte les réserves naturelles, les espaces du Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres, les sites classés au titre de la loi de 1930 et les espaces remarquables du littoral délimités en application de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, pour lesquels l'enjeu de l'association des élus locaux se pose actuellement en matière de gouvernance en des termes différents.

Vous prendrez en compte l'ensemble des processus permettant l'association des élus locaux, des associations non gouvernementales agréées au titre de la protection de la nature, des socioprofessionnels, voire de l'ensemble des citoyens. Vous examinerez notamment à cet effet les pratiques et expérimentations innovantes de certains parcs

naturels régionaux, visant la participation du grand public, en appréciant le rapport coût-avantages des procédures déjà testées.

Si vous estimez souhaitable et possible, pour tout ou partie des aires protégées mentionnées précédemment, d'aller plus loin que ne le prévoient les textes actuellement en vigueur, vous préciserez les raisons et les conditions dans lesquelles un engagement pérenne et renforcé des élus locaux, des associations non gouvernementales agréées au titre de la protection de la nature, des socioprofessionnels, voire de l'ensemble des citoyens dans la gouvernance de ces espaces naturels pourrait être développé.

Vous pourrez inclure dans votre analyse certains exemples pris en dehors de nos frontières, prioritairement en Europe et en Amérique du Nord, en vous inspirant notamment des idées et suggestions développées au sein des groupes de travail internationaux de l'UICN. A ce titre vous prendrez notamment contact avec Madame Grazia BORRINI-FEYERABEND, administratrice de l'établissement public Parcs nationaux de France.

Vous adopterez une démarche comparative, entre les différentes catégories d'espaces naturels et les différents types de gouvernance et d'engagement des élus locaux, des associations non gouvernementales agréées au titre de la protection de la nature, des socioprofessionnels, voire de l'ensemble des citoyens.

Les conclusions de votre étude pourront alimenter les propositions du volet gouvernance de la stratégie nationale sur les aires protégées, que le Grenelle de l'Environnement a acté, ainsi que certains points relatifs à la concertation et à la participation dans le cadre du chantier national sur la trame verte et bleue.

Vous présenterez un rapport intermédiaire en mars, afin que certains éléments puissent, le cas échéant, être incorporés dans la Loi Grenelle II au printemps 2008. Le rapport final sera présenté début septembre 2008.

Un bureau sera mis à votre disposition au cabinet de la Secrétaire d'Etat à l'Ecologie. Aucune rémunération n'est prévue dans le cadre de cette mission ; en revanche, vous pourrez bénéficier du remboursement des frais de déplacements effectués dans le cadre de cette mission selon les règles administratives en vigueur. Si vous en faites la demande, un(e) stagiaire pourrait être mis à votre disposition pour quelques mois.

Votre correspondant à la Direction de la Nature et des Paysages du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables sera Christian BARTHOD, Sous-directeur des espaces naturels.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET