

**Intégration de Natura 2000 dans les politiques territoriales :
exemple de la gestion contractuelle des pelouses sèches
remarquables du Parc Naturel Régional du Massif des Bauges
(Savoie)**

ARTICLE DE LA COMMUNICATION ORALE

Titre :

Intégration de Natura 2000 dans les politiques territoriales : exemple de la gestion contractuelle des pelouses sèches remarquables du Parc Naturel Régional du Massif des Bauges (Savoie)

Auteur(s) et Organisme(s) :

Philippe Mestelan, chargé de Natura 2000 et de la gestion des milieux naturels, Parc Naturel Régional du Massif des Bauges (Savoie, Haute Savoie)

Carole Toutain, chargée de la mise en œuvre du plan de gestion des espaces naturels et du patrimoine, Syndicat Intercommunal du Plateau de la Leysse (Savoie)

Article :

Introduction

Appartenant à la région Rhône-Alpes, le massif des Bauges est à cheval sur les deux départements de la Savoie (73) et de la Haute-Savoie (74). Il appartient à la chaîne des massifs calcaires des Préalpes du Nord. Il est bordé par les massifs des Bornes-Aravis, de la Chartreuse et du Beaufortain. Il est de plus bordé par les deux plus grands lacs français : les lacs du Bourget et d'Annecy.

Le massif est fréquenté par la population des quatre villes « portes » du massif (Chambéry, Aix-les-Bains, Annecy, Albertville) ainsi que l'agglomération lyonnaise et grenobloise. Beaucoup moins connu et médiatisé auprès du grand public que les massifs où se développent les grandes stations de ski, le massif des Bauges reste un territoire très bien préservé au patrimoine naturel et culturel riche, ce qui a justifié son classement en Parc Naturel Régional. Créé en décembre 1995, le Parc naturel régional du Massif des Bauges regroupe 58 communes sur 81000 ha.

A travers l'exemple de la gestion contractuelle des pelouses sèches remarquables, nous allons montrer en quoi Natura 2000 a contribué aux projets du territoire du massif des Bauges et particulièrement du Plateau de la Leysse, secteur savoyard de moyenne montagne du PNR du Massif des Bauges à forte dominante rurale. Il regroupe 6 communes constituées en Syndicat Intercommunal (SIPL). Région traditionnelle d'élevage laitier et allaitant, les communes accueillent de nouveaux habitants du bassin chambérien, qui recherchent un cadre de vie privilégié. Les enjeux de gestion de l'espace sont forts et visent à concilier des attentes variées : maintien et adaptation des exploitations agricoles, développement du tourisme de proximité, préservation des paysages et de la biodiversité ou encore gestion des risques naturels.

Nous présenterons d'abord le processus de mise en place de Natura 2000 dans le PNR, puis nous verrons pourquoi les communes du Plateau de la Leysse ont choisi de mobiliser Natura 2000 sur leur territoire. Nous illustrerons enfin concrètement comment les actions Natura 2000 se mettent en place dans le plateau de la Leysse.

La mise en place des sites Natura 2000 dans le PNR du Massif des Bauges : une action pertinente au regard des enjeux du territoire et des axes de la Charte

Le Parc naturel régional du massif des Bauges est un outil de développement local et durable basé sur la préservation et la valorisation des patrimoines du territoire. Ses actions sont définies par une Charte d'une durée de 10 ans, actuellement en cours de révision, à laquelle les communes adhèrent. Le PNR n'impose aucune réglementation spécifique sur les milieux naturels. Le Comité Syndical du Parc naturel régional du Massif des Bauges s'est positionné de façon positive sur le dossier Natura 2000 dès sa création. Il s'est placé en véritable partenaire de l'Etat en faisant des propositions de sites tout en assurant l'animation et la concertation au côté de l'Etat. la délibération du Bureau du Parc du 24 juin 1996 souligne expressément que « le Parc se positionne en tant que partenaire institutionnel et scientifique de l'Etat pour la mise en œuvre de ce dossier. Il est le médiateur des collectivités qu'il représente et des usagers du Massif. ».

Le territoire du Massif des Bauges représente un carrefour biogéographique abritant de nombreuses espèces et habitats inscrits dans les annexes des directives Habitats et Oiseaux. Parallèlement, certaines activités doivent être maintenues ou encouragées sur le massif pour assurer le développement du territoire et faire face aux difficultés économiques. Certains paysages susceptibles d'intégrer le réseau Natura 2000 ont, par ailleurs, été forgés par les activités humaines et nécessite un entretien.

22% du territoire est classé Natura 2000 (7 sites) répartis sur 40 communes du PNR. La rédaction des documents d'objectifs a été menée sur 3 sites par le PNR et sur 4 sites par les conservatoires du patrimoine naturel de la Savoie (CPNS) et de Haute Savoie (ASTERS).

Les propositions de sites Natura 2000 reposent sur la présence de milieux naturels et d'espèces d'intérêt communautaire. Les inventaires naturalistes des ZNIEFF (Zone Naturel d'Intérêt Ecologique Floristique et Faunistique), et des zones protégées (Réserves, biotopes protégés) ont servi de base aux premières propositions de site. Par la suite ces propositions ont été affinées en fonction des nouveaux inventaires naturalistes menés notamment par le Parc naturel régional du Massif des Bauges, l'ONF et les associations naturalistes. L'inventaire systématique de la végétation du Parc réalisé en partenariat avec le Conservatoire Botanique National Alpin a largement contribué à une connaissance fine de la localisation des milieux naturels et des espèces d'intérêt communautaire dans les Bauges.

Les milieux naturels d'intérêt communautaire présents dans le massif des Bauges sont de type :

prairies et pelouses d'altitude,
pelouses sèches,
marais, tourbières et prairies humides,
forêts alluviales,
forêts de ravin,
forêts montagnardes et subalpines,
falaises, éboulis, dalles rocheuses.

Quant aux espèces d'intérêt communautaire, il s'agit :

- d'oiseaux (15 espèces)
- de mammifères (3 espèces)
- de poissons (3 espèces)
- de batraciens (2 espèces)
- de libellules (2 espèces)
- de coléoptères (3 espèces)
- de papillons (2 espèces)
- de mousses (1 espèce)
- de plantes à fleur (4 espèces)

Le Massif des Bauges répond bien à l'enjeu de Natura 2000 visant à concilier exigences environnementales et exigences économiques. Bien que Natura 2000 ne concerne que certaines espèces d'oiseaux et certains habitats naturels, le dispositif Natura 2000 permet de mettre en œuvre de nombreux axes de la Charte visant :

à protéger, gérer et mettre en valeur des espaces naturels préservés ou à caractéristiques biogéographiques intéressantes (Articles 2 à 4)

à mieux prendre en compte l'Environnement lors des Aménagements. (Articles 5 à 5C)

à desservir la forêt dans le respect du milieu naturel (Art. 27)

à améliorer la valorisation locale de la ressource dans le cadre d'une exploitation respectueuse du milieu forestier (Art. 28)

La pertinence de l'intervention du Parc dans la mise en œuvre des sites Natura 2000 est, par conséquent, incontestable. La mise en place du réseau Natura 2000 dans le massif des Bauges concourt à atteindre les objectifs du PNR. Elle permet de préserver les richesses naturelles du massif tout en tenant compte des activités humaines en privilégiant les moyens contractuels plutôt que réglementaires, et place résolument le massif des Bauges dans un réseau d'espace protégé européen, qualifiant ainsi le patrimoine naturel du PNR (label). Outre la préservation et la valorisation du patrimoine naturel, ces deux dispositifs contribuent à gérer la tension entre préservation et développement et privilégient une concertation permanente. Il s'agit en particulier d'organiser la concertation entre les partenaires utilisateurs d'espaces communs et créer les conditions d'un partage équilibré de l'espace entre tous les acteurs. Par ailleurs, ils visent la même échelle d'intervention, intercommunale et régionale ce qui permet une forte cohérence entre Natura 2000 et les autres actions de mise en valeur du patrimoine du Parc.

Le projet de Charte du PNR du Massif des Bauges, actuellement en cours de révision, s'appuie largement sur ces analyses pour aborder la question de la gestion des patrimoines naturels. Le rapport d'orientation stratégique de la charte, qui sera soumis à enquête publique en 2006, inscrit le réseau Natura 2000 comme « Cœur de nature du Parc à préserver par des mesures réglementaires ou contractuelles de gestion, garantissant la pérennité des éléments patrimoniaux qui en font leur valeur. Cette gestion s'appuie sur des activités agricoles et forestières respectueuses de l'environnement, fondement traditionnel de l'économie du massif des Bauges(...). Il fait l'objet de travaux de recherche scientifique et d'expérimentation de modes de gestion qui ont vocation à être transférés vers les autres espaces naturels majeurs ».

La mise en place de Natura 2000 mobilise de nombreux partenaires techniques : association de protection de la nature (inventaires naturalistes), Conservatoire Botanique National de Gap Charance (cartes de végétation), ONF, CRPF, Chambres d'agriculture (diagnostics économiques, gestion) et communes (concertation, projet territorial), Fédération Départementale de Chasse (gestion).

On verra à travers l'exemple de la gestion du site « pelouses, forêts sèches et habitats rocheux du rebord méridional du Massif des Bauges » comment Natura 2000 contribue concrètement au projet du territoire.

Natura 2000 : un outil adapté et complémentaire pour la mise en œuvre du plan de gestion des espaces naturels et du patrimoine du Plateau de la Leysse

Les communes du plateau de la Leysse connaissent l'évolution désormais classique des petites communes rurales de montagne. L'entretien de l'espace non urbanisé, autrefois assuré par de nombreux agriculteurs, est aujourd'hui de plus en plus difficile du fait du déclin de la vie rurale : des pâtures inexploitées se ferment par enrichissement, des chemins ne sont plus entretenus et se détériorent, les cours d'eau voient leurs berges de plus en plus boisées créer embâcles et glissements de terrains. De plus, proche de l'agglomération chambérienne, le Plateau de la Leysse connaît une fréquentation de proximité et de loisirs importante.

Devant la variété des problèmes à traiter et étant donné l'importance des coûts envisagés, le SIPL avec l'assistance technique du Parc naturel régional du Massif des Bauges a élaboré un « Plan de gestion de l'espace et du patrimoine du Plateau de la Leysse », dans le cadre de la politique « Plan Locaux de Gestion de l'Espace » (PLGE) de la Région Rhône Alpes. Des groupes de réflexion au niveau communal composés de tous les acteurs locaux ont participé à sa construction. Sa mise en œuvre initiée depuis septembre 2002 est programmée jusqu'en septembre 2007 et mobilise de nombreux partenaires techniques et financiers (Région Rhône Alpes, Conseil Général de la Savoie, Agence de l'Eau, Etat, Europe, PNR du Massif des Bauges, Chambre d'Agriculture de la Savoie, Centre Régional de la Propriété Forestière).

Le plan de gestion s'articule autour de trois axes de travail, dans lesquels Natura 2000 s'insère :

1. Maintenir un paysage ouvert et un cadre de vie de qualité : Des chantiers de débroussaillage et des conventions de gestion avec les agriculteurs sont réalisés, ainsi que l'amélioration d'accès agricoles et de points d'eau afin de favoriser le maintien d'un espace ouvert et entretenu. Les prairies sèches riches en orchidées (désignées au titre de Natura 2000) et les zones humides remarquables bénéficient d'attention particulière au regard des enjeux de préservation de la

biodiversité. 3 types de contrats d'entretien des paysages et de la biodiversité ont été élaborés (gestion extensive des prairies, gestion concertée des pelouses sèches, gestion concertée des zones humides).

2. Conserver un espace vivant et dynamique pour une gestion durable du territoire : Des actions de soutien au renouvellement du tissu agricole, d'animation foncière et de dynamisation des filières de production sont réalisées, en collaboration avec les partenaires institutionnels du monde agricole. Le projet de valorisation de la forêt privée s'appuie sur l'information des propriétaires et sur la conduite d'opérations pilotes. La mise en valeur du réseau de sites naturels ou culturels et de sentiers (création du GR de Pays "Tour du Plateau de la Leysse") vise à affirmer l'identité du Plateau, tout en l'intégrant au réseau plus vaste des sentiers du Massif des Bauges. La création d'un sentier de découverte Natura 2000 concourt à atteindre ces objectifs.

3. Impliquer les acteurs locaux, les habitants et sensibiliser les générations futures : Au-delà des aspects opérationnels, la communication vers le grand public est une composante déterminante à la fois dans l'adhésion des habitants à cette démarche, mais aussi dans l'éducation des générations futures. Natura 2000 permet d'aborder la problématique « biodiversité » dans les outils de communication et valorise la notion de réseau de site naturel.

Natura 2000 fait donc partie intégrante du plan local de gestion de l'espace. Le PNR a joué un rôle important dans ce résultat, car il était à la fois chargé d'élaborer le projet du Syndicat

Intercommunal du Plateau de la Leysse et impliqué au côté de l'Etat dans la mise en place de Natura 2000 sur son territoire. C'est lors des études préalables du PLGE en 2000, que le PNR a identifié des pelouses sèches remarquables. Les élus du Syndicat Intercommunal ont accepté le principe d'une intégration de ces pelouses au réseau Natura 2000. Le PNR a alors proposé en 2001 à l'Etat une extension du site Natura 2000 S14 « rebord méridional du massif des Bauges », afin d'intégrer 120 ha de pelouses sèches d'intérêt prioritaire sur le plateau de la Leysse (Remarque : Cette extension de site a permis aussi de négocier une réduction du périmètre au niveau d'une commune en Combe de Savoie en raison d'opposition très vive des viticulteurs).

La volonté des élus locaux de mobiliser la procédure Natura 2000 sur le Plateau de la Leysse a été motivée par le fait que Natura 2000 :

est un dispositif adapté aux enjeux de gestion spécifiques des pelouses sèches remarquables et mobilise des compétences techniques du réseau Natura 2000, privilégie une gestion contractuelle qui s'accorde bien avec le projet intercommunal et apporte une garantie de pérennité de gestion dans le temps, permet de mobiliser des dispositifs financiers et contractuels de l'Europe et de l'Etat et apporte une valeur européenne au patrimoine du Plateau de la Leysse.

Un partenariat spécifique entre le SIPL et le PNR a été établi pour la réalisation des travaux sur les secteurs concernés à la fois par le zonage Natura 2000 et le zonage du PLGE. Ces opérations de débroussaillage font l'objet d'une animation et d'un financement spécifique afin de garantir la réussite du projet, car les pelouses classées Natura 2000 revêtent une forte valeur patrimoniale et sont situées dans des secteurs d'exploitation agricole très difficiles.

Le SIPL est chargé de la consultation et du choix des entreprises en accord avec le Parc, notamment sur les cahiers des charges à respecter. Il assure la maîtrise d'ouvrage des chantiers de débroussaillage, le suivi des chantiers ainsi que la réception des travaux, en lien avec les agriculteurs et le Parc et s'assure de l'accord des propriétaires.

Le Parc assure l'instruction du dossier de financement Natura 2000 auprès de la DDAF de la Savoie. Il apporte un appui technique sur le suivi des chantiers, la réception des travaux et la phase de contractualisation avec les agriculteurs, notamment la définition des cahiers des charges d'entretien spécifique au contrat Natura 2000. Il veille à ce que les opérations de débroussaillage soient nécessairement suivies par une contractualisation d'entretien.

Gestion contractuelle des pelouses sèches Natura 2000 dans le territoire du plateau de la Leysse
Le site Natura 2000 « pelouses, forêts sèches et habitats rocheux du rebord méridional du Massif des Bauges » concerne une surface de 1170 ha désigné au titre de la directive Habitat et Oiseaux. 250 ha de pelouses sèches riches en orchidées (Code Habitat 6210 - prioritaire) sont concernées, dont 120 ha situés sur le plateau de la Leysse (32 pelouses de 4 ha en moyenne). Le PNR est opérateur du site et le document d'objectifs a été approuvé en 2004.

Les pelouses sèches sont des formations végétales à dominante herbacée, plus ou moins embroussaillées. Ces milieux se développent sur des sols calcaires peu épais, très ensoleillés (exposition sud), pauvres en éléments nutritifs, et situés sur des pentes fortes. Elles constituent de

véritables réservoirs de biodiversité, avec une richesse importante en espèces végétales et animales. Que ce soit à travers le cortège des orchidées (Ophrys, Orchis, Céphalanthères) ou de certains insectes (criquets, sauterelles, cigales, papillons) qui leur sont associées, les pelouses sèches hébergent incontestablement des "vedettes" des espèces rares ou menacées du massif des Bauges.

Issues généralement de déforestations anciennes et entretenues par le pâturage ou servant pour la viticulture, les pelouses sèches sont actuellement en voie de régression suite à l'abandon de ces pratiques. La préservation des pelouses sèches à l'échelle du site dépend essentiellement de leur prise en compte dans les activités agricoles. Toutefois le contexte agricole actuel ne permet plus dans certains cas d'entretenir les pelouses, elles ont alors perdu leur vocation agricole. Des mesures de gestion « conservatoire » sur les pelouses abritant une biodiversité exceptionnelle doivent être mises en place.

Les objectifs de gestion « pelouses sèches » définis dans le Docob sont les suivants :

Redonner une vocation agricole aux pelouses sèches ou la soutenir

Assurer une gestion conservatoire des pelouses sèches sans vocation agricole

Améliorer les connaissances sur la biodiversité et le fonctionnement des pelouses sèches en lien avec les pratiques agricoles

Sensibiliser aux enjeux de préservation des pelouses sèches

Cette gestion contractuelle s'appuie sur une phase d'animation et d'élaboration d'un projet de gestion, une phase de restauration des pelouses sèches si nécessaire et une phase d'entretien et de suivi des parcelles.

La gestion « conservatoire » est confiée au Conservatoire du Patrimoine Naturel de la Savoie, qui a en charge d'assurer la maîtrise foncière (achat ou convention d'usage) et la gestion des pelouses. Le contrat Natura 2000 (MEDD) permet de financer les travaux de restauration et d'entretien des milieux, conformément à une notice de gestion élaborée préalablement. Le suivi de la gestion est également assuré par le CPNS. Cette action porte sur 4 sites en Combe de Savoie et 1 site du plateau de la Leysse sur lequel un sentier de découverte des pelouses sèches Natura 2000 est en cours de réalisation.

La gestion « agricole » est coordonnée par le PNR. Différents dispositifs d'intervention sont utilisés sur le Plateau de la Leysse : ils font appel soit :

à la mise en œuvre du plan de gestion des espaces naturels et du patrimoine du Plateau de la Leysse (animé par le Syndicat Intercommunal du Plateau de Leysse). Le contrat de gestion est conclu entre l'agriculteur et le SIPL. Le suivi et le contrôle de la gestion sont assurés par une commission de contrôle du SIPL (élus, agriculteurs, techniciens).

aux dispositifs Etat CTE et CAD (animé par la chambre d'agriculture). Le contrat de gestion est conclu entre l'agriculteur et l'Etat. Le suivi de la gestion est assuré par le PNR, mais le contrôle est de la responsabilité de l'Etat.

Le contrat agroenvironnement s'appuie sur un cahier des charges unique conformément à la mesure 1903a40 du référentiel régional des MAE. Selon le dispositif mobilisé, la rémunération du contrat et les modalités de contrôle sont différents. Un accompagnement technique (notice de gestion, indicateur de gestion, conseil, formation) est assuré par le PNR et la Chambre d'Agriculture, qui mobilisent des compétences du réseau Natura 2000.

Selon le contexte, des actions préalables à la contractualisation sont entreprises : sensibilisation des acteurs, animation foncière, travaux de restauration. L'objectif de ces travaux est à la fois de limiter la fermeture des paysages et à la fois de préserver la flore remarquable des pelouses sèches en redonnant une vocation agricole aux parcelles concernées, afin d'assurer la pérennité de l'entretien des milieux naturels indispensable à leur bonne conservation.

Les travaux préalables à la contractualisation mobilisent des crédits Etat (Natura 2000), Région Rhône Alpes (PLGE) et Conseil Général (FDEN). L'animation nécessaire pour élaborer et suivre les contrats mobilise des crédits Etat (Natura 2000) et Life (Life Nature et Territoire en région Rhône Alpes).

Le bilan de la gestion contractuelle des pelouses sèches avec les agriculteurs du Plateau de la Leysse et le Conservatoire du Patrimoine Naturel de la Savoie est positif puisque 70% des objectifs de contractualisation ont été atteints depuis 2002. 20 ha de pelouses ont été restaurés, 2 points d'eau ont été aménagés (et 2 en cours) et 22 pelouses (environ 70ha) sont actuellement contractualisées. 1 CTE et 4 CAD ont pu être signés intégrant les pelouses Natura 2000 et des

surfaces prioritaires du plan de gestion. Ils concernent des agriculteurs « professionnels », qui ont bénéficié de cette procédure en tant que dossier prioritaire Natura 2000. 16 contrats avec le SIPL ont été engagés au près d'agriculteurs souvent double actifs.

La phase de sensibilisation et d'animation va désormais laisser place à une phase de suivi et d'accompagnement des contrats, afin notamment de mieux prendre en compte les pelouses sèches dans les itinéraires techniques des exploitations agricoles. Une évaluation de la gestion des pelouses (biodiversité, conduite des troupeaux, coût, dispositif administratif) devra être effectuée dès 2007 pour prévoir la suite de la gestion à mettre en œuvre. Elle s'accompagnera d'une communication adaptée envers les différents acteurs concernés par ces actions.

Conclusion

La mise en place de Natura 2000 dans le PNR du Massif des Bauges s'est appuyé sur les enjeux de gestion des milieux naturels et sur les dynamiques de développement territoriales portées par les élus. Natura 2000 est un outil qui a amélioré la préservation et la valorisation de la biodiversité. L'implication des collectivités locales et notamment des communes au côté de l'Etat dans ce dispositif est indispensable pour sa bonne application sur le terrain.

La valeur ajoutée de Natura 2000 se mesure d'abord en terme financier mais également au niveau du travail d'animation que le dispositif exige. En outre, ce projet joue un rôle d'expérimentation important, qui permet le transfert de nouvelle méthode ou regard sur la nature sur l'ensemble du territoire : c'est un des points essentiels de ce dispositif. Enfin l'appartenance à un réseau de site européen, fondement de Natura 2000, apporte également une plus value importante en terme d'image et de référentiels techniques.

La mise en place de Natura 2000 a nécessité un important investissement du Parc, notamment un effort conséquent pour la promotion de Natura 2000 afin de mettre en confiance les acteurs locaux vis à vis de ce dispositif toujours marqué par une mauvaise image. La conciliation reste difficile entre enjeux économiques et environnementaux et nécessite d'innover dans les relations entre acteurs locaux.

La complémentarité de Natura 2000 avec les autres dispositifs de valorisation du patrimoine reste cependant difficile à appréhender et une impression de superposition entre des actions visant les mêmes objectifs domine. La complexité et la volatilité des dispositifs des Mesures Agro Environnementales est un frein important pour rendre crédible cette politique. Ce sont ces difficultés qui ont motivé le PNR a participé au projet Life Nature et Territoire en Région Rhône Alpes, porté par l'ONF, qui vise à mieux insérer Natura 2000 dans les dynamiques territoriales.

Référence bibliographiques principales :

2004, Eureval C3E, Rapport d'évaluation de la 1^{ère} charte du PNR du Massif des Bauges (1995-2005), La mise en place des sites Natura 2000 sur le territoire du Parc, PNR Massif des Bauges

1995, PNR Massif des Bauges, Charte du PNR du massif des Bauges, 1995-2005, document principal

2005, PNR Massif des Bauges, Avant Projet Définitif de la Charte du PNR du Massif des Bauges, 2007-2017, rapport d'orientation stratégique.

2004, Document d'Objectifs Natura 2000, site S14 FR8201775 « forêt, pelouses, forêts sèches et habitats rocheux du rebord méridional du massif des Bauges », 2004-2010

2001, Plan de gestion de l'espace et du patrimoine du Plateau de la Leysse, rapport de synthèse, Syndicat Intercommunal du Plateau de la Leysse