

**Evaluation économique et institutionnelle
du programme Natura 2000 en France**

ARTICLE DE LA COMMUNICATION ORALE

Evaluation économique et institutionnelle du programme

Natura 2000 en France

Auteur(s) et Organisme(s) :

Bruno Maresca, Guy Poquet, Martial Ranvier (CREDOC), Anne-Lise Ughetto (BIOTOPE), Ghislain Dubois, Judith Raoul-Duval (TEC), Philippe Templé, Françoise Bénévise (AREAR).

Etude réalisée pour le Ministère de l'Ecologie et du développement durable
Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale

L'évaluation économique et institutionnelle du dispositif Natura 2000, réalisée par une équipe réunissant le CREDOC, BIOTOPE, TEC et AREAR, repose sur trois sites : les marais de l'Erdre (Loire-Atlantique), la vallée du Lison (Franche-Comté), les prairies alluviales de l'Oise (Picardie). Ces trois sites ont été sélectionnés par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable en fonction de trois critères : une taille inférieure à 6 000 hectares, un document d'objectifs finalisé et la mise en œuvre de contrats Natura 2000 et/ou de contrats d'agriculture durable. Sans être représentatifs de l'ensemble du réseau Natura 2000, les sites retenus offrent trois contextes qui ont permis d'analyser des réalités concrètes et de tester des méthodologies. Le travail réalisé comporte quatre aspects :

1. **une évaluation institutionnelle** sur les trois sites permet d'analyser le fonctionnement du programme Natura 2000, à la fois du point de vue de son efficacité et du point de vue de sa cohérence, tant interne qu'externe.
2. **une évaluation économique** jette les bases d'une confrontation entre les coûts de réalisation du programme et ses impacts socio-économiques.
3. **une analyse conjointe** sur le site des marais de l'Erdre révèle les préférences des habitants et la valeur qu'ils attribuent au programme.
4. **des scénarios prospectifs** à l'horizon 2020 permettent d'anticiper l'avenir de Natura 2000 en termes d'engagements financiers, de ressources humaines à mobiliser et d'encadrement institutionnel.

Les trois sites étudiés

Le site des marais de l'Erdre s'étend sur 2500 hectares de zones humides situées de part et d'autre de la partie navigable de la rivière Erdre, entre les communes de La Chapelle-sur-Erdre (rive droite) et de Carquefou (rive gauche) en aval, et de Nort-sur-Erdre en amont. Le site se compose de marais et d'un ensemble de petites zones humides, situées dans les bas fonds de vallons le long de l'Erdre.

Le site de la Vallée du Lison appartient à la région naturelle dite des premiers plateaux du massif jurassien. Il occupe l'extrémité sud du département du Doubs. Il comprend la totalité de la vallée du Lison, de l'amont de sa résurgence à Nans-sous-Sainte-Anne jusqu'à sa confluence avec la Loue sur le ban communal de Châtilлон-sur-Lison, ainsi que la totalité de ses affluents. D'une surface d'environ 3 039 hectares, ce site s'étend principalement sur le Doubs (1% du site se trouve dans le Jura) et concerne, à des degrés très divers, 14 communes (12 dans le Doubs, 2 dans le Jura).

Le site de la moyenne vallée de l'Oise (5929 hectares) est un site interdépartemental situé entre la Fère en amont (Aisne) et Thourotte en aval (Oise). Il réunit deux périmètres : une zone de protection spéciale (ZPS) de 5 626 hectares issue de la "directive Oiseaux" et une zone spéciale de conservation (ZSC) de 2 952 hectares issue de la "directive Habitats". Six cantons regroupant 20 communes de l'Oise et 19 communes de l'Aisne sont concernés par ce site. Certaines communes ne sont concernées que par l'un des deux périmètres, alors que d'autres le sont par les deux périmètres.

L'évaluation économique et institutionnelle

Alors que les trois sites possèdent une superficie très semblable, ils s'opposent par leurs caractéristiques tant naturelles qu'humaines. Contrairement à la vallée du Lison, zone rurale peu peuplée, marquée par l'importance des zones boisées, les marais de l'Erdre se situent dans la zone d'influence immédiate d'une grande agglomération en croissance démographique sensible. La moyenne vallée de l'Oise, plus peuplée que les marais de l'Erdre, a quant à elle conservé une zone agricole et forestière importante.

Les problématiques de la conservation de la biodiversité se posent donc de façon très spécifique dans chacun des cas :

- Vallée du Lison : la priorité va à des objectifs de qualité environnementale (qualité de l'eau, démarche qualité dans la gestion de la forêt, préservation de l'ouverture des espaces, promotion d'activités compatibles avec la conservation de la nature) ;
- Moyenne vallée de l'Oise : sont privilégiées la protection contre les risques d'inondation, l'adaptation des pratiques culturelles des agriculteurs, la recherche de compatibilité entre projets d'aménagements et conservation de la nature ;
- Marais de l'Erdre : c'est l'amélioration de la qualité de l'eau nécessaire à la qualité des habitats et aux activités humaines qui est recherchée, ainsi que la régulation des effets de la pression urbaine en veillant à la compatibilité entre le développement des activités de loisirs et la conservation des espaces.

On retrouve dans chacun de ces sites le problème de la compatibilité de la conservation de l'environnement et du développement des activités. Toutefois, le poids qui lui est donné semble diminuer avec l'importance de la population et le niveau des activités humaines. Le volume des sommes prévues dans les DOCOB traduit en partie cette observation. On passe de 2,4 millions d'euros dans la moyenne vallée de l'Oise et de 3,5 millions d'euros environ dans les sites ruraux de la vallée du Lison à près de 9 millions d'euros dans les marais de l'Erdre. Dans ce dernier cas, une part importante des dépenses programmées concerne la lutte contre les espèces envahissantes qui a un objectif environnemental, mais qui répond également aux besoins des activités de pêche et de chasse. Il en est de même pour le maintien de la qualité de l'eau.

L'étude menée sur les trois sites permet de dégager quelques conclusions d'ordre général.

Des avancées liées à la mise en œuvre du programme Natura 2000

Ce programme, par les difficultés qu'il a fallu surmonter et les débats auxquels il a donné lieu, a permis d'avancer dans deux directions :

- Au plan juridique, la réglementation nationale, issue de la loi de la protection de la nature de 1976, prend désormais en compte les milieux des espèces protégées. **En France, la protection de la nature se calque donc aujourd'hui sur l'esprit de Natura 2000.**

- Au plan scientifique, le programme Natura 2000 a permis d'étudier de nouvelles espèces dont on ignorait quasiment tout (par exemple certaines chauves-souris ou certaines espèces aquatiques comme les moules d'eau douces). De nombreux territoires peu prospectés et peu connus des naturalistes ont fait l'objet de recherches. **Le programme Natura 2000 participe donc à l'amélioration des connaissances naturalistes au niveau national.** A cette occasion, **il a révélé un déficit de compétences dans certains domaines** et l'impossibilité de réaliser les inventaires en phytosociologie et entomologie par exemple.

Il faut souligner aussi l'importance du réseau que constitue l'ensemble des structures d'animation des différents sites. Le rapport "*LIFE pour Natura 2000, 10 ans d'applications du règlement*" établi en 2003 pour la Commission européenne retient l'effet réseau comme un des facteurs déterminants du succès du programme. **La mise en réseau des animateurs de sites Natura 2000 facilite la diffusion des expériences et contribue au maintien, voire au développement d'un tissu associatif qualifié.** En France, un réseau analogue existe, animé par le Ministère de l'écologie et du développement durable. Il constitue un bon instrument pour mettre en œuvre cette politique et, au-delà, pour diffuser des idées et des méthodes concernant la conservation de l'environnement.

Des programmes pertinents, mais difficiles à mettre en œuvre

- Les partenaires interrogées au cours de l'étude font état de leur satisfaction à l'égard du travail accompli. **Les réunions de comités de pilotage et de groupes de travail ont permis d'arriver à des compromis entre les "impératifs scientifiques, socio-professionnels et politiques".** Ils participent à une prise de conscience collective concernant la protection de la biodiversité sur les territoires.
- Mais au delà de ce constat positif, l'analyse institutionnelle sur les trois sites pointe des difficultés réelles dans la mise en œuvre de la directive Habitats. Sur le site de la vallée du Lison, le DOCOB a été élaboré entre 1998 et 2003 et coûté 106 22 € ; sur le site de la vallée de l'Oise il a été élaboré de 1998 à 2001, coûté 348 500 € et n'est pas encore approuvé ; sur le site des marais de l'Erdre, il a été élaboré entre 1996 et 2003 et coûté 108 500 €. D'une manière générale, **on peut estimer que les longs délais qui ont été nécessaires pour établir les DOCOB traduisent un dysfonctionnement du processus.** La démarche suivie en France repose sur le volontariat des acteurs locaux et le recours à la voie contractuelle pour la mise en œuvre des programmes d'action. Dans les trois sites, les premières discussions ont buté sur la définition de leurs périmètres. Pouvait-on traiter cette question sans actualiser les connaissances nécessaires et sans proposer une première série d'actions ? Le déblocage de la situation dans les années 2002/2003 a permis, moyennant le renouvellement des équipes d'animation, d'aboutir à l'adoption d'un DOCOB dans chaque site. Ce constat rejoint celui qui est réalisé au niveau national.
- Du point de vue des critères classiques d'évaluation des politiques publiques, **les programmes d'actions sont pertinents.** Les programmes retenus correspondent aux objectifs de Natura 2000. Par contre, on ne peut en dire autant pour ce qui est de la cohérence, de l'efficacité, de l'efficacéité et de l'effectivité. Les problèmes de cohérence se posent principalement à l'égard des autres politiques publiques : contradiction entre certaines aides à l'agriculture et les objectifs environnementaux, difficultés de concilier les politiques environnementales, y compris la politique de l'eau, et les politiques de développement économique. Notamment, la pression des acteurs économiques peut conduire à réduire des périmètres et à rendre plus difficile le maintien de la biodiversité.
- La mise en œuvre récente des programmes d'actions, la lourdeur des procédures, l'insuffisance des moyens financiers ne permettent pas d'avoir un avis définitif sur les critères de l'efficacité, de l'efficacéité et de l'effectivité. **Ce qui reste le plus problématique**

réside dans le scepticisme induit par l'insuffisance des financements et la lourdeur des procédures nécessaires pour les obtenir. Au terme des premières années de mise en œuvre, peu d'actions ont ainsi été engagées. On retrouve là un problème récurrent, celui de la difficulté de monter des projets et de trouver les financements correspondants. En particulier, les équipes d'opérateurs ne sont pas toutes dimensionnées de manière optimale.

Les enveloppes financières que les travaux d'élaboration des DOCOB ont permis d'estimer sont très variables : 8,8 millions d'euros dans les marais de l'Erdre, 3,5 millions d'euros dans la vallée du Lison, 2,4 millions d'euros dans la moyenne vallée de l'Oise, soit au moins 0,9 million d'euros par site et par an. Si l'on se fonde sur les chiffres des trois sites étudiés, il serait nécessaire de disposer annuellement d'environ 300 millions d'euros pour les sites dont les DOCOB sont validés.

Au plan national, quelques chiffres sont éloquentes : sur les 1226 sites transmis au titre de la directive "Habitats faune flore", 854 documents d'objectifs ont été recensés. Seuls 357 documents d'objectifs sont considérés comme achevés, leur comité de pilotage les ayant validés après une période d'élaboration de 2,5 années en moyenne.

A titre de référence, les crédits Natura 2 000 inscrits au budget du MEDD en 2005 étaient de 22 millions d'euros en crédits de paiement (action 4 du MEDD), dont 11 millions d'euros pour le financement de 1 000 contrats Natura 2000. A ces crédits, il convient d'ajouter ceux de la commission européenne, des autres ministères (agriculture et pêche notamment) et de différents organismes comme les Agences de l'eau ou les Conseils généraux pour la maîtrise foncière par exemple.

Or le nombre de contrats signés en France est plutôt modeste :

- un peu plus de 200 depuis 2002, dont 142 contrats –et avenants- Natura 2000 en 2004 ;
- depuis 2003, 14% des 1 684 Contrats Agriculture Durable (CAD) signés sont situés sur des sites Natura 2000 et 80% du montant de ces contrats sont dédiés à Natura 2000, soit 44 millions d'euros.

Les impacts économiques sont encore faibles

A l'évidence les aspects institutionnels et économiques du programme Natura 2000 sont étroitement liés. Les motivations des acteurs ne sont pas uniquement économiques. L'intérêt pour la protection de la nature est réel, même s'il est tempéré par des propos d'ordre financier. Mais des lourdeurs administratives importantes poussent les acteurs à rechercher d'autres formes d'action : certaines communes ont ainsi procédé à des aménagements qui auraient pu être inclus dans Natura 2000, ont adopté une démarche individuelle ou tout simplement délaissé les objectifs environnementaux. Des risques d'incohérence globale peuvent alors apparaître.

Cependant, il y a un écart très net entre le niveau des objectifs inscrits dans le DOCOB, qu'on peut estimer maximal, et les moyens susceptibles d'être mobilisés au niveau des sites. Cet écart et problématique pour le bon maintien des habitats d'intérêt communautaire. A cela s'ajoute la lenteur de la mise en application des programmes d'action qui est mal vécue. Cinq contrats Natura 2000 ont été signés dans la vallée du Lison pour un montant de 34 000 euros, trois l'ont été dans la moyenne vallée de l'Oise pour un montant de 35 000 euros, deux dans les marais de l'Erdre pour un montant de 75 000 euros. D'autres contrats Natura 2000 sont en cours de préparation, mais les montants attendus sont faibles, de l'ordre de quelques milliers d'euros. Ces chiffres illustrent la lenteur de la montée en puissance dans la mise en œuvre des programmes d'actions.

Du point de vue de l'impact économique du programme Natura 2000 plusieurs points sont à souligner.

- La modestie des opérations engagées a pour conséquence **un impact économique direct faible**.
- Le programme étant encore en phase de démarrage, ses effets économiques ne sont pas encore manifestes. En particulier, les transformations des conditions environnementales, source de valorisation des territoires, ne peuvent s'être déjà fait sentir, même si, çà ou là, on peut déceler des indices positifs, comme la création d'associations pour l'observation de la nature.
- **Les changements d'orientation des politiques publiques ont eu des effets négatifs.** Les travaux d'inventaires ont permis de soutenir l'activité de certaines associations et même de créer des emplois, quelquefois par le biais du dispositif nouveaux services - nouveaux emplois (emplois-jeunes). Mais l'arrêt de ce dispositif a conduit bon nombre d'associations à licencier les personnes recrutées.
- Comme c'est souvent le cas à propos des projets d'infrastructures et de la conservation de l'environnement, l'existence d'un site Natura 2000 peut conduire à modifier les projets. Le projet de modification de la RN 178 (marais de l'Erdre) a ainsi fait l'objet d'un examen complémentaire pour étudier un nouveau tracé qui éviterait le site. En termes strictement économiques, l'impact est négatif du fait des retards et des surcoûts entraînés.

La production d'information sur les effets socio-économiques du programme Natura 2000 est insuffisante

L'évaluation, notamment dans sa dimension socio-économique, nécessite une information détaillée. Or la collecte des données nécessaires pour la réaliser peut présenter de grandes difficultés et ce pour plusieurs raisons.

Sur l'analyse du coût de réalisation du programme, plusieurs points sont à souligner.

- Le périmètre d'un site ne correspondant généralement pas à un découpage administratif, l'information doit être collectée de façon spécifique.
- Certains financements Natura 2000 sont attribués comme des compléments dépendant d'autres actions : pour les CAD, la part Natura 2000 doit être isolée, ce qui doit être fait dossier par dossier.
- Les communes mènent des actions dans le cadre de Natura 2000, mais la détermination de leur montant n'est possible qu'indirectement, à partir d'une exploitation des données comptables.
- En règle générale, les systèmes d'informations des financeurs ne permettent pas d'identifier les crédits site par site ou action par action.
- Enfin évaluer Natura 2000, c'est en isoler les effets propres au sein d'un ensemble d'actions dont l'application combinée rend complexe leur évaluation, tant au plan de l'environnement qu'à celui de l'économie.

Quant aux retombées socio-économiques du programme, elles restent encore modestes. La relative faiblesse des moyens engagés n'a pas justifié une notable création d'emplois supplémentaires. L'impact sur le prix du foncier reste incertain. Quant au "label Natura 2000", l'idée en est récurrente et bien accueillie par les défenseurs du développement d'un tourisme vert, qui souhaitent que Natura 2000 favorise un tourisme "organisé" et non pas "subi" pour limiter pressions sur les milieux et conflits d'usage.

En outre, un des effets les plus immédiatement marquant du programme Natura 2000 réside dans la capacité de certains groupes à l'utiliser pour se mobiliser contre des projets d'aménagement ou

d'équipement, voire à s'en servir comme monnaie d'échange dans leur négociation avec les autorités administratives. Cela est significatif d'une certaine appropriation du programme par les habitants, même si des progrès substantiels restent à faire dans ce domaine.

De l'analyse institutionnelle et économique, deux pistes se dégagent pour approfondir une réflexion ultérieure :

1. Il convient de trouver les moyens de surmonter les inconvénients de la lourdeur du système mis en place. Cette lourdeur semble devoir être imputée à la démarche contractuelle adoptée. La recherche d'un consensus au cours de débats très longs et parfois difficiles est-elle globalement la mieux adaptée ? Ne faudrait-il pas recourir à d'autres démarches dans certains cas ? La voie réglementaire est-elle une solution qu'il faudrait davantage appliquer ? A quelles conditions ?
2. Compte tenu de la complexité des situations locales, il conviendrait de préciser le contenu type d'un diagnostic socio-économique et les conditions dans lesquelles il pourrait être établi. Une telle approche faciliterait les futures évaluations. L'étude peut suggérer des compléments à intégrer au logiciel de l'ATEN pour évaluer les DOCOB.

L'évaluation par la population

En mettant en œuvre la technique de "l'analyse conjointe", on a cherché à répondre à un certain nombre de questions sur la résonance du programme Natura 2000 au sein de la société locale. Cette approche a pour but de révéler les préférences des individus concernant la protection des sites et de mesurer la valeur qu'ils attribuent à ce programme.

Cette méthode qui repose sur la réalisation d'une enquête auprès d'un échantillon de bénéficiaires potentiels du programme Natura 2000 a été appliquée au site des marais de l'Erdre.

1. Les populations des communes riveraines sont peu informées du programme Natura 2000

Le premier enseignement marquant de l'enquête est le faible degré d'information de la population des communes riveraines sur l'existence de ce programme. **Si le sigle est évocateur pour 54% des habitants, moins de 10% ont une idée précise de ce qu'il recouvre.** De même, les habitants ne savent pas toujours dire si le site est actuellement protégé ou non. Ces éléments battent en brèche l'idée selon laquelle Natura 2000 serait aujourd'hui largement connu. En dépit des messages d'information régulièrement diffusés par le ministère de l'écologie et du développement durable en direction des animateurs du programme et des acteurs impliqués dans sa réalisation, Natura 2000 est peu connu des jeunes et des adultes actifs, en dehors du très petit nombre de ceux dont l'activité a un lien avec le site. Le programme d'action en faveur de la biodiversité est surtout connu des personnes âgées, des agriculteurs, des chasseurs et, dans une moindre mesure, des pêcheurs et des promeneurs qui vont dans les marais.

Au vu des trois sites étudiés, on peut se demander si cette méconnaissance n'est pas le cas le plus courant – dans la mesure où la population n'est pas impliquée dans la réalisation du programme –. On peut penser aussi que cette situation résulte de la configuration particulière du site des marais de l'Erdre. En effet, les marais sont un milieu naturel très peu accessible. Ce qui explique que 19% seulement des habitants déclarent bien connaître les marais, et 14% seulement les fréquenter souvent. C'est le manque d'informations sur le site et sur ses accès qui, au sein de la société locale, entretient un très faible niveau de connaissance sur les enjeux de la protection de ces zones humides. On constate que la population a une vision plus paysagère qu'écologique des marais.

Or, c'est en fonction du degré de connaissance qu'elle a de cet espace naturel que la population locale évalue l'utilité et l'urgence de sa protection. S'il existe une aussi grande différence entre l'importance donnée, d'un côté, à l'entretien des berges de la rivière et, de l'autre, le peu d'intérêt porté à l'entretien des prairies humides, c'est que la perception de l'urgence de la protection en est totalement différente. Vis-à-vis de l'Erdre dont les rives sont fréquentées par la très grande majorité des habitants, la société locale a une conscience aiguë de la dégradation de la qualité de l'eau et, dans une moindre mesure, de la menace des espèces envahissantes. En revanche, le fait que les espaces intérieurs aux marais sont perçus comme relevant d'intérêts privés, peut expliquer à lui seul l'importance très relative accordée à l'entretien des prairies, mais aussi à la protection des tourbières.

II. Les objectifs de protection de la biodiversité emportent une large adhésion

Néanmoins, **les habitants des communes riveraines des marais de l'Erdre affichent une adhésion résolue aux objectifs de protection de la biodiversité** et plus des deux tiers sont favorables à l'idée d'une contribution financière annuelle des ménages pour accroître sensiblement le niveau de réalisation des objectifs du programme de protection en cours. **Pour atteindre un niveau élevé de réalisation des objectifs, la majorité des habitants interrogés (50%) accepte de contribuer jusqu'à 53 € par an pendant les six années de la durée du programme.** En admettant que les 22 000 ménages des communes riveraines aient à payer une taxe locale pour abonder le budget de Natura 2000, il suffirait de fixer son montant à 36 € pour couvrir les dépenses permettant d'atteindre les objectifs affichés dans le DOCOB. A ce niveau de contribution, les résultats de l'analyse conjointe indiquent que **66% de la population serait acquise, au moins sur le principe, à cette contribution.** Par ailleurs, le détail du consentement à payer pour chacun des grands objectifs du programme indique que **c'est pour la protection des espèces que la valorisation est le plus élevée**, les habitants étant disposés à payer 4 € de plus par an pour ajouter une espèce supplémentaire aux objectifs du programme de protection.

III. Le programme Natura 2000 doit développer l'information auprès des populations des communes riveraines des sites

Il faut, toutefois, se garder d'aller trop loin dans les conclusions que l'on peut tirer de ces évaluations monétaires. Tout d'abord, il faut relativiser le sens à donner à ce consentement à payer : il se révèle élevé mais se situe à un niveau comparable à celui établi par d'autres études. De plus, le consentement à payer n'est pas une mesure de la valeur attribuée au site compte tenu de sa richesse écologique : il est plutôt une évaluation de la valeur reconnue au programme de protection dans son ensemble et, dans le détail, à ses différents objectifs.

Ensuite, les conclusions que le gestionnaire du programme doit retenir de ces résultats doivent être prudentes : **le fait que la population accepte majoritairement d'arbitrer entre les objectifs de protection à atteindre en fonction du montant d'une contribution financière, ne signifie aucunement qu'elle trouverait légitime que les financements nationaux soient remplacés par des financements locaux.** En revanche, le gestionnaire doit retenir l'idée que les priorités qui mobilisent le plus la population locale, priorités sur lesquelles il lui semble le plus utile de concentrer l'argent public, ne sont pas exactement celles qu'ont retenues les partenaires du programme au moment de l'élaboration du DOCOB.

Sans qu'il faille en déduire que le programme est inadapté, une conclusion s'impose à la lecture de l'ensemble des résultats de cette enquête : **le premier effort que doit développer aujourd'hui le programme Natura 2000 est celui de l'information dans les communes directement concernées par la protection des sites.**

Enfin, le regard porté par la population sur le développement du programme confirme le constat le plus problématique, connu de tous les acteurs impliqués dans la réalisation de Natura 2000 en France : **le niveau de financement actuel et les objectifs atteints à ce jour sont très éloignés du niveau d'attentes projeté par le grand public.**

Des scénarios prospectifs à l'horizon 2020

Trois scénarios à l'horizon 2020 ont été élaborés pour deux sites - la vallée du Lison et les marais de l'Erdre - avec une méthode déclinant plusieurs phases : analyse des facteurs d'évolution, élaboration des trames de trois scénarios nationaux, déclinaison de ces scénarios au plan local. Cette méthode a permis de prendre en compte les divers facteurs internationaux, européens, nationaux et locaux qui influent sur l'avenir du réseau Natura 2000.

Un premier scénario, le "**scénario tendancier**", prolonge le va-et-vient actuel, entre libéralisation partielle de l'économie et résistance à cette libéralisation. Dans le deuxième scénario, "**affaiblissement de l'Europe et décentralisation de la protection de la nature**", l'affaiblissement de la construction européenne a comme corollaire un renforcement des collectivités locales. Dans le troisième scénario "**Europe et nature**", on anticipe un renforcement des compétences de l'Union européenne dans le domaine de la protection de la nature.

Au terme de cet exercice prospectif, il est possible de tirer des enseignements pour la pérennité du réseau Natura 2000 en France.

1. La situation actuelle de Natura 2000 est périlleuse

Pour plusieurs raisons, cette situation ne semble pas optimale.

1. Le réseau semble sous la menace -plus ou moins réelle et à plus ou moins longue échéance- d'une évaluation-sanction de la Commission européenne, qui pourrait remettre en cause le mode d'application des directives qui a été choisi. C'est un facteur d'insécurité pour le réseau.
2. Après une levée de boucliers contre Natura 2000 dans les années 1990, le dispositif semble avoir réussi à s'installer dans le paysage français, et à créer des dynamiques très positives, comme l'implication des collectivités locales dans la protection de la nature. Pourtant, cette situation pourrait ne pas durer. Après l'élaboration des DOCOB, qui a occasionné beaucoup de dialogues, de concertation et de sensibilisation, beaucoup de sites doivent en effet trouver un "régime de croisière" : mise en œuvre des actions, transformation des comités de pilotage en comités de suivi... Cette étape est relativement périlleuse, en raison de la faiblesse des financements et des lourdeurs administratives dans la mise en œuvre des contrats. Le risque de décevoir les promesses des DOCOB et de démotiver les acteurs locaux est réel.
3. Le périmètre des sites ne permet pas de contrôler les évolutions écologiques extérieures, notamment pour la qualité de l'eau, centrale pour les sites étudiés. Des études d'impacts peuvent ne pas être suffisantes. Des réflexions sur les bassins versants ou sur les périmètres constituent d'autres pistes. Agir sur le contexte, sur l'environnement immédiat des sites, est une nécessité : ceci suppose de développer la connectivité écologique entre les sites, mais aussi de poursuivre l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles.

II. La décentralisation et l'implication des collectivités locales ont ouvert des pistes... qui posent autant de questions

L'approche prospective a montré le poids marquant des facteurs locaux (diversité des situations locales) dans l'avenir des sites. **Natura 2000 a permis la montée en puissance des collectivités locales dans la gestion de la nature, grâce à la participation des élus locaux aux comités de pilotage.**

Cette évolution, jugée très positivement par les participants à l'exercice de prospective, ouvre des perspectives en terme de financement, mais aussi d'appropriation locale de la biodiversité. Elle semble permettre une bonne réactivité du dispositif, c'est-à-dire une capacité à s'adapter à un contexte changeant, à prendre en compte la diversité des situations locales, ou à initier des évolutions/innovations institutionnelles.

Le poids vraisemblablement croissant des collectivités locales dans Natura 2000 pose cependant plusieurs questions.

- Quelle sera la priorité donnée localement à la biodiversité, par rapport à des objectifs d'aménagement (amélioration du réseau routier, nouvelles lignes de train...), ou de développement économique (développement touristique notamment) ?
- Comment développer l'expertise scientifique locale (chargés de mission, associations naturalistes) ?
- Quelle capacité d'arbitrage auront les collectivités locales face à des enjeux conflictuels ? Quelle résistance pourront-elles opposer à des lobbies régionaux (par exemple face à des enjeux de création d'emplois : cas de l'irrigation et de l'exploitation de la tourbe sur le site de l'Erdre) ?
- Quelle cohérence nationale et quel contrôle l'Etat pourra-t-il assurer pour faire respecter les objectifs de la directive Habitat, dans un contexte de désengagement ? Se dirigerait-on, dans le cas d'un scénario de décentralisation poussée, vers une mise en œuvre de Natura 2000 par les Régions, ces régions étant chargées de l'évaluation du respect des objectifs auprès de la commission européenne ?

L'implication des collectivités locales pose aussi la question de la place des protections réglementaires dans la configuration future du réseau Natura 2000.

Si l'approche contractuelle et la concertation ont incontestablement donné des résultats en terme de méthode et de sensibilisation, leur efficacité reste à prouver, en l'absence d'une évaluation de l'état de conservation des habitats. Plusieurs participants à l'exercice prospectif ont manifesté leur scepticisme vis-à-vis de la capacité de cette approche contractuelle à répondre à tous les enjeux, alors que d'autres "y croient", et pense qu'il faut pousser sa logique à son terme.

Plusieurs options sont possibles.

- Le maintien de cette approche contractuelle pose la question des financements correspondants (ceux-ci ne semblent pouvoir venir que de l'Europe et de la PAC, et dans une moindre mesure des collectivités locales).
- L'utilisation des instruments réglementaires existants (arrêtés de biotope, réserves naturelles), pour les situations difficiles, constitue une seconde option qui laisse cependant en question la capacité à imposer ces réglementations dans un contexte de décentralisation.
- La création d'instruments réglementaires *ad hoc* est une autre option, mais qui ne semble pas aller dans le sens des tendances actuelles.

- Une différenciation croissante entre les sites, certains devenant des espaces protégés réglementairement, d'autres étant gérés contractuellement, est une option suggérée dans un scénario de l'étude. Cette option fait sans doute une distinction trop brutale entre les sites.

III. Quel rôle pour l'Etat en 2020 ?

Enfin en ce qui concerne le rôle de l'Etat dans la mise en œuvre de Natura 2000, l'exercice prospectif est porteur de plusieurs enseignements.

- L'Etat restera vraisemblablement dans une situation d'intermédiaire, traduisant les exigences des directives européennes en objectifs de gestion, et répondant aux demandes des opérateurs et acteurs locaux.
- Suivant les scénarios, sa place est plus ou moins confortable : relativement confortée (mais pas centrale) dans le scénario « Europe et nature », en raison des financements disponibles et d'une priorité donnée à la biodiversité, plus tendue dans le scénario tendanciel, relativement annexe dans le scénario de décentralisation poussée.
- Il semble exister un seuil d'engagement (notamment financier) qui permette à l'Etat de pouvoir exercer ses prérogatives et d'influer sur la gestion des sites, en deçà duquel son intervention et sa capacité à être écouté deviennent plus problématiques.

IV. Quels prolongements possibles ?

A différentes échelles de temps (10-15 ans pour les questions économiques et institutionnelles, plus longue pour les évolutions naturelles), la prospective peut aider le dispositif national Natura 2000 à s'adapter à un contexte changeant –changement climatique ou évolution de la PAC par exemple - mais aussi à anticiper des évolutions porteuses de risques, dont une "panne" des financements susceptible de décourager les dynamiques engagées-.

L'exercice prospectif qui a été mené a permis de tester des méthodes et de produire des résultats d'ordre plutôt qualitatifs. On peut cependant souligner quelques perspectives d'amélioration :

- le besoin de produire des résultats quantitatifs, par exemple en matière de surfaces contractualisables/contractualisées, de financements ou de ressources humaines (chez les opérateurs et dans les DIREN) ;
- le besoin de consacrer plus de temps à la déclinaison locale des scénarios en s'appuyant notamment sur des données rétrospectives sur la gestion des sites étudiés. Le choix des sites est ici déterminant, et un travail sur des sites ayant déjà plus de recul dans la mise en œuvre du DOCOB aurait des chances de produire des résultats plus précis ;
- le besoin d'une prospective plus centrée sur les habitats et les espèces d'intérêt communautaires : le travail mené avait d'abord pour objectif d'analyser les implications économiques et institutionnelles de différentes configurations de gestion. Un autre travail, centré sur l'état de conservation des habitats et espèces, selon différents scénarios, permettrait de faire porter la prospective sur le respect ou non des objectifs des directives Habitat et Oiseaux. En effet, ces habitats connaissent des évolutions très contrastées et divergentes : plutôt positives pour les habitats forestiers, préoccupantes pour les habitats aquatiques, franchement négatifs pour les milieux ouverts.

Le prolongement de ce travail prospectif nécessiterait :

- **d'approfondir la mise au point de scénarios nationaux en faisant précéder le travail de prospective d'une enquête nationale auprès des opérateurs Natura 2000**, afin de collecter des données qui font défaut pour tout travail de projection : ressources humaines de l'opérateur, nombre, type de contrats et surfaces, financements et répartition de ces financements, composition des comités de suivi...
- **de centrer la prospective de sites précis sur l'état de conservation des espèces et habitats, avec ici aussi une démarche « en étage »** : repérage des pressions environnementales et autres tendances affectant chaque grande catégorie d'habitat au niveau national, puis examen des différents habitats présents sur le site, pour évaluer leur état de conservation. Ce travail devrait être précédé d'une réflexion méthodologique associant spécialistes de la prospective et experts naturalistes (écologues, ornithologues...).

*
* *

En conclusion, il faut souligner que le poids des procédures dans la mise en place de la politique Natura 2000 est considéré comme un frein par les acteurs et se traduit sur l'ensemble des superficies contractualisables par un faible nombre de contrats signés. Pourtant les collectivités locales prennent une part croissante dans la gestion des sites, tant en terme d'animation que de contractualisation. Ces initiatives peuvent ouvrir la voie à une nouvelle gestion des espaces naturels. Mais en même temps, elles ne peuvent être durables sans une politique volontariste de l'Etat.