

# L'évaluation économique et institutionnelle du programme Natura 2000 en France

---



**Ministère de l'Ecologie et du développement durable**

***Direction des études économiques et de  
l'évaluation environnementale***

Natura 2000

Regards croisés sur une politique européenne  
de gestion des milieux naturels

12<sup>ème</sup> Forum des gestionnaires

Paris, 17 mars 2006



## L'équipe réunie par le CREDOC

**CREDOC**

**Bruno MARESCA**

**Coordonnateur de l'évaluation**

**Guy POQUET**

**Evaluation institutionnelle du programme**

**Martial RANVIER**

**Conception et traitement de l'analyse conjointe**

**BIOTOPE**

**Anne Lise UGHETTO**

**Expertise sur les trois sites Natura 2000**

**TEC**

**Ghislain Dubois**

**Elaboration de scénarios prospectifs**

**Judith Raoul-Duval**

**Enquête auprès des partenaires du programme**

**AREAR**

**Philippe Templé**

**Bilan coûts-avantages du programme**

**Françoise Bénévisse**

**Enquête auprès des partenaires du programme**

## Les étapes de l'évaluation

### Objectifs

#### 1. EVALUATION INSTITUTIONNELLE

### Méthode

- Evaluer l'état de la mise en œuvre du programme Natura 2000, 3 ans après l'adoption du DOCOB

- Entretiens avec les acteurs des trois sites sur les actions menées et sur leurs perceptions du programme Natura 2000

### Objectifs

#### 2. EVALUATION ECONOMIQUE

### Méthode

- Mesurer la valorisation économique des bénéfices associés au programme Natura 2000

- Analyse de la valeur du programme pour la population - Enquête auprès des riverains de l'Erdre -

- Etablir un bilan économique de Natura 2000

- Analyse avantages-coûts

### Objectifs

#### 3. SCENARIOS PROSPECTIFS

### Méthode

- Construire un scénario tendanciel et des scénarios contrastés sur la future configuration du réseau Natura 2000 à l'horizon 2010 et 2020

- Analyser l'impact écologique, économique et institutionnel des scénarios sur les sites étudiés

- Réflexion collective d'experts sur les facteurs d'évolution de Natura 2000 et pour la construction de scénarios



I

# Les trois sites de l'étude



## Le site des marais de l'Erdre



**Région** Pays de la Loire  
**Département** Loire – Atlantique  
 (13 sites Natura 2000)

**Communes** 7 communes

**Population** 53 821 habitants  
 en 1999

### Intérêts écologiques

- Remarquable variété de groupements végétaux : végétations aquatiques, roselières, cariçaies, aulnaies, landes tourbeuses et tourbières à sphaignes.

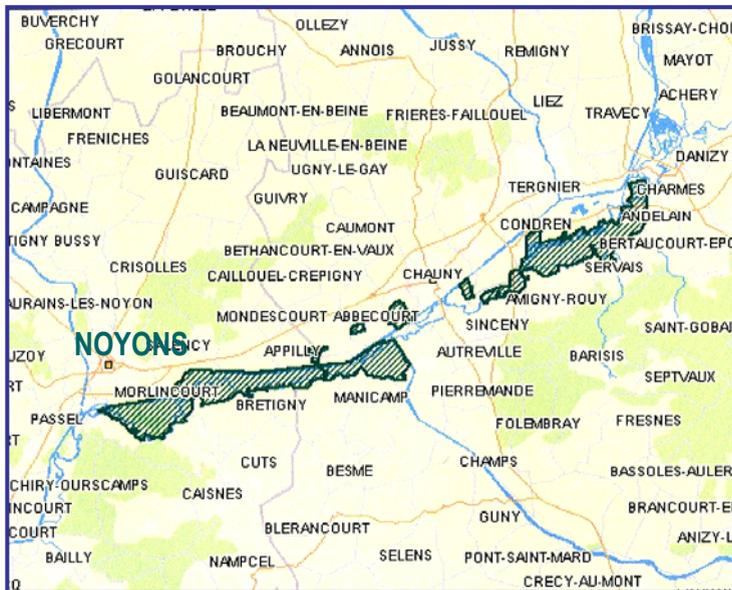
- Intérêt paysager et culturel aux portes de l'agglomération nantaise.

### Priorités

gestion des niveaux d'eau lutte contre les espèces envahissantes, amélioration de la qualité de l'eau nécessaire à la qualité des habitats.

**Coût du programme : 8,8 millions €.**

## Le site de la moyenne vallée de l'Oise



**Région**

Picardie

**Départements**

Aise (59%)

Oise (41%)

**Communes**

30 communes,  
dont 12 dans l'Oise

**Population**

80 000 habitants en 1999

### Intérêts écologiques

- La vallée de l'Oise fait partie des 110 zones humides reconnues d'intérêt majeur.
- Parmi ces zones, les vallées alluviales avec de grandes prairies de fauche sont rares.
- Intérêts floristiques, avifaunistiques, batrachologiques et entomologiques.

### Priorités

protection contre les risques d'inondation, adaptation des pratiques agricoles, compatibilité entre projets d'aménagements et conservation de la nature.

Coût du programme : 2,4 millions €.



## Le site de la vallée du Lison



<b>Région</b>	Franche - Comté
<b>Départements</b>	Doubs (99%) et Jura (1%)
<b>Communes</b>	14 communes, dont 2 dans le Jura
<b>Population</b>	1 444 habitants en 1999

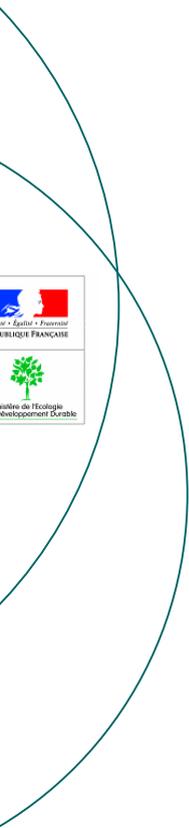
### Intérêts écologiques

- Diversité des milieux dans un contexte topographique accidenté.
- Végétation originale caractéristique des milieux à humidité permanente.
- Qualité des eaux et du milieu aquatique.

### Priorités

qualité de l'eau, démarche qualité dans la gestion de la forêt, préservation de l'ouverture des espaces...  
Coût du programme : 3,5 millions €.





## II

# L'évaluation institutionnelle et économique



## Des programmes pertinents mais difficiles à mettre en oeuvre

### ■ Des compromis entre impératifs scientifiques, socioprofessionnels et politiques ont été trouvés, mais...

- |  |              |              |             |
|--|--------------|--------------|-------------|
| ▶ De longs délais nécessaires pour établir les DOCOB | <b>Erdre</b> | <b>Lison</b> | <b>Oise</b> |
|  | 7 ans        | 5 ans        | 3 ans       |

- ▶ qui traduisent les limites d'un processus fondé sur le volontariat des acteurs locaux et la voie contractuelle.

### ■ Les programmes d'actions sont pertinents : ils correspondent aux objectifs de Natura 2000, mais...

- ▶ Ils ne sont pas toujours cohérents avec d'autres politiques publiques :
  - difficulté d'articulation avec certaines politiques environnementales (cf. la politique de l'eau)
  - contradiction entre les aides à l'agriculture et les objectifs environnementaux,
  - et avec les enjeux de développement économique (la pression des acteurs tend à réduire les périmètres et à rendre plus difficile le maintien de la biodiversité)
- ▶ Insuffisance des financements et lourdeur des procédures induisent le scepticisme : peu d'actions ont encore été engagées.

**Lison**  
27% des actions engagées



## Les impacts socioéconomiques du programme restent faibles

### ■ Un écart entre le niveau des objectifs du DOCOB et les moyens actuellement mobilisés.

▶ La très lente mise en application des programmes rend problématique le maintien des habitats d'intérêt communautaire

- 5 contrats Natura 2000 signés dans la vallée du Lison,
- 3 dans la moyenne vallée de l'Oise,
- 2 dans les marais de l'Erdre.

▶ Les contrats Natura 2000 en cours de préparation, sont de faibles montants.

### ■ La modestie des opérations engagées a pour conséquence des impacts socioéconomiques directs faibles.

▶ La faiblesse des moyens engagés n'a pas entraîné de créations d'emplois très notables.

▶ L'impact sur l'évolution du prix du foncier reste incertain.

▶ Quant au "label Natura 2000", l'idée est bien accueillie par ceux qui veulent développer un tourisme vert "organisé »,

▶ mais peu de réalisations significatives à ce jour.

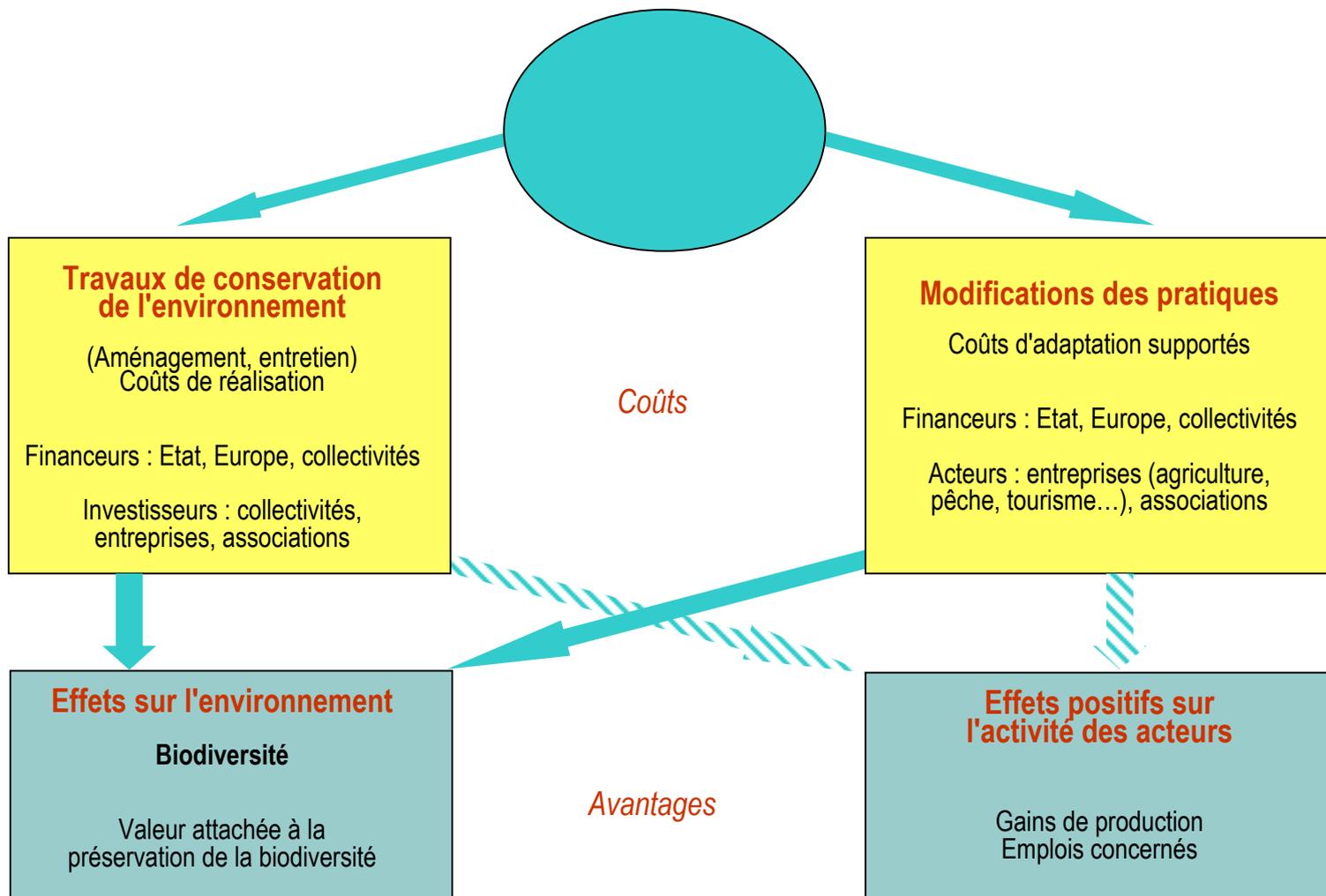
▶ Un des effets les plus immédiats du programme réside dans la capacité à l'utiliser, localement, contre des projets d'aménagement ou d'équipement.

## La production de données sur les effets économiques du programme est insuffisante

### ■ La collecte des données nécessaires pour évaluer le coût de réalisation du programme est difficile pour plusieurs raisons.

- ▶ D'une part les périmètres des sites ne correspondent pas aux découpages administratifs. D'autre part, les systèmes d'informations des financeurs permettent rarement de ventiler les crédits site par site
- ▶ Une partie des financements Natura 2000 sont des compléments inscrits dans d'autres programmes (ex. des CAD).
- ▶ Par ailleurs, les communes mènent des actions dans le cadre de Natura 2000 dont les montants sont difficiles à établir.
- ▶ Enfin évaluer les impacts Natura 2000, requiert d'en isoler les effets propres au sein d'un ensemble d'actions, tant sur le plan environnemental qu'économique.

## Ce que devrait être la démarche d'une évaluation des impacts socioéconomiques



## III

### L'évaluation par la population

*Pour évaluer la résonance du programme Natura 2000 au sein de la société locale, la technique de "l'analyse conjointe" a permis de révéler :*

- *les préférences des individus concernant les axes d'intervention de Natura 2000*
- *la valeur qu'ils attribuent à ce programme.*

*Cette méthode repose sur une enquête auprès d'un échantillon de bénéficiaires potentiels du programme :*

- *elle a été appliquée au site des marais de l'Erdre (420 riverains interrogés en février 2006).*

## Les riverains des sites sont peu informés du programme

### ■ Natura 2000, un programme mal connu

Le sigle Natura 2000 n'est évocateur que pour 54% des habitants, moins de 10% ont une idée précise de ce qu'il recouvre.

### ■ En partie (seulement) parce que le site des marais de l'Erdre est peu accessible

19% seulement des habitants déclarent bien connaître les marais, et 14% seulement les fréquentent souvent.

### ■ Le déficit d'information tant sur le site que sur Natura 2000 est préjudiciable

Plus les habitants ont un niveau d'information élevé sur le site, plus ils sont persuadés de l'utilité et de l'urgence de sa protection.

### ■ Natura 2000 est surtout connu du petit nombre des bénéficiaires potentiels

Le site et le programme sont connus :

- des agriculteurs, des chasseurs, des propriétaires fonciers
- dans une moindre mesure, des pêcheurs et des promeneurs qui vont dans les marais

Mais ils sont peu connus :

- des jeunes
- des adultes actifs.

## L'objectif de protection de la biodiversité emporte une large adhésion

### ■ La population retient des priorités un peu différentes de celles des gestionnaires

Pour les riverains, les priorités sont :

- la **qualité de l'eau de la rivière** (l'Erdre)
- **l'entretien des berges** et la **lutte contre les espèces envahissantes**
- à un niveau moindre, la **protection des habitats**

### ■ Mais une très large adhésion aux objectifs de protection de la biodiversité

- 90% des habitants sont convaincus de l'intérêt écologique du site
- Parmi les axes du programme, c'est la **protection des espèces** qui recueille le consentement à payer le plus élevé (suivi par l'entretien des berges)
- Pour atteindre un niveau élevé de réalisation des objectifs, 50% des habitants acceptent de contribuer jusqu'à 53 € par an pendant les 6 ans du programme

### ■ Deux conclusions à retenir de la vision des populations riveraines

- L'adhésion à l'idée d'une contribution financière annuelle des ménages pour accroître le niveau de réalisation des objectifs du programme est un résultat très positif
- Mais il ne faut pas en déduire que les Français trouveraient légitime que les financements nationaux soient remplacés par des financements locaux
- L'urgence, au niveau local, réside dans un travail d'information dans les communes directement concernées, pour faire comprendre les objectifs poursuivis par Natura 2000.

## IV

# Trois scénarios prospectifs à l'horizon 2020

- ▶ Le "**scénario tendancier**" prolonge le va-et-vient actuel entre libéralisation partielle de l'économie et résistance à cette libéralisation.
- ▶ Dans le 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 autorités territoriales.
- ▶ Le scénario "**Europe et nature**" anticipe un renforcement des compétences de l'Union européenne dans le domaine de la protection de la nature.

## Le contexte commun aux trois scénarios à l'horizon 2020

<b>Contexte international</b>	Prolongement des tendances actuelles : compétition des pays émergents et poids des engagements internationaux
<b>Contexte économique</b>	Meilleure situation de l'emploi, mais un chômage entre 6 et 7% et poursuite de la désindustrialisation
<b>Démographie</b>	Projection centrale de l'INSEE en 2020 : 22,5% de moins de 20 ans, 50,2% de 20-59 ans et 27,3% de plus de 60 ans
<b>Urbanisation</b>	L'étalement urbain se poursuit en périphérie des villes Le phénomène du retour à la campagne s'accroît La pression urbaine autour des sites augmente
<b>Tourisme Loisirs</b>	La demande de loisirs de proximité augmente rapidement Le nombre de chasseurs et de pêcheurs diminue
<b>Environnement</b>	Le changement climatique n'a que des conséquences modérées

## Les impacts des scénarios sur la biodiversité et l'évolution de Natura 2000

Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
<p style="text-align: center;"><b>Scénario tendanciel</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Affaiblissement de l'Europe et décentralisation de la protection de la nature</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Europe et nature</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Des questions sanitaires deviennent la priorité n° 1 aux dépends de la biodiversité</li> <li>▪ Les directives d'encadrement de Natura 2000 restent inchangées</li> <li>▪ La Commission exerce une pression modérée sur la France : le MEDD adapte le dispositif à la marge</li> <li>▪ La gestion des sites reste contractuelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le poids de la Commission diminue</li> <li>▪ Deux types de sites sont créés en 2018 :               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Les sites qui deviennent des quasi-réserves périodiquement évalués</li> <li>✓ Les sites qui restent en gestion contractuelle, sous pilotage des collectivités locales, sans évaluation périodique</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La France subit deux évaluations négatives, en 2007 pour lenteur de mise en œuvre et en 2012 pour protection insuffisante</li> <li>▪ La Commission impose une nouvelle directive "Natura 2020" :               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Elle augmente les financements sur des territoires</li> <li>✓ Elle oblige les Etats à prendre des mesures réglementaires</li> <li>✓ Elle met en place une trame écologique européenne du type "Eurocorridor"</li> </ul> </li> </ul>



## La déclinaison des scénarios pour la vallée du Lison

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
	Scénario tendanciel	Affaiblissement de l'Europe et décentralisation de la protection de la nature	Europe et nature
<b>Configuration</b>	Réseau Natura 2000 inchangé	Le site devient une quasi-réserve	Création d'un seul site Loue-Lison lié à un Eurocorridor
<b>Enjeux</b>	Nouveaux enjeux apparaissent	Le tourisme devient la priorité	Diminution générale des pressions sur les milieux
<b>Gestion</b>	Gestion selon le mode actuel	Gestion concentrée sur les 10% du territoire les plus fréquentés	Rôle central de la Région Orientations de l'Etat
<b>Outils de gestion</b>	Contrats restent difficiles à signer	Fin des contrats, les collectivités créent leurs propres outils	Les objectifs du programme deviennent très exigeants
<b>Financement</b>	Besoin de financement modéré	Intégralité du financement par les collectivités locales	Nécessité de moyens importants
<b>Conservation du site</b>	Impact plutôt négatif	Ne sont entretenues que les parties fréquentées du site	Très bon état de conservation
<b>Activités</b>	Régression de l'agriculture et faible développement du tourisme. Sylviculture incertaine	Les fonctions agricoles et forestières disparaissent	Augmentation des activités, mais en totale intégration avec les milieux
<b>Conclusion</b>	Scénario insatisfaisant	Scénario dépendant de la prise de conscience des collectivités	Scénario très positif qui laisse des questions en suspens

## Conclusions

- **Le dispositif a 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.**
- **Mais beaucoup de sites doivent 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.**
- **De plus, l'implication des populations locales concernées par les sites Natura 2000 semble, pour le moment, très insuffisante.**