

AVIS



Avis sur « La Région protège son patrimoine naturel exceptionnel »

JUIN 2023





AVIS
**La Région protège son patrimoine
naturel exceptionnel**

Assemblée plénière du 26 Juin 2023

Président de la Commission : Georges EROME

Résultats des votes :

155 votants

151 ont voté POUR

0 a voté CONTRE

4 se sont abstenus

1 n'a pas pris part au vote

Numéro de l'avis : 2023-07

Sommaire

Introduction	4
1 Le contexte et l'histoire de Natura 2000	6
1.1 Naissance de Natura 2000 : un peu d'histoire	6
1.2 Les deux directives européennes	7
1.3 La gouvernance française et régionale de Natura 2000	8
2 Le transfert, le décret, les premiers échanges entre acteurs	18
2.1 Un transfert de compétences partiel	18
2.2 Le financement et le fonctionnement dans les services	20
3 Le contenu de la délibération du Conseil régional	21
4 Les remarques émises par le CESER	25
Axe 1 : Pour une véritable politique structurée de la biodiversité et de l'environnement en lien avec les autres structures et outils de déploiement	25
Axe 2 : Remarques concernant l'ingénierie et les ressources humaines	26
Axe 3 : Remarque concernant la partie budgétaire et la pérennisation du financement	27
Axe 4 : Des questions de fonctionnement et d'ancrage territorial	27
Conclusion	28
Bibliographie	29
Déclarations des groupes	30
Annexes	36

Introduction

Les experts indiquent que le rythme actuel de la disparition des espèces est 100 à 1 000 fois supérieur au taux naturel d'extinction. Certains scientifiques parlent même d'un processus en cours vers une sixième extinction de masse des espèces, la dernière en date étant celle des dinosaures, il y a 65 millions d'années. Mais la crise actuelle est beaucoup plus rapide et elle est ici quasi exclusivement liée aux activités humaines ...

Ainsi chaque action pouvant aider au ralentissement de ce processus est importante. Natura 2000 a plus de 30 ans et, même si le bilan de ce dispositif est plutôt contrasté, toutes les évaluations prouvent qu'il freine la dégradation.

Le CESER est saisi pour avis sur le rapport du Conseil régional intitulé « La Région protège son patrimoine naturel exceptionnel ».

Avec 10 Parcs naturels régionaux sur son territoire, 19 Réserves naturelles régionales et 261 sites Natura 2000, 36 % du territoire régional est protégé grâce à des outils régionaux. La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3 DS » a transféré la compétence Natura 2000 aux Régions à compter du 1^{er} janvier 2023.

En effet, le décret relatif à la décentralisation de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres au profit des régions, collectivités cheffes de file en matière de biodiversité et autorités de gestion des fonds européens, est paru le 31 décembre 2022, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

Outils fondamentaux de la politique européenne de préservation de la biodiversité, les sites Natura 2000 visent une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité dans les activités humaines. Ces sites sont désignés pour protéger un certain nombre d'habitats et d'espèces représentatifs de la biodiversité européenne. Ils sont également reconnus pour participer à l'atténuation des changements climatiques avec notamment le stockage du carbone ou encore à l'atténuation des risques naturels comme les inondations. Enfin, le réseau a un impact sur l'amélioration de la qualité de l'air et donc un impact sur la santé humaine.

L'avis du CESER s'organisera en **quatre parties** :

- ▶ **PARTIE 1**
Le contexte et l'organisation du réseau Natura 2000 avant le transfert de compétences de l'Etat aux Régions en 2023.
- ▶ **PARTIE 2**
Le transfert de compétences de l'Etat aux Régions en 2023 – Les premiers échanges entre acteurs de notre Région qui devient cheffe de file de la biodiversité.
- ▶ **PARTIE 3**
Le contenu de la délibération du Conseil régional.
- ▶ **PARTIE 4**
Les remarques émises par le CESER.

1 Le contexte et l'histoire de Natura 2000

1.1 Naissance de Natura 2000 : un peu d'histoire

C'est en 1976 que la Commission Européenne a émis une proposition de **directive visant à protéger les oiseaux sauvages**. Elle a finalement été adoptée en **1979**. Elle enjoignait les neuf états-membres à établir des Zones de Protection Spéciale considérant que la protection des oiseaux était une responsabilité transfrontalière nécessitant des actions conjointes.

La France s'est aussi appuyée sur un inventaire scientifique initié dès les années 1980 afin de mettre en œuvre la directive Oiseaux du 2 avril 1979. La Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) a listé, pour le compte du Ministère chargé de l'Environnement, les Zones d'Importance pour la Conservation des Oiseaux (ZICO, hébergeant des espèces d'intérêt communautaire) sur le territoire français. Ce travail d'inventaire scientifique a préfiguré la désignation des Zones de Protection Spéciale (ZPS).

En **1987**, l'acte unique européen donne la compétence à l'Union Européenne pour agir dans le domaine de l'environnement.

La directive Habitats (généralement appelée directive Habitats Faune Flore) adoptée par les États membres de l'Union Européenne le **21 mai 1992** est à l'origine de la création de Natura 2000 à la même date, elle exige des États membres la désignation de Zones Spéciales de Conservations (ZSC)¹.

Le réseau Natura 2000 est donc à terme mis en place :

- ➔ En application de la directive Oiseaux datant de **1979** (à l'origine de la création de Zones de Protection Spéciale (ZPS) des oiseaux),
- ➔ Et de la Directive Habitats datant de **1992** (à l'origine de la création de Zones Spéciales de Conservation (ZSC).

Il devait permettre de réaliser les objectifs fixés par la Convention sur la diversité biologique, adoptée lors du **Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992**.

La formation du réseau était initialement prévue pour **l'an 2000** (d'où le chiffre 2 000 accolé à Natura), et les listes des sites de conservation complétées en **juin 2004**.

Ainsi depuis le sommet de Rio en 1992, l'Union Européenne s'est engagée à enrayer la perte de la biodiversité sur ses territoires en créant un réseau de sites écologiques nommé Natura 2000.

Avec plus de 23 700 sites terrestres et marins, il s'agit du plus vaste réseau de sites protégés au monde.

¹ [EUR-Lex - 31992L0043 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

1.2 Les deux directives européennes

Comme indiqué précédemment, le réseau est donc fondé sur la mise en application de deux directives européennes :

➡ **La directive Habitats Faune Flore 92/43/CEE du 21 mai 1992** a pour objet la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages. Les annexes I et II de cette directive listent les types d'habitats naturels et les espèces animales et végétales dont la conservation nécessite la désignation de sites Natura 2000 dits Zones Spéciales de Conservation (ZSC). Certains habitats ou certaines espèces dits prioritaires sont identifiés comme en danger de disparition et répondent à des règles particulières. La directive établit un cadre pour les actions communautaires de conservation de ces espèces et habitats en cherchant à concilier les dimensions scientifiques qui fondent les délimitations des sites avec les exigences économiques, sociales et culturelles des territoires.

➡ **La directive Oiseaux 2009/147/CE du 30 novembre 2009** (qui a recodifié la directive initiale du 2 avril 1979) a pour objet la conservation de toutes les espèces d'oiseaux sauvages et définit les règles encadrant leur protection, leur gestion et leur régulation. Elle s'applique aux oiseaux ainsi qu'à leurs œufs, à leurs nids et à leurs habitats. Certaines espèces nécessitant une attention particulière afin d'assurer leur survie, précisées à l'annexe I, font l'objet de mesures spéciales concernant leur habitat. Ces espèces, ainsi que les espèces migratrices dont la venue est régulière, sont protégées dans des sites Natura 2000 dits Zones de Protection Spéciale (ZPS) ;

Les espèces et habitats naturels qui nécessitent, sur la base de ces deux directives, la désignation de zones de protection spéciale ou de zones spéciales de conservation sont dites d'**intérêt communautaire**, car représentatives de la biodiversité européenne.

Ces deux directives imposent à chaque État membre d'identifier sur son territoire ces deux types de sites d'intérêt communautaire. Une fois désignés, ces sites font partie intégrante du réseau Natura 2000 et doivent être gérés de façon à garantir la préservation à long terme des espèces et des habitats qui justifient leur désignation.

Le réseau Natura 2000 prend sa place dans le Code de l'Environnement français. Avec l'ordonnance du 11 avril 2001, les articles L. 414.1 à L. 414.7 et R. 414-1 à R. 414-29 du Code de l'Environnement sont consacrés à la désignation et à la gestion des sites Natura 2000 en France².

² [Code de l'environnement - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](http://legifrance.gouv.fr)

1.3 La gouvernance française et régionale de Natura 2000

1.3.1 Les acteurs nationaux

Le Ministère de la Transition Écologique finance une partie du réseau Natura 2000 (l'autre partie étant prise en charge par des crédits européens). De plus, il est désigné comme l'interlocuteur principal pour le rapportage européen sur la gestion des sites français auprès de la Commission Européenne.

Les délégations régionales se chargent du reste des missions plus administratives et techniques.

Enfin, le Ministère s'appuie sur plusieurs organismes spécialisés dans la protection de la biodiversité, notamment l'**Office Français de la Biodiversité (OFB)**, pour obtenir une gestion globale des sites Natura 2000.

L'Office Français de la Biodiversité intervient pour l'animation globale des sites Natura 2000 de France. Il est né le 1^{er} janvier 2020 à la suite de la fusion de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

L'OFB intervient pour l'animation du réseau des gestionnaires Natura 2000 à l'échelle nationale et participe directement à la gestion de sites marins avec l'appui au Ministère, aux structures porteuses et en participant au montage et au financement de projets européens. Enfin, l'OFB a une vision générale des structures engagées pour la biodiversité et peut donner son avis sur les programmes et projets ayant des incidences éventuelles sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire.

C'est l'organisme national référent au sujet des sites Natura 2000, qu'il s'agisse de l'aspect technique avec la **base de données nationale Patrinat** ou encore de l'aspect scientifique avec l'implication des équipes du CNRS.

Enfin, l'OFB anime le centre de ressources qui est le réseau des professionnels Natura 2000. Il a pour objectif de mettre en commun les connaissances, le savoir-faire et les expériences des gestionnaires des sites Natura 2000 français.

1.3.2 La gestion locale : une politique contractuelle et concertée

Le Code de l'Environnement consacre une section particulière aux sites Natura 2000 dans laquelle il fixe le cadre général de leur désignation et de leur gestion (articles L. 414.1 à L. 414.7 et R. 414-1 à R. 414-29).

En ce qui concerne la méthode d'application et de mise en place, la réglementation française favorise la concertation.

En effet, élus, agriculteurs, forestiers, chasseurs, pêcheurs, propriétaires terriens, associations, usagers et experts sont associés à la gestion de chaque site. Ceci permet à chaque partenaire de s'approprier les enjeux du dispositif Natura 2000, et à travers ceux-ci, les grands enjeux de la biodiversité et du développement durable.

Cette participation est organisée **au sein des COmités de PILotage (COPIL)** des sites Natura 2000, ce qui permet à chacun de s'approprier les enjeux de conservation du patrimoine naturel et les enjeux socio-économiques du territoire, mais aussi de contribuer à la définition des objectifs et de construire une gestion de la nature fondée sur les connaissances des acteurs du territoire.

Outre la concertation, la France a fait le choix d'une gestion contractuelle et volontaire des sites en offrant la possibilité à des particuliers détenteurs de droits réels sur les espaces concernés de s'investir dans leur gestion par la signature **de contrats et de chartes Natura 2000**. Dans le cadre de cette politique contractuelle, le COPIL joue un rôle important dans la planification des actions de gestion du site. Ses réunions régulières permettent de mettre en perspective les actions de conservation de la biodiversité à mener dans un contexte de valorisation des territoires.

Cette politique contractuelle et concertée s'applique en parallèle du dispositif réglementaire d'évaluation des incidences Natura 2000, prévu par la directive Habitats Faune Flore et le Code de l'Environnement.

La combinaison des outils contractuels et réglementaires favorise l'investissement de chacun. Ces différents outils sont les piliers de cette politique et les garants de la protection de la biodiversité :

- ⊙ *Un Comité de Pilotage (COPIL) est désigné par arrêté préfectoral pour chaque site Natura 2000*

Il regroupe **trois collègues** :

1. Les représentants des collectivités territoriales et leurs groupements concernés (maires des Communes et présidents des collectivités territoriales),
2. Les représentants de propriétaires, exploitants, usagers, organismes consulaires, associations de protection de la nature, scientifiques (Comité départemental du tourisme, Fédération de pêche, Chambre d'agriculture, Conservatoire d'espaces naturels, etc.),
3. Les services de l'Etat (participant aux travaux du comité de pilotage à titre consultatif si la maîtrise d'ouvrage est transférée).

Le président du Comité de Pilotage et la collectivité maître d'ouvrage sont désignés par et parmi les représentants des collectivités et de leurs groupements. À défaut, l'État assure ces deux missions.

C'est ce comité qui décide des actions qui sont mises en place pour chaque site Natura 2000.

- ⊙ *Le DOCOB*

Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales est désigné au sein du COPIL pour assurer le suivi des tâches administratives, techniques et financières nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre du DOCOB.

Le contenu de ce document directeur d'un site Natura 2000 est défini par le Code de l'Environnement. Il s'agit entre autres d'y retrouver les éléments décrivant l'état initial de conservation du site, les objectifs de développement durable du site ainsi que des propositions de mesures permettant de les atteindre, les procédures de suivi et d'évaluation de ces mesures.

Le document d'objectifs n'est pas soumis à la procédure d'enquête publique avant son approbation par l'autorité compétente. Il est cependant tenu à la disposition du public dans les mairies des communes situées dans le périmètre du site.

Le document d'objectifs pourra ensuite être révisé, notamment à la suite d'une évaluation de l'état de conservation des espèces et des habitats menée périodiquement par le préfet, en lien avec le comité de pilotage.

⊙ *L'animateur de site*

La mise en œuvre effective du document d'objectifs d'un site Natura 2000 est assurée par un animateur de site. Cet intervenant peut être un employé de l'organisme chargé du suivi de la mise en œuvre du document d'objectifs (structure porteuse) ou un prestataire qui agit pour son compte.

Le rôle de l'animateur consiste à faire vivre le site en favorisant les projets durables de territoire, en utilisant les outils propres à Natura 2000 (contrats et chartes Natura 2000) et en informant et sensibilisant les socio-professionnels sur la manière d'atteindre les objectifs définis dans le document d'objectifs.

L'animateur accompagne les acteurs locaux pour favoriser un développement harmonieux de leur territoire.

⊙ *Le contrat Natura 2000*

C'est une démarche volontaire qui permet aux personnes physiques et morales de s'engager concrètement dans un programme d'actions en faveur des habitats et des espèces d'intérêt communautaire, moyennant une aide financière.

Le contrat Natura 2000 est signé pour 5 ans entre le Préfet, le Conseil régional et le titulaire de droits réels ou personnels. Il définit les actions à mettre en œuvre conformément au document d'objectifs ainsi que la nature et les modalités de versement des aides. Les actions pour lesquelles s'engagent les pétitionnaires doivent être à vocation non productive.

Le signataire du contrat peut faire l'objet de contrôles de la part des autorités chargées de la mise en œuvre du dispositif afin de vérifier le respect des engagements prévus dans le contrat et les cahiers des charges associés aux actions.

⊙ *La Charte Natura 2000*

C'est un élément constitutif du DOCOB de chaque site et elle constitue l'autre volet de la politique contractuelle et volontaire de Natura 2000.

À la différence des contrats, la charte ne prévoit pas de contrepartie financière. La charte contient des engagements qui contribuent, selon les orientations définies dans le DOCOB, à la conservation des habitats et des espèces présents sur le site Natura 2000.

Ces engagements ne nécessitent pas de la part du signataire un investissement susceptible d'entraîner des coûts importants et relèvent davantage de bonnes pratiques ou, le cas échéant, permettent de prévenir l'incidence d'une activité ou d'un projet. Quel que soit le type d'engagement adopté, l'adhérent s'engage pour une durée de 5 ans. L'adhésion à la charte Natura 2000 n'impose pas la signature d'un contrat Natura 2000, qui reste néanmoins possible. De même, un titulaire de contrat Natura 2000 n'est pas contraint de signer la charte Natura 2000.

⊙ *L'évaluation des incidences*

Elle a pour but de déterminer si le projet peut avoir un impact significatif sur les habitats, les espèces végétales et les espèces animales ayant justifié la désignation du site Natura 2000. Si tel est le cas, l'autorité décisionnaire doit s'opposer au projet (sauf projet d'intérêt public majeur et sous certaines conditions décrites ci-après). Seuls les projets qui n'ont pas d'impact significatif peuvent être autorisés.

1.3.3 La désignation des sites (Europe et France)

Natura 2000 en quelques chiffres ¶	
Natura 2000 en Europe ¶	
Le réseau de sites européens représente ¶	
<ul style="list-style-type: none">→ Près de 27 000 sites répartis dans 27 pays ; ¶→ 18,5 % de la surface terrestre du territoire de l'Union européenne ; ¶→ 8,9 % de la surface marine des eaux européennes ; ¶→ 5 397 zones de protection spéciale pour les oiseaux (ZPS) ; ¶→ 23 567 zones spéciales de conservation pour les habitats et les espèces (ZSC) . ¶	<ul style="list-style-type: none">→ 1 756 sites, dont 221 sites marins et mixtes (67 uniquement marins) ; 403 zones de protection spéciales pour les oiseaux (ZPS) et 1 353 zones spéciales de conservation (ZSC) ; ¶→ 13 041 communes supports du réseau ; ¶→ 132 types d'habitats naturels d'intérêt communautaire (57 % des habitats naturels européens) ; ¶→ 102 espèces animales identifiées à l'annexe II de la directive Habitats faune flore (20 % des espèces annexe II) ; ¶→ 63 espèces végétales identifiées à l'annexe II de la directive Habitats faune flore (10 % des espèces annexe II) ; ¶→ 123 espèces d'oiseaux identifiées à l'annexe I de la directive Oiseaux (62 % des espèces annexe I) . ¶
La directive Habitats faune flore répertorie ¶	
<ul style="list-style-type: none">→ 231 types d'habitats naturels ; ¶→ 1 563 espèces animales (536 espèces identifiées à l'annexe II de la directive) ; ¶→ 966 espèces végétales (658 espèces identifiées à l'annexe II de la directive) . ¶	
La directive Oiseaux vise 617 espèces d'oiseaux . ¶	
Natura 2000 en France ¶	
Le réseau de sites français représente ¶	
<ul style="list-style-type: none">→ 13 % de la surface terrestre métropolitaine, soit 7 millions d'hectares ; ¶→ 35,7 % de la surface marine de la zone économique exclusive, soit 13 261 016 hectares ; ¶	<p>Le réseau terrestre se répartit sur les milieux suivants ¶</p> <ul style="list-style-type: none">→ 43 % de forêts ; ¶→ 29 % de prairies et landes ; ¶→ 20 % de zones agricoles cultivées ; ¶→ 4 % d'habitats rocheux (roches nues, plages, dunes...) ; ¶→ 3 % de cours d'eau, tourbières et marais ; ¶→ 1 % de zones urbaines . ¶

⊙ *Un peu d'histoire et des données scientifiques à la base de la désignation*

➡ À la naissance de Natura 2000, les États membres de l'Union devaient sélectionner sur leur territoire les sites naturels qui devaient former le réseau, et fournir au plus tard en juin 1995 une liste nationale des sites soumis à la formation du réseau Natura 2000. En juin 1998 devait être achevée la seconde phase de constitution de Natura 2000, par la sélection définitive des Sites d'Importance Communautaire (SIC), qui seraient ensuite intégrés au réseau Natura 2000 sous la désignation finale de Zones Spéciales de Conservation (ZSC).

Toutefois, la désignation des sites a pris du retard dans de nombreux pays. Par exemple, le réseau de sites français n'a été validé qu'en 2007.

➡ Depuis 1979, à la demande du Ministère chargé de l'Environnement, le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) collecte et concentre des données sur la faune et la flore. Les observations sont transmises par l'ensemble du réseau naturaliste : Office National des Forêts (ONF), Office français de la biodiversité, Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA), Réserves Naturelles de France (RNF), conservatoires des espaces naturels, associations d'études et de protection de la nature et conservatoires botaniques nationaux. Ces observations ont permis de recenser les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) sur lesquelles s'appuie la désignation des sites Zones Spéciales de Conservation (ZSC).

La France s'est aussi appuyée sur un inventaire scientifique initié dès les années 1980 afin de mettre en œuvre la directive Oiseaux du 2 avril 1979. La Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) a listé, pour le compte du Ministère chargé de l'Environnement, les Zones d'Importance pour la Conservation des Oiseaux (ZICO, hébergeant des espèces d'intérêt communautaire) sur le territoire français. Ce travail d'inventaire scientifique a préfiguré la désignation des Zones de Protection Spéciale (ZPS).

⊙ *En France, la désignation des sites Natura 2000*

➡ Ainsi, deux procédures distinctes de désignation des sites ont été mises en place, l'une pour la sélection des sites Oiseaux correspondant aux Zones de Protection Spéciale (ZPS), l'autre pour la sélection des sites Habitats naturels et autres espèces correspondant aux Zones Spéciales de Conservation (ZSC). Un élément commun les unit pour le choix des zones et la définition de leurs périmètres : l'analyse du territoire sur la base de critères scientifiques.

➡ Pour procéder à la désignation des sites, des propositions de sites (ZPS ou ZSC) sont tout d'abord établies :

- Elles sont soumises par les préfets à la consultation des organes délibérants des communes et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) concernés, ainsi qu'aux autorités militaires dans le cas des sites incluant des terrains militaires ou des surfaces marines.

- Les conseils municipaux et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) sont tenus d'émettre un avis motivé dans le délai de deux mois à compter de leur saisine. À défaut, ils sont réputés avoir émis un avis favorable.
- Les dossiers de propositions sont ensuite transmis au Ministre en charge de l'Environnement, le cas échéant au Ministre de la Défense.
- Les propositions de sites finalement retenues par le Ministère en charge de l'Environnement font, enfin, l'objet d'une consultation interministérielle.
- À l'issue de ces consultations, la suite de la procédure de désignation diffère selon les directives : les Zones de Protection Spéciale (ZPS) sont d'abord désignées en droit national par arrêté ministériel (Ministre chargé de l'Environnement, le cas échéant Ministre de la Défense). Les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) font au préalable l'objet de Propositions de Sites d'Importance Communautaire (PSIC) soumises à la validation de la Commission Européenne.

1.3.4 Le fonctionnement en Région avant transfert

En 2021, on compte 260 sites Natura 2000 dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, ce qui recouvre 13,3 % du territoire régional (Ministère de la Transition Ecologique, 2021)³.

1. Ainsi comme indiqué précédemment, le pilotage de chaque site est porté en priorité par une collectivité territoriale, et à défaut par l'Etat : un site Natura 2000 est géré par une structure porteuse (ou gestionnaire) qui peut être soit une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, soit l'Etat si aucune collectivité ne s'est portée volontaire. La structure porteuse est désignée au sein du comité de pilotage (COPIL) et devra y élire son président. Dans le cas où l'Etat est la structure porteuse du site, le Préfet ou le Sous-Préfet est désigné comme président. La loi « Développement des territoires ruraux » du 24 février 2005, a permis aux collectivités territoriales de prendre le portage d'un site.
2. Le COPIL permet de rassembler environ une fois par an, ses membres qui sont les représentants des collectivités concernées, les représentants des enjeux présents sur le territoire et les représentants de l'Etat et du Département.

³ Le transfert de Natura 2000 : une opportunité pour la Région Auvergne Rhône-Alpes d'affirmer son rôle de Cheffe de file de la protection de la biodiversité - Mémoire d'apprentissage d'Alison LEROUX - Pour l'obtention du Master 2, Gestion des Territoires et Développement Local, Parcours Santé et Territoire, Intelligence Géographique et Aide à la Décision - Faculté des Lettres et Civilisations - Université Jean Moulin - Lyon 3.

Il est inscrit dans l'article R414-8 du Code de l'Environnement que « la composition du comité de pilotage Natura 2000 est arrêtée par le préfet de département territorialement compétent au regard de la localisation du site Natura 2000 ou, si le site s'étend sur plusieurs départements, un préfet coordonnateur est nommé. ».

Lors de ces rencontres, sont prises toutes les décisions qui concernent la gestion du site, les enjeux ou encore l'écriture et la modification du document d'objectifs (DOCOB).

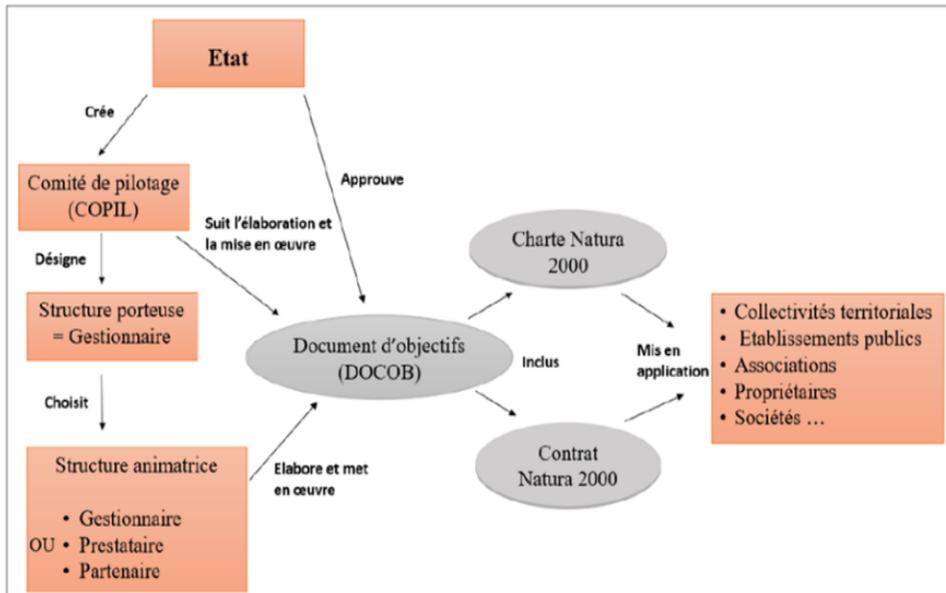
3. **L'animateur de site : un rôle crucial**

La structure porteuse du site est chargée de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre du DOCOB. Par la suite, cette structure peut soit réaliser l'animation du site en régie, soit le déléguer à une structure compétente par un marché public, soit mettre en place une convention de partenariat avec la structure la plus adaptée pour les missions d'animation. Ensuite, la structure animatrice emploie une personne chargée de l'animation du site. Elle se charge de l'aspect technique en réalisant le suivi des mesures du document d'objectifs et soutient les porteurs de projets à mettre en place leurs actions. De plus, elle joue un rôle administratif car elle organise les COPIL et les groupes de travail si nécessaire. Enfin, son travail a un fort aspect relationnel car c'est une personne de terrain qui observe et analyse.

4. Dans de nombreux cas, les collectivités territoriales telles que les communes possèdent peu de compétences pour animer le site et délèguent cette mission à des structures plus expertes. **Les Conservatoires d'Espaces Naturels (CEN), la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO) et l'Office National des Forêts (ONF) sont très souvent sollicités pour ces missions.**

5. **Le rôle des DREAL et DDT** : les services de l'Etat impliqués dans la gestion des sites à une échelle plus locale sont les Délégations Départementales des Territoires (DDT). Chacune possède un ou des agents consacrés à la gestion des sites Natura 2000 et de leur coordination. De plus, un réseau d'animateurs est organisé par les DDT. Ces dernières ont un rôle d'intermédiaire entre la DREAL et les acteurs locaux. La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) possède également des agents pour la gestion des sites Natura 2000. Son rôle est d'assurer la coordination régionale sur les points techniques et financiers pour améliorer l'homogénéité de la gestion des sites.

Schéma de synthèse de la gouvernance entre acteurs sur un site Natura 2000

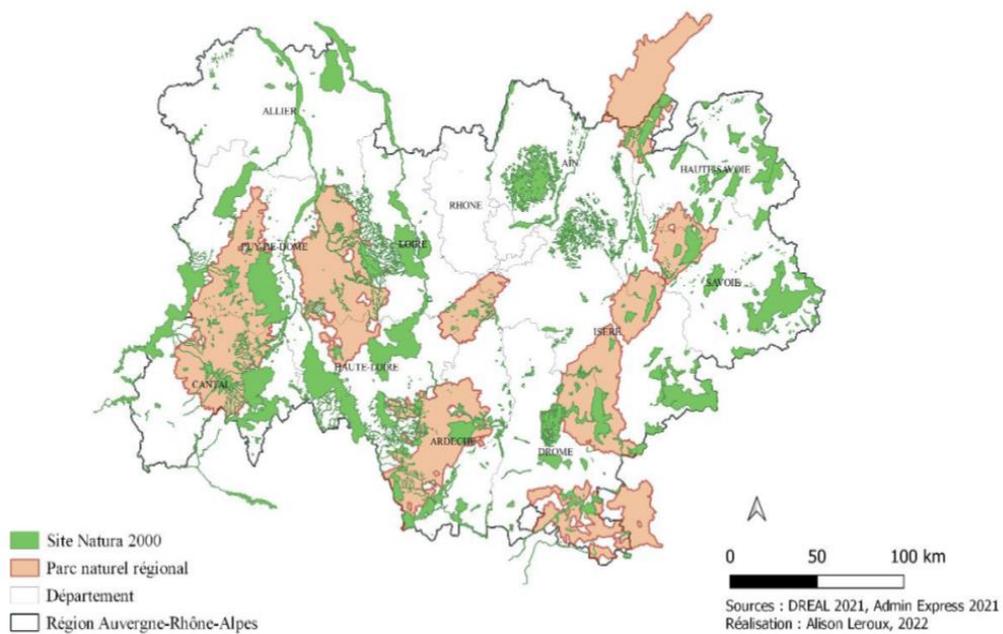


Réalisation : Alison LEROUX, 2022

6. La complémentarité avec les autres outils d'aménagement du territoire :

- a) **Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)** : dans ce schéma, un volet est consacré à la biodiversité. On peut noter la présence de l'objectif 1.6 : « Préserver la trame verte et bleue et intégrer ses enjeux dans l'urbanisme, les projets d'aménagement, les pratiques agricoles et forestières. » (Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, 2021). Cet objectif précise l'importance de préserver et gérer les milieux boisés, agricoles et de protéger les milieux humides. Ainsi, il est indiqué l'importance de maîtriser l'étalement urbain et de prendre en compte la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme et les projets d'aménagement. De plus, il est important d'améliorer la transparence écologique des infrastructures de transport et considérer la biodiversité dans les activités de pleine nature sur le territoire.
- b) **La charte des Parcs Naturels Régionaux (PNR)** : en 2021, les dix PNR de la région sont désignées comme structure porteuse de sites Natura 2000. A ce jour, ils gèrent 49 sites sur les 260 sites. De plus, si l'on s'intéresse à la superposition, 120 sites se trouvent en partie ou en totalité sur un PNR. Le PNR permet d'être à l'intersection de plusieurs initiatives qui rassemblent différents secteurs.

Superposition entre les sites Natura 2000 et les parcs naturels régionaux d'Auvergne-Rhône-Alpes



2 Le transfert, le décret, les premiers échanges entre acteurs

2.1 Un transfert de compétences partiel⁴

Ce texte d'application de la loi 3DS (article 61)⁵ relatif à la décentralisation de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres au profit des régions, collectivités cheffes de file en matière de biodiversité et autorités de gestion des fonds européens, est paru le 31 décembre 2022, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

Selon l'Etat (Direction de l'Eau et de la Biodiversité), 1 419 sites font l'objet d'un tel transfert, représentant une superficie totale de 6,26 millions d'hectares. Le décret modifie les dispositions réglementaires concernées relatives à la gouvernance de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres (soit 88 % des sites, avec un nombre variable de sites en fonction des régions dans une fourchette de 32 à 260) en y renforçant le rôle des conseils régionaux (article R. 414-1 et suivants du Code de l'Environnement).

Ce transfert logiquement inclut un changement d'interlocuteurs, qui disposent chacun de leurs propres outils pour gérer les sites Natura 2000. Pour 2023, la Région devra mettre en place une organisation structurée, qu'elle doit ajuster avec l'Etat mais également en interne.

La complexité de ce transfert est due au partage des missions de Natura 2000 qui devront être divisées entre l'Etat et le Conseil régional.

- ➔ L'Etat conserve les missions réglementaires et les relations avec l'Europe : désignation des sites, rapportage à l'Europe, évaluation des incidences Natura 2000, instruction des MAEC même si les fonds FEADER sont gérés par les Régions.
- ➔ Le Conseil régional se voit transférer les missions d'animation et de coordination technique entre les sites, le suivi de sites et la validation des DOCOB.

Aujourd'hui, si aucune collectivité ne s'est portée volontaire pour gérer le site, c'est l'Etat qui est la structure porteuse, le Conseil régional devenant le relais à partir de 2023. S'il devient la structure porteuse, il devra se charger de l'animation lui-même, soit en passant par un marché, soit via une convention de partenariat avec des structures compétentes et déjà engagées dans le réseau telles que les Conservatoires d'Espaces Naturels ou encore la Ligue de Protection des Oiseaux.

⁴ Voir le courrier du Préfet en annexe 1.

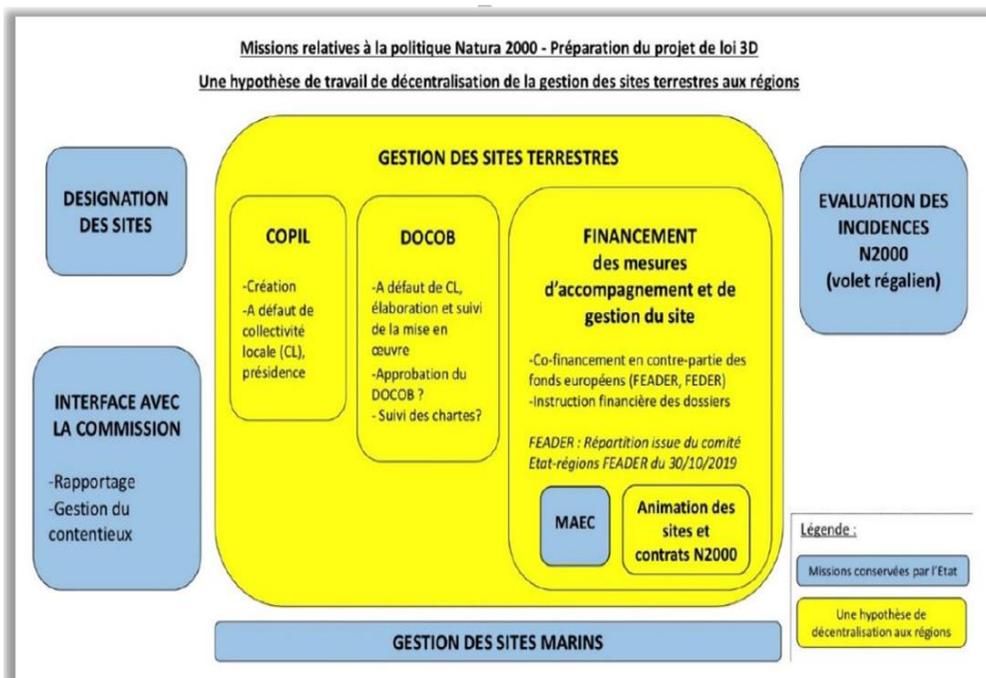
⁵ [Natura 2000 : un décret orchestre le transfert de la gestion des sites terrestres aux régions \(banquedesterritoires.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046847745)
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046847745>

Ces nouvelles missions incluent également des missions plus administratives et de coordination, telles que l'approbation des DOCOB et la création des COPIL pour les sites encore non munis. Enfin, la partie financière reviendra à la charge des Régions, ainsi chacune pourra organiser cette partie en fonction de son organisation interne.

Approbation du document d'objectif

C'est à ce niveau que se situe le transfert à proprement parler. Le Président du Conseil régional se voit désormais confier le rôle d'autorité administrative (auparavant occupé par le préfet de département) s'agissant de la constitution du Comité de Pilotage (COPIL) du site Natura 2000, ainsi qu'à défaut de collectivité territoriale volontaire pour l'assurer, la présidence du COPIL. Le document d'objectifs (DOCOB) élaboré par le Comité de Pilotage Natura 2000 est par ailleurs soumis à l'approbation du Conseil régional, qui peut, s'il estime que le document ne permet pas d'atteindre les objectifs qui ont présidé à la création du site, demander sa modification. En outre, dans le cas où celui-ci ne serait pas soumis à approbation dans les délais requis par le Comité de Pilotage, c'est le Président du Conseil régional qui arrêtera le document d'objectifs.

Voici une hypothèse de fonctionnement futur par « Régions de France » :



Source : Régions de France, 2021

2.2 Le financement et le fonctionnement dans les services

Le transfert de compétences étant induit dans les nouveaux dispositifs de la Région, cela l'implique directement dans un fonctionnement politique. Natura 2000 représente aujourd'hui, un outil financé à 50 % par l'Etat et 50% par le FEADER.

L'Etat transfèrera une masse salariale au Conseil régional qui décidera de son affectation et pourra, le cas échéant, créer les postes qu'elle estimerait nécessaire. Les agents des DDT et de la DREAL seraient alors susceptibles de postuler et de continuer ainsi d'apporter leurs connaissances et leurs expériences sur Natura 2000 même après le transfert.

La Direction de l'Environnement et de l'Ecologie positive accueillera la compétence Natura 2000 mais le travail sera partagé avec plusieurs directions notamment celle de l'agriculture. En effet, l'autre partie du financement est le FEADER, géré par la Direction de l'Agriculture, des Forêts et de l'Agroalimentaire du Conseil régional (DAFA). A ce jour, l'exécutif régional n'a pas accordé de crédits FEADER à Natura 2000 pour 2023-2027. Ainsi, une grande partie des financements du réseau est manquante dans la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Les acteurs locaux, structures porteuses, animateurs Natura 2000 ont directement adressé des courriers à Monsieur le Président du Conseil régional, pour faire part de leur inquiétude concernant l'avenir de Natura 2000 dans la région et sur le fait qu'aucune solution alternative n'a été communiquée⁶.

La compensation financière des fractions d'ETP (équivalent temps plein) remplissant les missions transférées a fait partie des points d'inquiétude soulevés par les régions. A la suite d'une enquête menée auprès des Dreal (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement), 50,43 ETP ont été recensés au titre de la compensation des fractions d'effectifs, contre 86 ETP estimés selon le chiffrage établi par Régions de France. A la suite des concertations menées, il a finalement été convenu de réviser à la hausse le nombre d'ETP faisant l'objet d'une valorisation financière dans le cadre de la loi de finances pour 2023 (article 112). Il a ainsi été décidé de porter le volume total des effectifs compensés à 65 ETP. Le texte en tire les conséquences en intégrant au montant du droit à compensation initial les charges relatives aux 14,57 ETP complémentaires. A compter du 1er janvier 2023, le montant de cet ajustement s'établit à 643.688 euros, portant le droit à compensation total transféré aux régions à hauteur de 2 845.020 euros. Un nouvel ajustement pour fixation définitive du montant de compensation et de sa répartition n'est cependant pas exclu au cours d'une prochaine loi de finance.

⁶ Voir le courrier du 14 octobre 2022 du Vice-Président Thierry KOVACS aux si **Source** : Banque des territoires

3 Le contenu de la délibération du Conseil régional

La délibération, soumise au CESER pour avis, est composée de **3 parties** :

Dans la **première partie**, c'est le rôle de chef de file du Conseil régional en matière de biodiversité qui est mis en avant :

- ▶ En accompagnant les territoires pour préserver la biodiversité et les trames vertes et bleues,
- ▶ En tissant des partenariats avec des acteurs de terrain pour la gestion des milieux naturels, au premier rang desquels les Conservatoires d'Espaces Naturels,
- ▶ En favorisant la mobilisation du monde économique grâce notamment au projet de marché des certificats biodiversité,
- ▶ En améliorant et en structurant la connaissance grâce notamment à l'Observatoire Régional de la Biodiversité, en partenariat avec l'Etat et les acteurs de l'environnement.

La **deuxième partie** de la délibération fait état du transfert de la compétence Natura 2000 par l'Etat à la Région. Renforçant ainsi le champ d'intervention des Régions en qualité de cheffes de file en matière de biodiversité, les Régions assurent désormais le pilotage de la gestion des sites Natura 2000 terrestres.

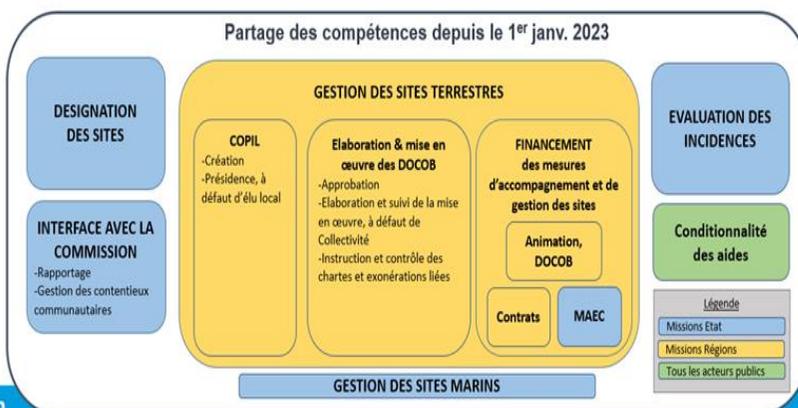
Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2023, elles agissent en qualité d'autorité administrative des sites Natura 2000 du territoire régional. Ce transfert de compétences s'accompagne d'un transfert des crédits d'intervention de l'Etat et d'une compensation financière pour les ressources humaines.

En préparation de ce transfert de compétences, le conseil Régional a réalisé un premier état des lieux du fonctionnement de la politique Natura 2000 et lancé les procédures de recrutement des premiers agents.

STRATÉGIE RÉGIONALE NATURA 2000

Natura 2000 : Une nouvelle compétence de la Région

- **Loi 3DS =>** Au 1^{er} janvier 2023, les **Régions deviennent Autorité administrative** des sites Natura 2000 terrestres, en cohérence avec leur rôle de chef de file biodiversité. Les crédits de soutien à la politique Natura 2000 leurs sont transférés + des crédits compensant partiellement les RH



Le **troisième point** de la délibération développe la stratégie de mise en œuvre de la compétence Natura 2000 en Auvergne-Rhône-Alpes autour de 5 objectifs :

STRATÉGIE RÉGIONALE NATURA 2000

5 objectifs pour la nouvelle politique régionale N2000

1. Maintenir les habitats en bon état de préservation et les effectifs des espèces protégées

Assurer les moyens :

- Une animation des sites N2000
- Une mise en œuvre des actions de connaissances
- Un renforcement des contrats et actions opérationnelles de préservation

2. Concilier les usages

- Préserver la biodiversité et le caractère exceptionnel des sites, tout en permettant les activités économiques, sociales et culturelles qui font vivre les territoires

3. Renforcer la cohérence entre les différents outils de préservation de la biodiversité et du patrimoine naturel

- Articuler et mutualiser les moyens et compétences entre les outils Natura 2000 / Parcs Naturels Régionaux / Réserves Naturelles Régionales / Espèces prioritaires
- Construire une approche cohérente avec les Espaces Naturels Sensibles, par un travail spécifique à mener avec les Conseils départementaux

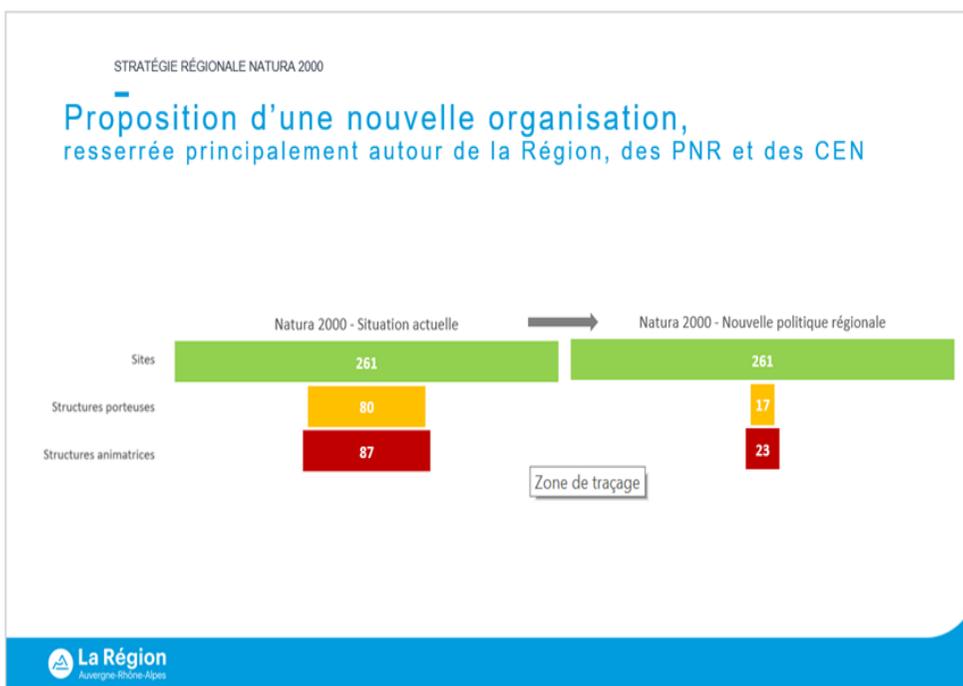
4. Optimiser la gestion des sites N2000 pour améliorer l'efficacité de l'action publique

- Mutualiser le plus possible la gouvernance et la gestion des sites
- Simplifier les processus
- Mutualiser les expertises

5. Faire connaître

- Sensibiliser aux enjeux de préservation de la biodiversité
- Valoriser un patrimoine riche et varié reflet de la diversité régionale

Pour l'exécutif régional et après inventaire du fonctionnement avant transfert, les enjeux d'amélioration sont indéniables. En effet, la mise en œuvre de la politique sur le territoire est très émiettée, il y a donc un souhait d'efficacité et de resserrement autour de la Région, des PNR et des CEN.



4 Les remarques émises par le CESER

Plus de 600 millions d'oiseaux ont disparu en Europe depuis les années 1980⁷. Ce décompte a été mené par BirdLife International, la Royal Society for the Protection of Birds et la Société tchèque d'ornithologie, à partir des données récoltées entre 1980 et 2017 sur 378 des 445 espèces d'oiseaux natifs des pays de l'Union Européenne. Une autre étude de The Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS), publiée le 15 mai 2023 affirme qu'en quarante ans, le nombre d'oiseaux des champs a diminué de 60 % sur notre continent et hiérarchise les raisons de ce déclin (agriculture, économie, urbanisation, perte d'habitat, ...).

Nous pourrions citer d'autres travaux qui vont en ce sens. Ainsi, dans toutes nos réflexions, il faudra garder en tête une priorité : la préservation de la biodiversité à tout prix.

Depuis la naissance du réseau, la charge des sites Natura 2000 a été confiée à l'Etat. Le transfert de compétence Natura 2000, engagé à la demande de l'Etat, est une initiative permettant d'affirmer le rôle des Régions dans la protection de la biodiversité. Mais ce transfert constitue une grande charge de travail pour celui qui l'accueille.

Aussi, le CESER tient à saluer le travail effectué en amont par les services du Conseil régional afin de comprendre cette politique riche et complexe et d'anticiper au mieux son transfert. En effet, le Conseil régional devra harmoniser ces dispositifs qui existent à différents échelons afin d'obtenir une véritable synergie.

Le CESER prend acte des 5 objectifs proposés par le Conseil régional qui affichent une réelle volonté pour une collectivité cheffe de file de la biodiversité. Il tient particulièrement à souligner l'importance du bon maintien de l'objectif n°1 et ajoute un point de vigilance sur l'objectif n°4 et sur le danger d'une trop grande optimisation de la gestion des sites.

De plus, le CESER soumet plusieurs remarques qui regroupent en **quatre axes, plusieurs autres points de vigilance** :

Axe 1 : Pour une véritable politique structurée de la biodiversité et de l'environnement en lien avec les autres structures et outils de déploiement

Même si le CESER note l'ambition du Conseil régional de soutenir plus fortement 50 sites, il souhaiterait toutefois avoir une meilleure visibilité des actions qui seront réellement développées sur l'ensemble des sites et de la façon dont elles pourront se traduire dans une politique clairement définie.

⁷ <https://www.nationalgeographic.fr/animaux/plus-de-600-millions-doiseaux-ont-disparu-en-europe-depuis-les-annees-1980>

Aujourd'hui n'apparaissent pas suffisamment clairement de lignes structurantes ni de politique globale et l'on ne sait pas comment s'articule Natura 2000 avec les autres outils, schémas et acteurs, notamment les contrats verts et bleus, le SRADDET, les services réglementaires de l'Etat. Le lien entre le volet biodiversité de la question agricole géré au niveau national, avec la politique Natura 2000 régionale, n'est pas abordé.

- 1) Le CESER souhaiterait que les services du **Conseil régional et les services de l'Etat** (ces derniers continuant à être les garants des instructions réglementaires) assurent la **cohérence et l'efficacité entre leurs services**. Au regard des informations présentées dans ce rapport, il est dans l'incapacité de distinguer de façon claire l'articulation entre la stratégie proposée par le Conseil régional, chef de file, et la stratégie nationale.
- 2) Sur la construction des DOCOB (l'outil du transfert de compétence par excellence) : le CESER souhaiterait soulever la question de l'économie d'échelle ; en effet, peut-être faut-il garder un équilibre afin de ne pas se couper d'un ancrage territorial garant de la réussite de cette politique. Le CESER pense qu'à chaque étape de la construction de cette future politique, il faudra toujours avoir à l'esprit la réussite de la préservation de la biodiversité.

Axe 2 : Remarques concernant l'ingénierie et les ressources humaines⁸

Le réseau Natura 2000 permet aux territoires de disposer d'une ingénierie au service de la biodiversité. Afin de garantir l'efficacité de ce réseau, différents points restent à éclaircir. En effet, l'accompagnement technique, actuellement réalisé par des référents départementaux des Directions Départementales des Territoires (DDT), garantit une connaissance du **contexte local** et des différents dispositifs de gestion des espaces naturels. Ainsi, les personnels qui sont sur le terrain sont des éléments clefs de la réussite de cette politique.

⁸ Rappel de la loi : Transferts des effectifs Natura 2000 exclusivement terrestre.

Ce transfert est issu de la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi 3DS).

Par activités de gestion des sites exclusivement terrestres hors gestion financière FEADER, il convient d'entendre :

- la désignation et l'animation des comités de pilotage,
- l'approbation des documents d'objectifs,
- la présidence des comités de pilotage et l'élaboration des documents d'objectifs en l'absence de collectivité territoriale porteuse de la démarche,
- l'instruction et le contrôle des chartes et exonérations fiscales liées ainsi que la gestion des mesures hors FEADER (contrats ni-ni ou forestiers hors FEADER).

Demeurent au niveau de l'Etat, les activités suivantes :

- l'instruction des procédures de désignation des sites Natura 2000,
- l'examen des évaluations d'incidence Natura 2000.

L'article 61 de la loi 3DS, prévoit :

- le transfert des missions de gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres,
- le transfert par compensation financière des fractions d'ETP remplissant les missions transférées,
- le transfert des crédits issus du programme 113 par calcul du droit à compensation des charges de fonctionnement sur la moyenne des dépenses sur une période de 3 ans. L'ensemble de ces missions est porté par le MTECT.

Le CESER souhaite à ce sujet exprimer quelques remarques :

- 1) La **situation des salariés lors ce transfert**, tant en interne qu'en externe, devra faire l'objet d'une attention particulière notamment pour les animateurs déjà en place qui pourraient être amenés parfois à candidater à nouveau sur leur propre poste.
- 2) Le CESER se questionne sur le sens et les **critères ayant mené au choix** des 50 sites emblématiques et le risque d'une politique de biodiversité « à deux vitesses » entre ces sites « vitrines » et les autres.
- 3) Il s'interroge également sur les moyens humains qui seront dévolus au sein du Conseil régional ; Seront-ils **suffisants pour encadrer et animer les 50 sites emblématiques** ?
- 4) Enfin, pour le CESER se pose une autre question sur le **maintien du tissu associatif** et sur les **petites structures** qui aujourd'hui animent les sites et qui risquent de disparaître.

Axe 3 : Remarque concernant la partie budgétaire et la pérennisation du financement

Pour l'année 2023, l'État compense cette transition en débloquant des fonds pour assurer la continuité de l'animation des sites Natura 2000. Le CESER rappelle l'importance de bien **assurer la pérennité et l'indexation de ce financement**, non seulement avec le plan de financement **de 6 millions par an sur les 5 années à venir** –plan dont le CESER souhaiterait avoir communication- **mais également au-delà.**

Axe 4 : Des questions de fonctionnement et d'ancrage territorial

- 1) Le CESER considère qu'il est important que le Conseil régional se dote de stratégies et d'outils de communication et de sensibilisation facilitant l'appropriation par tous (élaborés en concertation étroite avec l'ensemble des parties prenantes, qu'elles soient de niveau local ou national).
- 2) Un point sensible est également souligné dans l'objectif 2 (concilier les usages : « Dans l'action Région, veiller à ne pas financer des activités ayant une incidence significative sur les sites Natura 2000 »). A ce sujet, le CESER note avec intérêt l'intervention du Vice-président à l'écologie positive qui, lors de son audition, a précisé que la Région ne soutiendrait pas les événements impactant la biodiversité des sites Natura 2000. La biodiversité doit être une priorité dans toutes les actions sectorielles du Conseil régional.

L'année 2024 sera celle du transfert effectif et le CESER souhaiterait être associé à la structuration de la politique du Conseil régional devenu chef de file de la biodiversité.

Conclusion

Notre Assemblée souhaite souligner ici l'intérêt de la société civile pour cette politique en direction de la préservation de la biodiversité. Le CESER prend acte du développement d'une volonté politique formulée en faveur de la biodiversité en région. Néanmoins, il souhaiterait avoir une meilleure visibilité sur les liens existants entre les services du Conseil régional et ceux de l'État, et sur la cohérence avec les différentes politiques régionales.

Le CESER se félicite du travail effectué en amont par les services du Conseil régional afin de comprendre cette politique riche et complexe et d'anticiper au mieux son transfert qui devra avoir un aspect positif sur la biodiversité.

Pour autant, il préconise de travailler sur un schéma ou une politique structurante et plus visible afin que le Conseil régional puisse assumer pleinement son rôle de chef de file de la biodiversité.

La situation géographique de la région Auvergne-Rhône-Alpes apporte au territoire une grande variété de climats, exceptionnelle en France métropolitaine. Notre région se distingue également par sa diversité géologique remarquable : les activités volcaniques, tectoniques et hydrothermales qui ont façonné ce territoire lui ont conféré une grande variété de sols et de paysages, propices à une importante biodiversité qu'il faut à tout prix préserver.

C'est en ce sens que les conseillers du CESER ont souhaité dès juillet 2022 s'intéresser plus spécifiquement au lien entre activité humaine, économique et environnement. Ainsi le CESER s'intéressera plus particulièrement aux solutions ou expérimentations qui vont permettre de concilier biodiversité et économie.

Pour les conseillers du CESER, préconiser pour faire en sorte qu'écologie et économie deviennent une force co-construite et mutualisée pour une nécessaire transition est un devoir et ils souhaitent mener à bien cette tâche en 2023.

Bibliographie

CARRE ALEXANDRE, « 30 ans de Natura 2000 : le bilan contrasté de son efficacité », Sciences et Avenir, 15 mars 2022

CESER GRAND EST, *Une politique régionale cohérente pour la biodiversité : le SRCE, une chance à saisir*, CESER Grand Est, 24 juin 2014

CESER NOUVELLE AQUITAINE, *Stratégie en faveur de la biodiversité en Nouvelle-Aquitaine et Règlements d'Intervention en faveur des Paysages, de la reconquête de la Trame Verte et Bleue, des espaces naturels en Nouvelle-Aquitaine*, CESER Nouvelle Aquitaine, 14 décembre 2017

CESER PAYS DE LA LOIRE, *La politique régionale en faveur de la Biodiversité (2014-2016)*, CESER Pays de la Loire, 14 juin 2013

GOVERNEMENT, *La France accueille l'IPBES, le « GIEC de la biodiversité »*, Gouvernement.fr, 29 avril 2019

MARCANGELO PHILIE, « Natura 2000 : un décret orchestre le transfert de la gestion des sites terrestres aux régions », Banque des Territoires, 1^{er} juin 2023

METAY XAVIER, « Avis du CESER sur la politique régionale en faveur de la biodiversité », France Nature Environnement Pays de la Loire, 26 juin 2014

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, *Projet de décret relatif à la décentralisation de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres et modifiant certaines dispositions relatives à Natura 2000*, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 12 juillet 2022, URL : <http://www.vie-publique.fr/consultations/285634-projet-decret-decentralisation-gestion-des-sites-natura-2000-terrestres>

MINISTERES ÉCOLOGIE ÉNERGIE TERRITOIRES, *Réseau européen Natura 2000*, Ministères Écologie Énergie Territoires, 14 novembre 2022

WWF FRANCE, *Rapport Planète Vivante 2022*, WWF France, 2022

Déclarations des groupes

Intervention d'Alain BOISSELON, au nom du Collège 1

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les conseillers,

Cet avis fait, au nom du Collège 1, sera bref et limité au sujet à traiter, ce qui ne préjuge pas de la considération de notre Collège 1 pour les questions posées pour préserver et reconquérir la biodiversité sur nos territoires.

La loi 3DS a transféré l'année dernière l'autorité administrative de la gestion des 261 sites Natura 2000 d'AURA, de l'Etat à la Région. Actuellement, le suivi des sites Natura 2000 (élaboration des Documents d'Objectifs, mise en œuvre et suivi des actions), est assuré par 80 structures porteuses. En partie pour répondre à la Commission Européenne qui demande une meilleure gestion des sites Natura 2000, la Région AURA propose de simplifier le système en ramenant le nombre de structures porteuses de 80 à 17, en prenant appui principalement sur les PNR, et en prenant directement en charge le suivi de 30 à 50 sites.

La Région assure que ce regroupement se fera à iso budget pour la région (6 millions d'€) et que cette simplification permettra un meilleur suivi des actions engagées ainsi que de l'usage des fonds alloués.

La Région assure également qu'elle veillera à ce que les secteurs Natura 2000 restent des zones où la conciliation des usages doit être la règle.

Compte-tenu de ces informations et des engagements pris par la Région, en particulier sur la conciliation des usages dans les zones Natura 2000, le Collège 1 est favorable à la proposition de la Commission.

Intervention de Jean GUINAND, au nom du Collège 1

Mr le Président, chers collègues,

Cette intervention est faite au nom de la Confédération paysanne

Nous sommes globalement en accord avec l'avis rendu, mais l'accumulation des dossiers et le temps imparti pour les traiter est parfois un peu juste pour que l'ensemble des paramètres soit pris en compte. Dans l'avis qui nous est présenté aujourd'hui, des zones d'ombre et des questions restent en suspens.

Je prendrais deux ou trois exemples.

Quand on nous dit que la Région gèrera 50 sites emblématiques, que signifie cette séparation ? Des sites qui serviront de vitrine, des sites qui seront mieux dotés que d'autres, des sites plus protégés ? Comment et pourquoi ont-ils été choisis ?

Le document soulève aussi le financement du dispositif. M. KOVACS nous a dit en séance que les financements seront pérennes pendant 5 ans. Ces financements de 6 millions d'euros provenaient pour partie du FEADER. M. KOVACS nous a confirmé que la région, gestionnaire du FEADER ne mettrait pas d'argent de ce fond nous assurant que ce n'était qu'une question d'écriture comptable et que cela n'affecterait pas le montant. Je rappelle que l'Etat garde la main sur les MAEC versées aux agriculteurs. Persuadé de la bonne volonté de M. le Vice-Président, nous interrogeons la logique de ce fonds destiné aux actions du second pilier de la PAC qui devrait servir, notamment, à compenser des actions vertueuses des agriculteurs pour protéger la biodiversité.

Comme c'est écrit dans le préambule, les scientifiques alertent sur la baisse dramatique de la biodiversité. Pour mémoire la directive oiseaux datant de 79 avait pour objectif de protéger ces espèces pourtant depuis cette date 60% des oiseaux des champs ont disparu. Les causes sont diverses : artificialisation, recul des lieux d'habitat des oiseaux, dérèglement climatique, et pour une part non négligeable, l'agriculture, ... Si des actions sont parfois difficiles à mettre en place certaines devraient être une évidence. A travers mon propos, je ne voudrais pas que vous croyez que je jette la pierre aux agriculteurs, mais là les politiques publiques peuvent agir fortement et vite. Je citerais juste Antonio GUTTEREZ à l'ouverture de la COP 15 au Canada. Il lançait un appel pour protéger 30 % des terres.

Je le cite : « Nous faisons la guerre à la nature. La déforestation et la désertification créent des friches d'écosystèmes autrefois florissants. Notre terre, notre eau et notre air sont empoisonnés par les produits chimiques et les pesticides, et étouffés par les plastiques ».

Il a ajouté : « Je vous en conjure : faites ce qu'il faut. Agissez pour la nature. Agissez pour la biodiversité. Agissez pour l'humanité. ».

Protéger 30 % des terres, c'est ambitieux. Dans les zones Natura 2000, si on retire les surfaces de forêt et de landes et autres sites inexploités, l'agriculture, c'est moins de 20 % de la surface qui est impactée Ne pourrait-on pas avoir des fonds d'indemnisation qui permettent aux agriculteurs qui n'utiliseraient plus ni pesticides ni engrais de synthèse dans ces sites qui mettraient en place des techniques culturales plus vertueuses, d'avoir une rémunération supérieure à l'agriculture conventionnelle ? Ne serait-ce pas là une réelle volonté de protection et un formidable message pour faire de la région un modèle ?

Autre sujet :

La mise en place du certificat de biodiversité aurait également dû être plus regardée pour en analyser bénéfices, usages, limites et risques.

La Commission a malgré tout fait son travail, je salue Valérie et félicite Benoit pour son professionnalisme et sa réactivité. Prendre le train en marche n'est jamais facile.

Je vous remercie de votre attention.

Intervention d'Agnès NATON, au nom du Collège 2 (Organisations syndicales : CFDT, CFTC, CGT, FSU, SOLIDAIRES, UNSA)

Tout d'abord, nous tenons à saluer la qualité du rapport de la commission 2. Une saisie prévue à l'avance, un travail anticipé permettant une acculturation des conseillers, une connaissance partagée du contexte du transfert de la gestion des sites Natura 2000 de l'Etat à la Région sont des conditions pour rendre un avis éclairé. Même si nous avons reçu les documents finaux tardivement, cette anticipation a permis de relever et de cibler des interrogations ainsi que les points de vigilance.

Nous partageons globalement les remarques du CESER.

Nous souhaitons toutefois insister sur deux points : la question du travail et l'ambition régionale.

Le rôle de l'Etat : l'Etat en région n'est plus en mesure d'exercer son rôle d'arbitre, de contrôle et de sanction, et cela, en tant que citoyenne et citoyen ne peut que nous inquiéter. Nous l'avons entendu à plusieurs reprises dans la commission, les services de l'Etat de la DREAL sont en déficit structurant de personnel, perdant un grand nombre de compétences humaines au fil des réorganisations. Ce manque de personnel ne lui permet plus de remplir l'ensemble des missions qui lui sont confiées. Dans un moment où la crise climatique, la crise de la biodiversité, les pénuries de l'eau, la qualité de l'air sont des enjeux cruciaux.

Les agents ayant en charge les sites Natura 2000, bien qu'en sous-effectif, pouvaient toutefois s'appuyer sur les compétences de leurs collègues de la DREAL, notamment ceux des directions départementales des territoires, qu'en sera-t-il dans l'avenir ?

Le transfert à la Région : Les termes d'optimisation et de mutualisation utilisés dans le projet régional ne peuvent également que nous inquiéter, en laissant aux Régions la latitude de créer les postes dont ils auront besoin, donc il n'y a aucune garantie de maintien de l'emploi. D'autant plus que l'Exécutif a récemment informé les représentants du personnel que toute revalorisation des salaires ou des primes se traduira par une suppression de postes correspondants.

Or, la gestion des sites Natura 2000 repose sur le travail des agents, et la perte potentielle d'une multitude d'agents de terrain, nous fait craindre que le travail d'ingénierie, de conseil, d'animation, de relations, de médiation, soit laissé pour compte.

Nous partageons donc les points de vigilance du CESER à ce niveau.

Dernier point de vigilance, le risque que la protection de la biodiversité soit soumise aux enjeux économiques, d'attractivité et de compétitivité. Là aussi, le projet tel que formulé par la Région nous offre quelques inquiétudes :

- La volonté de faire des sites vitrines, de valoriser les sites remarquables au risque de confondre protection de la biodiversité et développement, voir attraction touristique.
- Le projet de marché des certificats biodiversité et les risques engendrés par de telles actions.
- Et enfin, les réalisations passées et actuelles de la région, comme par exemple, le financement de la déviation sur la RN 88, le plan montagne, ou encore le non-versement de la partie du FEADER qui devait être consacrée à Natura 2.000 décidée par la Région, qui ne se traduisent pas, et c'est un euphémisme, par une prise de conscience avérée des enjeux climatiques et de protection de la biodiversité.

Nous voterons ce projet d'avis.

Intervention de Frédérique RESCHE-RIGON, au nom des Collèges 3 et 4

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,
Chers Collègues,

Les membres des collèges 3 et 4 adressent leurs remerciements au Président de la Commission 2 ainsi qu'aux Chargés de mission Valérie MARION et Benoit THIRION, et aussi à Ingrid RANCHIN, tout particulièrement compte tenu du temps limité pour l'élaboration de l'avis.

Les collèges 3 et 4 notent le travail de synthèse effectué dans les deux premières parties de l'avis. Cette acculturation est fondamentale pour appréhender le contexte européen, national et régional, pour comprendre la complémentarité avec les autres outils d'aménagement du territoire et pour percevoir les enjeux du transfert. Sur ce dernier point, la puissance de l'outil Natura 2000 aurait pu être davantage mise en évidence pour qu'on comprenne mieux les intérêts et conséquences de ce transfert.

En effet, cet outil à la fois réglementaire et contractuel, bénéficiant de supports scientifiques et d'évaluation, peut être source d'expérimentations intéressantes sur la gestion des sites, sur les effets du changement climatique et même sur des modes de gestion agricoles (rappelons que de nombreux agriculteurs exploitent des terres sur ces sites ; les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC), sont des leviers intéressants que l'on pourrait consolider.

Après la troisième partie qui résume la délibération du Conseil régional, la dernière partie présente les remarques du CESER, qui nous paraissent toutes justifiées. Nous allons en souligner quelques aspects et ajouter quelques remarques complémentaires.

Pour l'axe 1, nous citerons une phrase de l'avis qui nous paraît bien traduire l'état d'esprit qui devrait présider à ces évolutions « La combinaison des outils contractuels et réglementaires favorise l'investissement de chacun. Ces différents outils sont les piliers de cette politique et les garants de la protection de la biodiversité » (page 9).

En ce sens, le contenu du courrier du Préfet MAILHOS en annexe nous paraît aller dans le sens d'une volonté de collaboration qui est indispensable.

Nous soulignons la rigueur des processus de désignation des sites Natura 2000, les 261 sites en Auvergne-Rhône-Alpes sont tous de première importance. Il ne faudrait pas que certains sites considérés comme plus emblématiques relèvent d'une politique ambitieuse, pendant que les autres seraient considérés comme mineurs.

Les objectifs doivent être clarifiés, afin que les évaluations des réussites et des difficultés soient facilitées.

En ce qui concerne l'ingénierie et les ressources humaines, préoccupation que nous partageons, il nous paraît important de parler de continuité dans les suivis. Nous notons bien un souci de simplification pour les structures porteuses et les structures animatrices, mais « l'investissement de chacun » noté plus haut est lié aux spécificités des sites et des territoires, et l'histoire des lieux en est une dimension.

Des « petites » structures sont tout autant légitimes que d'autres, sur des sites qu'elles suivent depuis des années, c'est aussi la mémoire environnementale qui est en jeu. Et il ne faudrait pas que la biodiversité perde sa diversité d'acteurs engagés, car au final, il s'agit bien d'en assurer la préservation...

L'axe 3 est à mettre en correspondance avec les deux premiers axes : des objectifs ambitieux et des équipes sur le terrain, ce sont évidemment des moyens financiers nécessaires et sur le long terme.

Pour l'axe 4, en matière d'impact sur la biodiversité, nous citerons « l'évaluation des incidences » (page 11 de l'avis) : « Seuls les projets qui n'ont pas d'impact significatif peuvent être autorisés ». Il n'est point besoin de développer.

En matière de conclusion et en partageant une nouvelle fois celle de l'avis, nous soulignerons que l'ambition affichée dans ce titre de « La Région protège son patrimoine naturel exceptionnel » entraîne une responsabilité et une obligation de résultat ainsi que la nécessité d'une vision à long terme. Natura 2000 représente une des briques de la politique régionale en matière de biodiversité, politique qui se doit d'être ambitieuse. Les contours de cette politique sont évoqués dans le rapport présenté en plénière du Conseil régional. Le CESER souhaiterait être consulté dans les phases suivantes d'élaboration.

Sauf expression contraire individuelle, les membres du collège 3 et 4 voteront en faveur de cette contribution.

Annexes

Annexe 1



Le Préfet



CBS1ER_VPK0V
31/01/2023
E2301-00789

Lyon, le 19 JAN. 2023

Monsieur le Vice-président,

Par des courriers en date du 14 Octobre 2022, vous avez souhaité vous adresser aux présidentes et présidents des comités de pilotage Natura 2000 de la région pour préciser vos intentions concernant le financement de cette politique à partir de 2023 et répondre ainsi aux nombreuses inquiétudes qui s'exprimaient à ce sujet et sur lesquelles j'avais d'ailleurs alerté le Président du Conseil régional par courrier du 8 décembre 2021. Vous trouverez ci-joint pour votre information le courrier que j'ai adressé pour ma part aux présidentes et présidents des comités de pilotage Natura 2000 pour expliciter les conditions de la transition.

Grâce à l'implication constante des services de l'État depuis l'émergence de la politique Natura 2000, en lien avec les nombreuses collectivités territoriales qui ont souhaité prendre en charge le portage des sites sur leur territoire avec l'appui financier et technique de l'État, la mise en œuvre de cette politique s'est avérée structurante pour la protection des espaces naturels et des espèces au niveau régional, national et européen. Elle permet une meilleure prise en compte des enjeux de préservation de notre patrimoine naturel commun dans l'ensemble des politiques locales.

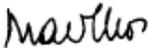
L'Etat a désormais confié aux Conseils régionaux la responsabilité de la gestion des sites Natura 2000 mais il restera évidemment impliqué dans cette politique à leurs côtés, comme garant de ses résultats auprès de la commission européenne dans le cadre de ses engagements européens. À ce titre, les services de l'État assureront la responsabilité, en lien avec les Conseils régionaux, du rapportage auprès de la commission européenne, de la désignation des sites et de l'instruction des évaluations d'incidence des projets les concernant.

Monsieur Thierry KOVACS
Vice-président délégué à l'environnement et à l'écologie positive
Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes
1 Esplanade François Mitterrand
CS 20033 69 269 LYON CEDEX 02

Annexe 1 (suite)

Je souhaite que cette nouvelle répartition des compétences puisse s'appuyer sur une collaboration fructueuse entre nos services pour conserver la dynamique régionale et répondre aux enjeux nationaux et européens de cette politique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-président, l'expression de ma considération distinguée.


Pascal MAILHOS

Annexe 2

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Thierry KOVACS

Vice-président délégué à
l'environnement et à l'écologie positive

Madame Françoise VESPA
Présidente
Syndicat Mixte du PNR du Haut-Jura
Maison du Haut-Jura
39310 LAJOUX

Réf. : S2209-05089

Le Conseil régional, le **14 OCT. 2022**

Madame la Présidente,

Depuis cet été, la Région fait l'objet d'accusations politiques infondées concernant ses intentions pour la prise en main de la compétence Natura 2000 au 1^{er} janvier 2023.

Bien incapable d'apporter les correctifs nécessaires aux insuffisances constatées dans la gestion par la Cour des comptes européenne et l'Inspection de l'environnement et sans volonté politique d'agir, le Gouvernement a décidé de confier au 1^{er} janvier 2023 les sites Natura 2000 aux Régions pour plus de « cohérence avec leur rôle de chef de file en matière de biodiversité et d'aménagement du territoire ».

Les sites Natura 2000 étaient financés jusqu'à présent par des crédits d'Etat et des fonds européens (FEADER). La baisse de 20 % des crédits FEADER sur la programmation 2023-2027 a conduit la Région à concentrer ces crédits sur le soutien à l'agriculture, notamment dans le contexte de la guerre en Ukraine et de la sécheresse historique.

Les sites Natura 2000 continueront néanmoins d'être soutenus par la Région qui compte s'appuyer sur ce dispositif dans le cadre de sa politique volontariste en termes de biodiversité.

Pour preuve, la Région engage dès à présent le recrutement d'agents pour piloter globalement le dispositif Natura 2000, l'Etat ayant fait savoir qu'il ne transférerait pas les postes à la Région.

Une question se pose toutefois sur l'animation des sites Natura 2000 avec de grandes disparités d'un territoire à l'autre et un éparpillement des moyens mobilisés avec près de 80 structures impliquées dans l'animation.

Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes
Lyon

1 Esplanade François Mitterrand
CS 20033 – 69269 Lyon Cedex 2
Tél. 04 26 73 40 00

Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes
Clermont-Ferrand

59 Boulevard Léon Jouhaux - CS 90706
63050 Clermont-Ferrand Cedex 2
Tél. 04 73 31 85 85

auvergnerrhonealpes.fr

Annexe 2 (suite)

La Région va engager une réflexion avec un objectif de simplification de l'organisation et des modes de financement, pour plus d'efficacité. La Région reviendra rapidement vers vous pour lancer cette nouvelle phase. Je tiens néanmoins à vous confirmer qu'en coordination avec l'Etat, l'ensemble des subventions nécessaires à l'animation de l'année 2023 est d'ores et déjà garanti.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les meilleures.



Thierry KOVACS

Contacts

Délégué général

Grégory MOREL

gregory.morel@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 41 95

Déléguée générale adjointe

Ingrid RANCHIN

ingrid.ranchin@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 55 16

Déléguée générale adjointe

Véronique MACABEO

veronique.macabeo@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 47 44

Chargés d'études

Benoît THIRION

benoit.thirion@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 73 29 45 26

Valérie MARION

valerie.marion@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 51 92

Contact presse

Nancy PIEGAY

nancy.piegay@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 40 44

AVIS

Dans cet avis, le CESER se prononce sur le rapport du Conseil régional « La Région protège son patrimoine naturel exceptionnel ». Cette délibération concerne plus particulièrement les sites Natura 2000, la loi dite « 3 DS » ayant transféré la compétence Natura 2000 aux Régions à compter du 1^{er} janvier 2023.

Les deux premières parties de cet avis sont à visée pédagogique. Le CESER revient sur le contexte européen et national de ces sites Natura 2000 créés dans les années 90, sous l'égide de l'Union Européenne, pour engager les États à enrayer la perte de biodiversité sur ces territoires. Il explicite ensuite les règles du transfert partiel de l'État vers les Régions.

Pour terminer, il formule un certain nombre d'observations et de points de vigilance sur les points constitutifs du dispositif et de sa mise en œuvre, dans l'objectif de permettre au Conseil régional de jouer pleinement son rôle de chef de file de la biodiversité : l'importance de dessiner une politique environnementale dans son ensemble, l'ingénierie au service de cette biodiversité, la pérennisation des financements, l'importance de l'ancrage territorial

BIODIVERSITÉ | ESPÈCE PROTÉGÉE | NATURA 2000 | PARC NATUREL RÉGIONAL | POLITIQUE RÉGIONALE EUROPÉENNE | PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT | RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Crédits photos :123 RF

ceser.auvergnerhonealpes.fr

CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / LYON

8 rue Paul Montrochet - CS 90051 - 69285 Lyon cedex 02
T. 04 26 73 49 73

CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / CLERMONT-FERRAND

59 Bd Léon Jouhaux - CS 90706 - 63050 Clermont-Ferrand
Cedex 2
T. 04.73.29.45.29

