

NOTE A L'ATTENTION DE M. LE GRAND, SENATEUR DE LA MANCHE

LES ELUS DE LA MONTAGNE ET NATURA 2000

(note récapitulative de l'audition de l'ANEM par la commission des affaires économiques du Sénat)

Très investie sur le dossier de la directive « habitats », nous avons préféré présenter nos positions selon notre propre fil conducteur dans la note qui suit, tout en répondant point par point aux questions soulevées par le questionnaire qui nous avait été adressé et que vous trouverez parmi les annexes. A côté des thèmes abordés par votre questionnaire.

I. ANALYSE JURIDIQUE : UN TEXTE AUX NOMBREUSES ZONES D'OMBRE ET AUX MODALITES D'APPLICATION TRES CONTESTABLES

La mise en œuvre de Natura 2000 soulève de nombreuses difficultés d'ordre juridique qui tiennent tant au texte originel de la directive « habitats » qu'aux textes d'application auxquels celle-ci a donné lieu.

1/ Les failles de la directive :

La directive « habitats » est aux yeux des élus entachée de plusieurs irrégularités qui ont été à la base d'un recours engagé par l'ANEM devant le Conseil d'Etat. Les principaux moyens de ce recours (auquel se sont joints la totalité des 71 communes de montagne des Pyrénées Atlantiques et plus de cent cinquante communes de montagne des différents massifs métropolitains) portaient :

- d'une part sur l'absence d'étude préalable d'impact et de faisabilité (notamment financière), aucune trace d'un tel travail en amont n'ayant pu être retrouvé
- d'autre part, alors que le texte a pour objet d'installer une qualification nouvelle de certains espaces qui aura des conséquences juridiques notables, notamment au regard du droit de propriété, le texte communautaire n'a pas prévu de consulter les propriétaires et les gestionnaires des espaces en cause, portant ainsi atteinte au droit de propriété et méconnaissant également le droit des collectivités locales à leur libre administration, ces deux droits figurant parmi ceux que garantit la charte européenne des droits fondamentaux.

C'est par l'action des élus :

- qu'une concertation a été mise en place
- que la contractualisation a été généralisée

Reste l'écueil de la menace toujours possible de la voie réglementaire...

2/ la transposition :

Si la transposition de la directive en droit français de par son contenu ne soulève guère d'objection puisque celui-ci a été élaboré en concertation avec les acteurs au sein du comité national de suivi, il n'en va pas de même en ce qui concerne les

moyens procéduraux utilisés. En effet, compte tenu d'un retard impressionnant de la France dans la transposition de directives européennes de toutes sortes, le gouvernement a demandé au Parlement l'habilitation de procéder par ordonnance. Le même texte législatif donnait ainsi toute latitude au gouvernement de transposer seul une cinquantaine de directives (et non des moindres, puisque certaines d'entre elles refondaient par exemple le code de la mutualité...) parmi lesquelles figurait la directive habitats au sujet de laquelle un véritable débat parlementaire était attendu par l'ensemble des élus. Même si selon toute probabilité cet artifice procédural n'était pas le fait de la directive habitats, les élus n'en ont pas moins été frustrés.

Il est assez fréquent que les actes législatifs ainsi pris par ordonnance ne soient pas ratifiés par le législateur, alors que d'un point de vue juridique strictement formel, ils le devraient. Ils alimentaient ainsi une « zone grise » d'actes de nature réglementaire de portée législative. La décision du Conseil d'Etat s'agissant du recours intenté par l'ANEM contre l'ordonnance de transposition (visant à mettre en cause la directive habitats dans le cadre d'une question préjudicielle élevée devant la Cour européenne de Justice) a toutefois mis fin à cette analyse traditionnelle en considérant qu'en l'espèce on pouvait présumer la « ratification tacite » du législateur. Or, la fronde des élus s'agissant de Natura 2000 est suffisamment notoire pour établir qu'en l'espèce cette absence de ratification par le Parlement est délibérée et manifeste sa volonté de laisser à l'exécutif l'entière responsabilité de la mise en place de ce texte.

II. POSITIONNEMENT ET ACTION DES ELUS DE MONTAGNE

1. un mécanisme découvert tardivement à la suite d'une démarche d'inventaire sujette à caution

Les élus n'ont eu connaissance de la directive habitats qu'en mars 1996 au moment où l'inventaire des sites potentiels du futur réseau Natura 2000 a été communiqué au CNPN, le gouvernement français ayant pris l'initiative et la précaution de consulter les collectivités concernées (selon les modalités d'un décret du 5 mai 1995). Ils découvrirent alors que des opérations d'inventaire avaient été conduites sur leur territoire sans qu'ils en aient été avertis. Outre que leur connaissance vécue du terrain aurait pu être utile à l'opération, cette collaboration aurait pu être l'occasion d'une première information pédagogique sur les tenants et les aboutissants de la directive.

De surcroît les inventaires de spécialistes du MNHM en charge de l'inventaire n'y suffisant pas, de nombreux volontaires d'associations de protection de la nature, bon connaisseur de tel ou tel milieu ou espèce ont été requis, avec les failles que cela suppose pour la cohérence du résultat global au niveau national.

Enfin, conçu comme un simple outil scientifique cet inventaire n'a pas cherché à être accessible à la compréhension de tous et ses éléments ont été transmis aux communes en l'état avec des noms latins peu explicites et aucun commentaire sur les enjeux environnementaux soulevés.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les élus aient reçu leurs dossiers avec suspicion et réticence.

2. une consultation empressée et impossible

A la maladresse de l'inventaire, est venue se rajouter celle du calendrier de consultation des élus. Alors que quatre années avaient été consacrées à la préparation de l'inventaire, l'avis des communes a été requis dans un délai de quatre

mois à compter de la réception des dossiers qui sont en moyenne arrivés en mairie entre mai et juin 1996. Les conseils municipaux se retrouvaient donc contraints de délibérer dans des délais très brefs (concrètement avant la coupure de l'été) sur des dossiers techniques et incompréhensibles, sans avoir d'explications satisfaisantes ni sur les enjeux réels ni sur les implications concrètes à terme.

Le tollé fut tel que le Premier ministre gela l'application de la directive et interrogea la Commission de Bruxelles pour obtenir certaines clarifications. La réponse de cette dernière (mémoire des 14 et 24 janvier 1997) a ainsi permis de confirmer que le classement en site Natura 2000 n'interdirait pas nécessairement la chasse, et que ces sites pourraient être gérés systématiquement de façon contractuelle. Autant de précisions qui n'allaient pas d'elles-mêmes à la lecture du texte de la directive, et qui constituent des « garanties » à l'origine desquelles se trouve la contestation des élus et des socioprofessionnels.

Dès lors, le calendrier de la mise en œuvre de la directive s'est retrouvé largement dépassé au point d'être irrattrapable et pour éviter les mises en demeure de Bruxelles le gouvernement a depuis alterné prudence et précipitation. C'est ainsi qu'ont été transmis une première série de propositions de sites réputés « ne pas poser de problème » car faisant déjà l'objet d'un régime environnemental spécifique et pour l'essentiel relevant de la responsabilité de l'Etat... mais cette transmission fut par la suite annulée par le Conseil d'Etat au motif que les propositions n'avaient pas été soumises aux mêmes modalités de consultation que les propositions envisagées par la suite.

3. la revendication du droit à faire valoir les intérêts locaux

Les avis formulés par les communes concernées par un projet de site Natura 2000 ont consisté dans leur quasi totalité à formuler des réserves en raison de l'impossibilité de savoir avec précision quelles seraient les règles de gestion qui étaient appelées à s'appliquer sur ces espaces.

L'ANEM pour sa part a eu une action et un discours constant :

- au sein du comité de pilotage national, elle a défendu en permanence le droit de toute collectivité à s'opposer pour des raisons sérieuses et objectives relevant de l'intérêt local à l'établissement d'un site Natura 2000, et à défaut d'en être indemnisée (en cas d'enjeu environnemental majeur, à savoir la préservation d'une espèce ou milieu excessivement rare qui n'existerait qu'à cet endroit). En d'autres termes, il est légitime sur un territoire donné de faire primer l'intérêt des collectivités humaines sur celui de l'animal. Si sur le principe, les ministres successifs de l'environnement se sont montrés d'accord et se sont engagés à le faire respecter, on a vu plus haut que la réalité sur le terrain avait été malheureusement bien différente.
- elle a informé les collectivités sur les enjeux et le contenu de la directive en attirant leur attention sur la nécessité d'être présentes dans le processus afin de tenter d'en conserver la maîtrise, et en tout premier lieu de faire connaître leur réserve de principe non pas sur les objectifs poursuivis mais sur la logique empruntée et ses lacunes ou imperfections. Aujourd'hui encore, elle incite ses adhérents à participer de façon dynamique et constructive à l'élaboration des documents d'objectif au sein des comités de pilotage (qui peuvent notamment conduire à rouvrir à l'exploitation des alpages délaissés), et à prendre une part active à ces négociations, en leur rappelant que ce rôle leur confère également le droit de rejeter le résultat final s'il ne leur convient pas et d'aller ensuite le contester devant les tribunaux si jamais il est néanmoins adopté en l'état par le préfet.

4. partenariat et financement sont indispensables

Avec la mise en place des comités de pilotage, la préparation et la négociation des documents d'objectifs sur la base de référentiels techniques (les cahiers d'habitats), on peut globalement considérer que l'application de la directive est en voie de pacification. Il faut toutefois se défier de tout optimisme béat, les élus n'ayant pas pour autant modifié leur analyse critique de ce texte, et surtout son acceptation reste toujours fortement conditionnée à deux facteurs déterminants :

- la capacité réelle des élus et des gestionnaires de terrains à faire valoir la préservation de leurs intérêts dans la rédaction des documents d'objectifs. En d'autres termes les règles de gestion à arrêter se doivent de ne pas remettre en cause les activités humaines développées jusque là ou bien de les indemniser en conséquence

- les financements auxquels donneront accès les contrats Natura 2000 doivent représenter un plus réel qui soit incitatif auprès des acteurs. Le Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) se doit par conséquent de monter financièrement en puissance comme cela avait été promis lors de sa création, précisant au passage qu'il s'agit d'un type de financements publics qui aurait sans difficulté l'aval de Bruxelles...

Seul le respect de ces deux conditions permettra de s'assurer le concours actif des gestionnaire de terrain, sans lesquels il serait vain de croire que les objectifs de préservation des habitats d'intérêt communautaire puisse être préservés de façon réellement efficace.

**REPONSES DE L'ANEM
AU QUESTIONNAIRE DE M. LE GRAND SUR NATURA 2000**

1. En ce qui concerne la désignation des zones, considérez-vous que la procédure de consultation est désormais satisfaisante ?

Oui sauf :

.qu'elle n'a pratiquement plus d'usage

. qu'il ne faut pas exiger des arguments scientifiques de la part des élus

En outre, dans le texte de la proposition de loi de modernisation de la loi montagne qu'ils vont déposer d'ici la fin de la session extraordinaire, les élus de montagne proposent de compléter ce dispositif sur deux points de principe importants :

- d'une part l'exigence de consulter les collectivités en leur communiquant non seulement le milieu identifié et le périmètre envisagé mais également les recommandations de bonne pratique qui y sont en principe associées et qui ont vocation à devenir à terme les règles de gestion que retiendra le document d'objectif ;

- d'autre part la nécessité de distinguer dans les financements des contrats natura 2000 destinés à leurs signataires la part de la rémunération (pour la bonne pratique recherchée) de celle de l'indemnisation (pour l'atténuation apportée à l'exercice plein et entier du droit de propriété sur l'espace en cause)

La concertation avec les élus locaux ainsi qu'avec les propriétaires et les usagers est-elle bien menée ?

Globalement non.

Principal écueil de ce dossier, la communication a été on ne peut plus mal gérée. Si d'importants progrès ont été réalisés en ce domaine, c'est exclusivement en raison des réactions fortes des élus et des socioprofessionnels qui ont été initialement saisis de dossiers techniques et scientifiques peu accessibles et de projets de cartes insuffisamment précis et totalement muets sur la gestion exacte de ces délimitations. Le dialogue qui s'est installé au sein des départements a pu virer au conflit dans de trop nombreux cas tant il était explicite dans le comportement de l'administration (qu'il s'agisse de préfets ou des DIREN) que toute opinion exprimée par les élus et les socioprofessionnels resterait in fine irrecevable au nom de l'objectivité scientifique et des objectifs de la directive supposés supérieurs.

En outre, de façon constante, tous les ministres qui se sont succédés à l'environnement à compter de Corinne Lepage se sont engagés devant les membres du comité national de suivi à ce que toute réticence exprimée par une collectivité sur un projet de site soit dûment pris en compte dans la définition de son périmètre. Relayant cet engagement auprès de ses adhérents, l'ANEM avait notifié à Dominique Voynet en mars 1998 le cas de plus d'une centaine de communes de montagne qui considéraient ne pas avoir été entendues (voir liste en annexe 2) . En retour, l'ANEM n'a jamais eu par le ministère de réponse détaillée sur la façon dont la consultation s'était soldée pour les communes intéressées ni même si elle avait été reprise, la ministre s'étant contenté de transmettre ces informations en préfecture sans demander à en évaluer les résultats.

Ce type de dysfonctionnement de l'administration (dont témoigne la note de l'ANEM demandée par le cabinet de Mme Voynet et qui figure en annexe 3) a installé à juste titre un climat général de suspicion dont il reste encore aujourd'hui des traces importantes. On retient surtout qu'au bout du compte, la qualité de la concertation a été fortement inégale d'un département à l'autre et que dans les quelques cas où celle-ci a bien fonctionné cela a tenu au charisme personnel du préfet.

Au total, la concertation a laissé un sentiment d'impuissance chez les élus qui ont pu constater en grand nombre que l'avis qu'on leur avait réclamé n'avait la plupart du temps servi à rien.

La délimitation des sites et des périmètres est-elle satisfaisante ?

Impossible de porter une appréciation pertinente au niveau national, d'où l'on constate simplement que :

- la couverture territoriale est substantielle (et renforcée en montagne) et constitue un élargissement massifs des espaces d'ores et déjà protégés (2%)
- les modes de gestion restent à définir
- beaucoup d'élus restent réticents

2. La spécificité des territoires de montagne est-elle bien prise en compte par les orientations et les objectifs de Natura 2000 ?

A relever que les territoires de montagne français se répartissent entre plusieurs domaines biogéographiques (alpin, continental, méditerranéen...et même atlantique)

3. S'agissant de l'élaboration des documents d'objectifs, pour quelles raisons selon vous, peu ou quasiment aucun groupement de communes n'a été retenu ?

Défaut de capacité d'expertise, la connaissance scientifique étant à la base indispensable. Mais ce travail doit se faire en étroite collaboration avec les élus qui doivent avoir au sein des comités de pilotage de chaque site une place importante sinon prépondérante.

Quelles sont les difficultés rencontrées dans l'élaboration de ses documents ?

?

Quelles sont les opportunités offertes pour les territoires de montagne par les DOCOB ?

Exemple : remise en exploitation de certains alpages (projet expérimental élaboré par le PNR des Bauges)

5. Où en sont les réflexions sur les notions de perturbation et de dérangement ?

ont fait l'objet de rapports de groupe de travail spéciaux du comité national de suivi. Ces notions sont ensuite déclinées dans les référentiels techniques (cahiers d'habitats) utilisés pour la rédaction des DOCOB

Cela a-t-il des conséquences sur le maintien ou la mise en place d'activités dans les zones Natura 2000 ? notamment des activités de tourisme vert, de loisirs de plein air ou de nature ?

Bien entendu (ex : limitation d'activités pour respecter les périodes de reproduction) mais cela a en principe un effet a priori plus sensible en matière touristique (du fait de l'aspect récent de la plupart des pratiques sportives de pleine nature) que sur les activités économiques traditionnelles qui ont nécessairement contribué à l'entretien de la biodiversité et qu'il convient par conséquent de préserver.

6. Avez-vous connaissance de dossiers d'implantations d'infrastructures ayant donné lieu à la définition de mesures compensatoires (article 6 paragraphe 4 de la directive) ?

non

7. Selon vous, les financements annoncés, notamment pour les contrats de gestion, seront-ils suffisants ?

8. Les CAD sont-ils le support adéquat pour financer les mesures Natura 2000 mises en œuvre par les agriculteurs ?

Oui. Mais les agriculteurs ne sont pas les seuls concernés. Pour eux, le contrat natura 2000 n'est qu'un codicile à leur CAD

9. Auriez-vous des suggestions sur des formes d'incitations fiscales prenant en compte les contraintes liées au classement d'un territoire dans le réseau Natura 2000 ?

Puisque la contrainte est d'origine communautaire, il serait de bon aloi que l'incitation fiscale soit de la même origine, donc éventuellement en rapport avec la TVA, selon des modalités qui à ce stade restent à définir et expertiser.

**LISTE RECAPITULATIVE AU 02.06.98 DES COMMUNES DE MONTAGNE
CONTESTANT UN PROJET DE S.I.C. SUR LEUR TERRITOIRE**

code postal

04400	Enchastraye	Fiche n°1
06320	La Turbie	Fiche n°2
06420	Ilonse	Fiche n°3
06420	Isola	Fiche n°4
06430	Tende	Fiche n°5
06440	Peille	Fiche n°6
06470	Guillaumes	Fiche n°7
06540	Saorge	Fiche n°8
09140	Seix	Fiche n°9
12230	L'Hospitalet-du-Larzac	Fiche n°10
15110	Deux-Verges	Fiche n°11
15110	Jabrun	Fiche n°12
15110	Lieutades	Fiche n°13
15110	Saint-Rémy-de-Chaudes-Aigues	Fiche n°14
15110	Saint-Urcize	Fiche n°15
15170	Celles	Fiche n°16
15170	Peyrusse	Fiche n°17
15190	Lugarde	Fiche n°18
15190	Saint-Saturnin	Fiche n°19
15190	Montboudif	Fiche n°20
15200	Jaleyrac	Fiche n°21
15260	Neuvéglise	Fiche n°22
15270	Lanobre	Fiche n°23
15300	La-Chapelle-d'Alagnon	Fiche n°24
15300	Dienne	Fiche n°25
15300	Laveyssenet	Fiche n°26
15300	Laveissière	Fiche n°27
15300	Valuéjols	Fiche n°28
15320	Clavières	Fiche n°29
15350	Veyrières	Fiche n°30
15400	Apchon	Fiche n°31
15400	Marchastel	Fiche n°32
15400	Saint-Etienne-de-Chomeil	Fiche n°33
15430	Paulhac	Fiche n°34
15500	Charmensac	Fiche n°35
15600	Montmurat*	Fiche n°36
15700	Brageac	Fiche n°37
15600	Saint Santin de Maurs	Fiche n°38
15700	Brageac	Fiche n°39
15700	Chausсенac	Fiche n°40
15700	Pleaux	Fiche n°41
15800	Thiézac	Fiche n°42
19550	Soursac	Fiche n°43
25160	Labergement-Sainte-Marie	Fiche n°44

25240	Chapelle-des-Bois	Fiche n°45
25300	Houtaud	Fiche n°46
26310	Recoubeau-Jansac	Fiche n°47
26420	Saint Martin en Vercors	Fiche n°48
30750	Dourbies	Fiche n°49
31110	Bagnères-de-Luchon	Fiche n°50
31110	Cazeaux de Larboust	Fiche n°51
31110	Castillon-de-Larboust	Fiche n°52
31110	Oô	Fiche n°53
31110	Saint-Aventin	Fiche n°54
31440	Argut-Dessous	Fiche n°55
31440	Arlos	Fiche n°56
31440	Baren	Fiche n°57
31440	Boutx	Fiche n°58
31440	Burgalays	Fiche n°59
31440	Fos	Fiche n°60
31440	Marignac	Fiche n°61
31440	Melles	Fiche n°62
31440	Saint-Béat	Fiche n°63
31440	Signac	Fiche n°64
34210	Minerve	Fiche n°65
38410	Chamrousse	Fiche n°66
43300	Chastel	Fiche n°67
43390	Azerat	Fiche n°68
48140	Julianges	Fiche n°69
48140	Paulhac-en-Margeride	Fiche n°70
48140	Saint-Privat-du-Fau	Fiche n°71
48400	Les-Bondons	Fiche n°72
48700	Saint-Denis-en-Margeride	Fiche n°73
64430	Saint-Etienne-de-Baïgorry	Fiche n°74
64440	Eaux-Bonnes-Gourette	Fiche n°75
64440	Laruns	Fiche n°76
64490	Escot	Fiche n°77
64490	<i>Lescun</i>	Fiche n°78
64560	Saint-Engrace	Fiche n°79
64570	Lourdios-Ichère	Fiche n°80
66210	La Llagonne	Fiche n°81
66210	Planès*	Fiche n°82
66360	Fontpédrouse	Fiche n°83
68290	Sewen*	Fiche n°84
73710	Pralognan-la-Vanoise	Fiche n°85
74340	Samoëns*	Fiche n°86
74740	Sixt Fer à Cheval	Fiche n°87
84390	Saint Trinit*	Fiche n°89
84400	Auribeau	Fiche n°90
84400	Gignac	Fiche n°91
88120	Rochesson	Fiche n°92
88290	Saulxures-sur-Moselotte	Fiche n°93

ANEM

21.10.99

NOTE A L'ATTENTION DE MM. COLLIN ET HANNEBIQUE

LES CARENCES DE L 'INFORMATION SUR NATURA 2000

1. Le ministère affirme nous informer avec le plus de transparence possible

Réponse :

- l'information au comité de suivi est systématiquement une information a posteriori (généralement les propositions qui sont exposées ont été transmises à Bruxelles dans les jours qui ont précédé) ; par conséquent, le Comité de suivi n'a aucune capacité a émettre un avis utile sur l'information qui lui est donnée
- Ces informations sont de surcroît globales : au mieux, elles se présentent sous la liste nominative des sites avec leur numéro de référence et la superficie en ha finalement proposée
- Ces informations sont donc incomplètes dans la mesure où elles ne permettent pas au niveau du Comité national de suivi de savoir si l'avis des élus et des autres gestionnaires a été respecté ; or c'est cette information qu'il est important de connaître vis-à-vis de nos adhérents qui considèrent nous avoir donné mandat pour effectuer cette vérification.

2. Le ministère oppose le volume ingérable des informations qu'il faudrait remettre au membres nombreux du comité de suivi

Réponse :

- bien que volumineuses, ces données existent (description des habitats, superficie proposée, mais surtout cartographie et avis exprimés au cours des consultations)
- leur connaissance est indispensable pour les organisations membres du comité de suivi pour la raison déjà évoquée
- des moyens techniques existent pour rendre cette information accessible à tous (site internet du ministère par exemple)
- cette communication est d'autant plus indispensable que nous avons connaissance de multiples situations où localement les élus ne parviennent pas à obtenir une information claire sur la situation du site qui les concerne

3. Le retour d'information sur les propositions ne sera utile qu'une fois celles-ci arrêtées par la Commission et publiées au Journal officiel

Réponse :

- il est légitime que les élus sachent préalablement, ce qui, in fine, a été transmis avant d'être définitivement retenu, a fortiori parce que leur demande en ce sens est forte.

4. La ministre se déclare disposée à examiner avec nous les situations particulières qui « n'auraient pas été correctement prises en compte »

Réponse :

- La ministre s'étant engagée à respecter la consultation, l'ANEM avait dès la relance du processus (décembre 1997) annoncé qu'elle saisirait directement le ministère de tout dysfonctionnement dont elle aurait eu connaissance dans les consultations locales, afin que cet engagement soit respecté. Plus d'une centaine de cas ont été signalés en mars 1998 et aucune réponse ne nous a été transmise....

HB