

Déclinaison régionale et démarche participative

Ce document a pour objectif de présenter des propositions de travail en réseau et de démarche participative pour la conception des déclinaisons régionales de la stratégie nationale de création des aires protégées terrestres métropolitaines.

Le recours à une démarche participative régionale

La stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres métropolitaines (SCAP) constitue un des chantiers prioritaires du Grenelle Environnement. La loi du 3 août 2009 confirme en effet l'impulsion d'une politique ambitieuse de renforcement du réseau des aires protégées avec l'objectif de placer, d'ici 10 ans, 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain sous protection forte.

Cette stratégie terrestre métropolitaine, complétée par une stratégie sur les aires marines protégées et une approche spécifique pour les départements d'outre-mer, a été initiée le 8 décembre 2008 au sein d'un comité national de pilotage qui réunit l'ensemble des acteurs de la gestion des espaces naturels (réseaux de gestionnaires, socio-professionnels, ONG, services de l'État, établissements publics, scientifiques...).

La première phase a été conduite, sous l'égide de ce comité national, autour de l'évaluation du réseau actuel des aires protégées et a permis de faire émerger des priorités nationales de création. Il appartient désormais aux **acteurs locaux de s'emparer de cette démarche et de poursuivre, à l'échelle régionale, la dynamique engagée.**

L'échange d'expériences dans le domaine des aires protégées, le partage de connaissances, la recherche d'une meilleure complémentarité entre les outils de protection disponibles, la conception concertée des déclinaisons régionales de la SCAP et son appropriation par tous supposent de mettre en place des modalités régionalisées de concertation.

L'implication des acteurs régionaux est un élément clé de ces déclinaisons qui s'inscrivent dans la promotion d'un partenariat accru avec les collectivités territoriales volontaires – en particulier avec les régions, la collectivité territoriale de Corse et les départements – et toutes les parties prenantes concernées : établissements publics, partenaires scientifiques et techniques, associations de protection de la nature, réseau des bénévoles, acteurs socioprofessionnels, etc.

Ces **déclinaisons régionales ne se substituent pas aux autres stratégies** mises en œuvre ou prévues par les services déconcentrés de l'État et/ou les collectivités territoriales :

- pour les stratégies existantes, les déclinaisons régionales de la SCAP n'ont pas vocation à les remettre en cause. Les stratégies aujourd'hui mises en œuvre sont réalisées le plus souvent dans un souci



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

www.developpement-durable.gouv.fr

important de collaboration entre services de l'État et collectivités territoriales et peuvent, à ce titre, inspirer et alimenter les déclinaisons de la SCAP ;

- pour les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État qui n'ont pas encore élaboré de stratégie en faveur de la biodiversité ou de stratégie plus spécifique sur les aires protégées, les déclinaisons régionales de la SCAP vont fournir, si elles reposent sur un partenariat État-collectivités, des éléments à court et moyen termes dans le domaine des aires protégées qui pourront y être intégrés ;

- pour les stratégies que les services déconcentrés de l'État et/ou les collectivités territoriales prévoient de réviser, les déclinaisons régionales de la SCAP pourront éventuellement être source de propositions d'ajustements ou de compléments aux éléments stratégiques d'ores et déjà définis.

L'articulation entre déclinaisons régionales de la SCAP et stratégies territoriales de préservation de la biodiversité (ou plus spécifiquement de création de réserves naturelles régionales par exemple) repose donc sur un principe de pragmatisme où les modalités de concertation mises en place à l'échelle régionale jouent un rôle déterminant.

Les modalités de concertation

Dans le cadre des déclinaisons régionales de la SCAP, le préfet de région, avec l'appui de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France (DRIEE), pilote cette démarche participative et convie les collectivités territoriales (en particulier conseil régional, collectivité territoriale de Corse et conseils généraux) à y participer.

Compte tenu du nombre important d'acteurs susceptibles d'être concernés, les modalités de concertation envisagées doivent être souples et contextualisées. Elles reposeront, par exemple, sur la création de partenariats :

- réunissant l'ensemble des acteurs ou issus de relations bilatérales et de groupes restreints ;
- distinguant, si nécessaire, les niveaux techniques et politiques ;
- ou adaptés aux différentes thématiques (espèces, milieux, patrimoine géologique).

Il peut aussi être recommandé de prévoir :

- des réunions de pilotage précisant et actant les orientations (pilotage préfet) ;
- des groupes techniques restreints, force de propositions et de production ;
- un forum / séminaire / conférence, diffusant l'information auprès d'autres acteurs indirectement concernés.

Quelles que soient les modalités définies par le préfet de région, en lien avec les collectivités territoriales volontaires et les acteurs intéressés, les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) et les conseils régionaux du patrimoine géologique (ou en l'absence de CRPG, les CSRPN étendus à des experts du patrimoine géologique) doivent être obligatoirement consultés et étroitement associés.

En outre, cette démarche participative doit, dans la mesure du possible, **être prévue au sein d'instances de concertation et/ou de travail multi-partenariales d'ores et déjà formalisées (ou en cours de formalisation)**, tout en veillant à élargir, le cas échéant, ce cadre de réflexion afin que l'ensemble des acteurs intéressés soient informés et/ou consultés. Un comité spécifique pourra néanmoins être institué en l'absence de telles instances régionales.

Cette démarche participative a vocation à comprendre les acteurs suivants.

► Services de l'État

Outre la DREAL (ou la DRIEE), les préfets de département et les directions départementales des territoires (et de la mer), les services déconcentrés de l'État en région susceptibles d'être concernés sont :

- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ;
- la direction régionale de la jeunesse, de sports et de la cohésion sociale, notamment en présence d'enjeux liés aux sports de nature ;
- la direction interrégionale de la mer en présence d'enjeux littoraux.

L'intérêt de leur participation est à apprécier en fonction des divers enjeux identifiés.

► Collectivités territoriales, en particulier conseils régionaux et conseils généraux

Dans le cadre de leurs prérogatives (réserves naturelles régionales ou de Corse, parcs naturels régionaux, schémas régionaux de cohérence écologique, espaces naturels sensibles...), les conseils régionaux, la collectivité territoriale de Corse et les conseils généraux sont des partenaires privilégiés qui peuvent trouver dans les déclinaisons régionales de la SCAP des outils de mise en œuvre et de valorisation de leur politique en faveur des espaces protégés. Il est donc demandé de les associer.

► Gestionnaires et/ou propriétaires d'espaces naturels

Ils disposent à la fois de connaissances naturalistes et géologiques et de compétences en ingénierie des aires protégées qui peuvent être utiles à l'élaboration et la mise en œuvre des déclinaisons régionales. Il s'agit en particulier des gestionnaires de réserves naturelles, de l'Office national des forêts, des conservatoires d'espaces naturels, des établissements publics de parcs nationaux, des délégations régionales de l'Office nationale de la chasse et de la faune sauvage, des parcs naturels régionaux, des délégations du Conservatoire du littoral le cas échéant et des agences de l'eau¹.

► Associations de protection de la nature

Leurs activités spécifiques en matière d'acquisition et de diffusion des connaissances du patrimoine naturel ainsi que leur rôle de vigilance, d'alerte et de relais local font des associations de protection de la nature des acteurs incontournables dans les processus décisionnels et opérationnels de mise en œuvre des politiques de création d'aires protégées. Il paraît dès lors nécessaire d'associer étroitement les fédérations et associations en région membres de France nature environnement, le réseau de la Ligue pour la protection des oiseaux et/ou toute autre association partenaire à l'échelle régionale.

► Scientifiques

La participation des scientifiques est fortement souhaitable pour favoriser les échanges de savoirs et de connaissances. Les préfets de région et leurs services, en accord avec le CSRPN, peuvent ainsi mobiliser une expertise complémentaire et coordonner des travaux préparatoires aux avis du CSRPN. Ainsi, les conservatoires botaniques nationaux doivent être associés à cette démarche. Des chercheurs, des délégués régionaux de la Société géologique de France et des représentants du Bureau de recherches géologiques et minières pourront également être consultés.

En outre, si la conception des déclinaisons de la SCAP est menée à l'échelle régionale, il peut y avoir intérêt à échanger avec les **territoires régionaux voisins**. Dans le même esprit, il est recommandé d'informer le **comité de bassin et/ou le comité de massif**.

► Autres acteurs locaux

Afin de créer un contexte social, économique, juridique et institutionnel propice à la création de nouvelles aires protégées, l'adhésion et la contribution des acteurs locaux issus de la société civile, d'organismes professionnels et consulaires et de secteurs socio-économiques sont essentielles. Leurs représentants susceptibles d'être intéressés par les déclinaisons régionales de la SCAP relèvent notamment des fédérations régionales de chasse, des chambres régionales d'agriculture, des délégations régionales du Centre national de la propriété forestière et de l'Office national des forêts².

La SCAP intégrant des enjeux de protection et de reconnaissance du patrimoine géologique (y compris souterrain), il est indispensable que les comités spéléologiques régionaux (organismes déconcentrés de la Fédération française de spéléologie) et les correspondants régionaux de la Fédération française des amateurs de minéralogie et de paléontologie³ soient notamment associés à cette démarche.

Les acteurs de la politique de l'eau et des milieux aquatiques (fédérations de pêche, délégation régionale de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, agences de l'eau...) doivent également y contribuer.

Les objectifs poursuivis

Les modalités de concertation ainsi définies doivent permettre de créer les synergies nécessaires à la conception des déclinaisons régionales de la SCAP. Cette démarche poursuit un double objectif.

Confirmer l'identification des lacunes en termes de préservation du patrimoine naturel, y compris géologique, à l'échelle régionale

La circulaire relative aux déclinaisons régionales de la SCAP insiste en effet sur la nécessité de confronter les analyses conduites à l'échelle nationale avec celles menées à l'échelle régionale et d'affiner l'état des lieux des lacunes et des différents enjeux.

► 1^{er} étape : prendre connaissance de la méthode nationale de travail et poursuivre des travaux à l'échelle régionale

La conception des déclinaisons régionales implique la construction d'un cadre régional commun de réflexions qui ne peut se concevoir sans un rappel et une prise en compte des principaux déterminants nationaux de la SCAP. La définition de ce cadre de travail régional est adaptée pour correspondre :

- aux choix méthodologiques nationaux. Un travail important de recueil des données et d'analyse du réseau national a été opéré ; il convient de s'en inspirer et de l'ajuster, en acceptant ses imperfections et en assumant ses limites. La cohérence entre ces deux échelons de travail est indispensable pour garantir la validation par le ministère du Développement durable de chaque déclinaison régionale et l'effectivité d'une synthèse nationale de l'ensemble de ces déclinaisons ;

- aux besoins d'un outil évolutif, pérenne et pouvant, à moyen et long termes, prendre en compte de nouvelles données et thématiques. La SCAP s'inscrit, en effet, dans un processus itératif qui suppose des évaluations et des actualisations régulières.

► 2^e étape : mobiliser des données pour examiner et valider les annexes régionales

Issues du diagnostic patrimonial du réseau des aires protégées, des annexes régionales recensent des espèces (y compris souterraines), des habitats et des sites d'intérêt géologique pour lesquels la contribution régionale est attendue aux fins du renforcement du réseau national des aires protégées.

L'analyse complémentaire et l'expertise locale mobilisées à l'échelle régionale pourront, le cas échéant, conduire à modifier l'analyse des lacunes de préservation faite à l'échelle nationale. Ces modifications peuvent porter sur le niveau de priorité affecté à chaque espèce/habitat⁴ et sur le retrait ou l'ajout de sites d'intérêt géologique mais ne peuvent avoir pour effet d'ajouter de nouvelles espèces ou habitats qui ne figureraient pas dans la liste nationale SCAP.

C'est en effet sur cette liste⁵ que repose la cohérence du diagnostic patrimonial et des priorités nationales qui en résultent. Pour les espèces et habitats qui n'y figurent pas et pour lesquelles des lacunes régionales ont été identifiées, il est néanmoins possible de :

- les recenser pour qu'ils soient intégrés dans les prochaines évaluations du réseau national des aires protégées qui seront effectuées dans le cadre de la SCAP,
- proposer des projets de création susceptibles de couvrir à la fois des espèces ou habitats jugés « prioritaires » par la SCAP et des espèces ou habitats relevant d'une responsabilité patrimoniale régionale particulière,
- ou initier des réflexions complémentaires à celles menées dans le cadre des déclinaisons régionales de la SCAP, d'autres stratégies locales en faveur du patrimoine naturel pouvant aussi être poursuivies.

En tout état de cause, l'examen des annexes régionales suppose, au regard de la méthode retenue, de : Leur examen suppose, au regard de la méthode retenue, de :

- lister les données mobilisables susceptibles de compléter l'analyse conduite à l'échelle nationale à partir des fiches « espèces et habitats » du diagnostic patrimonial du réseau des aires protégées ;
- déterminer, dans ce travail, le rôle et les capacités d'apports des divers acteurs ;
- valoriser ces données pour adapter, si besoin et sur la base de justifications partagées, et valider les conclusions régionales relatives aux lacunes et aux enjeux de création d'aires protégées.

L'avis des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) est, à ce stade, requis.

Définir des priorités régionales de création d'aires protégées

Une fois les annexes régionales validées, il s'agit de proposer des projets de création d'aires protégées, en cours ou nouveaux, qui contribuent à l'atteinte de l'objectif 2% du territoire terrestre national métropolitain sous protection forte et qui favorisent la complémentarité entre les différents outils de protection. Sur la base des lacunes et des enjeux déterminés, plusieurs actions devront être entreprises.

► Identifier et hiérarchiser les projets en cours qui répondent aux priorités de la SCAP

La SCAP cherche à améliorer l'efficacité du réseau des aires protégées et n'entend pas remettre en cause les projets de création d'aires protégées d'ores et déjà initiés par les décideurs locaux. Comme certains, voire la plupart, de ces projets sont susceptibles de répondre aux priorités de la SCAP, il est essentiel d'évaluer s'ils contribuent à cet objectif et dans quelle mesure.

Cette évaluation concerne principalement les projets existants de réserves naturelles, d'arrêtés préfectoraux de protection de biotope et de réserves biologiques – qui sont les outils concourant à l'objectif 2% – mais pourra, au besoin, être réalisée pour les projets nouveaux (voir ci-dessous) et dans le cadre des réflexions à mener sur la complémentarité entre les différents outils de protection disponibles.

Pour les projets de création d'aires protégées uniquement fondés sur la protection du patrimoine géologique (espèces souterraines et sites d'intérêt géologique), ils doivent faire l'objet d'une étude au cas par cas, notamment au regard de la liste des espèces souterraines et des sites d'intérêt géologique figurant dans les annexes régionales.

Pour les autres projets de création, le critère prépondérant à retenir est celui de la présence ou non d'espèces et d'habitats visés dans les annexes régionales, ce qui suppose qu'un recensement des espèces et habitats couverts par chaque projet d'aire protégée concourant à l'objectif 2% soit réalisé. Il sera alors possible, à partir de ce recensement, de hiérarchiser les projets de création en accordant un caractère prioritaire aux espèces classées en priorité 1+ pour lesquelles le besoin de nouvelles aires protégées de l'objectif 2% est certifié à l'échelle nationale.

Les projets pourront ainsi être, tout d'abord, classés par ordre décroissant du nombre d'espèces classées en 1+. Si deux projets ont un nombre identique d'espèces classées en 1+, un deuxième critère de classement est utilisé, à savoir l'ordre décroissant du nombre habitats classés en 1-, puis éventuellement (en cas de nouvelle égalité) un troisième critère, l'ordre décroissant du nombre d'espèces classées en 1-, et ainsi de suite en utilisant l'ordre suivant : espèces classées en 2+, habitats classés en 2-, et enfin espèce classée en 2-.

Exemple de classement de projets d'aires protégées concourant à l'objectif 2 %

	Ordre de priorité					
	nbre espèce 1+	nbre habitat 1-	nbre espèce 1-	nbre espèce 2+	nbre habitat 2-	nbre espèce 2-
projet w	5	1	1	0	2	0
projet z	5	0	1	0	9	8
projet x	3	5	7	2	3	4
projet v	3	4	5	5	4	7
Projet y	2	4	5	0	0	0

Dans chaque annexe régionale, les espèces et habitats prioritaires dans le cadre de la SCAP sont classés en quatre catégories.

Priorité 1+ : espèces pour lesquelles l'expertise nationale a mis en avant les insuffisances du réseau national actuel qui sont à pallier par la création d'aires protégées concourant à l'objectif 2 %. Aucun habitat n'est classé dans cette catégorie.

Priorité 1- : espèces et habitats peu présents dans le réseau national actuel pour lesquels une appréciation régionale est nécessaire sur le besoin de création d'aires protégées concourant à l'objectif 2 %, faute d'avoir pu aboutir à des conclusions scientifiquement fondées à l'échelle nationale (en raison notamment de données partielles).

Priorité 2+ : espèces pour lesquelles l'expertise nationale a relevé l'existence d'un réseau national d'aires protégées mais un effort est à poursuivre et à mesurer par une expertise régionale, en termes de création d'espaces protégés qu'ils soient de nature réglementaire, foncière ou contractuelle pour améliorer l'efficacité du réseau national. Aucun habitat n'est classé dans cette catégorie.

Priorité 2- : espèces et habitats pour lesquels il existe un réseau national d'aires protégées mais les connaissances mobilisées dans la SCAP n'ont pas permis de conclure avec certitude sur les lacunes du réseau national d'aires protégées.

Cette hiérarchisation des projets pourra être intégrée dans les déclinaisons régionales de la SCAP et influencer ainsi sur le calendrier de mise en œuvre des aires protégées.

Il convient de préciser qu'une modification du classement obtenu peut être envisagée à titre exceptionnel et sur la base de justifications, partagées à l'échelle régionale, principalement liées à l'acceptabilité locale d'un projet d'aire protégée. Du degré d'appropriation de la démarche de création proposée dépend généralement sa facilité de mise en œuvre. Aussi, le fait que l'ensemble des acteurs locaux soit favorable à la création d'un projet d'aire protégée peut impliquer que son classement soit légèrement accru.

► Être force de proposition pour envisager de nouveaux projets d'aires protégées

Comme le précise la circulaire relative aux déclinaisons régionales de la SCAP, une impulsion régionale est nécessaire pour :

- proposer de **nouvelles aires protégées permettant d'atteindre l'objectif national de placer 2 %** du territoire terrestre métropolitain sous protection forte (objectif 2 %) et de pallier les lacunes actuelles du réseau national des aires protégées.

Les outils concernés sont ici les réserves naturelles nationales, régionales ou de Corse, les réserves biologiques dirigées ou intégrales ainsi que les arrêtés préfectoraux de protection de biotope (dont le champ d'application est étendu par la loi Grenelle 2 aux habitats naturels – uniquement dans les sites Natura 2000 – et aux géotopes). Comme les projets de parcs nationaux font l'objet d'une réflexion complémentaire issue du Grenelle environnement, les déclinaisons régionales n'ont pas vocation à proposer la création de tels zonages mais devront s'articuler avec les démarches qui sont ou seront engagées.

Le choix des outils de protection et la définition de leur périmètre doivent être en adéquation avec les besoins écologiques des espèces et des habitats ciblés dans les annexes régionales ou avec les enjeux afférents aux sites d'intérêt écologique listés dans ces annexes, éventuellement révisés après l'analyse des lacunes menée au niveau régional (voie ci-dessus).

- contribuer à l'efficacité du réseau des aires protégées par une **meilleure complémentarité entre l'ensemble des outils de protection disponibles**. Si les déclinaisons régionales de la SCAP visent en priorité les projets d'aires protégées répondant à l'objectif 2 % (voir liste ci-dessus), elles peuvent aussi fournir l'opportunité de réfléchir à une approche globale à l'échelle régionale comprenant tous les outils de protection.

La conduite d'une telle démarche visant à la fois l'objectif 2 % et une articulation accrue entre les différents outils est vivement recommandée.

La conception des déclinaisons régionales doit en effet inciter les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales (en particulier conseils régionaux, collectivité territoriale de Corse et conseils généraux), les établissements publics et les autres acteurs concernés à renforcer l'harmonisation de leurs politiques de création d'aires protégées, à réfléchir collectivement sur le choix de l'outil le plus adapté pour répondre aux enjeux identifiés, et à mettre en évidence les passerelles qui peuvent exister en termes de complémentarité entre les différents outils disponibles.

La promotion d'une logique de réseau régional d'acteurs contribuera également à garantir l'articulation de la politique aires protégées avec les autres politiques de protection du patrimoine naturel. Ainsi, si le calendrier et la méthode de travail retenus le permettent, les réflexions menées au titre de

la SCAP pourront utilement s'articuler avec celles des comités régionaux Trame verte et bleue ou des instances chargées du suivi ou de l'élaboration des stratégies nationales pour la biodiversité.

Qu'il s'agisse de la formulation de nouvelles propositions de création d'aires protégées ou de l'évaluation de la contribution des projets existants à la SCAP, le travail en réseau et l'expertise des CSRPN seront essentiels. C'est en effet le gage que les déclinaisons régionales reflètent la richesse des réflexions et des actions régionales.

Celles-ci devront être **transmises au ministère du développement durable d'ici au 1^{er} juin 2011** afin qu'elles soient examinées et validées. Des précisions seront apportées ultérieurement sur les modalités de transmission de ces déclinaisons et leur validation, sachant que le schéma suivant fournit d'ores et déjà quelques propositions de lignes directrices pour leur conception, leur suivi et leur actualisation.

Notes

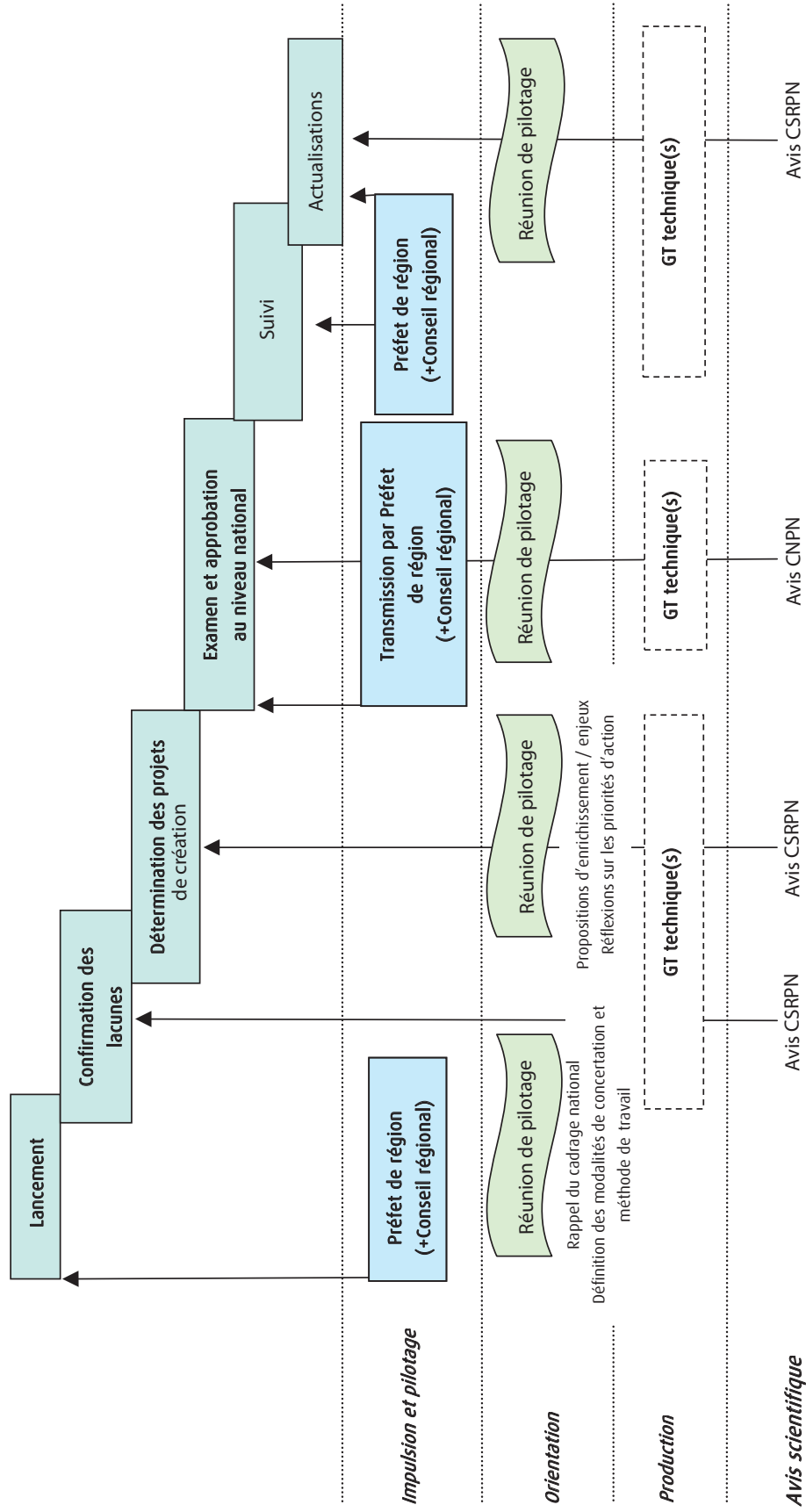
¹ La loi Grenelle 1 confère aux agences de l'eau une mission d'acquisition foncière similaire à celle du conservatoire du littoral (hors zone de compétence du conservatoire).

² À la fois gestionnaire d'espaces naturels et acteur majeur de la filière bois, au travers de la gestion des forêts domaniales, communales et autres forêts relevant du régime forestier.

³ La liste des correspondants régionaux de la FFAMP est disponible sur le site www.ffamp.com/pages/Editable_Correspondants_regionaux.asp

⁴ Chaque espèce/habitat est classé en priorité 1+, 1-, 2+, 2-, 3 à partir d'un croisement entre l'évaluation de l'état de la connaissance (dans le cadre des travaux de la SCAP) et l'état actuel du réseau national des aires protégées. Toutes les précisions sont fournies dans la circulaire relative aux déclinaisons régionales de la SCAP.

⁵ Liste comprenant des espèces ou habitats – pour lesquels l'outil spatial est pertinent – qui sont menacés ou pour lesquels la responsabilité patrimoniale de la France est importante.



Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent pour l'avenir

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la Mer,
en charge des Technologies vertes
et des Négociations sur le climat
Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature
Arche Sud
92 055 La Défense cedex
Tél. : 33 (0)1 40 81 21 22



Illustrations : S.Giguet - D.R. - DICOM-DGAIN/BR0/10011 - août 2010 - Imprimé sur du papier certifié écolabel européen