

>>> Mise en place des documents d'objectifs

Natura 2000

La concertation, c'est possible

La définition du document d'objectif (le DOCOB) est la première étape vers la mise en place d'un site Natura 2000. Les textes prévoient d'ailleurs que la concertation en est une des modalités essentielles. À Nohèdes, Alain Mangeot a réussi à conduire le projet en associant les acteurs locaux. Pour lui, il ne s'agit pas d'un exploit mais de l'application de savoir-faire et savoir-être dont "suivi" et "rigueur" sont les maîtres mots.



Rencontre avec
Alain MANGEOT
Directeur de l'association gestionnaire opératrice.
Conservateur de la réserve naturelle de Nohèdes, et, depuis 1995, chef de projet Natura 2000.

► Pour faire court, et au risque d'être réducteurs, nous dirons qu'à Nohèdes, vous avez réussi à faire collaborer un grand nombre d'acteurs à votre démarche. Pourtant, au départ, Natura 2000 avait très mauvaise presse. Comment avez-vous géré ce handicap ?

Nous étions, il est vrai, dans un contexte très négatif. Les quotidiens locaux étaient extrêmement défavorables à Natura 2000, les gens disaient un peu n'importe quoi et prenaient parti contre. En fait ils ne savaient pas de quoi il s'agissait. C'était la porte ouverte aux rumeurs et aux manipulations. Cependant en 1995, quand notre association a été retenue pour gérer le programme LIFE "Documents d'Objectifs"

elle avait déjà une légitimité. Un certain nombre d'acteurs locaux avaient un a priori positif à notre égard. En effet, depuis que la réserve naturelle existe, nous avons tout mis en œuvre pour travailler avec eux. En 1989, déjà, j'avais entamé une réflexion pour agir au niveau du massif du Madres-Coronat (30 000 ha) et ne pas se cantonner aux limites de la réserve naturelle de Nohèdes (2137 ha). Ensuite, à partir de 93 et pendant plusieurs années, nous avons travaillé avec des techniciens agricoles dans le cadre expérimental des plans de développement durable. À l'époque cette vision territoriale était assez novatrice. Sans le savoir, nous faisions déjà du Natura 2000. Cela ne veut pas dire que ça s'est passé facilement mais, disons qu'on nous a laissé notre chance...

► Une équipe parachutée n'aurait pas pu réussir ?

Une équipe parachutée qui ne connaît pas le pays, qui ne connaît pas les mentalités, qui ne connaît pas la diversité des situations... ? Je crois que cela aurait été catastrophique. Nous, nous étions intégrés dans le tissu social et c'était un énorme avantage. Pourtant, je crois que la concertation relève surtout d'un état d'esprit. Pour travailler avec des acteurs d'origines diverses, je veux dire pour construire ensemble, il n'y a rien de compliqué, mais il faut se mettre à la place des gens, des habitants avec leurs problèmes, leurs intérêts, leurs enjeux, leurs manières de percevoir les choses. C'est vraiment un principe de base : sur un territoire, toutes les couches d'activité sont légitimes. La difficulté, c'est de sortir du rapport de force. Les gens pensent que, s'ils ne sont pas durs, ils vont se faire avoir. Il faut les extraire de cette logique, et alors, ils deviennent partenaires.

► Concrètement, comment avez-vous réussi à installer cet état d'esprit ?

Je ne vous le cache pas, nous avons préparé. Casser les causes de conflits, cela faisait partie des stratégies mises en place. Aussi, avant la date du premier comité de pilotage nous avons restauré une ancienne prairie de fauche. Nous voulions présenter une action de gestion Natura 2000 aux participants. Nous voulions démarrer sur du concret. Je me souviens de la première réunion ; il y avait quand même une centaine de personnes. Les gens se levaient, sortaient des blagues qui faisaient ricaner tout le monde... C'était infernal. Oui vraiment infernal. Et puis il y a eu le diaporama de présentation de notre action. Alors là... Silence... Plus une mouche ne volait... Plus tard un président de groupement pastoral s'est levé, il a dit : « mais moi, des contraintes



photo Michelle Sabatier - Aïen

comme ça, moi j'en veux ! ». Les choses ont basculé à ce moment-là. Parce qu'on était allé sur le terrain, parce qu'on avait montré une fonction différente de Natura 2000, on a éveillé la curiosité. Mais cela aurait pu tout aussi bien tourner court.

► 100 personnes ? vous avez mis en place un comité de pilotage géant !

Trois départements, 2 régions, 23 communes, 3 ONF. Le comité de pilotage, c'est l'organe d'orientation politique, vous avez intérêt à n'oublier personne ! Nous avons également mis en place trois groupes de travail : forêt, pastoralisme et chasse, pêche et fréquentation touristique. Leur fréquentation était basée sur le volontariat. Dans la réalité, les gens étaient très intéressés pour participer, beaucoup suivaient les travaux de plusieurs ateliers. Dans un premier temps, je pense que c'était simplement pour vérifier ce qui se disait ailleurs. Ce travail est la clé de notre « réussite ». Des gens d'horizons divers qui n'avaient jamais l'occasion de se rencontrer, se mettaient tout à coup, autour de la même table. Parfois, les discussions s'établissaient entre membres de deux ateliers où il y avait des problèmes. C'était très intéressant, chacun était obligé de sortir de la défense de ses intérêts, obligé d'avoir une vision transversale.

suite page 18 ...

Site Natura 2000 : Réserve naturelle de Nohèdes

LA PHOTO CI-CONTRE ILLUSTRE LE CHANTIER DE DÉMONSTRATION RÉALISÉ EN COLLABORATION AVEC LES ÉLEVEURS DE LA COMMUNE DE NOHÈDES. IL S'AGISSAIT DE LA RESTAURATION D'UNE PRAIRIE DE FAUCHE ENVAHIE PAR LES NOISETIERS. PROJETÉE LORS DU 1^{ER} COMITÉ DE PILOTAGE, CETTE PHOTO A EU COMME EFFET DE RETOURNER L'OPINION D'UNE PARTIE DE L'AUDITOIRE, QUI EST DEVENUE FAVORABLE À NATURA 2000.



© Alain Mangeot

L'avis du juriste

Élaboration des documents d'objectifs De la théorie à la pratique : encore un pas

Concertation. La philosophie de Natura 2000 est expressément prévue par les textes. Mais, dans la pratique, la mise en œuvre de cette concertation révèle de nombreux casse-tête. L'élaboration des documents d'objectifs, par exemple, est assurée par un comité de pilotage dont la composition est arrêtée par le préfet du département (le commandant de la région terre si une partie du site relève du ministère de la défense). En réalité, les acteurs impliqués n'ont pas tous l'assurance d'être représentés au sein de ce comité. Certes, certains membres sont de droit. C'est le cas du préfet ou commandant de la région terre ; de même, les représentants des collectivités territoriales et ceux des propriétaires et exploitants de biens ruraux concernés. Mais comment, sur les sites morcelés en de multiples propriétés, les préfets vont-ils pouvoir assurer cette représentation quand il n'existe pas d'organisation représentative ? D'autres acteurs peuvent aussi venir compléter le comité. Ce sont des membres invités par le préfet. Parmi eux, des représentants d'associations de protection de la nature (sans l'exigence qu'elles soient reconnues d'utilité publique ou agréées), des concessionnaires d'ouvrages publics, des gestionnaires d'infrastructures, des organismes consulaires, des organisations

professionnelles agricoles et sylvicoles, des organismes exerçant leurs activités dans les domaines de la chasse, de la pêche, du sport et du tourisme. Sont également mentionnés dans les textes, tous autres gestionnaires ou usagers du site concerné (leur liste n'est pas fixée de manière exhaustive). Le préfet dispose donc d'une certaine liberté quant au choix des différents acteurs invités et ce, afin d'adapter la concertation aux spécificités locales. Mais, en pratique, il n'est pas toujours aisé de traduire cet objectif. Par ailleurs la concertation organisée par les textes reste limitée : si le comité de pilotage, permet d'impliquer les différents acteurs directement concernés par le document d'objectifs, le grand public en revanche n'est pas consulté. L'approbation du document d'objectif n'est pas soumise à enquête publique, celui-ci n'est mis à la disposition du public que dans les mairies concernées par le périmètre du site. Ainsi, ni le public, ni les structures non invitées dans le comité de pilotage ne peuvent participer aux travaux de cette instance. De la théorie à la pratique, il faut encore franchir le pas. ■

FABIENNE MARTIN THERRIAUD

.. suite de la page 17

► **Pourtant il y a beaucoup d'adversité et de conflits d'intérêt sur un site comme celui-là. Comment réussit-on à établir la confiance ?**

Vous posez là, le maître mot de la concertation. Quand les gens ont confiance, ils participent, ils construisent. Sinon, au mieux, ils observent. Or là c'était vraiment une présence constructive. Je crois que les gens ont commencé à avoir confiance quand ils se sont aperçus que leur parole était écoutée, entendue, retranscrite. C'est long, c'est lourd, cela demande beaucoup de va et vient mais, par contre, les participants sont devenus co-rédacteurs du document d'objectifs. Chacun s'en sentait alors auteur, responsable, défenseur.

► **Cette dimension méthodologique semble très importante.**

Très. L'organisation est primordiale pour que le courant passe. Or cela demande beaucoup d'exigences, de compétences et de rigueur. La méthode ? Nous faisons une première rédaction des documents. Nous l'envoyons 15 jours à l'avance à l'ensemble des membres. Puis, lors de la réunion nous lisons le texte de la première à la dernière ligne. Chacun pouvait intervenir quand il le voulait pour faire préciser un point ou donner son avis. Certes, il faut un secrétariat vraiment performant car si les gens ne s'y retrouvent pas, ils disent que « c'est une concertation bidon ». Cela signifie également qu'une réunion doit être animée par plusieurs personnes. Il faut également une compétence particulièrement pour refor-

muler et relancer l'assistance. Respecter les horaires et les délais, c'est important aussi, parce que ça permet de revenir à l'objet de la réunion lorsque les discussions dérivent.

Par ailleurs, les participants doivent avoir un peu de pouvoir, ainsi le rapporteur de l'atelier était toujours désigné parmi eux. Ce porte-parole du groupe était invité pour rendre compte au comité de pilotage. Mieux que ça, les rapporteurs ont organisé des rencontres plus ouvertes. Nous étions d'ailleurs délibérément absents de ces réunions pour ne pas les marquer de notre influence.

Plutôt que d'essayer de gagner du temps au risque de créer des blocages, nous avons abordé les problèmes de front, jusqu'au bout. C'est très efficace.

► **Vous êtes en train de dire qu'il n'y avait aucune critique...**

Il y a des gens qui sont restés opposants du début à la fin du processus. Mais c'était un positionnement critique qui nous a été extrêmement utile. Ces per-

sonnes voyaient des interprétations que nous n'avions pas vues. Elles nous ont permis d'avoir une analyse plus fine et d'être vigilant.

► **À vous entendre, on a l'impression que tout était négociable**

Tout était négociable sauf les objectifs.

► **Les ateliers réunissaient beaucoup de monde, bénévolement, comment expliquez-vous la motivation de ces gens ?**

Certains viennent pour défendre leur profession, leur activité, et une fois dans le processus, ils participent à la construction de quelque chose qui finit par leur appartenir. Je ne vous cache pas que nous y avons mis du nôtre. Nous avons travaillé les aspects conviviaux... Nous n'avons pas négligé par exemple la restauration : manger ensemble, c'est important, c'est sympa. Nous payions aussi certains frais de déplacement. « Soigner » les gens, c'est important. Il faut leur montrer que l'on donne de la valeur à leur présence et à leur contribution.

Directives « habitats » et « oiseaux » Quels effets pour le citoyen français ?

Une directive impose à l'État un résultat à atteindre, en lui laissant le choix de la forme et des moyens, mais n'a pas d'effet juridique direct sur le citoyen tant qu'elle n'a pas été transposée en droit interne.

En France, la transposition des dispositions européennes sur la protection des habitats a été opérée par l'ordonnance du 11 avril 2001 et deux décrets d'application, intégrés dans la partie législative du code de l'environnement* et dans la partie réglementaire du code rural*. Ces textes ont ainsi donné une existence juridique aux sites Natura 2000 et défini le cadre de leur gestion et de leur protection : ces sites doivent faire l'objet de mesures pour conserver ou rétablir les habitats naturels, et prévenir leur dégradation, en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles, et des particularités locales.

Reste à connaître la nature de ces mesures et leurs incidences sur le citoyen.

L'élément clé en est le Document d'Objectif, arrêté pour chaque site par le préfet, en concertation avec les acteurs

locaux. Il définit les orientations de gestion et de conservation du site, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement. Outil de diagnostic, d'orientation et de référence pour les acteurs publics et privés intervenant sur le site, le « DOCOB » ne constitue pas un outil de police administrative. Il ne prévoit pas, par exemple, d'interdictions directement applicables au citoyen. Pour l'application des orientations fixées dans le DOCOB, l'État a clairement affiché sa volonté de donner la priorité aux mesures contractuelles. Un « contrat Natura 2000 » peut être conclu entre le préfet et le titulaire d'un droit réel ou personnel (propriétaire, titulaire d'un bail rural...) sur la parcelle concernée. Il n'a d'effet qu'entre les parties signataires et définit les prestations à fournir par le bénéficiaire pour assurer la conservation du site, ainsi que la nature et les modalités des aides de l'État.

Des mesures de nature réglementaire (interdiction ou soumission à autorisation de certaines activités), s'imposant à l'ensemble des citoyens, peuvent par ailleurs être applicables sur

© Michelle Sabatier - Aten



► **Ces gens, qui participaient aux réunions, étaient-ils vraiment de tous milieux ? Autrement dit avez-vous réalisé une véritable concertation ou bien, n'avez-vous rencontré qu'une certaine catégorie de population ?**

Vous touchez du doigt la limite du système. Les gens salariés peuvent se déplacer assez facilement. Dès lors qu'on participe à une réunion dans le cadre de sa profession, il est assez facile d'être présent. C'est, par contre, plus

un site Natura 2000 par le biais d'outils juridiques déjà existants dans le droit français. Le classement en parc national, en réserve naturelle, en site classé, ou l'intervention d'un arrêté de protection de biotope, en font partie.

Ajoutons que tout projet de travaux publics ou privés, non prévu dans un contrat Natura 2000 et soumis à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative, doit faire l'objet d'une évaluation de ses incidences s'il est de nature à affecter notablement un site Natura 2000. Faute de quoi des sanctions administratives, comme l'ordre de remise en état des lieux, peuvent être prononcées. L'évaluation peut conduire à ne pas délivrer l'autorisation ou à imposer des mesures compensatoires. ■

FABIENNE MARTIN THERIAUD

Les contrats Natura 2000 conclus par les exploitants agricoles peuvent prendre la forme de contrats territoriaux d'exploitation ou d'engagements agro-environnementaux hors CT.

* ARTICLES L. 414-1 à L. 414-17
DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT.
ARTICLES R. 214-15 à R. 214-39
DU CODE RURAL.

complicé pour des présidents de groupements pastoraux, des membres de fédérations de chasse ou de pêche qui prennent sur leur temps personnel.

D'autant que certaines personnes avaient plus d'une heure de voiture pour venir à ces réunions qui se tenaient pendant les heures ouvrables. Par contre, je n'ai pas noté d'obstacle majeur en terme culturel. Le niveau n'était ni trop technique, ni trop scientifique, ni trop élevé. C'est sans doute que les personnes trouvaient leur intérêt : on parlait de leur profession ou ils découvraient des sujets nouveaux, c'était valorisant, c'était une ouverture.

► **Aujourd'hui, après ce long travail, diriez-vous que les gens connaissent plus de choses sur Natura 2000 ?**

Oui, certes, ceux qui ont participé à la démarche. Mais il ne s'agit que d'une centaine de personnes sur les 2500 qui sont concernées. Ça, c'est peut-être un petit peu le problème... On espérait que les gens communiquent entre eux mais l'on s'aperçoit que les milieux restent étanches. Les représentants des associations, fédérations, associations, les élus... ont compris le concept, ils ne sont pas pour autant capables d'expliquer sa complexité aux gens du terrain.

► **Vous voulez dire que la communication entre représentés et représentants passe mal ?**

Je veux dire qu'à mon avis, il faudra du temps pour aller jusqu'à la base... À moins de mettre des gros moyens, et de faire de l'animation dans les villages.

► **Très concrètement, où en êtes-vous aujourd'hui dans l'avancement de vos travaux ?**

On a validé le document d'objectif dans les délais, en janvier 1998, ça nous a semblé court mais le respect des délais nous semblait primordial. De toute manière nous étions confrontés au problème financier, il n'était pas question de poursuivre plus longtemps. Après cette date, le contrat du chargé de mission s'achevait.

Il nous faut maintenant définir un contenu technique à ce document : la charge à l'hectare, les dates de débroussaillage... Nous sommes donc en train de rédiger les cahiers des charges. Nous allons donc sur le terrain voir les propriétaires, une manière de poursuivre la concertation. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR NICOLAS MICHEL

Natura 2000 réunit les gestionnaires de milieux en Bretagne

Le réseau des opérateurs de sites Natura 2000 a été créé il y a deux ans par la DIREN et l'Institut régional du patrimoine afin de renforcer les échanges d'expériences et la mutualisation des savoir-faire de gestionnaires des milieux. Une nouvelle étape va être franchie avec la création d'un site internet.

Avec la mise en place de la directive "habitats", des acteurs de terrain (collectivités, associations, etc...) ont fait le choix de s'investir fortement dans la gestion et la préservation des habitats et espèces d'intérêts européens en devenant opérateur local de site Natura 2000. Dans ce contexte, il est apparu utile de favoriser la mutualisation des expériences et savoirs des gestionnaires de milieux naturels concernés par Natura 2000, tant sur les aspects techniques que méthodologiques.

L'Institut régional du patrimoine (IRPa), chargé d'une mission de formation des acteurs du patrimoine dans le cadre du Contrat de plan État-région a été sollicité par la direction régionale de l'environnement de Bretagne pour répondre à ce nouveau besoin. Dans le cadre du dernier Contrat de plan État-région, une convention a été signée, elle vise à créer un poste d'animateur régional du réseau des opérateurs de sites Natura 2000.

Ce dernier a pour mission d'organiser des réunions d'échanges d'expériences entre opérateurs et de rédiger un bulletin de liaison interne au réseau, destiné à renforcer les liens entre opérateurs et à diffuser les informations relatives à Natura 2000.

Après deux ans d'existence, la formule donne pleinement satisfaction, tant pour la DIREN que pour les opérateurs, et de nouvelles perspectives s'ouvrent avec un projet de création d'un site internet pour sensibiliser le grand public à l'avancement de Natura 2000 en Bretagne. Cette expérience commence à faire des émules, puisque d'autres régions réfléchissent aussi à la création de réseaux régionaux des opérateurs de sites Natura 2000, ce dont on ne peut que se réjouir. ■

Pour plus de renseignements :
IRPa
2, rue de Juillet
35000 Rennes
02.99.79.39.31
www.irpa-bretagne.org
contact : Jacques Le Letty
jacques.letty@irpa-bretagne.org

Porte d'entrée de la Réserve naturelle de Nohèdes



© Michelle Sabatier - Aten