

Site Natura 2000 Val de Loire de Iguerande à Decize

Evaluation du DOCOB/de l'animation

Synthèse

La mise en œuvre du document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000 « Val de Loire de Iguerande à Decize » ainsi que l'animation déployée sur le site sont analysées dans le cadre d'une étude évaluative portée par la DDT de Saône-et-Loire, étude intervenant au terme de 8 années de mise en œuvre sur le territoire.

Le site Natura 2000 « Vallée de la Loire d'Iguerande à Decize » regroupe une Zone Spéciale de Conservation (FR2601017) désignée au titre de la Directive Faune Flore, elle-même basée sur trois sites d'intérêt communautaires (FR2600964, FR2600967 et FR83010205) fusionnés, et une Zone de Protection Spéciale, désignée au titre de la Directive Oiseaux. Ces deux zones, emboîtées, représentent une superficie de 23000 ha autour d'un linéaire de 125 km du fleuve Loire ; elles font l'objet d'un unique document d'objectifs (DOCOB), validé par arrêté préfectoral du 10 octobre 2010.

Les textes prévoient une évaluation de l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire sur les sites Natura 2000 tous les six ans, période définie initialement pour la mise en œuvre du DOCOB. Pour le site du Val de Loire, l'étude évaluative 2018 a été réalisée en élargissant le champ au-delà de la dimension naturaliste. Elle a en effet été conduite pour répondre à un triple besoin :

- Analyser le niveau de réalisation des actions du DOCOB depuis le début de l'animation du site, apprécier les résultats obtenus sur le territoire grâce à cette animation, tant vis-à-vis des milieux que des usages, et identifier les limites et difficultés éventuelles de la mise en œuvre du dispositif ;
- Apporter un regard extérieur sur le fonctionnement de l'animation afin d'en donner une vision objective, de réinterroger des éléments tenus pour acquis, et de questionner des façons d'opérer et les dynamiques d'interactions entre acteurs ;
- Alimenter les travaux à venir sur l'actualisation du DOCOB, et notamment les évolutions possibles ou souhaitables de l'animation de terrain et de la gouvernance de l'animation du site Natura 2000.

Cette évaluation a été menée afin que le résultat soit à la fois un instrument de compréhension et un vecteur d'amélioration.

Éléments de bilan

La mission a comporté une phase de collecte et d'analyse de données qui permet de dresser un bilan objectif de la mise en œuvre du DOCOB ainsi qu'un diagnostic de l'état du site (faisant l'objet d'un rapport spécifique du CEN Allier). Ce bilan, et l'appréciation que l'on peut porter à travers lui de l'animation conduite depuis 2009, est à considérer au regard de trois éléments cruciaux :

- L'analyse montre que le DOCOB présente des faiblesses en tant que document stratégique : il ne donne pas une vision assez lisible des enjeux à retenir pour le site, ni de l'articulation souhaitable entre les actions recommandées, les objectifs poursuivis et les effets attendus. En l'absence d'un tel « fil rouge », il se révèle particulièrement difficile d'établir la logique de l'intervention, d'en piloter la mise en œuvre et d'en apprécier les effets ;
- Il n'y a pas toujours correspondance entre la programmation des actions proposée dans le DOCOB et les documents de cadrage (annuels ou pluriannuels) de l'animation : cela biaise la comparaison entre ce qui était prévu initialement et ce qui a été effectivement réalisé ; « le niveau d'exécution » du programme envisagé ne constitue donc pas un indicateur pertinent ;
- Il est difficile de compiler et exploiter les données sur les actions menées, sur les effets produits, ainsi que sur les évolutions du site, du point de vue naturaliste comme de celui des usages : cette situation traduit une insuffisante prise en compte des besoins de suivi et de rapportage et constitue une difficulté majeure pour apprécier l'efficacité et l'impact de la mise en œuvre du DOCOB.

Les principales actions menées dans le cadre de l'animation sont synthétisées et commentées dans le tableau ci-dessous. On constate que les priorités de l'animation (80% du budget) ont été orientées vers l'amélioration des connaissances (lesquelles faisaient défaut à bien des égards sur ce site très étendu), l'animation agricole et de la gestion de projet. A l'inverse, très peu d'interventions de terrain (travaux, mesures de gestion, etc...) ont été menées.

Axe d'intervention	Principales actions	Commentaire
Gestion de projet	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des comités de suivi • Cadrage administratif et financier • Réunions techniques entre porteur et animateurs de la démarche 	La gestion de projet a mobilisé des ressources importantes au lancement du dispositif, ce qui questionne l'efficacité du montage utilisé.
Amélioration des connaissances	<ul style="list-style-type: none"> • Etude et bilan de la nidification des sternes • Etude des activités de loisirs et préservation de la nature sur le site Natura 2000 • Etude des frans-bords • Etude sur l'agrion orné • Etude sur l'évolution du bocage • Etude diachronique des milieux fermés • Cartographie des habitats naturels 	L'importance et la qualité de ces travaux, ayant mobilisé une proportion importante des moyens disponibles (plus de 40% du budget total d'animation), est un constat partagé. Il est toutefois difficile d'évaluer leur contribution effective à la réalisation des objectifs du DOCOB ou à l'orientation des actions entreprises dans le cadre de sa mise en œuvre.
Fourniture d'expertise	<ul style="list-style-type: none"> • Réponse à plus de 60 sollicitations de porteurs de projets soumis à évaluation d'incidence • Lien avec les services de l'Etat (travaux de la DDT58, étude de divagation de la Loire,...) • Engagement avec l'EP Loire 	Cette composante « production d'expertise » a constitué l'une des déclinaisons les plus concrètes de l'animation. Le niveau de réalisation est directement corrélé aux moyens disponibles/mobilisés.
Information / communication	<ul style="list-style-type: none"> • Création et mise en place du site web • Production de plaquettes (information générale, enrochements, sternes) • Réalisation d'une exposition • Réalisation de vues aériennes de la Loire • Organisation de 4 journées de sensibilisation sur les Espèces exotiques envahissantes 	Les actions d'information/communication apparaissent relativement peu nombreuses au regard de la taille du site, de la variété des enjeux et surtout du déficit d'appropriation significatif des acteurs. Elles témoignent surtout d'une absence de stratégie suffisamment explicite et articulée (cibles et objectifs de la communication ?)
Travaux et intervention sur le terrain	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de panneaux sur les sites de nidification des sternes. 	Le peu de réalisations sur ce volet, situation perçue très négativement par les acteurs, renvoie à une double problématique : 1/ difficulté à identifier des interventions qui soient pertinentes et efficaces au regard des enjeux ; 2/ importance des moyens humains et financiers pour les mettre en œuvre.
Animation agricole	<ul style="list-style-type: none"> • Participation à l'élaboration des PAET/C • Organiser de réunions d'information à destination des exploitants • Réalisation de diagnostics pour toute demande de contractualisation et montage de pré-dossiers • Animation de 3 journées techniques en 2016 et 2017 sur les thèmes « prairies » et « bocage » 	<p>Les dispositifs MAE se sont déclinés au niveau de chaque département et ont été animés respectivement par le CEN Allier, la CA de Saône et Loire et le CEN Bourgogne dans la Nièvre.</p> <p>Cette composante a représenté environ 22 % des moyens humains mobilisés depuis 2009.</p>

En termes de résultats obtenus, le bilan effectué reste essentiellement qualitatif et surtout très contrasté.

Au registre des points positifs, on peut relever que la possibilité de solliciter l'expertise des animateurs Natura 2000 constitue un facteur favorable à la prise en compte des enjeux de biodiversité dans les politiques publiques et les projets d'aménagement, même si les marges de manœuvre en la matière sont restreintes. En effet, les animateurs apportent un regard de spécialiste fondé sur une connaissance de terrain et fournissent un avis dans le cadre des évaluations des incidences ; ils ne disposent cependant pas de possibilité d'arbitrage et n'instruisent pas les évaluations des incidences. L'objectif de préservation de la dynamique fluviale reste ainsi pour l'essentiel hors de portée.

Il semble également que la conscience des enjeux de conservation a progressé chez certains groupes d'acteurs (agriculteurs, pêcheurs), notamment concernant des problématiques très visibles comme les espèces exotiques envahissantes : c'est sans doute là une des conséquences positives du dialogue qu'ont su instaurer les animateurs présents sur le terrain.

Enfin, il faut noter au titre des réussites un engagement significatif de la profession agricole dans le dispositif des mesures agro-environnementales (MAE), avec un taux de contractualisation sur

le site qui atteint 40% pour la campagne 2015-2017. Ce niveau moyen cache toutefois des disparités notables, tant au plan géographique que selon le type de mesures considérées. Il est en outre difficile d'établir l'effet réel de ces mesures sur l'évolution des pratiques ou sur le maintien de l'activité de polyculture-élevage, et a fortiori leur impact sur la préservation des habitats et espèces.

En revanche, la mise en œuvre des « outils » Natura 2000 constitue un échec: la Charte n'a jamais pu être validée et aucun contrat n'a été signé. Une partie des explications tient vraisemblablement à la limite des outils et aux modalités de mise en œuvre de l'animation ; cela traduit cependant surtout la difficulté à identifier et impliquer les acteurs du site dans des projets favorables à la conservation des milieux. Cette faible mobilisation se reflète également dans le fait que le réseau de veille sur les espèces invasives n'a jamais atteint le stade opérationnel et que la « gestion concertée des usages de bords de Loire » est un sujet qui n'a pas progressé.

Eléments d'évaluation

Au-delà de dresser ce bilan factuel, la mission a également permis d'aller à la rencontre des acteurs afin de saisir les éléments subjectifs (perceptions, préférences, résistances), souvent diffus, ayant pu influencer la mise en œuvre de Natura 2000 ou susceptible d'en expliquer les résultats ou limites. Cette démarche d'engagement s'est appuyée sur la réalisation de 18 entretiens et de 5 ateliers participatifs ayant réuni près de 40 personnes, ainsi que sur la diffusion d'un questionnaire aux exploitants agricoles (75 réponses). Elle a conduit à mettre en évidence un certain nombre de points clés permettant à la fois de décrire et comprendre la situation après quasiment une décennie d'animation du DOCOB.

Tout d'abord, il apparaît que le dispositif **Natura 2000 souffre d'un réel déficit de lisibilité**. Ceci est notamment lié au fait que le site ne constitue pas une entité homogène - ou du moins n'est pas perçu comme tel. Ainsi les critères de définition du périmètre ne sont-ils pas toujours compris ou acceptés : sa pertinence est remise en question vis-à-vis des enjeux de conservation (quelle « congruence » de l'enveloppe avec le lit majeur ? avec le bocage ?) mais aussi sur des considérations d'équité territoriale (opportunités et contraintes variables selon la situation à l'intérieur ou à l'extérieur du site).

La difficulté à appréhender le site comme une unité cohérente est aussi liée à l'éclatement administratif entre trois départements et deux régions, qui conduit à une gestion morcelée. Ce point est fortement ressenti par les acteurs, qui déplorent en particulier l'absence d'un interlocuteur unique auquel ils peuvent se référer, un traitement hétérogène des dossiers et surtout la complexité administrative qui découle d'une telle situation.

Il est en outre souvent difficile pour les acteurs de percevoir comment les interventions ou obligations liées à Natura 2000 s'articulent avec les politiques menées dans d'autres domaines, notamment les politiques de l'eau et de l'agriculture. C'est d'autant plus le cas du fait que la stratégie générale d'intervention dans le cadre du site Natura 2000 « Val de Loire » n'apparaît pas clairement, du fait des limites du DOCOB mentionnées plus haut, et notamment des enjeux naturalistes visés qui demeurent difficiles à décrypter pour des non-spécialistes.

Un certain nombre de difficultés résultent par ailleurs du fait que **la mise en œuvre du DOCOB peine à s'incarner**. Le portage par l'Etat est en effet une solution par défaut qui reflète l'absence d'engagement des collectivités dans le dispositif ; le corollaire en est l'insuffisance de leadership politique et un pilotage sans doute trop « déconnecté » du terrain.

Cette situation est d'autant plus problématique que le comité de suivi, censé être le véritable organe de gouvernance du dispositif Natura 2000, n'est pas en mesure de jouer pleinement son rôle. Il semble même, à bien des égards, un lieu où s'expriment différentes résistances entravant la démarche conduite dans une perspective d'amélioration continue. Faute d'une dynamique participative efficace, les réunions annuelles constituent des temps d'information davantage que des temps de participation et de construction, avec des informations transmises de façon descendante et dans un registre « expert », mais sans appropriation ni débat de fond. Ceci conduit à une situation d'impasse dans laquelle les acteurs déplorent qu'il ne soit question que de la présentation des bilans annuels et non de programmation des interventions, quand les animateurs regrettent que les acteurs ne soient pas davantage force de propositions ...

Au final, le dispositif Natura 2000 s'incarne donc essentiellement au travers de la présence sur le terrain des animateurs, dont les compétences et qualités sont reconnues et appréciées, mais qui se trouvent de fait positionnés « en première ligne ». Au-delà, ce positionnement soulève certaines difficultés : le CEN Allier, porteur de la démarche Natura 2000 au titre de ses missions

propres, est perçu par certains comme porteur d'une vision trop « naturaliste » sur les questions de biodiversité. Les animateurs sont aussi tenus de faire la promotion et déployer sur le terrain des outils (MAE, contrats) qui ne sont pas toujours bien perçus (et sur lesquels n'ont en outre pas la main). Cette posture, conjuguée au fait que la mission d'animation peut être très chronophage compte tenu de la taille du site et se fait avec des moyens relativement contraints, peut expliquer une forme d'essoufflement dans la mise en œuvre du DOCOB.

De manière générale toutefois, **c'est bien le manque d'appropriation du dispositif Natura 2000 par les acteurs du territoire qui apparaît comme l'obstacle majeur à sa réussite.** L'absence de lisibilité et le déficit d'incarnation décrits ci-dessus contribuent naturellement à cette situation, mais les facteurs suivants jouent un rôle prépondérant :

- La constitution « à marche forcée » du réseau Natura 2000 et le manque de pédagogie sur les obligations et opportunités lui étant associées a nourri une forte défiance des acteurs ;
- Les craintes et malentendus initiaux n'ont pas été dissipés faute d'une communication adaptée sur le fond comme sur la forme, notamment du fait de l'absence de relais efficaces pour diffuser sur le terrain des réponses adéquates aux interrogations qui s'exprimaient ;
- L'absence de « points d'accroche » positifs (réalisations concrètes, informations sur les effets tangibles de Natura 2000) a nourri le désengagement : même si elle résulte en partie d'une méconnaissance des actions entreprises, la déception des acteurs apparaît compréhensible au regard du trop faible bilan opérationnel à faire valoir huit ans après l'approbation du DOCOB.
- Ce désengagement a conduit logiquement à ce que Natura 2000 soit perçu avant tout, voire uniquement, par l'entrée réglementaire des évaluations d'incidence, perception qui entretient les résistances et alimente donc le cercle vicieux.

Enfin, le manque d'appropriation des acteurs est à relier au fait que le dispositif Natura 2000 n'est pas décliné dans une véritable *démarche territoriale*, au sens où il n'existe pas 1/ de gouvernance partenariale effective (car le COSUI ne permet pas d'associer les acteurs locaux aux processus de décision quant à la stratégie ou au programme d'intervention), 2/ d'implication des acteurs en tant que maîtres d'ouvrage chargés de mettre en œuvre des actions clairement identifiées et financées, dans le cadre d'une programmation précise, comme ce peut être le cas par exemple pour les contrats territoriaux des Agences de l'Eau.

Ces analyses sont toutefois à **nuancer concernant les acteurs du monde agricole, qui entretiennent un rapport plus étroit, mais ambivalent, avec Natura 2000.** Les exploitants n'expriment plus aujourd'hui d'opposition frontale ou de principe et pour l'essentiel reconnaissent les enjeux visés et les objectifs poursuivis par le dispositif ; pour autant, ils expriment une vive déception concernant surtout les modalités de sa mise en œuvre.

Les exploitants agricoles ont une conscience aiguë que les pratiques « traditionnelles » de polyculture-élevage sont largement à l'origine de la grande diversité des milieux présents sur le site (et de leur non dégradation) et que les maintenir est donc un objectif incontournable. Ils témoignent en conséquence d'un sentiment de responsabilité, qui procède d'une sensibilité au caractère remarquable de la biodiversité locale, d'une forme de fierté de contribuer à son existence, et enfin d'un fort attachement au territoire. On peut voir dans ce positionnement aujourd'hui constructif un résultat positif et important de l'animation agricole conduite.

Toutefois, alors qu'ils œuvrent activement, par leur activité, à la préservation de la biodiversité, les agriculteurs n'ont pas le sentiment que cette contribution est adéquatement reconnue et valorisée : ni « stratégiquement » (alors que sans le maintien de l'agriculture, les efforts de préservation sont voués à l'échec) , ni financièrement (ce qui pose en filigrane la question de l'évaluation et du paiement des services écosystémiques rendus par l'agriculture), ni symboliquement, (car ils se sentent plus désignés comme « cibles » des politiques menées que « partenaires » de celles-ci).

Corollaire de cette perception d'un manque de reconnaissance, les exploitants agricoles considèrent ne pas recevoir une information ni un soutien adéquats, notamment pour la mise en œuvre des MAE et l'information sur leurs effets (attendus et obtenus). Ils ont, surtout, le sentiment qu'on leur impose toujours plus de contraintes qui les affaiblissent et déplorent tant la lourdeur que l'inadaptation du dispositif MAE à leur activité.

Si le caractère incitatif des MAE apparaît encore très significatif pour beaucoup, le dispositif pose en effet de nombreuses difficultés :

- Il ne se décline pas de manière homogène sur le site (engagements et rémunérations distincts selon les départements) ;
- Il génère dans l'ensemble des conséquences négatives (avec bien sûr des situations diverses selon les exploitations) : incertitudes économiques (durée d'engagement limitée, délais de paiement, possible réduction de la capacité productive), augmentation, perçue comme considérable, de la charge administrative, forme de mise sous tutelle au travers de la logique « commander et contrôler » ;
- Il est fondé sur une logique de moyens, le paramètre financier apparaissant comme le principal « régulateur » de la contractualisation ;
- Il manque de continuité à la fois dans l'espace et dans le temps ;
- Il apparaît parfois déconnecté du contexte spécifique du site et des pratiques agricoles présentes.

Eléments de prospective

L'ensemble des éléments de bilan et d'évaluation permettent de nourrir la réflexion prospective et d'apporter des pistes concernant les évolutions nécessaires et souhaitables du DOCOB. Ces pistes seront approfondies, analysées et discutées avec les acteurs dans une nouvelle phase de travail en 2019, afin de préparer la réactualisation du DOCOB. Ce processus permettra de remettre à plat les enjeux visés par Natura 2000 et programmer les actions à conduire dans les prochaines années ; il sera également une opportunité de revoir le fonctionnement de l'animation.