

### L'usage du cheval dans la Sarthe

L'ENS de la Prée d'Amont à Vaas (12 hectares), constitué de prairies humides, de roselières et de boisements de saules et frênes, a fait l'objet d'un plan de restauration. Le premier objectif était de limiter l'envahissement des prairies et des roselières par les arbres, afin de favoriser les espèces végétales et animales ayant besoin d'espaces dégagés. Dans un second temps, les travaux ont permis de réhabiliter une zone en réalisant un étrépage (décapage du sol sur une profondeur de 10 cm avec évacuation) sur laquelle le roseau était en train de concurrencer une plante protégée : la Grande Douve. Ces travaux ont été effectués par une entreprise utilisant le cheval de trait. Cette solution est idéale afin de ne pas détériorer le sol parfois impraticable mécaniquement. Les arbres ont été abattus, puis extraits à l'aide des chevaux vers un point de stockage.

### Un observatoire départemental de la biodiversité urbaine en Seine-Saint-Denis

Afin de gérer au mieux son patrimoine naturel, le département de Seine-Saint-Denis a créé en 2005 l'Observatoire départemental de la biodiversité urbaine (ODBU). Cet observatoire s'est donné pour priorité de faciliter pour tous l'accès à la connaissance en matière de biodiversité



Sympétrum jaune d'or

G. Blondeau

urbaine. L'observatoire vise à créer les conditions d'une meilleure appropriation des enjeux liés à la préservation de la biodiversité à travers ses actions de médiation et son centre de ressources. Il édite différents documents comme « le biodiversitaire » qui est un bilan annuel des travaux et études menés autour de la biodiversité en Seine-Saint-Denis, mais également d'une lettre d'information (accessible sur inscription). Il gère, par ailleurs, un fonds documentaire comprenant des ouvrages et des fiches outils sur la biodiversité du département, afin de favoriser une meilleure intégration des objectifs environnementaux par les acteurs du territoire.



Débardage à cheval

© J. Joilland (CC de la Sarthe)



Parc de Sausset

© CC de Seine-Saint-Denis

## Valoriser les paysages

*Les paysages sont le reflet de l'identité culturelle locale, leur préservation est l'un des axes forts de la politique ENS.*

### Le Cap d'Erquy dans les Côtes-d'Armor : préserver les paysages par la question de la fréquentation

Acquis par le Conseil départemental des Côtes d'Armor dans les années 1980, ce site éblouit avant tout par la richesse de ses paysages : falaises et rochers de grès rose, lande, bois, dunes, mer d'émeraude... Sa beauté l'a toutefois rendu quelque peu victime de son succès. De 20 000 par an en 1980, le nombre de visiteurs est passé à près de 600 000 en 2010. Il a donc fallu requalifier le site afin de rendre compatibles la fréquentation de masse (surtout l'été) et le respect de milieux naturels fragiles dans un cadre paysager exceptionnel. Pour cela, avec l'appui de l'École Nationale du Paysage de Versailles et en concertation avec la commune, un nouveau projet d'accueil du public est en préparation (recul des parkings, création de voie verte etc.). Ce site bénéficie également d'une gestion pastorale pertinente. En effet, quoi de mieux qu'un troupeau de moutons Shetland pour gérer la biodiversité littorale et valoriser un paysage grandiose ?



Cap Erquy

### L'ENS des Coudrays : la reconquête des paysages en vallée de la Seine (Essonne)

Face aux grands ensembles urbains d'Evry, l'ENS des Coudrays couvre près de 40 hectares de paysages ruraux préservés. Acquis progressivement depuis 1995 par le Conseil départemental de l'Essonne, cet espace constitue une zone d'expansion pour les crues de la Seine. Après un demi-siècle d'abandon, il a bénéficié d'importants travaux ayant permis d'en restaurer la qualité paysagère par la résorption des dépôts sauvages, la protection de la dernière île sauvage du fleuve et la plantation de vergers conservatoires. La richesse écologique a été confortée par la



© CG de l'Essonne

restauration de la trame bleue (réseau de

rûs, mares et sources), le confortement de la ripisylve et la création de 5 hectares de bandes enherbées et de jachères fleuries.

La fréquentation publique a été repensée par l'implantation d'équipements de limitant la fréquentation motorisée et la mise en place d'aménagements pour l'accueil du public (sentiers, passerelles, point de vue sur le fleuve, signalétique, postes de pêche). Des conventions passées avec la commune, les pêcheurs, un agriculteur et un apiculteur permettent d'assurer la protection et la gestion des lieux. Ces actions ont été complétées par le balisage de deux itinéraires de randonnée invitant à la découverte du patrimoine paysager du val de Seine dans le cadre du PDIPR.

## Éduquer à l'environnement

*De nombreux départements sensibilisent le grand public, et plus spécifiquement les jeunes, à la préservation de l'environnement et de la biodiversité.*

### Site du Lac de la Raho dans les Pyrénées-Orientales : la pédagogie par l'exemple



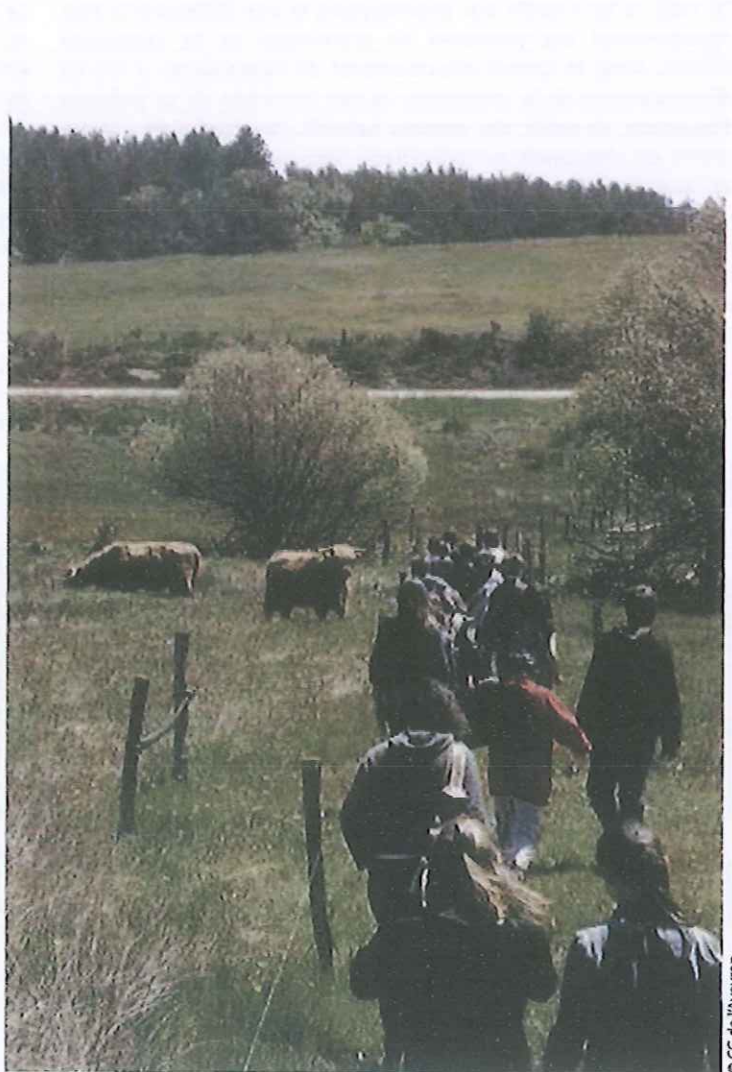
© CC des Pyrénées-Orientales

Situé à 5 kilomètres de Perpignan, le site du Lac de la Raho, propriété du département, est constitué de 3 plans d'eau de 230 hectares en tout, de 40 hectares d'espaces verts ouverts au public et d'une réserve écologique de 23 hectares. La base de loisirs est fréquentée par 1 million de visiteurs par an qui viennent y pratiquer la

promenade, la pêche, la course à pied, le kayak, l'aviron, la voile ou encore la baignade. Afin de préserver la réserve ornithologique, gérée au titre des ENS, de la forte fréquentation du site, le conseil départemental a été contraint de clôturer cet espace et de n'en permettre l'accès que dans le cadre très limité de visites guidées (scolaires essentiellement). Le reste du site faisant l'objet de multiples incivilités et dégradations, le département a choisi de gérer les espaces verts via une gestion différenciée et écologique et de communiquer sur les actions engagées. En outre, l'observation des oiseaux de la réserve est régulièrement organisée depuis une digue accessible à tous. Ces actions deviennent ainsi le support pédagogique d'une éducation à l'environnement que les visiteurs découvrent par eux-mêmes. Cette réponse « douce » à une fréquentation « dure » porte ses fruits puisque le site est de mieux en mieux respecté !

### L'opération « Collégi'ENS » en Aveyron

Afin de préserver et de valoriser son patrimoine naturel, le conseil départemental de l'Aveyron a développé un programme pédagogique. Dans ce cadre, il propose une opération de sensibilisation des jeunes collégiens aveyronnais, à la connaissance et la préservation des milieux naturels. Cette opération, intitulée COLLEGI'ENS, a permis au cours du printemps 2010, à 1537 élèves âgés entre 10 et 13 ans (classes de 6<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup>) de découvrir sous forme de visites animées, cinq espaces naturels sensibles du département.



ENS en Aveyron

© CC de l'Aveyron

## Développer le tourisme et les loisirs

*Les ENS peuvent permettre de développer des activités de loisirs et de tourisme en s'appuyant sur une gestion raisonnée des territoires.*

### Le Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée en Haute-Savoie

En 1983, la loi a confié aux départements le soin d'élaborer le Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR). Ainsi, le Conseil départemental de Haute-Savoie a fait du développement de la randonnée un axe important de sa politique d'ouverture au public des espaces naturels. Des itinéraires ont été balisés en s'appuyant sur une charte signalétique départementale de qualité et homogène sur l'ensemble du territoire. Fin 2010, 2 800 kilomètres de sentiers pédestres étaient balisés, sur les 3 600 kilomètres inscrits au PDIPR. Le mobilier installé sur chacun des sentiers permet de renseigner le randonneur, de le situer et de le sensibiliser au patrimoine et aux milieux naturels qu'il peut rencontrer, tout en lui rappelant quelques consignes de bonne conduite.

### Randonnez sur les chemins du Réseau Vert® de l'Hérault

Le Réseau Vert® mis en place par le département de l'Hérault fait partie du Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR). Il est par ailleurs labellisé « Grande Traversée de l'Hérault » (GT 34) par la Fédération française de Cyclisme. Il s'agit d'un linéaire de 520 kilomètres offert aux piétons, VTTistes et cavaliers, reliant notamment des propriétés départementales acquises au titre de la politique des espaces naturels sensibles. Cet itinéraire arrive dans le département du Gard à l'est et dans les départements du Tarn et de l'Aude à l'ouest. Par ailleurs, cette découverte des paysages héraultais est facilitée par la mise en place par le département d'un hébergement constitué à ce jour de 7 « Relais du Réseau Vert », situés sur cet itinéraire et dont la fréquentation est en augmentation constante depuis leur création. Ceux-ci permettent à tout amateur de nature de faire halte pour une ou plusieurs nuits sur des bâtiments propriétés du département ou loués par lui pour cet usage.



VTTistes sur le réseau vert héraultais

© X. Bouteilleu (CG de l'Hérault)

### Le label « Gard Pleine Nature »

Pour valoriser l'exceptionnelle richesse de son département, le Conseil départemental du Gard a mis en place un label « Gard Pleine Nature ». La labellisation atteste que le projet respecte l'environnement au regard des objectifs de la politique espaces naturels du Gard. Le label peut être obtenu pour des actions de protection, de valorisation et de sensibilisation sur les espaces naturels et plus spécifiquement sur ceux qui ont vocation à accueillir le public (sentiers de randonnées multipratiques, sites aménagés pour une pratique sportive respectueuse de ces espaces). À titre d'exemple, une collection de cartoguides spécifiques suivie par le Comité du tourisme du Gard permet de faire connaître ce label et assure le lien entre gestionnaire et usagers des sites.



### Saoû dans la Drôme, ou l'usage concerté d'un concentré de nature

Le massif de Saoû (2 450 hectares) est un des sites naturels les plus remarquables de la Drôme, de par sa diversité floristique et faunistique ainsi que sa rareté géologique. Ce site, classé depuis 1942 au titre du patrimoine naturel et paysager, est de longue date un lieu très prisé pour la balade, la randonnée, l'escalade, le vélo ou la découverte de l'environnement. Depuis son rachat en 2003 par le département de la Drôme au titre de la politique ENS, les activités de tourisme et de loisirs sont gérées et organisées au quotidien grâce à une « Charte d'utilisation partagée et de développement durable », adoptée par les acteurs représentant les différents usagers de la forêt. Elle permet une utilisation raisonnable et concertée de la forêt de Saoû dans le respect de l'environnement ainsi que des attentes et besoins de tous.



© M. Farizier (CG du Gard - service environnement)

Ancienne bergerie réhabilitée en maison du patrimoine, sentier d'interprétation d'accès libre et classé en réserve naturelle volontaire par le CG en 1986.



Forêt de Saoû

© C. Matras (Département de la Drôme)

## Maintenir l'agriculture

*Les acteurs du monde agricole ont un rôle important à jouer dans la préservation des richesses naturelles d'un territoire. Ils sont ainsi régulièrement associés aux projets mis en œuvre dans le cadre de la politique des ENS.*

### Manche : des conventions de gestion avec les exploitants agricoles

Le marais du Mesnil-au-Val (250 hectares), situé à proximité de l'agglomération cherbourgeoise, est composé de bois, de landes et de prairies humides para-tourbeuses. Les difficultés d'utilisation du sol en découlant ont entraîné une forte déprise agricole sur les secteurs les plus humides, provoquant un reboisement naturel de surfaces importantes depuis les années 1970. Afin d'inverser cette tendance, le conseil départemental a confié à la chambre d'agriculture de la Manche et un écologue indépendant la mission de réaliser un diagnostic de l'activité agricole du site et de ses proches abords. Cette étude a permis d'aboutir à la rédaction de cahiers des charges adaptés aux types d'exploitations environnantes et déclinés en fonction de la valeur patrimoniale des habitats naturels et de leur sensibilité. Pour mener cette action le conseil général, au titre de sa politique ENS, a acquis 16 hectares de terrain. Par ailleurs, sur les parcelles à forte valeur patrimoniale, le pâturage biannuel avec un chargement moyen a été préféré à un pâturage annuel très extensif.



Marais du Mesnil

© F. Nimal (CFENEN)

### Les Hautes Chaumes du Forez dans la Loire

Vastes espaces ouverts composés de landes montagnardes, les Hautes Chaumes du Forez culminent à plus de 1600 mètres et représentent le sommet du département. Une flore spécifique, influencée par le climat et l'altitude, s'y développe (Lis Martagon, Arnica des montagnes...). Ce paysage, lié au pastoralisme estival, résulte d'un subtil équilibre des dates de fauche, du chargement en bétail, du niveau de fertilisation des fumades. Depuis 2007, des mesures agri-environnementales territorialisées sont mises en place sur ce territoire. Le conseil départemental de la Loire les cofinance à hauteur de 25 % avec l'Europe et l'État. Il a également acquis, au titre des ENS, une propriété de 80 hectares de tourbières et de landes, gérée par trois agriculteurs volontaires formant un « groupement pastoral » avec un bail agricole environnemental.



Lis martagon

© A. Chapuis (Biotopie)

## Faciliter l'accessibilité

*Afin de faire partager à tous les attraits naturels d'un territoire, la politique des ENS préconise le développement d'un accueil dédié à tous les publics sur les sites ENS, y compris aux personnes handicapées.*

### Le marais de Boissy aménagé pour les personnes à mobilité réduite dans le Val-d'Oise

Le marais de Boissy couvre 70 hectares. Ce site recèle une diversité de milieux lui conférant un intérêt faunistique et floristique. Afin de permettre l'accès pour les personnes à mobilité réduite au patrimoine naturel du site, le conseil départemental du Val d'Oise a réalisé des travaux spécifiques : cheminement en grave et caillebotis, deux passerelles, zone de croisement, chicane sélective permettant le passage d'un fauteuil roulant mais bloquant les véhicules motorisés type quads, motos, respect des pentes en long et en travers.



Sentier aménagé

© B. Elone (ADF)

## Favoriser l'insertion

*La politique des ENS peut être à l'initiative de projet combinant une utilité environnementale et sociale, avec l'accueil et l'accompagnement de personnes en situation d'exclusion.*

### La Réunion : créer des emplois et valoriser les milieux naturels

Depuis 1998, le conseil départemental de La Réunion mène une politique d'insertion sociale en faveur des personnes en situation précaire. Cet engagement a pris de l'ampleur en 2004 avec la création du Groupement pour la conservation de l'environnement et l'insertion professionnelle (GCEIP). Cette structure est devenue l'employeur de plusieurs centaines de Contrats uniques d'insertion (CUI). En 2010, environ 800 CUI ont été signés avec le conseil départemental et le GCEIP. Les bénéficiaires des contrats œuvrent à la sensibilisation et la valorisation des ENS. Lors de leur contrat, ils bénéficient d'un accompagnement renforcé, d'une formation personnalisée et d'un passage en entreprise devant déboucher sur un emploi à long terme.

### Les étangs de Baye et Vaux : un support à l'intégration d'adultes handicapés dans la Nièvre

Depuis 2002, le conseil départemental de la Nièvre a confié à l'association départementale de sauvegarde de l'enfant à l'adulte (ADSEA) l'entretien des deux sentiers de découverte créés sur l'ENS des étangs de Baye et Vaux. Sur ce site, l'ADSEA héberge des adultes handicapés légers et encadre leurs activités. Le partenariat conclu est à bénéfice réciproque. En effet, pour le conseil général, l'intervention de l'ADSEA permet à la fois d'assurer un entretien léger des sentiers, mais également d'assurer une présence, donc une veille sur ce site, afin de prévenir les services départementaux en cas de problème constaté. Pour l'association, cette activité permet aux résidents de sortir de leur lieu d'activités habituel et de rencontrer des usagers de l'ENS, auxquels ils sont amenés à expliquer leur travail. Les résidents se sentent ainsi utiles et leur travail est valorisé.



© Y. Frontier (CS de La Réunion)



6, rue Duguay-Trouin – 75006 Paris

Tél. : 01 45 49 60 20

Fax : 01 45 49 60 21

[www.departements.fr](http://www.departements.fr)



Espaces Naturels Sensibles

DEPARTEMENTS  
DE FRANCE



© F. Hébert - RNN

PLANS DE GESTION

DOCUMENT n° 3

## Évaluation du patrimoine naturel : où est le problème ?

On peut évaluer l'action ou le résultat de l'action. Les deux sont utiles, mais pas faciles ! Il existe pourtant des moyens simples d'anticiper pour rendre la tâche plus aisée. C'est une des avancées du nouveau guide d'élaboration des plans de gestion qui paraît au printemps<sup>(1)</sup>.

Les évaluations du plan de gestion se résument la plupart du temps en une analyse de l'avancement des opérations (fait, pas fait, engagé, ...). Il manque tout le volet évaluation des résultats de la gestion et tout particulièrement de l'état de conservation du patrimoine naturel. Or, dans le contexte actuel, rendre des comptes sur les finances publiques, par une évaluation continue des résultats de la gestion va devenir une nécessité. L'État a confié une mission à l'Agence des aires marines protégées (AAMP) pour développer et mettre en œuvre un système, le tableau de bord, permettant d'évaluer si les objectifs de création des aires marines protégées et les effets de la gestion menée sont atteints au regard des ressources mobilisées.

Jusqu'ici, une seule démarche descendante prévalait dans la rédaction d'un plan de gestion selon le guide RNF largement reconnu et utilisé<sup>(2)</sup>. Elle consistait à dérouler depuis les enjeux, d'ailleurs souvent mal définis, un système

d'emboîtements constitué des objectifs à long terme (OLT)<sup>(3)</sup>, des objectifs du plan (OPG)<sup>(4)</sup> et des opérations<sup>(5)</sup>.

Cette démarche unique a conduit peu à peu à une dérive, et on a pu constater une démultiplication des opérations : la partie opérationnelle s'est hypertrophiée au détriment de la partie stratégique. La démarche tableau de bord vise à rééquilibrer ces deux parties.

Les réflexions engagées proposent toujours une seule démarche depuis la définition des enjeux, mais avec deux voies parallèles, cependant étroitement liées, et tout aussi importantes l'une que l'autre (voir figure page suivante).

### PLUS-VALUE DE L'APPROCHE TABLEAU DE BORD

Cette nouvelle démarche va permettre d'apporter une réelle valeur ajoutée aux plans de gestion des espaces protégés avec :

- Un recentrage sur les priorités et les responsabilités de l'espace protégé sur lesquelles se basera l'évaluation des politiques publiques.

- Une évaluation des résultats de la gestion notamment en matière d'état de conservation du patrimoine naturel au regard des enjeux.

- Une évaluation en continu à l'aide d'indicateurs pour une gestion adaptative : chaque objectif à long terme doit être évaluable et est donc complété par un ou des résultats attendus mesurés à l'aide d'indicateurs d'état (de conservation pour le patrimoine naturel).

- Une sécurisation des dispositifs de suivi alimentant les indicateurs du tableau de bord : indispensable pour garantir les moyens humains et matériels nécessaires.

- Un instrument d'aide à la gestion : le tableau de bord attire l'attention du gestionnaire sur les écarts significatifs ou exceptionnels.

- Un rapportage commun et simplifié pour une meilleure visibilité et un partage des résultats de la gestion.
- Une meilleure reconnaissance du rôle des espaces protégés et des comparaisons inter-sites.
- Un renforcement des échanges entre les acteurs de la gestion du patrimoine naturel : consolidation des réseaux de gestionnaires et collaboration avec les scientifiques et autres acteurs du territoire (formation de groupes de travail pour définir les indicateurs).

La construction du plan de gestion en intégrant la démarche d'un tableau de bord, quel que soit le type d'espace naturel protégé concerné, impose une réflexion qui peut, au départ, dérouter les gestionnaires. Mais ses avantages multiples devraient les inciter à adopter cette démarche. En effet, être en capacité de mesurer le résultat de la gestion, se recentrer sur les enjeux du site, favoriser une gestion adaptative, alléger la rédaction du plan de gestion, mieux communiquer sur les résultats de la gestion sont autant de

points forts de cette démarche. Afin d'aider les gestionnaires à se l'approprier, RNF et l'AAMP mènent des actions pilotes, des appuis personnalisés, des formations, et proposent un nouveau format de tableaux à construire et à intégrer dans le plan de gestion. L'intégration de cette démarche dans les plans de gestion constitue une avancée de la réactualisation du guide méthodologique de la rédaction des plans de gestion piloté par l'Aten. •

**Anne Douard, RNF**  
**Valérie Fiers, RNF**

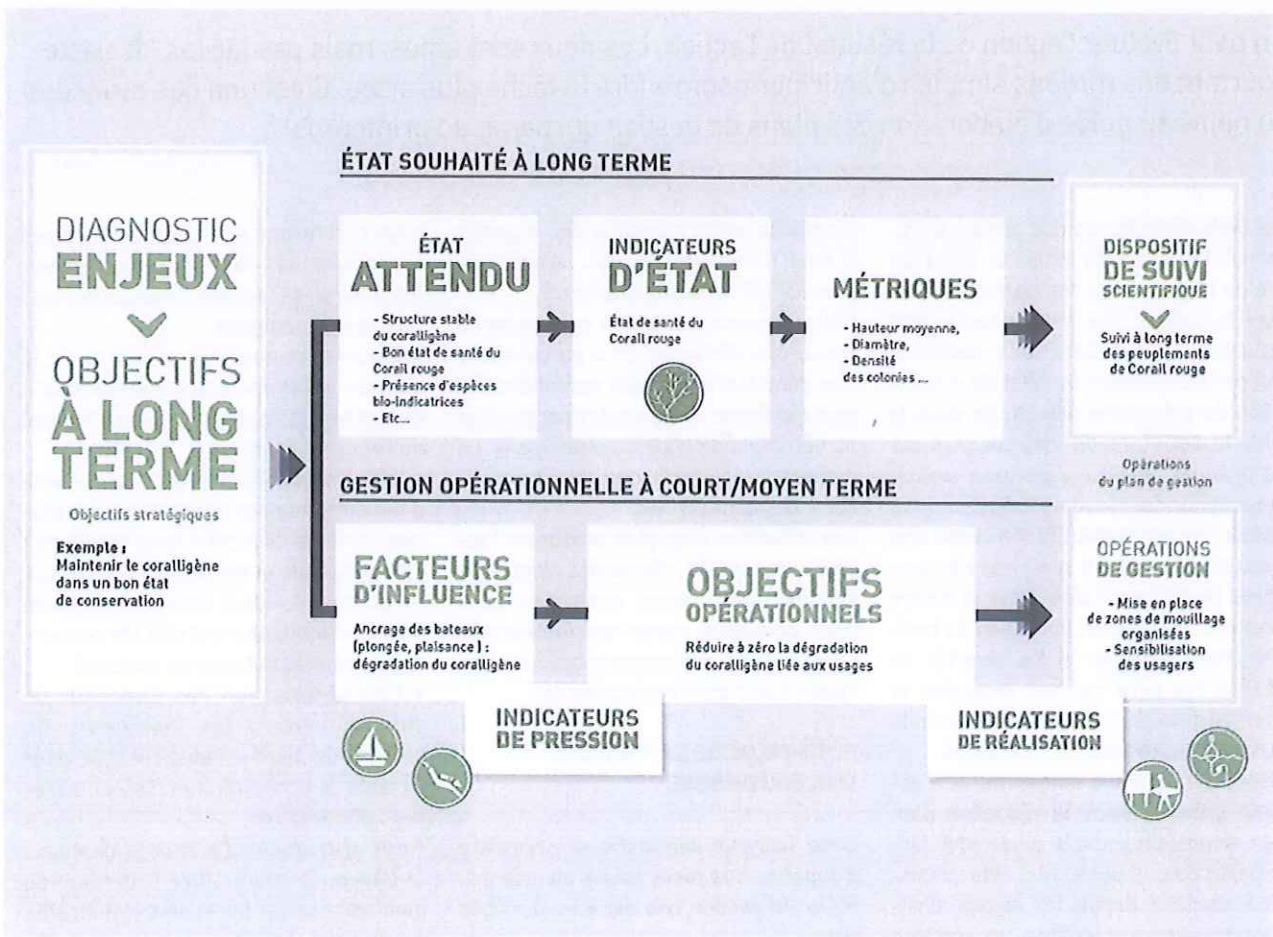
- (1) Guide commun des plans de gestion d'espaces naturels, Cahier technique n°88, Aten, 2015.
- (2) Guide méthodologique des plans de gestion de réserves naturelles, Cahier technique n°79, Aten, 2006.
- (3) OLT (Objectifs stratégiques) : état ou processus à viser sur le long terme pour préserver ou sauvegarder le patrimoine naturel.
- (4) OPG (Objectifs opérationnels) : points clés sur lesquels le gestionnaire doit se focaliser pendant la durée du plan de gestion (choix opérationnels)

en réponse aux facteurs pouvant influencer l'état de conservation du patrimoine naturel.  
(5) Opérations : moyens mis en place pour atteindre les OPG.

**REPÈRE**

**Les étapes essentielles de la construction d'un tableau de bord**

- Cibler les enjeux et afficher ses niveaux de responsabilité
- Définir les objectifs stratégiques (OLT) et les rendre évaluables
- Définir des indicateurs d'état reflétant le résultat de gestion sur les cibles
- Lister les suivis renseignant les indicateurs et à sécuriser



# Espaces naturels sensibles et parcs naturels régionaux : un bilan en demi-teinte

35

15/11/2017 | Morgan Boëdec / Victoires-Editions

Aménagement du territoire | Environnement - Energie - Transports | Finances - Commande publique

Trois services d'inspection de l'Etat ont passé au crible les dépenses, les modes de financement et pistes d'économies possibles pour mieux gérer les espaces naturels sensibles (ENS) relevant des départements et les parcs naturels régionaux (PNR).

Ces derniers temps, les grands corps d'inspection ou de contrôle de l'Etat ont réalisé plusieurs revues de dépenses dont les conclusions nourrissent la construction du projet de loi de finances en cours d'examen au Parlement et intéressent de prime abord les collectivités. Un rapport rendu public le 14 novembre, élaboré conjointement par l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), revient sur la gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR).

Sa préparation a nécessité des déplacements sur le terrain et des entretiens avec des associations d'élus comme l'Assemblée des départements de France (ADF). L'intérêt de se pencher sur le fonctionnement et les dépenses de ces sites bien distincts et ayant peu de points communs ? "Ces dépenses des collectivités liées à la gestion de ces politiques, dont elles sont les financeurs quasi exclusifs, sont mal connues et le potentiel de valorisation du patrimoine naturel qui peut être un levier de développement touristique et économique générateur de recettes n'est pas suffisamment mesuré", relève ce rapport dans son introduction.

## Budget ENS : des difficultés de collecte

La politique ENS, qui relève de la compétence des départements, est financée au moyen d'une taxe affectée, assise sur les autorisations d'urbanisme pour compenser l'artificialisation des sols : "Cette politique est mise en œuvre par la quasi-totalité des départements, et couvre environ 4.000 sites." Problème, la gestion de la collecte de cette ressource, dont le montant total est estimé à 434 millions d'euros, souffre de difficultés notamment dues à la réorganisation des services et des interventions des collectivités territoriales. La mission pointe ainsi le "caractère erratique des perceptions de [cette taxe] par les départements" et des délais d'instruction longs (onze mois, selon la DDT d'Eure-et-Loir par exemple). Des difficultés "étroitement liées à la gestion fragmentée des instructions de demandes de permis, des liquidations et du recouvrement de la taxe". En aval, elles se sont traduites "par des retards importants en termes de liquidation puis de reversement aux départements", poursuit le rapport, en ajoutant que le problème est en passe d'être résolu.

## Un suivi lacunaire

C'est moins le cas pour les remontées d'informations : "A défaut d'un dispositif satisfaisant à destination de l'Etat, nous avons éprouvé de grandes difficultés à obtenir des données fiables", déplore la mission. Pire, "le

caractère imprécis et incomplet des données disponibles n'a pas permis une analyse qualitative des actions conduites localement". Ce suivi lacunaire n'est pas nouveau : à plusieurs reprises les ministres de l'environnement ont été interpellés sur le sujet. Il rend difficile les comparaisons entre départements. Néanmoins, une chose est sûre, les politiques ENS ont une assise plus solide là où la base taxable et l'activité de la construction sont dynamiques, c'est à dire dans les départements littoraux, en couronne francilienne, dans l'est Rhône-Alpes et la Garonne. Les actions financées sont très diverses et représentent en moyenne environ 3,9 millions d'euros par département (donnée de 2015).

### **Des excédents ne servant pas aux espaces naturels**

La taxe a-t-elle permis aux départements de financer la gestion et la préemption de sites naturels ? A ce sujet, ce rapport d'inspection constate un écart de données entre l'ADF et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). "Malgré ces différences, la politique ENS a compensé en espaces naturels sensibles moins de 10% des sols artificialisés sur une période de trente ans." Et le produit de la taxe est encore aujourd'hui "utilisé pour abonder d'autres politiques portées par les départements". Le conseil départemental de l'Eure-et-Loir est par exemple cité pour avoir transféré "50% des recettes de la taxe vers d'autres politiques alors que ce département a un des taux de boisement les plus faibles en France". Autre point faible, le manque de lisibilité de cette taxe d'aménagement pour les redevables. Quant aux excédents de collecte, ils tendent à abonder les budgets généraux, une pratique critiquée car "ils couvrent alors des dépenses non conformes aux emplois prévus par les textes en matière d'ENS". La mission préconise d'imposer la pratique des budgets annexes "afin que soient objectivés ex ante les potentiels déséquilibres entre besoins et taxe, et identifiées d'éventuelles provisions destinées à financer des investissements que peut nécessiter la politique ENS".

### **Les PNR ont moins de difficultés**

La cinquantaine de parcs naturels régionaux (PNR) existants touchent plus de 8% de la population française, 4.300 communes et couvrent plus de 15% de la surface du territoire national. Le rapport indique qu'ils emploient "environ 2.200 personnes, que leur budget global de 188 millions d'euros en 2015 est très largement financé par les collectivités locales, principalement les régions" et des financeurs institutionnels. Organisés sous la forme de syndicats mixtes regroupant des collectivités - un statut juridique qui n'est pas sans soulever des questionnements dans ce secteur - ils résultent de longs processus de création et se caractérisent "par une gouvernance marquée par une relative lourdeur, consubstantielle à un mode d'organisation très participatif". Leur capacité à réunir des acteurs du territoire aux avis divergents font leur force. La culture du suivi et de mesure des actions conduites y est solide : la mission ne suggère que de la retoucher et de la simplifier. Quant à leur situation financière, "elle ne laisse globalement pas apparaître de difficultés particulières, avec un niveau de dépenses maîtrisé, mais présentant certains risques liés au poids relatif important des charges fixes et à une structure de recettes reposant largement sur les contributions statutaires des membres". La barre des 60 PNR devant être atteinte à l'horizon 2020, ce rapport alerte sur la nécessité de maîtriser la diversification de leurs activités et de ne pas s'éparpiller au risque de faire perdre aux parcs ce qui fait leur spécificité, "à savoir une forte technicité sur leurs domaines d'intervention originels".



# Les espaces naturels

Par Vincent CHRETIEN  
Dernière mise à jour : Février 2017

37

- 1. Les espaces naturels sensibles ENS
  - 1.1. La loi confie un rôle important aux départements
  - 1.2. La création de zones de préemption
    - 1.2.1. Dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU
    - 1.2.2 En l'absence de plan local d'urbanisme
    - 1.2.3. Non utilisation ou délégation de ce droit de préemption
  - 1.2.4. Utilisation des terrains acquis
  - 1.3. L'instauration d'espaces boisés classés
  - 1.4. Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
- 2. Les ZNIEFF
- 3. Zones humides
- 4. Le réseau Natura 2000
- 5. Corridor écologique

Un espace naturel sensible est un site remarquable en terme de patrimoine naturel (faune, flore et paysage), tant pour la richesse que pour la rareté des espèces qu'il abrite.

Compte tenu de la pression foncière, pression urbaine, évolution du paysage, déprise agricole, intensification des cultures..., qui s'exerce, les sites sont souvent soumis à des menaces, ce qui oblige les pouvoirs publics à intervenir dans le cadre des espaces naturels sensibles.

## 1. Les espaces naturels sensibles ENS

Les Espaces naturels sensibles (ENS) ont pour objectif de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels ; mais également d'aménager ces espaces pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel.

### 1.1. La loi confie un rôle important aux départements

Les espaces naturels sensibles des départements ont été créés par l'article 12 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985.

Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non. Dans la plupart des départements français, la mise en œuvre de cette compétence s'est traduite par l'élaboration d'un schéma départemental des espaces naturels sensibles qui définit la politique et les moyens d'intervention du département. Ce schéma prévoit notamment les priorités du département en matière d'acquisitions foncières, de connaissance du patrimoine naturel et paysager, de politique foncière, de gestion des espaces, de mise en réseau des acteurs du milieu naturel et agricole, d'ouverture au public et d'éducation à l'environnement.

La politique du département doit être compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale (Scot) et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, lorsqu'ils existent, ou avec les directives territoriales d'aménagement mentionnées à l'article L. 111-1-1 ou, en l'absence de directive territoriale d'aménagement, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme prévues au même article.

Récemment, la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010, en réformant les taxes d'urbanisme, a supprimé la TDENS (Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles) et l'a remplacée par une part départementale de la nouvelle taxe d'aménagement.

Il convient de remarquer qu'il n'existe pas de définition précise de cette notion d'espace naturel sensible. L'article L.142-1 du Code de l'urbanisme évoque la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, des champs naturels d'expansion des crues et la sauvegarde des habitats naturels. L'article L.142-11 indique, quant à lui, que peuvent être qualifiés d'espaces naturels sensibles « les bois, forêt et parcs (...) dont la préservation est nécessaire ». Plus récemment, l'article L.143-1, issu de la loi relative au développement des territoires ruraux du 25 février 2005, parle lui de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Pour mettre en œuvre cette politique, le département dispose de trois procédures réglementaires :

- zones de préemption ;
- espaces boisés classés (EBC) ;
- périmètre de protection des espaces agricoles et périurbains.

## **1.2. La création de zones de préemption**

Le conseil général peut créer des zones de préemption des espaces naturels sur son territoire. Cette politique doit être compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale (Scot), des chartes intercommunales de développement et d'aménagement et les directives territoriales d'aménagement lorsqu'ils existent. À l'intérieur de ces zones, le département dispose d'un droit de préemption sur tout terrain.

### **1.2.1. Dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU**

Dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public, ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, ces zones de préemption sont créées avec l'accord du conseil municipal. Les représentants des organisations professionnelles agricoles et forestières sont consultés sur la délimitation de ces zones de préemption.

### **1.2.2 En l'absence de plan local d'urbanisme**

En l'absence d'un tel document ou à défaut d'accord des communes concernées, ces zones ne peuvent être créées par le conseil général qu'avec l'accord du représentant de l'État dans le département.

### **1.2.3. Non utilisation ou délégation de ce droit de préemption**

Si le département n'exerce pas son droit de préemption, celui-ci peut être utilisé par :

- le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, lorsque celui-ci est territorialement compétent ;
- un établissement public chargé de la gestion d'un parc national.

### **1.2.4. Utilisation des terrains acquis**

Les terrains acquis doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Ces aménagements doivent être compatibles avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels.

La personne publique propriétaire est responsable de la gestion des terrains acquis. Elle s'engage à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public. Elle peut éventuellement confier la gestion des espaces aménagés à une personne publique ou privée y ayant vocation.

## **1.3. L'instauration d'espaces boisés classés**

À l'intérieur des zones de préemption qu'il a délimitées, à compter de la décision du département de percevoir la taxe départementale d'aménagement, le président du conseil général peut, par arrêté pris sur proposition du conseil général, après délibération des communes concernées et en l'absence de plan local d'urbanisme opposable, déterminer les bois, forêts et parcs, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenants ou non à des habitations, dont la préservation est nécessaire et auxquels est applicable le régime des espaces boisés classés défini par l'article L. 130-1 et les textes pris pour son application.

Cet arrêté cesse d'être applicable dès qu'un plan d'occupation des sols est rendu public ou dès qu'un plan local d'urbanisme est approuvé sur le territoire considéré.

## **1.4. Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains**

Cette nouvelle compétence, issue de la loi relative au développement des territoires ruraux du 25 février 2005, vient conforter le rôle du département dans la gestion des territoires naturels et s'articuler avec sa politique des espaces naturels sensibles.

À l'intérieur de ce périmètre, les terrains peuvent être acquis par le département ou avec son accord par une autre collectivité ou EPCI, après information des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés. Cette acquisition peut se faire à l'amiable, par voie d'expropriation ou par exercice du droit de préemption.

## 2. Les ZNIEFF

Lancé en 1982, l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF :

- les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ;
- les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

L'inventaire ZNIEFF concerne progressivement l'ensemble du territoire français (Métropole, près de 15 000 zones : 12 915 de type I et 1 921 de type II, Outre-Mer, milieux terrestre et marin).

Une modernisation nationale (mise à jour et harmonisation de la méthode de réalisation de cet inventaire) a été lancée en 1996 afin d'améliorer l'état des connaissances, d'homogénéiser les critères d'identification des ZNIEFF et de faciliter la diffusion de leur contenu. En 2004, près de 2 000 ZNIEFF ont été modernisées et validées au plan national sur trois régions (Limousin, Normandie, Champagne-Ardenne).

Cet inventaire est devenu aujourd'hui un des éléments majeurs de la politique de protection de la nature. Il doit être consulté dans le cadre de projets d'aménagement du territoire (document d'urbanisme, création d'espaces protégés, élaboration de schémas départementaux de carrière, ...).

## 3. Zones humides

Marais, tourbières, prairies humides, lagunes, mangroves... entre terre et eau, les milieux humides présentent de multiples facettes et se caractérisent par une biodiversité exceptionnelle. Ils abritent en effet de nombreuses espèces végétales et animales. Par leurs différentes fonctions, ils jouent un rôle primordial dans la régulation de la ressource en eau, l'épuration et la prévention des crues.

Menacé par les activités humaines et les changements globaux, ce patrimoine naturel fait l'objet d'une attention toute particulière. Sa préservation représente des enjeux environnementaux, économiques et sociaux importants.

Depuis bientôt 40 ans, la France s'est engagée à préserver les zones humides sur son territoire, notamment à travers la signature de la convention internationale de Ramsar.

Dans leur grande majorité, les textes nationaux intéressant les zones humides figurent dans le code de l'environnement (Livre II, titre I sur les milieux aquatiques et Livre III sur les espaces naturels). Ils sont complétés par le code forestier, le code de l'urbanisme, le code rural, le code général des collectivités territoriales.

## 4. Le réseau Natura 2000

Le réseau Natura 2000 s'inscrit au cœur de la politique de conservation de la nature de l'Union européenne et est un élément-clé de l'objectif visant à enrayer l'érosion de la biodiversité.

Ce réseau mis en place en application de la directive « Oiseaux » datant de 1979 et de la directive « Habitats » datant de 1992, vise à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats particulièrement menacés, à forts enjeux de conservation en Europe. Il est constitué d'un ensemble de sites naturels, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces de la flore et de la faune sauvage et des milieux naturels qu'ils abritent.

La structuration de ce réseau comprend :

- des Zones de protection spéciales (ZPS), visant la conservation des espèces d'oiseaux sauvages figurant à l'annexe I de la directive « Oiseaux » ou qui servent d'aires de reproduction, de mue, d'hivernage ou de zones de relais à des oiseaux migrateurs ;
- des Zones spéciales de conservation (ZSC) visant la conservation des types d'habitats et des espèces animales et végétales figurant aux annexes I et II de la directive

« Habitats ».

La désignation des ZSC chaque État membre fait part de ses propositions à la Commission européenne, sous la forme de pSIC (proposition de site d'intérêt communautaire). Après approbation par la Commission, le pSIC est inscrit comme site d'intérêt communautaire (SIC) pour l'Union européenne et est intégré au réseau Natura 2000.

La désignation des ZPS relève d'une décision nationale, se traduisant par un arrêté ministériel, sans nécessiter un dialogue préalable avec la Commission européenne.

Pour atteindre cet objectif, les États membres peuvent librement utiliser des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles selon le principe général de subsidiarité.

## 5. Corridor écologique

Un corridor écologique, à distinguer du corridor biologique et du continuum écologique, est une zone de passage fonctionnelle, pour un groupe d'espèces inféodées à un même milieu, entre plusieurs espaces naturels. Ce corridor relie donc différentes populations et favorise la dissémination et la migration des espèces, ainsi que la recolonisation des milieux perturbés.

Par exemple, une passerelle qui surplombe une autoroute et relie deux massifs forestiers constitue un corridor écologique. Elle permet à la faune et à la flore de circuler entre les deux massifs malgré l'obstacle quasi imperméable que représente l'autoroute. C'est pour cette raison que cette passerelle est appelée un passage à faune.

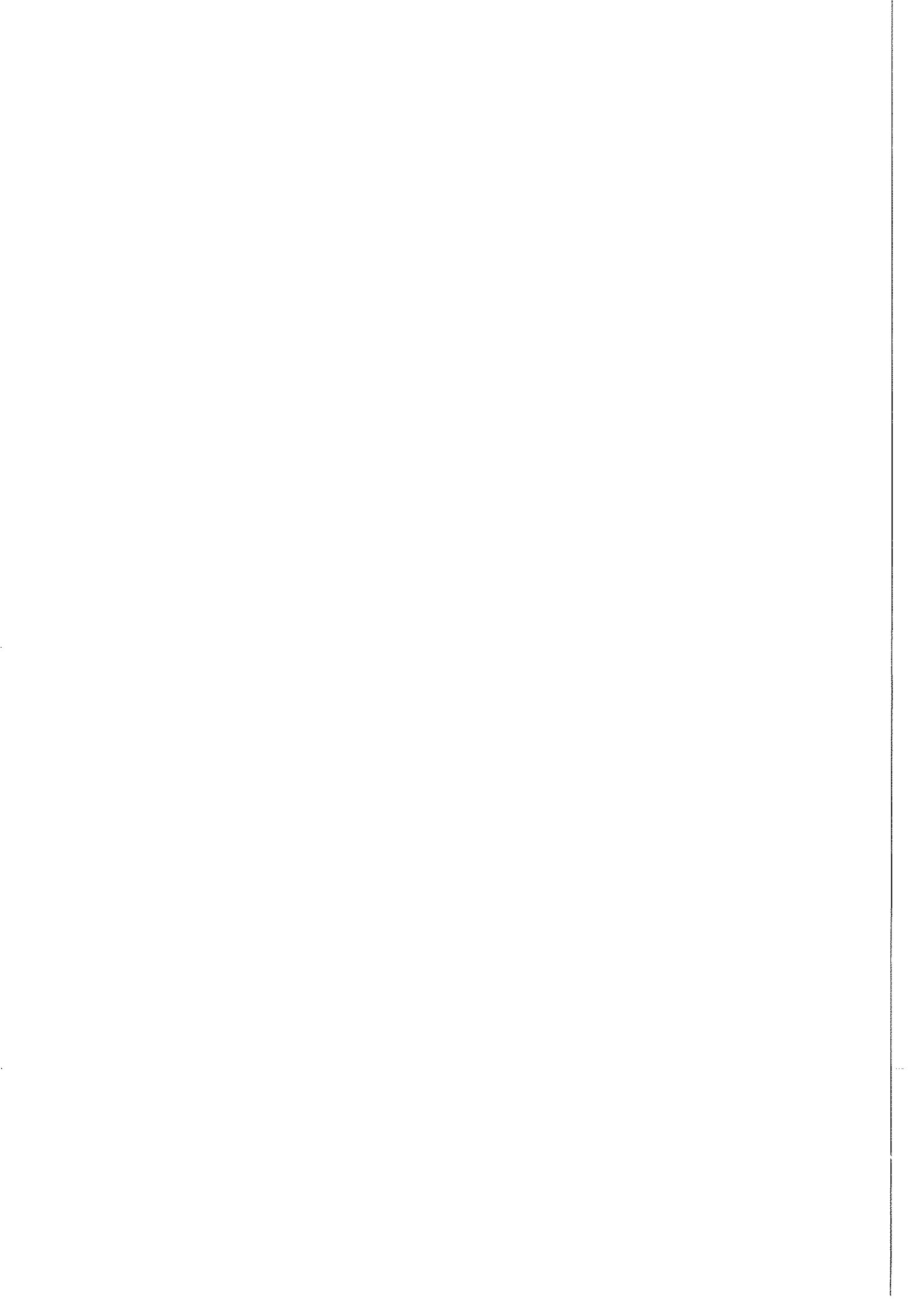
Les corridors écologiques sont un élément essentiel de la conservation de la biodiversité et du fonctionnement des écosystèmes. Sans leur connectivité, un très grand nombre d'espèces ne disposeraient pas de l'ensemble des habitats nécessaires à leurs cycles vitaux (reproduction, croissance, refuge, etc.) et seraient condamnées à la disparition à plus ou moins brève échéance.

Par ailleurs, les échanges entre milieux sont un facteur de résilience majeur. Ils permettent ainsi qu'un milieu perturbé (incendie, crue, ...) soit recolonisé rapidement par les espèces des milieux environnants.

L'ensemble des corridors écologiques et des milieux qu'ils connectent forme un continuum écologique pour ce type de milieu et les espèces inféodées.

C'est pour ces raisons que les stratégies actuelles de conservation de la biodiversité mettent l'accent sur les échanges entre milieux et non plus uniquement sur la création de sanctuaires préservés mais clos et isolés.

Le corridor écologique se décline à travers les lois du Grenelle de l'Environnement sur les notions de trame verte et bleue.



# ÉPREUVES

## N° 1 & N° 6