



Bilan des arrêtés préfectoraux de protection de biotope en Rhône-Alpes

Marie Cécile Degryse

Dans le cadre de son mémoire de fin d'études d'ingénieur
ENITA Clermont Ferrand – Août 2004

Remerciements

Avant de débiter cette étude, je souhaite remercier les chargés de mission de la division nature de la direction régionale de l'environnement Rhône-Alpes pour leur aide, leurs conseils et pour m'avoir fait part de leur expérience.

J'adresse plus particulièrement mes remerciements à D. Marailhac, mon maître de stage, ainsi qu'à Madame V. Roussel, mon enseignant tuteur de l'ENITA Clermont-ferrand.

Je tiens également à remercier les chargés de mission des différentes directions départementales de l'agriculture et de la forêt pour leur accueil et leur aide précieuse.

A noter que ce présent rapport a été soutenu avec succès en août 2004.

SOMMAIRE

A. PRESENTATION GENERALE DE L'ETUDE.....	4
I. LE CADRE DE L'ETUDE	4
1. <i>La région Rhône-Alpes et la protection des milieux naturels.....</i>	4
1.1. Les milieux naturels	4
1.2. Les espaces naturels protégés, gérés	4
2. <i>Qu'est-ce qu'un arrêté de biotope ?</i>	5
2.1. Présentation générale.....	5
2.2. Construction juridique	7
II. PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE.....	11
1. <i>La demande de la structure.....</i>	11
1.1. Le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable en Région	11
1.2. La demande de la structure	12
2. <i>Des précisions préalables.....</i>	12
2.1. S'agit-il d'évaluer une politique publique ?	12
2.2. Pourquoi la structure se pose-t-elle cette question ?.....	13
3. <i>Quelles questions pose la demande de la structure ?</i>	14
4. <i>Comment va-t-on y répondre ?.....</i>	15
4.1. Etat des lieux.....	15
4.2. Etude de cas	16
B. LES APPB EN RHONE-ALPES : UN ETAT DES LIEUX.....	20
I. QUELLE APPLICATION DE LA LOI EN RHONE-ALPES ?.....	20
1. <i>Les différentes modalités de protection en Rhône-Alpes.....</i>	20
1.1. Etude des différentes modalités de protection en Rhône-Alpes	20
2. <i>la validité juridique des APPB en Rhône-Alpes : des APPB d'une légalité discutable.....</i>	22
II. QUEL FONCTIONNEMENT ?	24
1. <i>Quelques grandes caractéristiques.....</i>	24
1.1. Caractéristiques générales	24
1.2. Motivation et fonctionnement	25
1.3. Superposition avec d'autres mesures de protection.....	Erreur ! Signet non défini.25
2. <i>Des différences départementales et des perceptions différentes.....</i>	26
C. LES APPB EN RHONE-ALPES : DES ETUDES DE CAS.....	27
I. LES APPB EN RHONE-ALPES : DIVERSES REPONSES A UN PROBLEME ENVIRONNEMENTAL	27
1. <i>des pressions diverses, d'intensité variable, sur des sites d'intérêt écologique.....</i>	27
1.1. Des pressions légères et/ou indirectes.....	27
1.2. Des pressions fortes, voire des menaces	27
1.3. Des cas particuliers.....	27
2. <i>des milieux dont l'état initial de conservation est variable</i>	28
2.1. Des milieux dégradés ou à préserver face à des risques de dégradation	28
2.2. La présence d'espèces protégées	28
3. <i>l'APPB : des pratiques variées.....</i>	28
3.1. Des motivations diverses	28
3.2. Des mesures efficaces pour la préservation du biotope, mais plus floues en ce qui concerne la gestion ..	29
3.3. Des mesures d'une validité juridique discutable mais adaptées ?	30
4. <i>des résultats divers</i>	30
4.1. Des évolutions plus ou moins favorables	30
4.2. Des APPB complétés parfois par d'autres mesures : gestion, label « espace naturel sensible ».....	31
II. DES PROBLEMES SUR LE TERRAIN	33
1. <i>des problèmes de justification</i>	33
1.1. La pertinence du périmètre.....	33
1.2. une confusion avec d'autres mesures de protection (réserve, site classé)	33
2. <i>des problèmes de communication et d'information</i>	34
2.1. Un manque d'information et de concertation source d'infractions et de conflits	34
2.2. Une signalisation hétérogène.....	34
2.3. Une conséquence : une application problématique	35
3. <i>des problèmes de suivi et de gestion</i>	35
3.1. Des modalités de mise en place de la gestion non clairement définies	35
3.2. La présence aléatoire d'un gestionnaire et une implication différente selon les sites	35
3.3. Des freins à la gestion.....	36

D. BILAN ET PERSPECTIVES	36
I. QUELLE UTILITE DES APPB AUJOURD'HUI ?	36
1. <i>Une procédure locale</i>	36
2. <i>Une application variée</i>	36
3. <i>Un outil adapté</i>	36
II. QUELQUES PISTES	37
1. <i>Une réflexion sur la démarche et la mise en place</i>	37
1.1. Davantage d'information et de concertation.....	37
1.2. Des APPB d'une application plus facile : légalité, signalisation.....	37
1.3. Que faire des APPB inutiles ?	38
2. <i>La gestion dans les APPB : pourquoi ? comment ?</i>	38
2.1. Gérer les milieux protégés : parfois une nécessité	38
2.2. Comment organiser la gestion dans les APPB ?	39
3. <i>Une réflexion sur le rôle des APPB</i>	39
3.1. Leur utilisation comme mesure compensatoire	39
3.2. L'APPB dans le contexte de la préservation des milieux naturels	40

AVERTISSEMENT :

Après présentation de ce travail en comité technique régional nature, des précisions ont été apportées sur certains éléments de définition, ainsi que sur les orientations à donner à la suite de cette étude, dans le cadre d'une coordination régionale (l'instruction des arrêtés de biotope restant du niveau départemental (DDAF)).

Introduction

Le constat de la perte de la biodiversité en France et dans le monde est aujourd'hui largement partagé. Ainsi, on estime par exemple que près de 36% des espèces de mammifères sont menacées en France. Dimension essentielle du vivant, la biodiversité s'exprime par la diversité génétique, des espèces et des écosystèmes. Destruction des habitats, introduction d'espèces allogènes, surexploitation d'espèces sont autant de menaces qui pèsent sur la biodiversité. C'est pourquoi la France, comme les autres pays de l'Union Européenne, s'est engagée à stopper cette perte de la biodiversité d'ici 2010, par la stratégie nationale pour la biodiversité.

Les premières préoccupations concernant les milieux naturels remontent à 1912, avec la création de la première réserve. Néanmoins, il faut patienter jusqu'en 1957 et la modification de la loi sur les sites classés, pour voir une réelle évolution politique en faveur de la protection des milieux naturels. En 1960, une loi relative à la création des parcs nationaux est promulguée, puis la loi de 1976 constitue une loi sur la protection de la nature. Cette loi définit le cadre juridique actuel des réserves naturelles et la possibilité pour les préfets de promulguer des arrêtés préfectoraux de protection de biotope. L'interdiction stricte de détruire était perçue comme le meilleur moyen de protéger le milieu. Ainsi les APPB, procédure rapide et facile à mettre en place, ont-ils connu un vif succès dès le début des années 80 en France et tout particulièrement dans la région Rhône-Alpes.

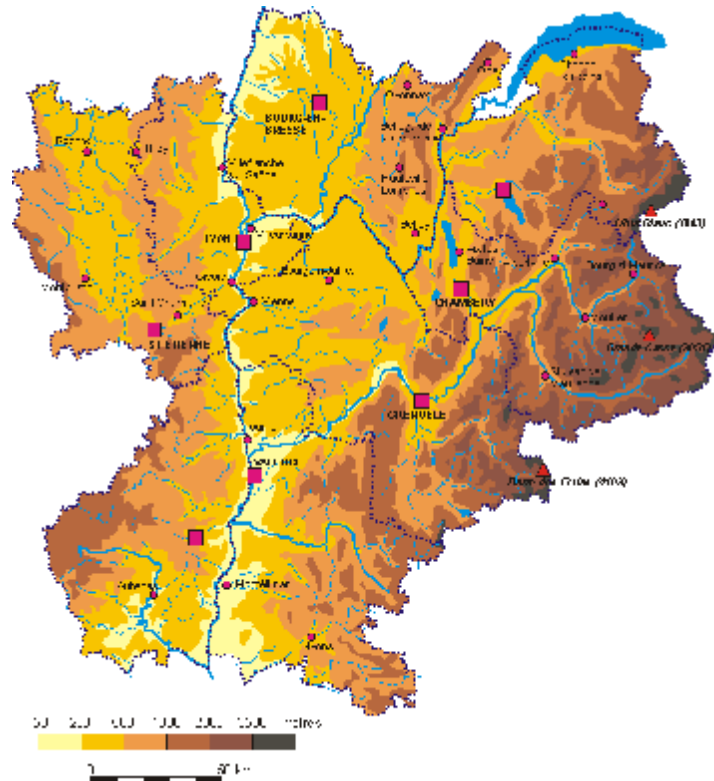
Puis on s'est aperçu que le fonctionnement écologique des milieux méritait qu'on lui porte attention, et l'accentuation du contexte de déprise agricole a conduit aux premières actions de gestion au milieu des années 80. Aujourd'hui, des outils européens tels que Natura2000 apportent un éclairage nouveau sur la préservation des milieux naturels.

Quelle est aujourd'hui la place des mesures réglementaires dans ce nouveau contexte ?

Pour y répondre en partie, la direction régionale de l'environnement s'est intéressée à un bilan de l'une de ces protections réglementaires que sont les arrêtés de biotope en Rhône-Alpes. Il s'agit d'une part de comprendre les enjeux liés aux APPB au niveau départemental et régional, et d'autre part de comprendre comment cette mesure fonctionne sur le terrain.

Afin de répondre à cette problématique, notre étude s'articulera autour de 3 points. Pour apporter des éléments concernant la mise en place de cet outil, nous établirons un état des lieux des arrêtés de biotope en Rhône-Alpes, en précisant l'application de la loi, les grandes caractéristiques et les différences départementales. Puis une étude de cas permettra de comprendre le fonctionnement sur le terrain, c'est-à-dire la manière dont les APPB répondent à leurs objectifs et quelles sont les difficultés rencontrées sur le terrain. Enfin, une dernière partie précisera l'utilité des APPB aujourd'hui et dégagera quelques pistes de réflexion pour leur amélioration éventuelle.

Carte n° 1 : la région Rhône-Alpes







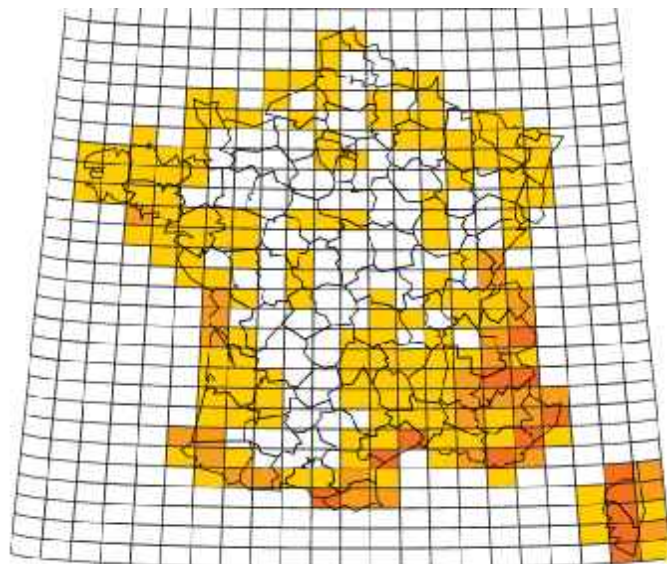
Carte n° 2

Répartition des espèces menacées

Synthèse des observations
postérieures à 1970

Source : MNHN / SPN

-  0 ou 1 espèce par maille
-  de 2 à 10 espèces par maille
-  de 11 à 20 espèces par maille
-  de 21 à 50 espèces par maille



carte n°2

Source : IFEN, *Les données de l'environnement* n°54, mai 2000

A. Présentation générale de l'étude

I. LE CADRE DE L'ETUDE

1. LA REGION RHONE-ALPES ET LA PROTECTION DES MILIEUX NATURELS

Avec 5 646 000 habitants et 43 700 km², Rhône-Alpes est la deuxième région française aussi bien pour l'étendue de son territoire que pour sa population. Elle se compose de 8 départements : Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie, Haute-Savoie. Les communes urbaines concentrent 20% de la population. Les activités agricoles utilisent près de la moitié du territoire régional.

1.1. Les milieux naturels

La région Rhône-Alpes (carte n°1) présente une grande diversité de territoires du fait de sa taille, de sa situation géographique au lieu de rencontre d'influences climatiques différentes, de la variété des formations géologiques et des sols, des grands écarts d'altitude et des diverses expositions. S'ensuit une très grande diversité de milieux naturels qui fait de la région Rhône-Alpes l'une des régions françaises qui possède la plus forte diversité biologique.

La région est couverte par 3 grandes zones biogéographiques : la zone d'influence continentale à l'ouest, la zone d'influence alpine à l'est et la zone d'influence méditerranéenne au sud. Pour chacune de ces zones, les enjeux écologiques varient. Ainsi, dans la zone alpine, les Préalpes calcaires et les massifs alpins abritent de nombreuses tourbières d'altitude, des pelouses alpines importantes pour la flore ; les zones rocheuses constituent quant à elles des zones refuge pour une faune rupestre et alpine. La zone méditerranéenne est le domaine des taillis de chêne vert, chêne pubescent et des landes à genêt scorpion. On y trouve également des pelouses à orchidées. Sous l'influence continentale se développent sur les contreforts du massif central les landes à genêts et les landes à callune, ainsi que des chênaies, et des pinèdes à pins sylvestres. Enfin, la région est parcourue par un réseau hydrographique important constituant le bassin versant du Rhône et celui de la Loire. La présence de l'eau se concrétise par trois grands lacs (Léman, Bourget et Annecy), ainsi qu'une multiplicité de milieux humides (Dombes, plaine de l'Ain..).

Au carrefour de ces trois zones biogéographiques, la région Rhône-Alpes compte, avec la région Languedoc-Roussillon, le plus grand nombre d'espèces protégées en France (IFEN, 2000). La carte n°2 présente la répartition des espèces florales menacées. Cependant, toutes les espèces menacées ne sont pas protégées. Les espèces les plus menacées sont les espèces présentes dans les milieux de type rochers, pelouses, éboulis, mais également en zones humides, milieux très présents en Rhône-Alpes.

1.2. Les espaces naturels protégés, gérés

1.2.1. Des outils de connaissance :

Plusieurs inventaires scientifiques délimitent les milieux naturels remarquables : les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (**ZNIEFF**), les zones importantes pour la conservation des oiseaux (**ZICO**). Un inventaire régional des tourbières

Tableau n° 1 : Les espaces protégés

	En France métropolitaine		Outre-mer	
	Nombre	Surface (en km²)	Nombre	Surface (en km²)
Parcs nationaux (2000)	6	12 604*	1	174
dont zones centrales		3 509*		162
Réserves naturelles (2000)	136	2 176*	13	2 987
Arrêtés de biotope (2000)	516	1 043*
Parcs naturels régionaux (2000)	37	60 079*	1	6 300
Sites acquis par le Conservatoire du littoral (2000)	429	560	36	64
Zones de protection spéciale en application de la directive Oiseaux (1999)	115	8 011*	///	///

Source : ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (DNP) - MNHN (SPN) - CELRL - Ifen
 * : Superficies calculées à partir du système d'information géographique du Muséum, domaine maritime inclus.

existe également et a permis une meilleure connaissance de ces milieux indispensables d'un point de vue écologique.

1.2.2. Des outils réglementaires

Certains milieux naturels particulièrement remarquables ou fragiles font l'objet d'une protection réglementaire (tableau n° 1). La région Rhône-Alpes compte 2 parcs nationaux (Vanoise et Ecrins, ce dernier partagé avec Provence-Alpes-Côte-d'Azur), 26 réserves naturelles, 14 réserves naturelles volontaires, 100 arrêtés de protection de biotope et 6 réserves biologiques domaniales. Les Parcs Naturels Régionaux, au nombre de 6, ne sont pas des espaces protégés au sens strict. Mais les prescriptions contenues dans leurs chartes font une large part à la dimension environnementale à intégrer en terme d'aménagement du territoire.

1.2.3. Des outils contractuels

Le réseau **Natura 2000** a pour objectif quant à lui de contribuer à préserver la diversité biologique sur le territoire de l'Union européenne. Il doit permettre d'assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des habitats d'espèces de la flore et de la faune sauvage d'intérêt communautaire. Il est composé de sites désignés spécialement par chacun des Etats membres en application des directives européennes dites "Oiseaux" et "Habitats" de 1979 et 1992.

Au titre de la directive Oiseaux, la région Rhône-Alpes comporte 17 zones de protection spéciale (**ZPS**). En application de la directive Habitats, 118 sites rhônalpins ont fait l'objet d'une proposition de site d'intérêt communautaire (**pSIC**). L'ensemble de ces sites couvre 6,7% du territoire régional et 2,8% pour les ZPS.

La tendance actuelle est au développement des procédures contractuelles et incitatives, qui complètent les traditionnelles mesures réglementaires, tout en poursuivant cet objectif commun de protection du patrimoine naturel. De la réserve volontaire au parc National, il existe toute une série de procédures aux modalités diverses. Cela traduit une certaine complexité dans la protection des milieux naturels.

Parmi ces mesures, l'arrêté de biotope est un outil très utilisé en Rhône-Alpes : ainsi, on y compte près d'un cinquième des APPB français. Procédure réglementaire stricte créée il y a presque 30 ans, cet outil a-t-il encore sa place parmi les différentes mesures de protection et vis-à-vis des procédures contractuelles ?

2. QU'EST-CE QU'UN ARRETE DE BIOTOPE ?

2.1. Présentation générale

2.1.1. Les objectifs

Initialement, les efforts de protection se portaient sur les espèces les plus rares. Cette conception est apparue trop ponctuelle lorsque l'on s'est aperçu que la sauvegarde des espèces était indissociable de celle des biotopes, d'où la nécessité de protéger des territoires plus vastes.

Ainsi, l'arrêté de protection de biotope se fonde sur la nécessité de prévenir la disparition des espèces protégées en prévenant celle de leurs biotopes : il s'appuie sur le principe que la protection des espèces passe par la protection du milieu.

L'arrêté de biotope trouve sa source (implicite) dans la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, dont le décret du 25 novembre 1977 constitue le texte d'application.

Le champ d'application de l'arrêté de biotope peut concerner l'ensemble du territoire départemental, un site précis, ou plusieurs sites différenciés d'un point de vue géographique. Il concerne des biotopes terrestres ou souterrains, des eaux continentales, des biotopes côtiers ou marins, en zone naturelle, rurale ou proche urbain, sans distinction quant au statut des territoires ou des propriétaires concernés.

2.1.2. Elaboration d'un arrêté de biotope

L'initiative de la demande peut émaner de toute personne publique ou privée. Il peut s'agir par exemple d'associations de protection de la nature, dont la demande se base en général sur un document scientifique. La demande est adressée au préfet, seul compétent pour la protection des biotopes (avec le ministre chargé des pêches maritimes dans le cas du domaine public maritime).

La commission départementale des sites en formation de protection de la nature, la chambre d'agriculture et l'office national des forêts (ONF) (si le territoire est soumis au régime forestier) doivent être consultés. Toute autre consultation n'est pas obligatoire. En pratique, la consultation est fréquemment élargie aux communes, aux services de l'Etat (direction régionale de l'environnement, direction départementale de l'équipement...), associations de protection de la nature, voire fédérations de chasse ou de pêche le cas échéant, dans un souci de démarche participative. L'instruction du dossier est réalisée par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) du département concerné.

L'arrêté est rendu public par affichage en mairie et publication au recueil des textes administratifs ainsi que dans des journaux locaux à diffusion départementale.

La plupart des arrêtés de biotope visent à réglementer ou interdire certaines activités. Les activités réglementées peuvent être soumises à information préalable des autorités ou autorisation du préfet, et concernent surtout des activités économiques. Les activités interdites visent à empêcher toute perturbation des éléments constitutifs du milieu naturel, qu'il s'agisse d'activités économiques ou de loisir.

2.1.3. Le suivi du biotope protégé

La gestion du biotope n'est pas prévue au décret de 1977. Ainsi, des solutions ont-elles été adoptées localement : suivi du site, consultation de la commission des sites pour certains travaux, création de comités de gestion spécifiques, gestion par un conservatoire, une association...

Les comités de gestion peuvent être institués par l'arrêté, et être de composition variable. Leur rôle peut être de conseiller le préfet quant à l'application des mesures de protection, proposer de nouvelles mesures de réglementation ou de gestion, proposer le programme de suivi scientifique, avoir un rôle participatif...

2.1.4. Conclusion

L'APPB se caractérise tout d'abord par le fait que les mesures de protection portent sur le biotope et non sur les espèces : si la finalité est effectivement de protéger des espèces, cela passe d'abord par la protection du biotope. Cette procédure de protection est rapide à mettre en place car elle reste au niveau départemental et ne prévoit pas d'enquête publique, ce qui

explique son succès : environ 520 APPB ont été signés en France en 2001. Mais la base réglementaire est succincte ce qui laisse une large part à l'interprétation des textes, d'où l'importance de bien connaître cet outil pour les acteurs chargés de mettre en place les politiques de protection de l'environnement en région.

2.2. Construction juridique

L'utilisation de l'outil réglementaire que constitue l'arrêté de biotope suppose de bien connaître les textes qui l'encadrent. Or ce n'est pas chose aisée, car ces textes sont relativement imprécis. Les apports de la jurisprudence prennent alors ici toute leur importance. Après un rappel des différents textes qui constituent le fondement juridique des APPB, on précisera comment interpréter la notion de biotope. Une étude de la jurisprudence permettra ensuite de repérer les conditions d'application des APPB.

2.2.1. Un fondement soumis à interprétation

a. Le fondement juridique des APPB

Le fondement **législatif** des arrêtés de biotope est la loi du 10 juillet 1976¹ relative à la protection de la nature. Elle fixe le régime juridique des espèces protégées : certaines espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées peuvent faire l'objet d'une protection particulière, justifiée par un intérêt scientifique particulier ou une nécessité de préservation du patrimoine biologique national. L'article L411-1 du Code de l'Environnement explicite les interdictions auxquelles sont conditionnées toutes actions envers ces espèces et notamment « la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales ».

Sur le plan **réglementaire**, le décret du 25 novembre 1977² établit que la liste des espèces protégées sera fixée par arrêtés interministériels (article R211-1 du Code de l'Environnement) et confère surtout au préfet le pouvoir d'édicter des arrêtés de biotopes :

L'article R211-13 fixe ensuite les modalités de création des arrêtés de biotope. Quant à l'article R211-14, il a une portée un peu particulière, puisque c'est sur la base de cet article que le préfet peut interdire toutes « les actions pouvant porter atteinte d'une manière indistincte à l'équilibre biologique des milieux ».

Ce dernier article pose de nombreuses questions, car il apparaît en contradiction avec l'article cité précédemment : l'objet de la protection est-il le milieu, le biotope, la formation naturelle ? L'objectif visé est-il la préservation de biotopes nécessaires à la survie d'espèces protégées ou la protection des milieux contre des activités pouvant porter atteinte à leur équilibre biologique ?

La source juridique des APPB, relativement succincte, apparaît sujette à interprétation. Il conviendra donc de préciser la notion de biotope, objet de la procédure réglementaire.

b. Un champ d'application ouvert

Le décret mentionné ci-dessus fait référence aux notions de « biotope » et de « milieu ».

Un milieu est « une certaine étendue de la biosphère, quelle qu'elle soit, avec l'ensemble de ses conditions physiques et biotiques » (Blondel, 1979).

Une première définition considère comme biotope un espace, une étendue topographique, ayant des caractéristiques particulières abiotiques.

¹ N° 76-629, J.O. du 13 juillet 1976 et rectificatif J.O. du 28 novembre 1976

² N° 77-295

Biotope : espace caractérisé par des facteurs climatiques, géographiques, chimiques, physiques, morphologiques, géologiques... en équilibre constant ou cyclique et occupé par des organismes qui vivent en association spécifique ou biocénose. C'est la composante non vivante (abiotique) de l'écosystème.

La notion de biotope est également utilisée par la nomenclature CORINE Biotope, typologie hiérarchique des habitats européens. Sont considérées comme « biotopes » des unités ayant les caractéristiques suivantes (ATEN, 2001):

- § surface importante
- § physionomiquement significatives dans le paysage
- § essentielles à la survie de populations particulières d'espèces rares ou sensibles
- § constituant des éléments nécessaires à des écosystèmes plus grands
- § remarquables par leur valeur esthétique ou les processus écologiques qu'elles abritent.

Cette typologie prend en compte principalement les habitats naturels, quasi naturels ou subnaturels, qui sont aujourd'hui souvent menacés parce qu'ils sont, soit rares et très localisés, soit dépendant d'activités agro-pastorales qui n'ont plus une place manifeste dans la structure économique actuelle.

On retrouve ici la notion d'espèce protégée, élargie aux espèces « rares ou sensibles », ainsi que la notion d'écosystème. De plus, cette définition prend en compte le biotope dans son environnement global : le biotope doit être une entité vaste et caractéristique, et présenter des intérêts autres que l'unique intérêt biologique, c'est-à-dire un intérêt paysager et un intérêt fonctionnel.

Bien qu'il existe différentes conceptions du terme biotope (biotope physique, entité paysagère, écosystème...), les auteurs du décret en ont retenu une définition plus intuitive, celle de « formation naturelle » (groupement végétal d'aspect homogène) et assimilent le biotope à la notion d'habitat, en citant des biotopes tels que « mares, marécages, bosquets, haies, landes, dunes, pelouses ». Ainsi, d'après les textes :

Le **biotope juridique** est nécessaire à l'alimentation, au repos ou à la survie d'espèces animales ou végétales, et pourra faire l'objet d'une protection dans la mesure où ces espèces figurent sur les listes prises en application des articles 3 et 4 de la loi du 10 juillet 1976.

Cette définition reste relativement imprécise, et laisse aux responsables de la mise en œuvre des APPB le soin de préciser ce qu'ils entendent par biotope. Toutefois, la jurisprudence, en apportant des précisions sur le contenu des APPB, définira en même temps ce qu'est un biotope. Par exemple, si le juge précise que les mesures peuvent porter à la fois sur les espèces et sur le milieu, on pourra assimiler le biotope dont il est ici question à un écosystème.

2.2.2. Des précisions apportées par la jurisprudence

Cette étude de la jurisprudence nationale concernant les APPB se base sur 26 décisions de justice issues de Tribunaux Administratifs, de Cours Administratives d'Appel ou du Conseil d'Etat. Face à un fondement légal sommaire, la jurisprudence apporte un éclairage sur différents points critiques :

a. La question de l'autonomie des articles R211-12 et R211-14 du code de l'environnement.

D'après les textes dont sont issus les APPB, le préfet pourrait donc prendre un APPB selon deux fondements juridiques distincts :

§ L'article R211-12 permet d'édicter des mesures conservatoires afin de sauvegarder les biotopes particuliers à des espèces figurant sur les listes prévues par l'article R211-1 et sur des territoires peu exploités par l'homme.

§ L'article R211-14 permet d'interdire toutes activités susceptibles de porter atteinte à l'équilibre biologique des milieux.

Malgré des doutes sur sa régularité, différents auteurs (Duperron, 1993, Untermaier, 1984) concluent à l'autonomie de l'article R211-14. Cependant, la jurisprudence nuance l'utilisation de l'article R211-14 comme base exclusive à l'édiction d'un APPB.

Le Tribunal Administratif de Grenoble indique en effet que « si l'article 4 du décret du 25 novembre 1997 autorise le préfet à interdire des actions pouvant porter atteinte d'une manière indistincte à l'équilibre biologique des milieux, il ne peut procéder à une telle interdiction que dans la mesure où elle est nécessaire à la poursuite des objectifs visés par la législation et la réglementation en cause ». Il est donc préférable que l'arrêté de biotope ne se base pas uniquement sur l'article R211-14.

b. Les règles de forme

Selon l'article R211-13 les avis obligatoires sont ceux de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture, et si nécessaire celui de l'ONF. L'absence de l'une de ces consultations entraîne l'illégalité, et pourra parfois conduire à l'annulation (TA Poitiers, 26 novembre 1986). La jurisprudence précise à nouveau qu'aucun texte régissant les APPB ne prescrit l'intervention d'une enquête publique, la publication du projet en mairie ni l'information préalable des propriétaires. De même, les APPB ne doivent pas être soumis à l'avis ni à l'approbation des conseils municipaux.

Cependant, si aucune autre consultation n'est obligatoire, cela est recommandé, notamment par la circulaire relative à la protection des biotopes aquatiques³, dans un esprit de concertation, pour améliorer les mesures de protection, et pour faciliter l'application ultérieure du texte.

Les plans annexés ne font l'objet d'aucune disposition légale ou réglementaire. Le tribunal administratif de Grenoble a estimé que des plans dressés au 1/25000° et au 1/10000° accompagnés d'un état parcellaire étaient suffisamment précis et légaux.

c. Le contenu de l'arrêté de biotope

Ce contenu n'est précisé par aucune disposition réglementaire, aussi il en est d'autant plus difficile à établir. Nous allons maintenant apporter des précisions sur le régime de protection et sur ses interactions avec les autres législations.

o le régime de protection

Le régime de protection comprend l'ensemble des mesures prises par l'APPB et les conditions de fond auxquelles elles doivent répondre. Ces conditions de fond sont relatives aux espèces et au milieu, et à la portée générale des mesures.

³ Circulaire n° 90-95 du 27 juillet 1990 relative à la protection des biotopes nécessaires aux espèces vivant dans les milieux aquatiques

- Les conditions de fond

L'APPB doit tout d'abord porter sur des espèces protégées au sens de l'article R211-1 du code de l'environnement, dont la présence doit être scientifiquement étayée, dans un souci de sécurité juridique. Le milieu protégé doit être constitué de formations peu exploitées par l'homme : répondent à cette caractéristique « des terrains utilisés occasionnellement à des fins touristiques ou de loisirs ou objet d'élevage extensif et de passage limité de pistes de ski » (TA Grenoble, concernant l'APPB n° 90). S'il répond à cette caractéristique précédente, le biotope peut toutefois être artificiel (par exemple d'anciennes sablières reconverties en plans d'eau).

Le préfet dispose d'un pouvoir restreint : il « doit préciser quelles sont les interdictions qu'il entend interdire et ne peut se borner à interdire d'une manière générale, toutes les interdictions pouvant porter atteinte à l'équilibre biologique des milieux » (TA Bordeaux, 16 avril 1981/ TA Grenoble, 19 novembre 1992). Ainsi le préfet doit préciser quelles actions il entend interdire, sans quoi un régime d'interdictions généralisées peut s'apparenter à la réglementation d'une réserve naturelle (TA Bordeaux). La rédaction se doit d'être précise, ceci afin que les administrés connaissent précisément l'étendue de leurs obligations et afin de faciliter le travail du juge répressif.

Les mesures doivent en outre répondre à des conditions de nécessité : présence d'un intérêt biologique et d'espèces protégées et nécessité concomitante d'une menace avérée pesant sur le biotope ; et de proportionnalité : l'APPB doit être approprié par rapport à la menace pesant sur ce biotope, et les interdictions mesurées par rapport à l'exercice des libertés publiques.

- Les mesures de protection

Une certaine ambiguïté dans les textes laisse supposer que la notion d'équilibre biologique reflète celle d'écosystème. Or la pérennité de l'écosystème dépend aussi bien des espèces que de leurs habitats. Tout porte à croire que des mesures visant les espèces protégées pourraient alors être prises. Cependant, le ministère de l'environnement (1991) s'est prononcé en faveur des mesures qui portent sur le milieu naturel et non sur les espèces.

Ainsi les clauses réglementant des activités portant directement atteinte aux espèces animales, et non à leur milieu de vie seraient irrégulières. Concernant les espèces végétales, on peut considérer qu'elles font partie du biotope des espèces animales dans le sens où elles peuvent être nécessaires à son alimentation, ou sa reproduction.

De même les activités réglementées devront être susceptibles d'altérer ou de dégrader le milieu, et seront par exemple illégales les interdictions qui occasionnent un dérangement des espèces mais pas une dégradation du milieu (le vol ou le survol du territoire, chasse photographique, l'escalade légère (sans pitons ni cordes), les nuisances générées par le bruit et les odeurs...).

En conséquence, la limitation des interdictions dans le temps devra concerner les périodes de sensibilité du biotope et non les périodes de vie sensibles des espèces protégées (reproduction, nidification). De même, les interdictions devront se référer aux territoires en général et non aux lieux de vie des espèces (lieu de reproduction...).

En matière de durée, les interprétations divergent. L'absence de limitation de durée semble cependant légale dès lors qu'un motif valable la justifie : « le temps nécessaire au rétablissement de l'équilibre dudit milieu ne peut, eu égard à ses caractéristiques, être prédéterminé » (TA Grenoble, 9 avril 2003).

o Les incidences juridiques

Les autres législations applicables dans l'espace sont le code forestier, le code de l'urbanisme et le code rural. Le principe qui s'applique ici est celui selon lequel « ce qui est spécial déroge à ce qui est général ». La protection de la nature, élevée au rang d'intérêt général, peut donc justifier des mesures plus restrictives que celles des codes en vigueur, et établir localement un régime spécial plus strict.

Cependant, au nom du principe d'indépendance des législations, un APPB n'est pas opposable à une autorisation individuelle d'occuper le sol. Pour remédier à cette situation, « il suffirait d'ajouter les APPB dans la liste des servitudes relatives à la conservation du patrimoine naturel et devant obligatoirement figurer en annexe du PLU » (article R126-1 du code de l'Urbanisme).

Les sanctions pénales prévues font référence aux articles R215-1 et L415-3. L'infraction à un APPB constitue donc à la fois un délit et une contravention. En pratique, l'article R215-1 s'applique lorsque l'infraction à la réglementation de l'APPB n'entraîne aucune dégradation physique (par exemple la randonnée sur un chemin non autorisé), et le délit sera constaté lorsqu'il y a effectivement dégradation du milieu (coupe d'arbres, travaux...). Tout cela reste soumis à l'appréciation de l'agent qui verbalise.

En conclusion, les APPB, bien que résultant apparemment d'une procédure d'élaboration simple, sont des outils d'une construction juridique qui s'avère délicate.

II. PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE

1. LA DEMANDE DE LA STRUCTURE

1.1. Le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable en Région

Le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD), s'appuie en région sur les **directions régionales de l'environnement** (DIREN) qui ont pour mission de contribuer à mieux connaître, gérer et valoriser l'environnement. La DIREN Rhône-Alpes est, de plus, délégation du bassin Rhône-Méditerranée-Corse. Elle joue le rôle de coordinateur de réseau des services de l'Etat concernés par l'environnement au niveau régional et départemental.

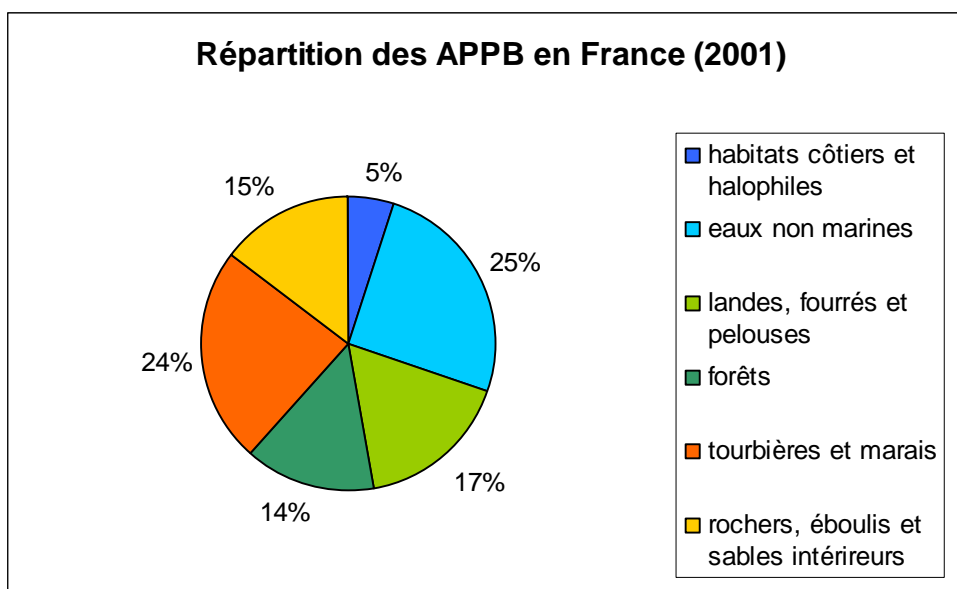
Ses missions sont les suivantes :

- Ø Connaître et faire connaître l'environnement de Rhône-Alpes
- Ø Protéger et valoriser le patrimoine
- Ø Animer et coordonner la politique de l'eau au niveau du bassin Rhône-Méditerranée-Corse
- Ø Intégrer l'environnement à l'amont des grands projets d'aménagement
- Ø Participer au développement régional
- Ø Animer, former et informer

Les particularités de la région évoquées précédemment poussent la DIREN à s'appuyer sur les **Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt** pour mener à bien la politique de l'environnement.

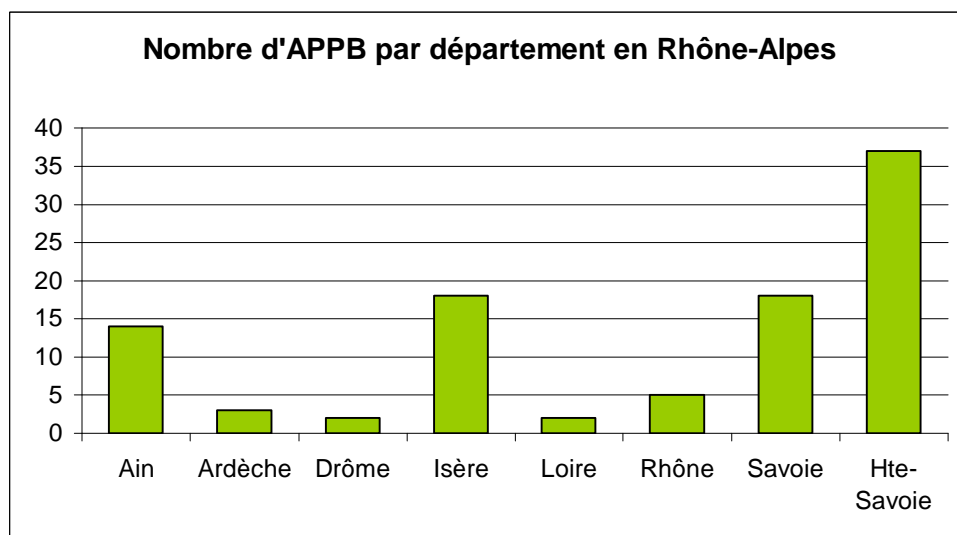
Services publics déconcentrés de l'Etat, les DDAF appliquent les politiques des ministères de l'agriculture et de l'environnement. La DDAF apporte un appui technique aux collectivités locales et aux organismes parapublics ou privés en les assistant pour la gestion administrative

Graphique n°1



Source : Muséum National d'Histoire Naturelle, 2001

Graphique n°2



Source : données DIREN, 2004

de leurs dossiers. Elle peut-être maître d'œuvre de travaux qui lui sont confiés dans le cadre de l'ingénierie publique. La DDAF est un service rattaché au préfet de département.

1.2. La demande de la structure

Plus de 20 ans après leur création, l'outil APPB semble en pleine évolution. Conçu initialement pour protéger rapidement des territoires menacés, il est devenu un outil commun de protection des milieux naturels. Actuellement, les APPB représentent une grande diversité de milieux (graphique n°1).

Avec 100 arrêtés de biotope en 2004 (graphique n°2), la région Rhône-Alpes est l'une des régions qui utilise le plus cette mesure de protection. Doté d'une base réglementaire succincte, l'arrêté de biotope est susceptible d'être mis en œuvre de différentes manières selon les territoires, et son application est soumise à interprétation. Aussi, a-t-il paru important de s'intéresser à son utilisation dans les différents départements, et de savoir quelles sont actuellement les conditions de sa mise en œuvre. Ainsi, la demande de la structure se formalisait de la manière suivante :

« Réaliser une étude concernant la mise en place des Arrêtés Préfectoraux de Protection de Biotopes (APPB), au niveau des 8 départements de Rhône-Alpes. Cette étude devra permettre de faire le point sur les différentes implications liées à la mise en place de cet outil sur chaque département, aussi bien en terme juridique, qu'en terme de protection et de gestion. »

Il s'agit de s'interroger sur la manière dont cet outil est mis en place, dans quel but, quels sont les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Par une évaluation des actions entreprises, il s'agira de manière implicite de porter un jugement sur la méthode. Cette étude consiste donc en une évaluation de la mise en place des arrêtés de protection de biotope en Rhône-Alpes et prendre en compte trois aspects :

- L'aspect juridique
- Le domaine des mesures de protection
- Le domaine des mesures de gestion

Cette demande soulève toutefois plusieurs questions de fond :

- S'agit-il de réaliser une évaluation de politique publique à proprement parler?
- Quelle est la légitimité de la DIREN à engager une telle étude ?

2. DES PRECISIONS PREALABLES

2.1. S'agit-il d'évaluer une politique publique ?

Une politique publique peut se définir ainsi (Conseil scientifique de l'évaluation, 1996) :

Politique publique : ensemble de lois, de programmes et d'actions propres à une autorité publique ou gouvernementale, ayant une finalité commune.

Si l'on considère la mise en place d'APPB dans son ensemble, il s'agit d'une politique qui a des objectifs, instruments et procédures propres, mais ne contient qu'une seule mesure (l'arrêté). Cette politique n'est pas menée à un niveau global, il s'agit au cas par cas de l'application d'un outil réglementaire. Il n'y a pas d'autorité responsable de la mise en œuvre

et de la coordination au niveau régional ou national. Il faut souligner à ce titre l'autonomie du préfet dans le choix des mesures et de l'application de cette politique.

Evaluer une politique publique consiste à mettre en relation les objectifs, les moyens avec les résultats et les effets, ce qui conduit à produire un jugement de valeur sur celle-ci, en vue d'améliorer son efficacité et son efficience.

On utilise pour cela différents critères (COPERCI, 2001). Le critère d'**efficacité** compare les effets propres aux objectifs. Une action sera efficace si les objectifs ont été atteints. Par le critère d'efficacité, on peut apprécier les réussites et les difficultés rencontrées, l'adéquation des solutions choisies, l'influence de facteurs concurrents exogènes au programme lui-même.

L'efficience met en relation les résultats et les impacts avec les ressources mobilisées : les effets obtenus sont-ils à la hauteur des moyens engagés ? L'efficience est en quelque sorte le rapport « efficacité/coût ».

Le critère d'**utilité** concerne l'adéquation entre les effets et les besoins et enjeux liés aux problèmes socio-économiques. A la différence du critère de pertinence, l'utilité ne s'apprécie pas en fonction des objectifs officiels du programme .

A ces différents critères qui constituent les points-clés de l'évaluation, peut également s'ajouter le critère de **durabilité**.

2.2. Pourquoi la structure se pose-t-elle cette question ?

Dans la démarche de mise en place d'un APPB, la DIREN a un rôle consultatif. Il s'agit d'une consultation non obligatoire, mais en principe souvent effective. Ainsi, la DIREN a l'occasion d'émettre un avis aux différentes étapes de l'élaboration de l'arrêté.

- Sur l'initiative : les motivations sont-elles pertinentes et justifient-elles la mise en place d'un arrêté de biotope ?
- Sur la formalisation : le périmètre, le contenu
- Sur l'évolution : éventuelles modifications de l'arrêté, réalisation de travaux.

La DIREN peut également être informée quant au suivi de l'arrêté, la désignation d'un éventuel gestionnaire et les mesures de gestion prises.

Cependant, n'étant pas partie prenante officielle de cette procédure, on peut s'interroger sur sa légitimité à engager une telle étude. La DIREN ayant seulement pour rôle d'émettre un avis, qui plus est non requis par la réglementation, concernant les arrêtés de biotope, n'est pas compétente pour réaliser l'évaluation d'une telle mesure. Il faut souligner également qu'il n'existe pas de dispositif d'évaluation prévu par la procédure d'APPB : les autorités responsables de la mise en oeuvre de la politique ne sont pas commanditaires de l'évaluation (pas de mandat, pas de cahier des charges). C'est pourquoi, on parlera donc plutôt d'un bilan que d'une évaluation. S'agissant d'une procédure départementale, on peut également faire valoir que la DIREN ne dispose pas à priori d'une information exhaustive sur les arrêtés de biotope.

Cependant, en tant qu'administration régionale, la DIREN se situe à une échelle pertinente pour apprécier d'une part la diversité des situations départementales et établir une vue d'ensemble de la pratique des APPB au niveau régional, afin d'en améliorer le cas échéant l'utilisation et communiquer sur son utilisation...et d'autre part diffuser l'information relative aux arrêtés de biotope.

Lors de l'évaluation d'une politique publique, la démarche consiste à formuler des questions à partir des différents critères précédemment cités, et définir les indicateurs qui permettront d'apporter des éléments de réponse. Concernant la présente étude, il s'agira effectivement de prendre en compte ces critères d'évaluation : on veut savoir si les arrêtés de biotope sont efficaces, c'est à dire s'ils atteignent les objectifs qui leurs sont fixés. On cherche également à évaluer leur utilité, pour savoir s'ils sont adaptés aux besoins de protection particuliers aux milieux naturels, et leur pertinence (est-ce la mesure réglementaire la plus adaptée ?).

Ainsi l'étude qui nous est confiée ne consiste pas à proprement parler en une évaluation de politique publique, parce que la DIREN n'a pas reçu de mandat d'évaluation. Elle se rapproche cependant plus d'une évaluation que d'un contrôle⁴ ou d'un suivi⁵, car elle requiert une dimension analytique.

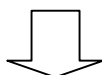
3. QUELLES QUESTIONS POSE LA DEMANDE DE LA STRUCTURE ?

La définition légale d'un arrêté de biotope lui attribue deux objectifs principaux : la protection des milieux nécessaires à des espèces protégées et la protection de l'équilibre biologique des milieux. Il convient donc de savoir de quelle manière les arrêtés de biotope atteignent ces objectifs ce qui suppose de répondre aux questions suivantes :

1. Comment cet outil est-il mis en place en Rhône-Alpes ?
2. Comment fonctionne-t-il ?
3. Quel bilan et quelles perspectives pour cette procédure ?

Questions	Sous-questions
-----------	----------------

1. Comment cet outil est-il mis en place ?	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dans quel contexte ? ○ Dans quel(s) but(s) ? ○ Quelle place occupe-t-il sur le terrain ? Comment expliquer les différences départementales ?
2. Comment fonctionne-t-il ?	<p style="text-align: center;">§ Est-il cohérent / autres mesures de protection</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pourquoi choisir cet outil plutôt qu'un autre ? - A quel moment l'APPB sort-il de son rôle ? Jusqu'où doit-il aller ? - L'APPB doit-il être géré ? <p style="text-align: center;">§ Est-il efficace ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dans quelle mesure les objectifs sont-ils atteints, la procédure répond elle aux enjeux environnementaux ? - Les mesures sont-elles suffisantes d'un point de vue juridique pour assurer la protection des milieux ?



3. Quel bilan et quelles perspectives pour cette procédure ?	- Quels sont les arguments en faveur des APPB ? Les limites de leur utilisation ?
--	---

⁴ Contrôle: vérifier la légalité.

⁵ Suivi: mettre en place la collecte d'informations dans le but de construire un système d'information.

Tableau n°2 : Base de données

Donnée	Nature
N° APPB	
Nom	
Département	
Communes	
Surface	Cadastrale (ha)
	SIG (ha)
Modification	date
Type de milieu	Nomenclature CORINE biotope à 2 chiffres
Espèces remarquables	
Intérêt pour les espèces	Reproduction (nidification, frayère...) Halte migratoire Hivernage Alimentation, territoire de chasse Station Autre (à préciser)
Autre intérêt	paysager hydrologique phytosociologique géomorphologique
Motivation principale	Intérêt naturel Mesure compensatoire Pressions
Initiative	<i>Privée</i> Association Organisme à vocation scientifique Bureau d'études Particulier <i>Publique</i> ONF Conservatoire botanique Conservatoire des Espaces Naturels Collectivité territoriale et administrations
Suivi	Comité de pilotage, de gestion, consultatif
Statut foncier	Collectivité locale Etat Association Particulier
Gestion	
Superposition	<i>Inventaire</i> ZNIEFF I, ZNIEFF II ZICO Inventaire régional des tourbières <i>Protection</i> Site classé, site inscrit <i>Gestion</i> PNR OGS Parc national (Zone Périphérique) Espaces Naturels Sensibles Natura2000 (ZPS – pSIC) <i>Autres</i> : label RAMSAR Zone Humide, ...
Conflictualité	
Contentieux	

4. COMMENT VA-T-ON Y REpondre ?

La demande qui nous est faite concerne deux points. Il s'agit d'une part de comprendre les enjeux liés aux APPB au niveau départemental et régional, et d'autre part d'analyser comment concrètement cette mesure fonctionne. Aussi, nous proposons-nous de dresser un tableau d'ensemble des APPB, puis d'affiner ce travail par une confrontation à la réalité du terrain. Cet état des lieux, suivi d'une étude de cas, permettra de dresser un bilan des APPB et de dégager quelques perspectives pour l'utilisation de cet outil en Rhône-Alpes.

4.1. Etat des lieux

4.1.1. Les données caractéristiques des APPB

Avant de pouvoir étudier les initiatives départementales, il faut tout d'abord savoir quelles sont les données permettant de caractériser les arrêtés de biotope. Ces données seront ensuite confrontées aux données réellement disponibles, leur origine, leur qualité. L'objectif sera ici de compléter une base de données, dont l'exploitation fournira un premier aperçu de la mise en œuvre des APPB en Rhône-Alpes.

Les données initialement disponibles (DIREN) fournissent les informations suivantes :

- § n° APPB
- § nom
- § communes
- § département
- § date de création
- § superficie
- § type de milieu

Cette base de données ne prend pas en compte l'actualisation des APPB, notamment leurs modifications éventuelles. Il a paru également important de préciser l'objet des arrêtés, c'est-à-dire d'une part le milieu sur lequel ils portent et d'autre part les espèces concernées. C'est pourquoi nous avons complété les données initiales par les informations suivantes (tableau n°2) : surface SIG, modification, type de milieu, espèces remarquables, intérêt pour les espèces, autre intérêt, motivation principale, initiative, suivi, statut foncier, gestion, superposition avec d'autres mesures de protection, conflictualité et contentieux.

Pour ce qui est des données concernant le « milieu », il paraissait nécessaire d'adopter une classification homogène prenant en compte les caractéristiques biologiques des biotopes. Notre choix s'est porté sur la typologie CORINE Biotope (ATEN, 2001), d'une part parce que cette typologie est largement employée dans les études scientifiques des milieux, et surtout car cette classification est partagée à l'échelle européenne, et notamment dans la directive « habitats ». Cela permettra de préciser si possible la présence d'habitats d'intérêt prioritaire ou communautaire. CORINE Biotope répartit les habitats en 8 grandes familles.

- 1/ habitats côtiers et halophiles
- 2/ milieux aquatiques non marins
- 3/ Landes, fruticées et prairies
- 4/ Forêts
- 5/ Tourbières et marais
- 6/ Rochers continentaux, éboulis et sables
- 8/ terres agricoles et paysages artificiels

Ces grandes familles sont ensuite à nouveau subdivisées. Nous retiendrons un niveau de hiérarchisation à deux chiffres, ni trop complexe mais suffisamment précis pour différencier

par exemple les forêts caducifoliées (41) des forêts de conifères (42), et des forêts riveraines (44)⁶.

De plus, afin d'avoir un niveau de classification plus large, et différencier les APPB selon leur localisation géographique parmi les grands ensembles régionaux (qui impliquera des enjeux différents), on différenciera d'une part les APPB dits de plaine (Zones humides de plaine, ripisylves et boisements alluviaux, landes, prairies et coteaux), d'autre part les APPB en zone montagneuse, qui ont une dynamique de végétation plus lente (Zones humides d'altitude, prairie et pelouses alpines, forêts). Enfin, une troisième catégorie regroupera les APPB liés au milieu aquatique (zones humides associées aux systèmes lacustres, cours d'eau).

L'ensemble de ces données, plus complètes permettra de préciser les caractéristiques des APPB en Rhône-Alpes : surfaces couvertes, types de milieux concernés... Cet état des lieux permettra de ressortir les similitudes et les différences entre les 8 départements.

4.1.2. Les différences départementales, le rôle des APPB dans les différents départements

Afin de donner une première explication concernant les différences départementales observées, et apprécier la place que l'APPB occupe sur le terrain, on procédera à des enquêtes auprès de divers acteurs impliqués dans la mise en place et le suivi des APPB. On emploiera pour cela des entretiens non directifs, basés sur une liste de thèmes à aborder, en cherchant notamment à savoir quelles sont leurs attentes par rapport aux APPB et comment ils perçoivent l'utilisation de cet outil.

4.2. Etude de cas

4.2.1. Quels APPB étudier et comment les choisir ?

Pour compléter le bilan précédent, il a semblé important de procéder à des études approfondies afin d'étudier la cohérence, l'efficacité et les limites de la procédure... L'étude au cas par cas des 100 arrêtés de biotope rhônalpins n'étant pas envisageable, le choix d'un échantillon représentatif s'impose. Il s'agit alors de définir les critères de choix de ces APPB. Pour cela, nous avons utilisé la typologie suivante, reposant sur des dires d'experts : :

§ l'APPB « compensatoire »

L'APPB dit « compensatoire » regroupe en fait deux types de motivations. La première est liée à une mesure compensatoire directement liée à l'impact des travaux sur des milieux particuliers : aménagements autoroutiers, créations d'infrastructures (barrages, aménagements hydroélectriques...), ou encore lors de procédures UTN. Le maître d'ouvrage est amené à réaliser une étude d'impact qui prend en compte les conséquences de l'aménagement sur le milieu naturel. Il doit ainsi proposer des mesures réductrices, d'accompagnement, voire des mesures compensatoires. Les mesures compensatoires prennent diverses formes, de la compensation financière à la création de zones protégées. Pour certains aménagements il est possible de mettre en place une protection d'habitats qui correspondent à ceux qui ont été impactés par les travaux ou de milieux encore plus riches en terme de biodiversité. En revanche dans certains cas la mesure de compensation peut conduire à proposer des milieux qui, bien que répondant aux motivations réglementaires, ne sont pas à proprement parler des milieux rares et peuvent être considérés au vu du faible enjeu environnemental comme des APPB alibis.

⁶ Pour plus de détails voir [Annexe 3](#)

§ l'APPB « pressions »

Dans certains cas, un milieu présentant un intérêt biologique fort est soumis à de nombreuses pressions extérieures susceptibles de le faire disparaître ou de le dégrader. Ce sont ces pressions qui sont à l'origine de la mise en place d'une mesure de protection telle que l'APPB, qui vise à réglementer les usages sur le milieu, et réduire voire supprimer leurs impacts sur le biotope des espèces. C'est cette utilisation de l'APPB qui correspond le plus à ses objectifs initiaux. Parmi les pressions, on retrouve les activités touristiques, sportives, les aménagements (urbanisation notamment), l'agriculture intensive, ou au contraire l'abandon agricole.

§ l'APPB « intérêt naturel »

On trouve également des APPB motivés uniquement par l'intérêt naturel du milieu. Les menaces si elles existent sont faibles, et c'est surtout l'intérêt biologique du site qui prévaut. L'APPB est considéré comme une labellisation d'un espace exceptionnel.

L'intérêt de cette classification est de dépasser les motivations scientifiques et naturalistes pour prendre en compte les enjeux du territoire où se situe l'APPB. Nous avons donc retenu cette classification, sous le nom de « motivation réelle », pour choisir les différents APPB à étudier. D'autres critères seront également pris en compte, afin d'étudier des APPB qui représentent la diversité des situations : localisation, type de milieu, ancienneté, présence d'un gestionnaire.

4.2.2. Quels indicateurs utiliser ?

Il ne s'agira pas ici de réaliser une véritable évaluation, mais d'utiliser certains éléments méthodologiques qui nous permettront de mieux comprendre le fonctionnement des APPB. Les évaluations dans le domaine de l'environnement, tout comme les évaluations de politiques publiques en général, utilisent des indicateurs pour répondre aux questions évaluatives.

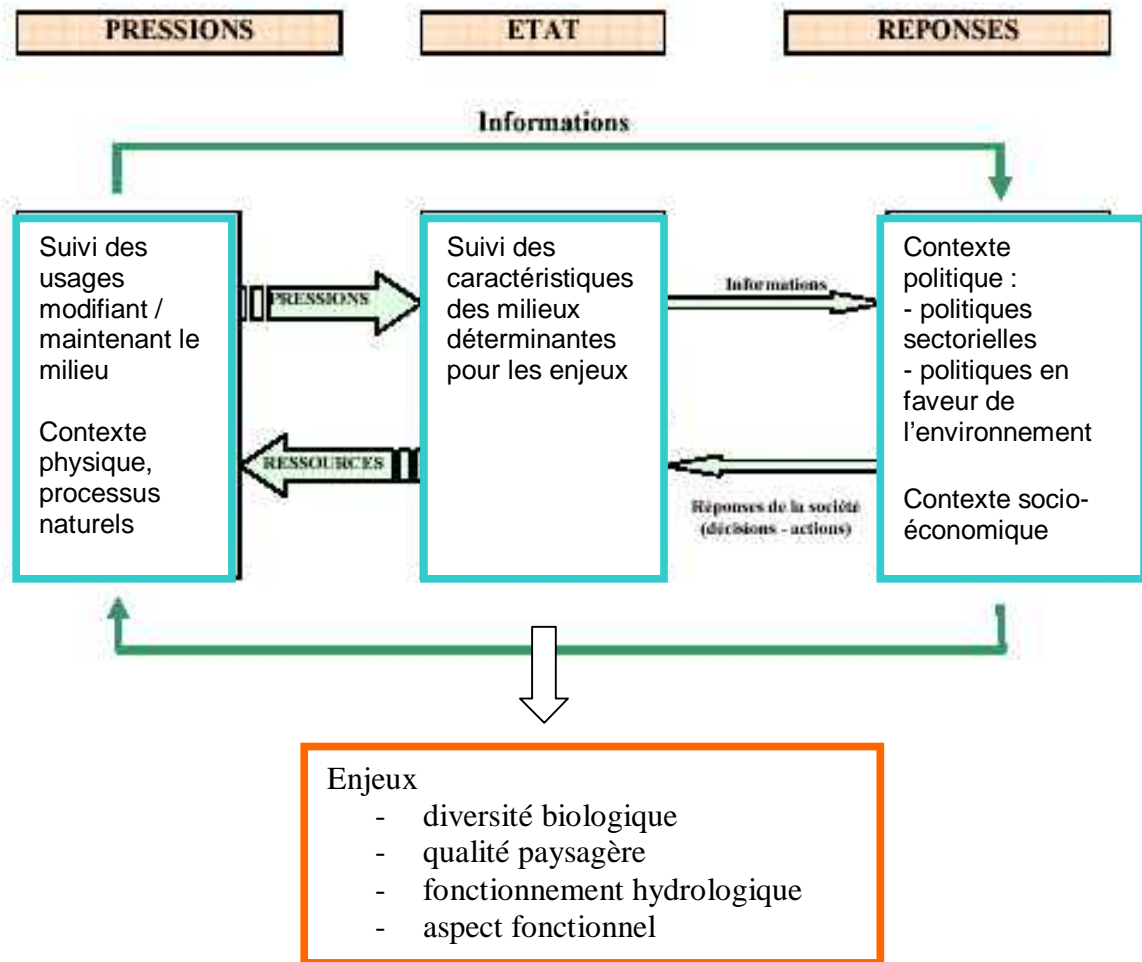
Ainsi, l'évaluation environnementale « vise à rendre compte des effets potentiels ou avérés sur l'environnement de toute initiative. Elle peut s'appliquer en principe à tout programme ou projet, et en particulier aux documents de gestion des milieux » (Lerond, 2003).

Pour ce faire, l'évaluation environnementale se base sur le profil environnemental du territoire considéré, diagnostic qui a pour objectif de dégager les principales caractéristiques d'un territoire et les enjeux environnementaux qui en découlent, devant être pris en compte dans la mise en œuvre des politiques publiques. Sans toutefois réaliser un diagnostic poussé, on peut s'intéresser au fait que les APPB doivent, en tant que « politique publique », apporter des éléments de réponse aux enjeux du territoire.

L'évaluation environnementale complète ensuite le diagnostic du profil environnemental par des indicateurs qui permettront de mesurer les réalisations et les effets, par rapport aux objectifs à atteindre. Le principe d'un indicateur ou d'un descripteur est de traduire de manière synthétique un état, une situation, une dynamique. L'indicateur est plutôt « une valeur en général quantifiée qui mesure les niveaux de réalisation ou d'effet par rapport à un objectif à atteindre » (Lerond, 2003). Un descripteur décrit quant à lui un état, une situation initiale.

Afin de réaliser une analyse homogène d'un échantillon d'APPB, on pourra ainsi s'appuyer sur des indicateurs (ou plutôt descripteurs) communs.

Schéma n°1 : Synthèse des types d'information recherchées et de leurs relations



Source : d'après EDATER

4.2.3. Méthodologie de construction d'indicateurs

a. Le questionnement

Il s'agira ici d'analyser le fonctionnement pratique des APPB et leur efficacité. Les milieux naturels présentent de nombreux intérêts, d'une part en terme de milieu, et d'autre part en terme de support d'activités. C'est surtout l'intérêt patrimonial et fonctionnel qui nous intéresse. En effet, ce sont surtout les enjeux liés au milieu qui sont à l'origine de la volonté de protection et de gestion. On considère habituellement (MNHN, 1998) 4 enjeux principaux pour les milieux naturels :

- § La biodiversité
- § La qualité paysagère
- § La dynamique hydrologique, la qualité de l'eau
- § La fonctionnalité au sein d'un ensemble plus grand

Ces enjeux constituent le point de départ du questionnement : En quoi et dans quel sens l'évolution de l'état des milieux influe-t-elle sur chacun des enjeux ? Il s'agira alors de déterminer les caractéristiques des milieux.

Puis on observera ce qui influence la qualité de ces milieux, et en particulier en quoi les usages influencent l'état de ces milieux. C'est pourquoi on s'attachera à décrire les activités humaines ou évolutions naturelles susceptibles de modifier l'état des milieux.

Enfin, nous verrons de quelle manière on peut répondre à ces évolutions, et arriver à un équilibre entre les usages et l'état des milieux. On étudiera ici la réponse apportée par l'APPB.

b. Définir des indicateurs pour y répondre

Le choix des indicateurs découle du questionnement précédent. Le référentiel d'indicateurs le plus approprié semble ainsi le modèle Pression/ Etat / Réponse, modèle élaboré par l'OCDE au début des années 1990 (schéma n°1). En effet, ce modèle se base sur le constat que les activités humaines exercent des pressions sur l'environnement pouvant induire des changements. La société réagit alors aux changements par des programmes ou des politiques environnementales et économiques (ici il s'agit en l'occurrence de l'édiction d'un arrêté de biotope) destinées à prévenir, à réduire ou à corriger les pressions et/ou les dommages environnementaux (OCDE, 2003). On utilisera donc trois types d'indicateurs (ATEN/EDATER, 2003) :

Les **indicateurs d'état** offrent une description de la situation environnementale et des caractéristiques bio-physiques du milieu. On les utilisera pour identifier les caractéristiques du milieu importantes au regard des enjeux de préservation :

- § La surface des milieux et leur positionnement géographique (influençant la fonctionnalité du milieu, la diversité floristique, et faunistique, l'ouverture du paysage)
- § Le degré et la nature du mitage des milieux (influençant l'avifaune, le paysage)
- § le type de peuplement végétal
- § les conditions d'alimentation en eau

Les **indicateurs de pression** reflètent la pression exercée par les activités humaines et/ou les processus naturels qui provoquent des changements sur le milieu. Ils seront utilisés pour caractériser les usages et pratiques déterminant la qualité du milieu et son évolution. Les indicateurs de pression nous permettront notamment d'analyser l'influence des activités et des usages qui maintiennent le milieu, ou qui le transforment.

Tableau n°3 : synthèse des descripteurs

Descripteur PRESSION	Descripteur ETAT	Descripteur REPONSE
<p>Activités anthropiques</p> <p>Implantation d'infrastructures</p> <p>Exploitation des ressources</p> <p>Intensification agricole</p> <p>Intensification sylvicole</p> <p>Modification du fonctionnement hydraulique du milieu</p> <p>Pollutions</p> <p>Activités de loisirs</p> <p>Destruction directe ou indirecte des espèces</p> <p>Processus naturels</p> <p>Phénomènes d'érosion</p> <p>Catastrophes naturelles</p> <p>Dégradation par absence d'entretien des systèmes anthropisés</p> <p>Pressions post-APB</p> <p>Conflits d'usage/Contentieux</p> <p>Procès verbaux</p>	<p>Le milieu en général / aspects paysagers:</p> <p>Surface du milieu</p> <p>Mitage du milieu</p> <p>Degré de fermeture du milieu</p> <p>Alimentation du milieu</p> <p>Les espèces recensées :</p> <p>Présence d'espèces particulières, rareté des espèces</p> <p>Fragilité, vulnérabilité des espèces,</p> <p>Les habitats :</p> <p>Diversité, qualité des habitats, rareté des habitats</p> <p>Fragilité, vulnérabilité des habitats</p> <p>Evolution des espèces et des habitats</p>	<p>Arrêté de protection de biotope</p> <p>Motivation principale</p> <p>Modification/refonte de l'APPB</p> <p>Mesures réglementaires et application</p> <p>Signalisation</p> <p>Suivi et gestion</p> <p>Comité de gestion/pilotage</p> <p>Statut foncier</p> <p>Gestionnaire</p> <p>Mesures de gestion, objectifs de gestion</p> <p>Financement des actions menées</p> <p>Études scientifiques</p> <p>Autres mesures de prise en compte des milieux et conséquences</p> <p>Inventaires (et portés à connaissance)</p> <p>Protection</p> <p>Gestion</p> <p>Autres</p> <p>Evolution du contexte socio-économique</p>
Etat de conservation		

Enfin, les **indicateurs de réponse** permettent d'évaluer les efforts consentis ou qui doivent être mis en place par la société pour résoudre un problème environnemental (les réponses étant uniquement liées aux politiques mises en œuvre par la société). Il s'agira ici d'identifier les réponses apportées, que ce soit par l'APPB ou d'autres mesures ou politiques.

Le tableau n° 3 précise les indicateurs descripteurs qui seront utilisés lors de cette étude, et constitueront la grille d'analyse des APPB. Avant d'en arriver à une étude de quelques cas particuliers d'APPB, nous établirons tout d'abord un état des lieux des APPB en Rhône-Alpes, qui précisera comment la mesure est appliquée d'un point de vue juridique, puis quelles sont les grandes caractéristiques des APPB, aussi bien au niveau départemental que régional. Des études de cas permettront ensuite de voir comment les APPB répondent à un problème environnemental. Tout ceci vise à dégager les problèmes rencontrés dans le fonctionnement des APPB et envisager ensuite des pistes d'amélioration.

B. Les APPB en Rhône-Alpes : un état des lieux

I. QUELLE APPLICATION DE LA LOI EN RHONE-ALPES ?

Afin d'observer l'application concrète des précisions apportées par la jurisprudence, la validité juridique de certains APPB en Rhône-Alpes a été approfondie, portant principalement sur ceux ayant fait l'objet d'une étude plus fine sur la base de la typologie retenue plus haut. Nous verrons comment les mesures des APPB permettent de réglementer les activités pouvant nuire au biotope, puis nous nous intéresserons à la légalité de ces mesures.

1. LES DIFFERENTES MODALITES DE PROTECTION EN RHONE-ALPES

1.1. Etude des différentes modalités de protection en Rhône-Alpes

Il est difficile de répertorier de façon exhaustive les types de menaces pouvant peser sur le milieu et les espaces protégés. On peut s'appuyer sur la liste établie par le Secrétariat de la Faune et de la Flore du Muséum d'Histoire Naturelle. Les impacts et menaces potentielles susceptibles d'affecter les espaces protégés sont tout d'abord les activités humaines : implantation d'infrastructures, exploitation des ressources, intensification agricole, intensification sylvicole, activités de loisirs, destruction directe des espèces. Il s'agit également des conséquences de ces activités : modification du fonctionnement hydraulique, pollutions, dégradations par absence d'entretien des systèmes anthropiques, phénomènes d'érosion et catastrophes naturelles ou provoquées.

La réglementation diffère selon que les activités portent atteinte à la qualité du milieu ou peuvent, selon certaines conditions, contribuer à entretenir le milieu.

1.1.1. La réglementation des activités portant atteinte à la qualité physique du milieu :

L'**implantation d'infrastructures et de nouvelles activités** est strictement réglementée, considérant qu'il s'agit de « travaux publics ou privés susceptibles de modifier l'état ou l'aspect des lieux ». Il s'agit des constructions d'infrastructures (urbanisation, ligne électrique...) et des activités qui leurs sont associées (industrielles, artisanales, commerciales...). De même, la création de nouvelles voies de desserte ou de circulation est en général interdite.

L'**exploitation des ressources** (extraction de tourbe, de granulats...), est aussi interdite, car portant atteinte directement à l'intégrité physique du milieu. Certains arrêtés réservent toutefois la possibilité d'exécuter des travaux nécessaires à l'entretien du milieu.

La **pollution** apparaît également comme un enjeu important pour la qualité des milieux et la survie des espèces (« afin de préserver la qualité des biotopes contre toutes atteintes susceptibles de nuire à la qualité des eaux, de l'air, du sol et du sous-sol », Combe de Montelier - APPB54). Sont considérés comme polluants et donc interdits les dépôts de déchets et inertes, le déversement de produits chimiques et radioactifs.

En matière de **circulation**, on a surtout affaire à des interdictions, plus ou moins étendues. Cela se justifie comme suit : « afin de prévenir la destruction, l'altération des biotopes par piétinement, arrachage, enlèvement de la végétation ou du substrat » (Etang de la Ronze - APPB53).

A propos de la circulation des véhicules, les articles reprennent ou anticipent la loi de 1991. Cette loi interdit la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels en dehors des voies ouvertes à la circulation. Ainsi les APPB interdisent-ils, par une rédaction très générale, la circulation des véhicules à moteur autres que ceux nécessaires à l'entretien et à la gestion du site, ou aux pratiques sylvicoles et agricoles : « la circulation des véhicules à moteurs, de quelque nature qu'ils soient, est interdite sur l'ensemble de la zone de protection » (APPB 53). On peut également ajouter que cette interdiction ne s'applique pas aux véhicules de secours ou à la sécurité. Bien souvent, cette interdiction n'est pas localisée : des APPB plus récents précisent alors « en dehors des chemins et routes existantes » ce qui correspond alors plus précisément aux termes de la loi. Ces interdictions s'appliquent aux véhicules motorisés, ou à « tout véhicule », ce qui inclut les VTT par exemple et dépasse le cadre de cette loi. Par exemple l'APPB 90 (Col de l'Iseran) précise : « sur l'ensemble du site, la circulation des véhicules (à moteur et VTT) est interdite en dehors de la RD 902, des pistes déjà existantes et des accès aux lieux de stationnement du col. »

Reste à savoir si, pour les APPB récents, la loi étant en vigueur, il est nécessaire de préciser à nouveau de telles interdictions : si « nul n'est censé ignorer la loi », certains invoquent toutefois le principe de précaution (« ça ne fait pas de mal ») pour justifier le rappel de telles dispositions.

La pénétration des personnes est parfois interdite. Cette interdiction n'est pas générale, car elle ne concerne pas les ayants droits ou personnes « qualifiées à la gestion ». La pénétration peut être limitée dans le temps (du 1^{er} mars au 1^{er} juillet) ou être soumise à autorisation. Elle peut ne concerner qu'une partie de la zone (zone centrale par exemple).

De même, concernant les chiens, il s'agit soit d'une interdiction pure et simple de leur circulation, soit une obligation d'être tenus en laisse, du moins en dehors des chemins. Ces restrictions ne s'appliquent en aucun cas aux chiens de chasse ni aux chiens de berger. La rédaction est parfois imprécise : Un particulier non chasseur peut-il laisser son animal divaguer en période de chasse, lorsque l'arrêté spécifie que les chiens doivent être « tenus en laisse hors période de chasse » ?

Les activités de **loisirs** font souvent l'objet d'interdictions strictes. Milieux encore relativement intacts, les APPB sont des zones attractives pour les activités de loisirs : intérêt paysager et esthétique pour les activités de randonnée, caractère sauvage pour les loisirs motorisés... Ainsi, on cherche à restreindre les activités pouvant induire une surfréquentation, un piétinement (camping, bivouac...), une destruction (VTT, loisirs motorisés...), ou pouvant occasionner un dérangement (escalade, vol à voile).

Enfin, certains APPB dépassent le cadre de leurs prérogatives, en interdisant des actions portant atteinte directement aux espèces : dérangement par des bruits, cueillette, destruction des oeufs, nids, couvées... De telles interdictions s'appuient sur l'alinéa 2 de l'article L411-1, alors que la justification des APPB s'appuie plutôt sur l'alinéa 3.

1.1.2. La réglementation des activités dont la pratique raisonnée peut contribuer à entretenir le milieu :

Il s'agit ici de l'exploitation agricole et forestière du milieu.

Concernant les **activités agricoles et pastorales**, l'étendue des interdictions montre que sont considérées comme susceptibles de porter atteinte au milieu les activités qui reflètent une intensification (irrigation, épandage de produits phytosanitaires, écobuage). Ainsi, l'APPB 54 (Combe de Montelier) précise que les interdictions relatives à la pollution concernent aussi l'agriculture : « les traitements phytosanitaires agricoles et forestiers sont concernés par cette

Tableau n° 4 : grille d'analyse juridique

Grille d'analyse juridique	
Justification	La base de l'arrêté
	Définition du biotope
Formes et procédures	Les consultations obligatoires les consultations facultatives
	Les plans et l'état parcellaire
	La publicité
	Les visas
	La modification et l'abrogation : - Transfert de compétence - Parallélisme des formes
Modalités de protection	Légalité et vices éventuels
	Respect des conditions de fond - Présence d'espèces protégées - Le milieu

Tableau n° 5 : sources d'irrégularité

Conditions à respecter	Sources d'irrégularité
Le pouvoir restreint du préfet	Interdictions à caractère général
	Interdictions + liste d'actions interdites
Les mesures ayant trait à la dégradation, l'altération physique du milieu	Mesures portant atteinte aux espèces
	Mesures portant atteinte aux composantes du biotope autres que physiques
L'étendue des interdictions	Dans le temps : Période de sensibilité des espèces et non du biotope
	Dans l'espace : Portant sur le lieu de vie des espèces
Le régime d'autorisation	Ne dépendant pas du préfet
La gestion	
Les sanctions	Mention R215-1 et L415-3

interdiction », mais tous les arrêtés ne sont pas aussi restrictifs : « sur les zones agricoles, l'exploitation s'exerce librement, à l'exclusion de la plantation de ligneux » (Marais des Villards et du Parc - APPB43). Mais au-delà de cette intensification, on cherche à favoriser des pratiques compatibles, voire favorables à la protection du milieu. Les objectifs de conservation qui transparaissent ici concernent le maintien d'un maximum de prairies, haies et talus, ainsi que des activités qui leur sont associées (fauche tardive, pâturage extensif). On peut citer par exemple l'APPB 95 (Tourbière de l'Arselle) qui précise que « le pâturage est autorisé à l'intérieur le périmètre de la zone protégée aux conditions suivantes : [charge pastorale conforme à l'étude pastorale de la fédération des alpages, parcs mobiles...] ».

La réglementation des **activités forestières** est matière à appréciation. On retrouve l'interdiction de pratiques intensives (populiculture, arrachage de haies, destruction des boisements), sous réserve desquelles la foresterie peut s'exercer librement. Sont notamment interdits « toute plantation, toute coupe rase, ainsi que tout défrichement » (Vallon de Lanchatra - APPB 35), mais parfois l'« activité forestière continue à s'exercer librement, conformément aux lois et règlements en vigueur » (Plateau des Follières - APPB 14), ou « sous réserve des dispositions du présent arrêté » (Plateau de Loëx - APPB64).

1.1.3. Conclusion

Ce premier état des lieux permet de voir comment les APPB se placent du point de vue de la protection des milieux. La portée de la réglementation au vu des contraintes préconisées, permet de hiérarchiser les enjeux pris en compte par les auteurs des arrêtés.

Ainsi, le premier enjeu est-il la qualité du milieu : sont interdites les atteintes aux composantes physiques du milieu. Il s'agit surtout de travaux lourds, et de pollutions diverses. On a alors affaire à des interdictions strictes.

Puis vient la notion d'atteinte aux espèces et à la couverture végétale, avec une réglementation des activités de loisirs et de la circulation, qui vise à empêcher une surfréquentation des lieux.

Enfin, les activités susceptibles d'être favorables au milieu sont réglementées d'une manière plus souple, avec notamment des possibilités de dérogations et un régime d'autorisation préfectorale. Il s'agit des activités forestières et agricoles. On note également que les APPB prennent soin d'épargner des activités telles que la chasse et la pêche. Outre l'intérêt des activités agricoles et forestières pour le milieu, cette réglementation peut également s'expliquer par un souci d'acceptation locale mais également pour tenir compte des jurisprudences en la matière. Les agriculteurs et forestiers tirent un revenu économique de l'utilisation du milieu et l'APPB n'a pas vocation à interdire les usages. Un régime d'interdiction strict court donc le risque d'être rejeté par ces usagers du milieu, et les instances locales dont l'avis est sollicité (collectivités locales, chambre d'agriculture...).

2. LA VALIDITE JURIDIQUE DES APPB EN RHONE-ALPES : DES APPB D'UNE LEGALITE DISCUTABLE

Les APPB mettent en œuvre un large éventail d'interdictions et réglementent les activités. Cependant, plusieurs points sont susceptibles d'être, d'après l'étude de la jurisprudence, source d'irrégularité (tableaux 4 et 5).

Nous avons relevé des lacunes dans la rédaction des APPB. Même si cela ne relève pas d'une obligation réglementaire, il semble nécessaire de rappeler préalablement les raisons pour lesquelles on instaure une mesure de protection, ce qui n'est pas le cas de tous les APPB. Ainsi, l'APPB 10 (Etang des Loups) et l'APPB 56 (Etang de Mai) ne reposent sur aucune

justification explicite. Outre la définition du biotope, peut être mentionnée la présence d'espèces protégées (certains APPB présentent une liste exhaustive en annexe, mais dans un souci de clarté il arrive qu'ils se limitent à la mention des espèces principales dans le texte de l'arrêté ; il est préférable que l'APPB ne repose pas sur une seule espèce). Ces informations sont précisées dans les considérants : « considérant que plusieurs espèces végétales recensées sur le site figurent sur la liste des espèces végétales protégées, notamment... », et « considérant que le site constitue le biotope de ces espèces protégées, et que son maintien est indispensable pour leur survie » (Col de l'Iseran - APPB 90).

On constate également des irrégularités de formes et de procédure. Bien que rares, ces irrégularités sont des oublis concernant les consultations, la publicité. Pour les APPB les plus anciens, les articles auxquels ils font référence sont parfois obsolètes (par exemple pour les sanctions à l'égard des infractions aux APPB, l'article R38 du code rural n'est plus applicable).

Concernant les modalités de protection, les irrégularités juridiques sont plus nombreuses.

Les APPB présentent des imprécisions dans la rédaction, et édictent souvent des interdictions à caractère général, point sur lequel le juge administratif a pourtant apporté des précisions.

Citons également des cas de détournement de procédure qui ont lieu lorsque la procédure APPB est utilisée à d'autres fins que celles prévues par la loi. Ceci peut être allégué dans le cas où les mesures déguisent une réserve naturelle de manière implicite (zonage, réglementation spécifique à chaque zone, désignation d'un gestionnaire) ou explicite (Brotteaux de l'Ain - APPB 01 : « sur le territoire de la future réserve naturelle des Brotteaux »). Certaines mesures s'appliquent à un site classé, notamment celles interdisant en substance « tous travaux susceptibles de modifier ou de détruire l'état ou l'aspect des lieux ».

Plus fréquent que le détournement de procédure, le détournement de pouvoir est caractérisé lorsque les mesures portent sur les espèces et non sur le milieu, contrairement à ce qui a été précisé par la jurisprudence. Les mesures portent alors implicitement sur les espèces en faisant référence à la période de nidification par exemple ou explicitement en portant sur les atteinte aux nids, aux couvées....

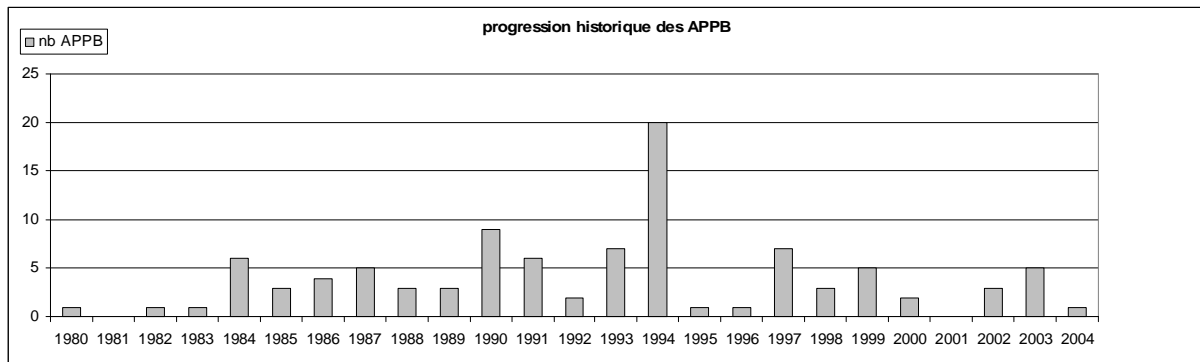
Ce type d'interprétation des textes pose toutefois la question de la définition du biotope: la notion de qualité du milieu, inclut-elle la notion de tranquillité, un aspect primordial pour certaines espèces, notamment les oiseaux ?

Au regard des conditions de proportionnalité et de nécessité exprimées par la jurisprudence, certaines mesures apparaissent comme excessives. Outre le fait qu'elles portent sur les espèces, l'interdiction de la cueillette ou du ramassage des escargots semble disproportionnée en l'absence de justification. Une telle interdiction est-elle nécessaire dans la mesure où le ramassage est déjà réglementé ? Par ailleurs il est souvent rappelé l'interdiction de destruction d'espèces protégées qui est déjà définie par la loi.

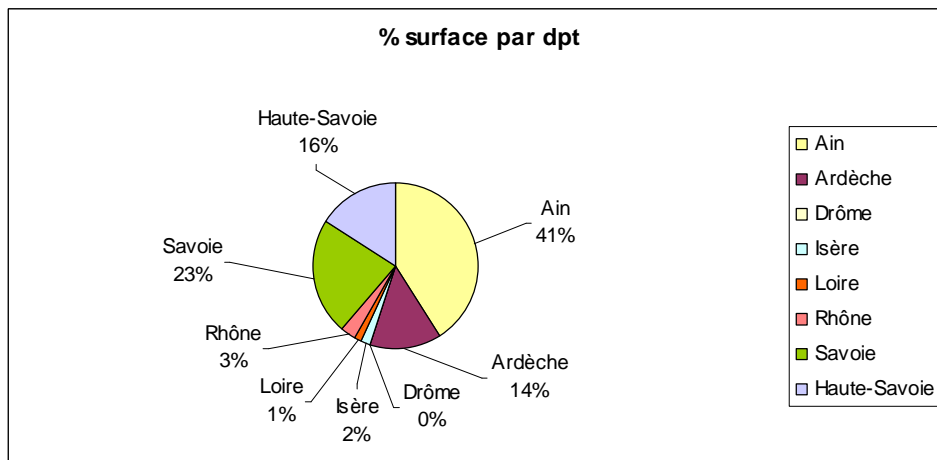
De même, l'interdiction de la circulation des personnes et des chiens constitue une réglementation trop stricte, susceptible de porter atteinte aux libertés individuelles. Même si ces interdictions sont limitées dans le temps et dans l'espace, l'APPB n'est pas une réserve intégrale !

On note également des contradictions, notamment à propos de la chasse. Pourquoi des arrêtés très restrictifs, parfois proches de l'illégalité pour protéger la tranquillité des espèces,

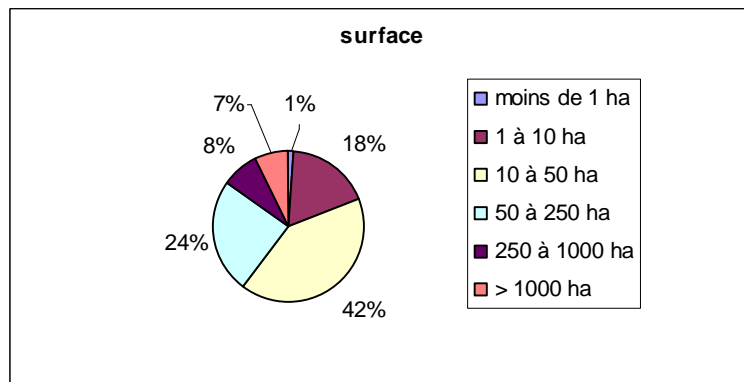
Graphique n°3



Graphique n°4 : répartition des surfaces par département



Graphique n° 5 : répartition des APPB par type de surface



autorisent en même temps et sans restriction une activité susceptible de « troubler les lieux par des bruits, des projectiles » ?

Certains APPB présentent de fortes contradictions internes, qui ne relèvent pas d'irrégularités juridiques mais méritent toutefois d'être mentionnées, car interrogent sur l'efficacité de telles mesures : par exemple l'APPB 90 (Col de l'Iseran) stipule dans son article 2 l'interdiction de « tous travaux portant atteinte au sol, au sous-sol et à la couverture végétale et notamment [...] », car « il est interdit de modifier la végétation ou son substrat d'une manière quelconque ». L'article 3 quant à lui, « afin de permettre l'utilisation des équipements existants, leur aménagement ou leur renouvellement et l'aménagement du domaine skiable », autorise, sous réserve d'autorisation préfectorale, « le renouvellement des équipements de remontées mécaniques, l'implantation de nouvelles remontées mécaniques, les travaux de terrassement en vue du reprofilage de pistes existantes ou de la création de nouvelles pistes de ski ».

En conclusion, si d'un point de vue strictement juridique, tous les APPB actuels présentent des clauses illégales, cela reflète plus une inadaptation des textes aux objectifs de protection qu'un manque de rigueur dans leur application pratique. La légalité de ces mesures doit être confrontée à leur efficacité. C'est pourquoi, nous nous intéresserons dans le paragraphe suivant à préciser le fonctionnement pratique des APPB

II. QUEL FONCTIONNEMENT ?

Malgré les incertitudes quant à l'interprétation des textes, la procédure APPB a été employée très tôt en Rhône-Alpes. Déjà en 1993, elle était l'une des régions les plus pourvues en APPB avec 13,6 % du total des arrêtés (Dehondt, 1993). Cela est confirmé aujourd'hui, puisque sur plus de 500 APPB nationaux, environ une centaine sont rhônalpins. Que sont les APPB en Rhône-Alpes ? Comment expliquer les différences entre départements ?

1. QUELQUES GRANDES CARACTERISTIQUES

1.1. Caractéristiques générales

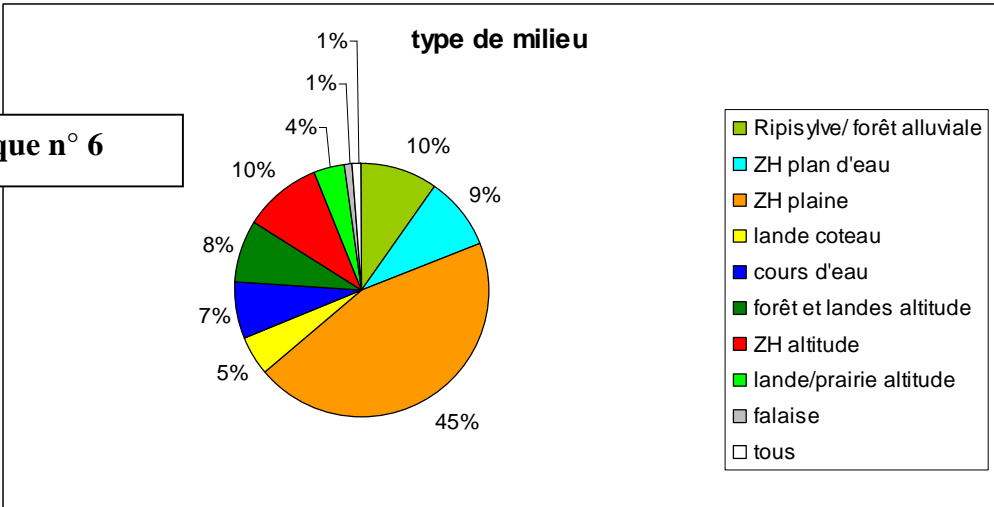
Le premier APPB a été pris dès 1980 dans l'Ain, les autres départements quant à eux, ont commencé à utiliser cette procédure à partir de 1984. Ainsi, entre 1984 et 1994 ont été pris 68 APPB soit environ 6/an. Depuis 1994, on compte 28 APPB soit un peu moins de 3/an (graphique n°3).

Les APPB sont inégalement répartis selon les départements (graphique n°2) : la moyenne de 12,4 APPB par département ne reflète pas les fortes disparités départementales. Alors que Drôme, Ardèche et Loire ont moins de 3 APPB, 4 départements en sont particulièrement pourvus. Il s'agit des 3 départements de montagne (Hte-Savoie, Savoie, Isère), et de l'Ain qui regroupent presque 90% des APPB de la région, avec respectivement 37, 18 et 18 APPB.

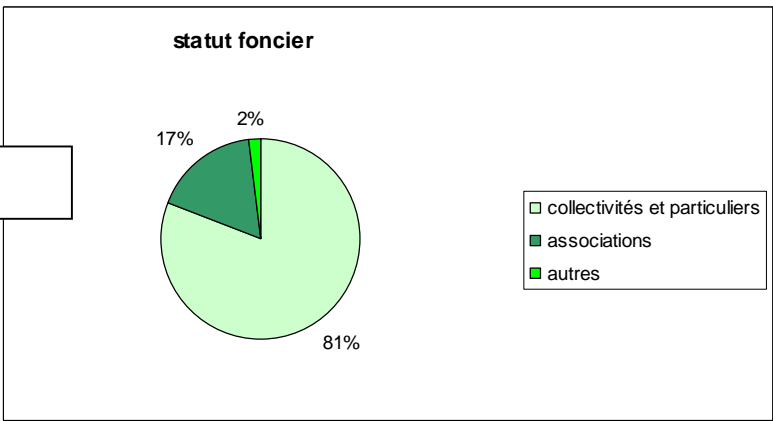
Les APPB couvrent 34 572 ha de la région Rhône-Alpes. Même s'il ne dispose que de 14 APPB, l'Ain représente 40% de la surface des APPB, du fait de la présence d'un 1 APPB départemental qui couvre environ 11500 ha de falaises (graphique n°4). De même, les 3 APPB de l'Ardèche, représentent 14% de la surface régionale, grâce à l'APPB « Rivière Ardèche » (APPB 58).

Sur l'ensemble de la région, les APPB concernent des sites de taille moyenne, de moins de 50 ha (graphique n°5). Les APPB peuvent aussi être morcelés en plusieurs sites. C'est le cas de l'APPB n°20 qui contient 87 sites de falaises répartis sur tout le département, ou

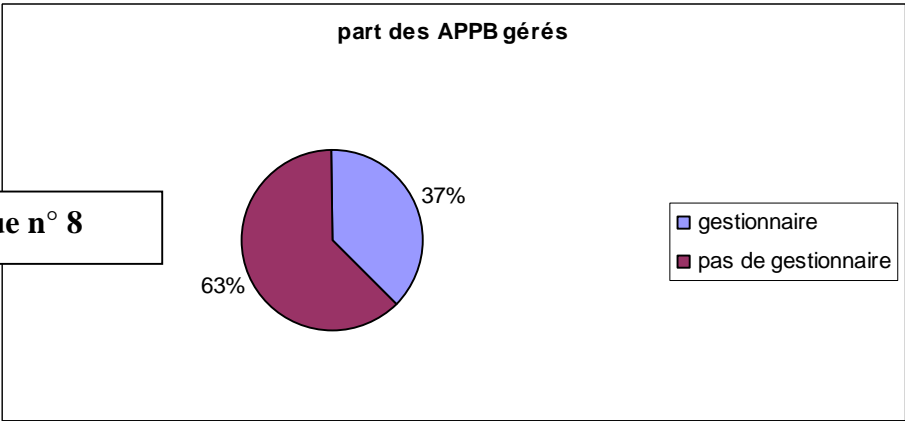
Graphique n° 6



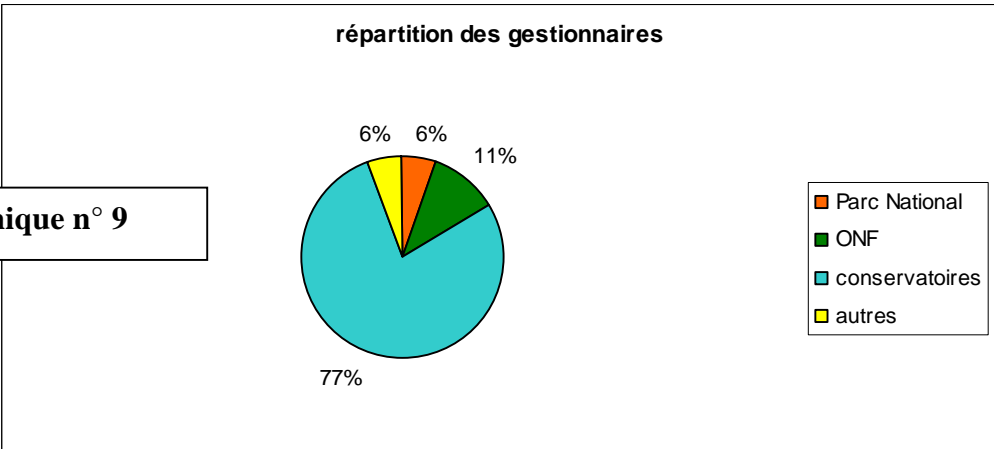
Graphique n° 7



Graphique n° 8



Graphique n° 9



encore du lac d'Aiguebelette (APPB 27), avec 24 sites de roselières et de zones humides sur le pourtour du lac. Une majorité d'APPB ne portent cependant que sur un seul site.

1.2. Motivation et fonctionnement

Si l'on répartit les APPB selon leur localisation géographique, on s'aperçoit qu'ils concernent aux $\frac{3}{4}$ des milieux de plaine. Le classement par type de milieu (graphique n°6) fait ressortir la part importante des milieux humides protégés : 90% des APPB sont des marais et tourbières, des zones humides associées à des plans d'eau, des forêts alluviales...

Concernant les raisons qui ont motivé les APPB, on constate la part importante des mesures compensatoires (presque 1/3), qui ne correspondent pas à l'objectif initial de l'APPB.

Les APPB sont surtout mis en place (à 81%) sur des terrains appartenant à des propriétaires privés et des communes (graphique n°7). La part des associations (17%) dans les propriétaires fonciers représente surtout des acquisitions réalisées par des conservatoires. On retrouve dans la catégorie « autres » le domaine public.

La gestion concerne presque 40% des APPB (graphiques n°8 et 9). Les gestionnaires sont aux $\frac{3}{4}$ des conservatoires du patrimoine naturel, dont 3 conservatoires départementaux : ASTERS (Agir pour la Sauvegarde des Territoires et des Espèces Remarquables ou Sensibles), AVENIR (Agence pour la Valorisation des Espaces Naturels Isérois Remarquables), CPNS (Conservatoire du Patrimoine Naturel de la Savoie), et un conservatoire régional, le CREN (Conservatoire Rhône-Alpes des Espaces Naturels).

1.3. Superposition avec d'autres mesures de prise en compte des milieux

La superposition de l'APPB avec des inventaires tels que les ZNIEFF ou l'inventaire régional des tourbières permet d'évaluer leur intérêt biologique. On s'attendrait à ce que les APPB soient tous des zones dont l'intérêt est reconnu par ce type d'étude ou d'inventaire. Il est donc surprenant que 6 APPB se situent en dehors des ZNIEFF I et II, et que 3 autres ne soient pas concernés par des ZNIEFF de type I, même après modernisation de l'inventaire (tableau n°6).

L'inventaire des tourbières, bien que régional, ne coïncide avec des APPB que dans les départements de l'Ain, de la Savoie et de la Haute-Savoie.

Les Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux (ZICO), correspondent à des APPB justifiés par leur intérêt ornithologique particulier: 19, 20, 22, 36, 53... la présence d'une ZICO dans les autres cas peut soit démontrer un intérêt ornithologique non pris en compte par la protection, soit être du à la méthode utilisée, le SIG, qui donnera une réponse positive même si la superposition ne concerne qu'une très petite surface.

L'inscription et surtout le classement de site témoignent du fort intérêt paysager du site : Col de l'Iseran dans le massif de la Vanoise (APPB 90), grands lacs de Savoie (APPB 22 et 27), tourbière de l'Arselle (APPB 95) surplombant la vallée de la Romanche et Grenoble... Site inscrit et site classé constituent une protection réglementaire.

Ce sont les seules protections réglementaires pouvant se superposer à un APPB, car elles ne visent pas les mêmes objectifs. Ce n'est pas le cas des zones centrales de parcs nationaux, des réserves naturelles, qui instituent une protection des espèces et/ou de leur biotope. Par contre, l'APPB pourra se superposer à une zone périphérique de parc national, ou à un parc naturel régional (tableau n°7), qui n'instituent pas une protection réglementaire,

Tableau n° 6 : APPB et ZNIEFF

	hors ZNIEFF I	hors ZNIEFF II	hors ZNIEFF I et II
total	3	15	6
ain		3	
ardèche	1		
drôme		1	
isère		3	1
loire			
rhône		2	
savoie	1	2	1
haute savoie	1	4	4

Tableau n° 7 : APPB et parcs

Zone périphérique de Parc National	
Parc des Ecrins	35
Parc de la Vanoise	42, 67, 90, 98
Parc Naturel régional	
Pilat	18, 54
Chartreuse	55, 59, 79
Bauges	72, 11, 28, 30, 32, 41, 46
Haut Jura	20, 70

mais une gestion. Ainsi, on trouve 7 APPB dans le PNR des Bauges, 3 en Chartreuse et 2 dans le Pilat et le Haut Jura.

En conclusion, les principaux traits caractéristiques des APPB sont leur localisation dans des zones de plaine des départements montagneux : « **l' APPB-type** » est un **marais ou une tourbière de plaine savoyard, haut savoyard ou isérois, mis en place autour des années 90, sur un site de plus de 10 ha**. Situé sur des terrains privés et communaux, c'est un milieu dont l'intérêt naturel est reconnu par un zonage ZNIEFF et valorisé par la présence d'un gestionnaire ou d'un opérateur Natura2000.

2. DES DIFFERENCES DEPARTEMENTALES ET DES PERCEPTIONS DIFFERENTES

On trouve en Rhône-Alpes des départements en général très peuplés, comme par exemple l'Isère avec 1 million d'habitants. La forte pression démographique a pour conséquence une forte pression de l'urbanisation sur les milieux naturels. Caractérisés par leur richesse économique, les départements concernés tirent leurs revenus de l'activité touristique hivernale et estivale, de l'activité industrielle et/ ou technologique, ou dans le cas de la Haute-Savoie de la proximité de la Suisse. En conséquence, les investissements dans ces domaines sont nombreux, comme par exemple les aménagements en montagne, qui connaissent un nouvel essor avec le développement des équipements en neige artificielle. Tous ces facteurs contribuent à la réduction des espaces naturels et justifient les protections qui y sont mises en place.

L'utilisation des APPB est très différente selon les départements. On remarque cependant qu'il s'agit souvent de zones humides de plaine, qu'ils sont souvent motivés par des mesures compensatoires. Dans l'Ain, cet outil a été utilisé au cas par cas, même s'il l'on note des demandes cohérentes ayant engagé une réflexion départementale. C'est le cas de l'APPB20, qui a engagé une concertation de tous les acteurs (services de l'Etat, associations de protection de la nature, sportifs) autour des modalités de la protection des falaises du département de l'Ain. De leur côté, les APPB portant sur les cours d'eau sont issus d'une réflexion départementale menée dans le cadre du Schéma Départemental à Vocation Piscicole, document départemental d'orientation de l'action publique qui définit les objectifs et les actions prioritaires et qui a mis en valeur l'intérêt d'une préservation de milieux aquatiques tels que ceux concernés désormais par les APPB 84 à 87.

En Isère, on a choisi de faire porter la protection sur les espèces végétales, pour éviter tout problème de justification de l'APPB. Ils portent surtout sur des milieux menacés, tels que des zones humides de plaine.

La démarche qui prévaut en Haute-Savoie, est que dans le domaine des mesures de protection, « toute protection est bonne à prendre ». Les APPB ont été pris chaque fois que cela a été possible, sous l'impulsion de la DDAF. L'objectif est de réglementer le plus de possible, de façon à ce que cela serve de « point d'ancrage » pour une prise de conscience locale. On peut craindre cependant une banalisation d'autant que bien souvent aucune réflexion n'était alors engagée sur une éventuelle gestion.

En conclusion, la grande diversité des situations concernant les APPB s'explique en partie par des conceptions départementales différentes et des contextes socio-économiques variés. Mais qu'en est-il précisément sur le terrain ?

C. Les APPB en Rhône-Alpes : des études de cas

Malgré une validité juridique discutable, les APPB ont été largement et diversement mis en oeuvre dans les départements de la région Rhône-Alpes. Nous nous intéresserons maintenant à leur fonctionnement sur le terrain, et aux problèmes liés à leur application.

I. LES APPB EN RHONE-ALPES : DIVERSES REPONSES A UN PROBLEME ENVIRONNEMENTAL

1. DES PRESSIONS DIVERSES, D'INTENSITE VARIABLE, SUR DES SITES D'INTERET ECOLOGIQUE

Les pressions auxquelles sont soumis les milieux sont de nature diverse et d'intensité variable. On peut distinguer des pressions peu importantes. D'autres constituent par contre de véritables menaces.

1.1. Des pressions légères et/ou indirectes

Les pressions légères, indirectes sont souvent liées à la fréquentation du milieu. Piétons ou VTT peuvent provoquer par leur passage une destruction de la couverture végétale. C'est le cas des sites à forte valeur paysagère et facilement accessibles (Tourbière de l'Arselle - APPB 95). En l'absence de sentiers, piétons et VTT circulent sur l'ensemble de la zone humide. D'autres usages récréatifs peuvent entraîner une surfréquentation préjudiciable au milieu : ce peut être le cas des activités nautiques à proximité des roselières (falaises de l'Ain - APPB 20, Lac d'Aiguebelette - APPB 27), des loisirs aériens (atterrissage des delataplans et parapentes sur l'APPB 38 – marais de Montfort et sur l'APPB 27). La présence des usagers peut avoir des conséquences telles que les feux, la cueillette... Les plus forts taux de fréquentation sont souvent liés à la présence de plans d'eau (lac du Bourget, lac d'Aiguebelette,), dans un cadre paysager attractif.

1.2. Des pressions fortes, voire des menaces

D'autres pressions sont liées au contexte socio-économique. En effet, les espaces naturels sont des espaces convoités. Il peut s'agir de l'urbanisation : tel est le cas de zones humides de plaine, comme le marais de Montfort (APPB 35), situé dans la vallée du Grésivaudan en voie d'urbanisation continue entre Grenoble et Chambéry. Il peut s'agir de pratiques agricoles susceptibles de faire disparaître les milieux. Il y a alors non seulement d'une modification du milieu (mise en culture, retournement de prairies), mais aussi d'une menace sur la qualité (pollution par les intrants). Ainsi, existait avant la mise en place de l'APPB55 au marais des Sagnes un projet de drainage en vue d'une utilisation agricole. C'était également le cas dans le marais de Giez (APPB 30).

Enfin viennent les menaces susceptibles de faire disparaître totalement le milieu. Ce sont les projets d'infrastructures tels que projets de golf (APPB 30, APPB40), de base de loisirs (APPB38), d'UTN (APPB90), de zones d'activités (APPB 49).

1.3. Des cas particuliers

Les sites subissant de faibles pressions sont relativement rares. Cela confirme l'utilité de l'utilisation de l'APPB pour des milieux menacés. Les pressions sont faibles dans le cas de sites isolés, accessibles par exemple seulement à pied (Combe obscure – APPB57, Vallon de Lanchatra – APPB 35), parfois même par des itinéraires scabreux. Tous les autres APPB sont accessibles en voiture. Un cas particulier est le site de l'Iseran, qui avant d'être APPB était moins menacé, dans le sens où il était intégré à une réserve naturelle.

2. DES MILIEUX DONT L'ETAT INITIAL DE CONSERVATION EST VARIABLE

2.1. Des milieux dégradés ou à préserver face à des risques de dégradation

Deux cas de figure peuvent en effet se présenter. Le premier concerne des milieux dont l'état initial était relativement dégradé, et suscitait une certaine urgence en terme de protection et de gestion : envahissement par le saule cendré (APPB38) ou encore envahissement par des roselières (APPB30)... Il s'agit ici de zones humides en cours d'atterrissement et d'embroussaillage, où la tendance à la fermeture du milieu aurait pour conséquence la disparition des espèces protégées recensées sur le site.

Le second cas concerne les milieux dont l'état initial satisfaisant ou légèrement dégradé, nécessitait une protection pour éviter une dégradation plus poussée. Cela concerne des zones humides d'altitude, qui évoluent moins rapidement que celles de plaine, et des pelouses alpines, notamment au dessus de 2000m, ou encore des zones telles que le permafrost de Combe Obscure (APPB 57) dans la Drôme.

2.2. La présence d'espèces protégées

Tous les APPB comptent la présence d'espèces protégées. Il peut s'agir de la présence d'une station particulière (Iris de Sibérie, APPB10, Gratiolle officinale - APPB49, Dracocéphale d'Autriche - APPB 35). Dans d'autres cas on prend en compte un intérêt floristique général en terme d'espèces protégées : on observe alors un cortège d'espèces protégées de zones humides de plaine. Ainsi, on rencontre fréquemment sur les APPB le Liparis de Loesel, les Droséras, des espèces protégées de Carex (bicolore, de Lachenal, des tourbières, maritime...), la Primevère farineuse... ou de pelouses alpines, comme par exemple sur l'APPB 90 : Androsaces alpine et helvétique, Crépide rhétique, Saxifrages...

La présence d'espèces protégées se traduit également par un intérêt général pour l'avifaune, le milieu présentant un intérêt en tant qu' halte migratoire, site de reproduction,

Il est important de remarquer que dans certains cas, le milieu abrite aussi des populations intéressantes d'espèces qui ne sont pas protégées, un intérêt qui ne peut pas être pris en compte dans un APPB. Par exemple, dans certains massifs pré-alpins, on rencontre des populations de chamois à basse altitude, en dehors des grands massifs montagneux (Montagne de la Mandallaz - APPB 03). Les APPB sont des milieux qui constituent parfois un refuge pour la grande faune (Ile de Chautagne Malourdie - APPB 31).

3. L'APPB : DES PRATIQUES VARIEES

3.1. Des motivations diverses

L'étude de ces APPB permet d'illustrer la typologie définie dans notre première partie, classant les arrêtés selon leur motivation réelle : «compensatoire », « pression », ou « intérêt naturel ».

Certains APPB « compensatoire » sont issus de mesures compensatoires, soit indirectement en ayant permis l'acquisition de terrains (Etang de Mai – boucle des Moïles en Isère, zone où la FRAPNA a proposé l'achat de terrains comme mesure compensatoire de l'autoroute) qui ont conduit à un APPB, soit directement par la création d'une zone protégée : cas de la tourbière des Saisies en Savoie (APPB26) : mesure compensatoire dans le cadre des UTN de 1982 et 1986.

Une autre motivation consiste à utiliser une mesure réglementaire pour empêcher la réalisation d'un aménagement. Ainsi, face aux projets de golf ou de complexe hôtelier sur

l'Ile de la Table Ronde dans le Rhône, l'intérêt biologique du site a servi d'alibi pour justifier le verrouillage de la zone par une protection réglementaire : l'APPB. La zone une fois protégée ne pouvait donc plus être aménagée

L'APPB « pressions » est motivé par la présence d'activités évoquées précédemment, telles que les activités touristiques, sportives, l'urbanisation, l'agriculture intensive, voire une menace de disparition des caractéristiques du milieu favorables aux espèces protégées, suite à son abandon agricole.

L'intérêt naturel se concrétise par exemple par la présence d'une station unique d'espèce végétale protégée (station d'Iris de Sibérie à l'Etang des Loups, APPB10), d'un biotope rare (permafrost sur le site de Combe obscure APPB 56), d'une population rare (colonie de mouettes rieuses sur l'Etang de la Ronze APPB53, population de Grand Tétrás sur le plateau de Loëx, APPB64, Ecrevisse à pieds blancs dans les ruisseaux de l'Arvière et de Sélignac, APPB 85, 86). L'APPB est alors considéré comme une labellisation d'un espace exceptionnel.

Il faut toutefois souligner les limites de l'utilisation d'une telle typologie. La motivation d'un APPB est parfois complexe et fait appel à de multiples arguments. L'émergence de projets d'aménagements sur un site peut accélérer la décision de protection envisagée depuis longtemps pour son intérêt naturel fort. Il est fréquent aussi que des APPB soient motivés à la fois par des pressions et un intérêt naturel très fort : par exemple 10 plantes protégées par hectare dans le marais des Broues, APPB69.

En pratique, l'utilisation de l'APPB motivé par des pressions sur le milieu représente logiquement la plus grande partie des APPB, on remarque toutefois que l'utilisation de l'APPB comme mesure compensatoire à un aménagement est fréquente. Il ne s'agit pas d'une tendance récente, en effet les deux premiers APPB de la région sont issus de telles préoccupations : l'APPB 01 (Brotteaux de l'Ain) est une mesure compensatoire à l'autoroute A39, tandis que l'APPB 02 (Vallon du Rossand) a été proposé à l'initiative d'associations pour empêcher l'installation d'une décharge.

3.2. Des mesures efficaces pour la préservation du biotope, mais plus floues en ce qui concerne la gestion

Dans le cas de menaces portant sur l'atteinte physique au biotope, le régime d'interdiction s'avère efficace.

Travaux susceptibles de détruire ou modifier l'état ou l'aspect des lieux, création de nouvelles voies de circulation, constructions, activités artisanales ou industrielles, drainage, assainissement ... ce régime d'interdiction constitue l'essentiel du contenu des APPB. Outre la protection de l'intégrité du milieu, il s'agit ici également d'enjeux paysagers et de fonctionnement hydrologique du milieu.

Pour assurer la restauration des milieux et leur maintien, les APPB demeurent beaucoup plus flous. L'APPB se risque parfois à déterminer les actions favorables aux milieux. Par exemple, l'APPB 38 (Marais de Montfort) précise « Ne sont autorisés que la fauche des prairies humides ou roselières, le débroussaillage par des procédés mécaniques ou manuels ». La plupart du temps, les APPB restent vagues, en spécifiant par exemple « restent toutefois autorisés les aménagements nécessaires à la gestion du site » (APPB 55), et laissent une large part à l'interprétation « des travaux destinés à permettre la conservation du biotope dans un but de protection de la nature » (APPB 35), « qui s'avèreraient nécessaires à une bonne gestion et l'amélioration de la zone humide dans le sens de sa protection » (APPB 22)

ou encore imprécis (« sont possibles les opérations d'entretien et de valorisation écologique » (43, 73)).

D'une manière générale, les APPB édictent un régime d'autorisation et laissent implicitement le soin au gestionnaire de déterminer ces mesures « indispensables à une bonne gestion ». Cependant, un gestionnaire n'est pas toujours présent sur le site.

3.3. Des mesures d'une validité juridique discutable mais adaptées ?

L'étude juridique a montré que les mesures édictées par les APPB ne correspondaient pas aux textes réglementant la procédure. Outre les régimes d'interdiction trop généralisés, ce sont surtout les mesures portant sur les espèces qui prêtent à confusion. Fréquemment utilisées, et bien que juridiquement illégales (il s'agit alors d'un détournement de pouvoir), ces interdictions sont parfois tout à fait justifiées.

On s'appuiera sur l'exemple fourni par l'APPB N°20 (Falaises de l'Ain). L'objectif y est de protéger les biotopes des oiseaux rupestres tels que le faucon pèlerin, l'aigle royal, le hibou grand-duc, le milan royal, le circaète ... nichant en falaise ou à proximité. Le biotope en lui-même n'étant pas considéré comme fragile, la protection porte surtout sur les pratiques occasionnant le survol ou l'accès direct sur les sites favorables à la nidification, en interdisant « l'escalade, la descente en rappel, le décollage, l'atterrissage et le survol à moins de 150m du sol et des parois rocheuses de tout aéronef » ayant un impact direct sur la faune des falaises.

La justification de telles interdictions, parfaitement illégales car portant sur les espèces, est à rechercher dans les visas : l'arrêté s'appuie sur l'article 5 de la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages « demandant que soient prises les mesures nécessaires pour interdire la perturbation intentionnelle des espèces d'oiseaux sauvages, notamment durant la période de reproduction et de dépendance ». Pour justifier l'interdiction de survol à moins de 150m, on fait appel à l'article L110-1 du code de l'environnement selon lequel les espèces animales peuvent être considérées comme un *bien public*, et le code de l'aviation civile qui empêche les « aéronefs non motopropulsés » de descendre à moins de 150m s'ils entraînent un risque pour les personnes et les *biens* à la surface.

La notion de dérangement des espèces reste discutable. Si l'on considère que la tranquillité du milieu fait partie de ses qualités, au même titre que la qualité de l'eau et de l'air, et est à ce titre indispensable « à l'alimentation, au repos et à la survie d'espèces protégées » (selon les termes employés dans les textes), des mesures portant sur la divagation des chiens ou les activités dérangeantes s'avèrent appropriées et proportionnées par rapport aux objectifs de protection. Un APPB pourrait donc établir des mesures telles que celles en vigueur dans le marais des Noux (APPB 73) : tenir les chiens en laisse hors des chemins ruraux, interdire d'introduire des espèces d'animaux non domestiques, ou encore (APPB 43) empêcher la pénétration des personnes pendant la période de nidification.

L'intitulé « interdiction de troubler les lieux » reprise par plusieurs APPB semble toutefois trop vague et imprécise.

4. DES RESULTATS DIVERS

4.1. Des évolutions plus ou moins favorables

Bien souvent, on regrette que la présence de l'APPB ne change rien à la situation initiale. Les activités que l'on a tenté de réglementer, ancrées dans les habitudes des usagers, continuent à s'exercer sur le milieu. C'est le cas par exemple de l'île de Chautagne Malourdie, où la fréquentation, et surtout la circulation des véhicules à moteur se poursuit au détriment des objectifs de protection.

Quoiqu'il en soit, l'évolution de l'APPB ne peut s'observer que sur une période assez longue.

Pour certains APPB l'état biologique s'est amélioré depuis la mise en place de la mesure réglementaire. Cela concerne à la fois les espèces et les habitats. Ainsi, dans le marais de Sagnes (APPB 55), au Sappey-en-Chartreuse, les milieux ont été réouverts suite aux actions de gestion, et sont maintenant entretenus, ce qui favorise notamment les prairies à orchidées. Le Marais de Giez (APPB 30) a vu lui aussi des actions de restauration écologique. Les anciennes zones couvertes de phragmites ont laissé en certains endroits place au développement d'habitats d'intérêt communautaire tels que les bas-marais à choin noir, ou encore les prairies à molinie et communautés associées.

Certains APPB ont vu au contraire la qualité de leurs milieux évoluer défavorablement ou ne pas s'améliorer. On peut citer à ce titre deux exemples extrêmes, où l'espèce même qui constituait l'objet principal de la protection a disparu. Il s'agit notamment de l'APPB n°1, où la colonie de hérons bihoreaux n'est plus présente et ne l'a d'ailleurs peut-être jamais été. Il s'agit également du plateau de Loëx (APPB 64) et du massif des Voirons (APPB 17), qui ont vu disparaître leurs populations de Grands Tétras. Si dans le premier cas, la disparition de l'objet de l'APPB est due à une erreur d'appréciation (il n'a pas été tenu compte du tracé de la future autoroute qui une fois construite a vraisemblablement causé le dérangement et le départ de la colonie), dans le deuxième cas, il s'agit d'un déclin général de la population sur la zone. On voit ici les difficultés pour assurer la protection des espèces animales, ce qui explique pourquoi on justifie parfois plus volontiers les APPB par la présence d'espèces végétales.

Un autre exemple d'évolution défavorable est l'APPB 90, où, suite à la construction particulière de l'arrêté, évoquée plus haut, des travaux ont été rapidement autorisés, notamment télésièges et enneigement artificiel.

Dans certains cas, il est apparu opportun de modifier l'APPB afin de le rendre plus adapté aux enjeux de protection. De telles modifications ont été faites pour l'APPB 20 des falaises de l'Ain ainsi que deux APPB savoyards : le lac d'Aiguebelette (APPB 27) et les Iles de Chautagne Malourdie (APPB 31). La modification d'un APPB si elle présente l'avantage d'améliorer la protection, court le risque d'une annulation, car le délai de recours en contentieux en annulation est à nouveau valable. Les cas de contentieux restent toutefois rares.

Les intérêts d'une modification sont nombreux. Dans le cas de l'APPB 31, cela a permis une interdiction supplémentaire des feux de camp et de la circulation des VTT en dehors des pistes carrossables. Pour l'APPB20, la modification a constitué en une mise à jour de la réglementation des sites, et une révision des périmètres. Ces modifications ont permis aux arrêtés d'être plus précis, plus pertinents, plus adaptés.

4.2. Des APPB complétés parfois par d'autres mesures : gestion, label « espace naturel sensible »

Excepté le Marais de la Cour (APPB74), tous les APPB sont en ZNIEFF de type I et II. La présence d'un tel zonage apporte des arguments en faveur de l'intérêt particulier qui s'attache à la protection de ces sites, en terme faunistique et floristique. Cet inventaire, tout récemment réactualisé, est maintenant plus précis et plus exhaustif. Même s'il l'on ne peut pas écarter la possibilité d'un oubli ou d'une erreur, un APPB situé aujourd'hui hors ZNIEFF pose la question de la réalité de son intérêt nature et devra être pleinement justifié par un inventaire précis des habitats et des espèces protégées l.

La plupart des sites sont en zone Natura2000. Ils disposent à ce titre d'un opérateur désigné ou pressenti : conservatoire, fédération de chasse, société d'économie alpestre, syndicat intercommunal. En théorie, la présence de cet opérateur peut s'avérer utile pour les sites qui ne disposent pas d'un gestionnaire attribué (APPB 90, 13, 14, 95), ou pour apporter des financements supplémentaires aux gestionnaires (les opérateurs NATURA2000 sont le cas échéant les gestionnaires des APPB), mais en pratique peu de documents d'objectifs sont à ce jour validés. On peut cependant citer le cas du lac du Bourget (APPB 22) dont le document d'objectifs est validé depuis 1998 et qui a en outre bénéficié d'un financement au titre du programme LIFE pour des actions expérimentales sur le sud du lac.

Comme nous l'avons vu précédemment, la présence d'un gestionnaire contribue à l'évolution favorable du milieu, et on peut considérer que de tels APPB sont en « bonne voie ».

Les principaux gestionnaires sont les conservatoires du patrimoine naturel. En Rhône-Alpes, région « précurseur » dans ce domaine, les conservatoires sont au nombre de 4 :

- en Isère, l'Agence pour la Valorisation des Espaces Naturels Isérois Remarquables (AVENIR)
- en Savoie, le Conservatoire du Patrimoine Naturel de la Savoie (CPNS)
- en Haute-Savoie, l'association Agir pour la Sauvegarde des Territoires et des Espèces Remarquables ou Sensibles (ASTERS)
- pour la région : le Conservatoire Rhône-Alpes des Espaces Naturels (CREN) avec ses antennes départementales.

La gestion des sites est issue d'une demande locale, ou de la volonté du conseil d'administration ou de l'équipe technique, avec l'appui de la DDAF, de la préfecture. L'intervention est motivée par la présence d'espèces, d'habitats remarquables.

Le conservatoire organise des réunions de présentation, « dans une éthique de concertation » pour vérifier l'acceptation locale du projet de gestion, et si nécessaire engager une discussion afin de convaincre les partenaires. Il réalise souvent une étude de faisabilité portant sur les volets biologique, participation des acteurs et foncier, avant d'engager le plan de gestion. L'idée est d'apporter un soutien technique aux collectivités pour en faire, à terme, des gestionnaires.

D'autres structures peuvent également prendre en charge les actions de gestion. Communes et intercommunalités, sous l'impulsion des conservatoires, mais aussi conseils généraux peuvent s'impliquer dans la gestion des milieux naturels. Les conseils généraux disposent pour cela d'un outil spécifique, les Espaces Naturels Sensibles. Une labellisation du site au titre des Espaces Naturels Sensibles des Départements (ENS), constitue une garantie supplémentaire, en terme de financement des actions de gestion. La complémentarité entre ENS et APPB sera développée plus loin.

Nous pouvons également citer les fédérations de chasse et l'ONF. Ce dernier participe de plus en plus à la mise en valeur et à l'animation des milieux naturels, qui est devenue l'une de ses priorités actuelles au même titre que l'exploitation et la gestion forestière.

Une grande partie de la surface gérée par les Conservatoires est conventionnée. Il s'agit essentiellement de conventions et de locations avec des particuliers, des collectivités locales. On constate que les petits sites de forte valeur bénéficient, en règle générale, d'une protection forte, alors qu'à l'inverse, les plus grands sites sont essentiellement maîtrisés par conventionnement. La tendance actuelle est au développement des conventions de gestion. Il peut s'agir d'une maîtrise foncière : c'est l'acquisition directe des parcelles par les

conservatoires ; ou d'une maîtrise d'usage : il s'agit de locations et conventions de gestion, permettant l'intervention sur des zones dont le gestionnaire n'est pas propriétaire.

La protection réglementaire rencontrant souvent des limites notamment l'hostilité des propriétaires qui ne reçoivent en général aucune indemnisation, se substituer à lui en acquérant le site est alors une solution efficace. « La maîtrise d'usage est une garantie indispensable à la pérennité des actions de préservation menées par les conservatoires. » Par exemple sur le marais des Etelles, 100% du foncier est acquis ou conventionné : il est facile de motiver les propriétaires, au nombre de 15.

Les actions de gestion envisageables sont souvent similaires d'un milieu à un autre. On retrouve principalement :

- § Pour la restauration des milieux, des actions de fauche, broyage, débroussaillage, et aménagements hydrauliques (création de seuils...)
- § Pour l'entretien des milieux : fauche tardive, pluri annuelle, pâturage extensif...

Les opérations de gestion s'avèrent très coûteuses. Le matériel utilisé notamment pour la restauration des zones humides est un matériel spécifique, qui n'est disponible qu'auprès de certaines structures type EID. L'enjeu est donc de favoriser la gestion agricole quand cela est possible.

II. DES PROBLEMES SUR LE TERRAIN

Les APPB rencontrent de nombreux obstacles quant à leur application. Il s'agit non seulement de problèmes de justification, mais également de difficultés liées à la communication et à l'information autour de l'outil. De plus, la mise en place d'actions de gestion des milieux est peu encadrée par les APPB.

1. DES PROBLEMES DE JUSTIFICATION

1.1. La pertinence du périmètre

Il est fréquent que le périmètre ne prenne pas en compte l'ensemble du milieu. Ceci explique que l'APPB du Marais de Montfort a été récemment agrandi pour couvrir l'ensemble de la zone. Dans d'autres cas, on a mis en place différents APPB sur une même zone, alors qu'un seul APPB en plusieurs sites aurait été plus pertinent, avec une réglementation unique. Le zonage des APPB ne prend parfois pas en compte des notions récentes, telles que celle de corridor écologique (marais des Sagnes - APPB 55).

1.2. une confusion avec d'autres mesures de protection (réserve, site classé)

Dans certains cas, le site pris en compte par un APPB pourrait faire l'objet d'une protection par une réserve naturelle. Cette possibilité a été envisagée un temps, puis écartée. Par exemple pour les APPB 6 et 7 dans le Haut Chablais, vastes zones de montagne de plus de 1000 ha, la procédure initiale était celle d'une réserve naturelle, qui s'est muée en APPB pour des raisons de simplicité, de rapidité, ainsi que d'oppositions locales. Plusieurs APPB sont ainsi issus de l'échec procédures de création de réserves naturelles. C'est encore le cas de l'île de Chautagne Malourdie (APPB 31) les travaux d'aménagement du Rhône par la CNR prévoyant la création de trois réserves naturelles en mesures compensatoires.

Soit elle est évoquée à nouveau aujourd'hui, sans qu'un changement de statut ne soit envisagé. Ainsi, il est fréquent d'entendre : « cet APPB mériterait une réserve naturelle ». C'est le cas des rives sud du lac du Bourget (APPB 22), pourquoi pas une réserve naturelle, comme celle du lac voisin, le lac d'Annecy ?

La signalisation des APPB



APPB 55



APPB 30



APPB 40



APPB 27



APPB 27



APPB10

Ces hésitations entre APPB ou réserve naturelle se traduisent par un contenu qui confond les dispositions d'un APPB avec celles d'une Réserve Naturelle, ou d'un site classé, comme nous l'avons vu lors de l'étude juridique.

2. DES PROBLEMES DE COMMUNICATION ET D'INFORMATION

2.1. Un manque d'information et de concertation source d'infractions et de conflits

Par sa nature, l'APPB est source de conflit. Le changement de statut de l'espace que provoque la réglementation le rend incompatible avec les usages et aménagements en vigueur, et entraîne des réactions de la part des usagers. Par exemple, sur l'APPB de la Source du Château (APPB 72) les propriétaires évoquent « un sentiment de frustration et de violation de domicile » et déplorent un « droit de propriété et de l'information qui ont été bafoués » (Bazille, 2002).

Les APPB n'ayant rencontré aucune opposition locale sont peu nombreux. On peut citer à titre d'exemple le site de Lanchatra (APPB 35), l'Etang des Loups (APPB 10). Les autres APPB ont pu occasionner des conflits avec les usagers du site, voire les aménageurs.

Les APPB sont également des espaces de qualité, rien d'étonnant alors que leur intérêt s'étende au-delà de l'intérêt biologique et attirent bon nombre d'usagers. Espaces de loisirs à proximité de la ville, ils présentent aussi un intérêt cynégétique ou piscicole, ou constituent des sites uniques pour la pratique de certaines activités (vol à voile, escalade)... Les conflits que nous avons pu recenser sur ces zones concernent toutefois principalement les agriculteurs. Ayant un intérêt économique en jeu, ils sont réticents à mettre en œuvre les mesures de l'APPB, concernant par exemple l'interdiction de retourner une prairie.

En Savoie (d'après Bazille, 2002), les conflits liés aux APPB sont surtout des conflits d'usage, et les contestataires surtout les propriétaires (75% contre 25% pour les usagers). Ceci se vérifie dans les autres départements.

2.2. Une signalisation hétérogène

La part des APPB signalisés est relativement faible. Pour ceux qui le sont, un simple coup d'œil à la signalétique des APPB dans chaque département permet de se rendre compte de son hétérogénéité. On dispose de panneaux d'entrée mentionnant une zone naturelle protégée. Il existe notamment en Savoie des bornes de délimitation qui matérialisent le périmètre à intervalles réguliers. Sur les APPB qui sont également des Espaces Naturels Sensibles, des panneaux d'information présentent le milieu et les espèces (voir ci-contre). Si la signalisation peut parfois attirer une surfréquentation (notamment si l'APPB est de plus signalé sur des cartes), la présence de panneaux permet l'intervention et l'application de la réglementation. Mais dans le cas d'un APPB couvrant une superficie importante, il y a possibilité de passer dans le périmètre sans voir les panneaux. De plus, ces différences de signalisation posent la question de la lisibilité des APPB au niveau interdépartemental.

Il est vrai que l'installation et l'entretien d'une telle signalisation représentent un coût non négligeable. A qui incombe la responsabilité de la signalisation ? La plupart des APPB se contentent de mentionner de manière sommaire : « des panneaux mentionnant 'zone naturelle protégée' seront disposés sur le périmètre défini à l'article 1 du présent arrêté ». D'autres précisent parfois : « ces panneaux seront mis en place et entretenus par les communes (APPB94, Marais de Cras).

2.3. Une conséquence : une application problématique

Si les mesures prescrites par l'APPB sont dans la plupart des cas adaptées aux enjeux de protection, le problème de leur application est récurrent. Les agents susceptibles de faire appliquer la réglementation proviennent d'organismes divers, tels que Office National des Forêts, l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage, le Conseil Supérieur de la Pêche, ce peuvent être aussi les agents des parcs naturels, ... mais en pratique ils sont trop peu nombreux pour mener à bien leurs missions de surveillance des espaces naturels, parmi les autres missions dont ils ont la charge.

On constate dans la majorité des APPB des infractions à la réglementation. Le plus souvent il s'agit de dépôts de matériaux et pollutions diverses, les milieux naturels étant souvent considérés comme des décharges. On constate également des atteintes plus graves, comme une circulation anarchique de véhicules dans le marais de Giez (74 - APPB 30).

3. DES PROBLEMES DE SUIVI ET DE GESTION

3.1. Des modalités de mise en place de la gestion non clairement définies

La gestion n'étant pas prévue initialement, les solutions adoptées sont diverses. Dans certains cas, c'est l'arrêté lui-même qui institue un comité de gestion (APPB 64, APPB 31). Par exemple l'APPB 31 précise dans son article 9 : « il est constitué, aux fins de gestion de l'Ile de Chautagne Malourdie un comité consultatif présidé par le préfet de l'Ain ou son représentant ». De tels comités réunissant divers acteurs tels que les collectivités locales, les usagers, les administrations et établissements publics concernés, les associations de protection de la nature, les fédérations de pêche et de chasse, des scientifiques... sont difficiles à réunir.

Les APPB ne prévoient jamais de gestionnaire, sauf exception : l'APPB 64 indique que « pour la surveillance, une convention de gestion pourra être établie avec l'ONF et l'ONC ». Tout au plus un gestionnaire est-il parfois « pressenti » pour tel ou tel biotope. En pratique donc, rien ne précise le choix du gestionnaire, ses relations avec le comité consultatif, rien n'encadre la réalisation du plan de gestion.

3.2. La présence aléatoire d'un gestionnaire et une implication différente selon les sites

Sur les APPB étudiés, seule la moitié d'entre eux est gérée. La présence d'un gestionnaire est aléatoire, car elle dépend le plus souvent d'initiatives locales, de la volonté d'un conservatoire, d'une demande de la DDAF. La gestion est surtout affaire d'acceptation locale. En effet, pour travailler en bonne entente avec les propriétaires et usagers, le gestionnaire ne doit pas se positionner comme une association militante, mais davantage comme un partenaire, qui ne cherche pas à imposer la gestion mais à discuter de ses modalités.

Signalons par ailleurs le fait que la présence d'un gestionnaire ne garantit pas forcément la réalisation d'actions de gestion. Leur tâche étant vaste, et les priorités étant plus importantes sur certaines zones on comprend aisément que des sites soient en attente. On citera ici l'exemple le Marais des Noux qui continue à s'embroussailler, malgré la présence d'un conservatoire.

3.3. Des freins à la gestion

Sur de grandes surfaces, la multiplicité des propriétaires complique la tâche des gestionnaires (APPB 46 - La Bialle). L'animation foncière s'avère également difficile dans le cas d'une pression forte. Ainsi, dans le cas du Marais des Noux (APPB 73), la proximité urbaine n'incite pas les propriétaires à vendre leur terrain ou à le conventionner.

La réglementation est parfois source de blocage pour la mise en place des actions de gestion que ce soit pour le travail de concertation avec les acteurs locaux réalisé par les gestionnaires : « au début, on avait moins de problèmes si le site n'était pas en APPB », ou pour la mise en œuvre concrète des actions de gestion : L'APPB étant un outil juridique, il faut tenir compte des modalités de demande d'autorisation, de la réglementation... « sur les sites gérés, on se doit d'être exemplaire, de respecter la réglementation », ce qui n'est pas toujours compatible avec les objectifs du gestionnaire. Certains APPB ne prévoient pas de dérogation pour certains travaux de gestion qui s'avèrent pourtant nécessaires. Par exemple, dans le pays de Gavot (APPB 8), les opérations d'extraction de tourbe sont interdites, ce qui empêche le recréusement de mares.

En conclusion, si les APPB sont des outils variés permettant de répondre de manière efficace à des pressions sur des territoires à enjeux écologiques particuliers, ils rencontrent cependant des difficultés dans leur fonctionnement, liées notamment à leur pertinence, le manque d'information et les modalités de suivi et de gestion non clairement définies.

D. Bilan et perspectives

Ce travail a permis de mettre en évidence les principales caractéristiques des APPB, les différents problèmes liés à leur application. Quelle est dans ce contexte l'utilité d'un APPB ? Comment améliorer cette procédure ? Telles seront les questions abordées dans cette dernière partie.

I. QUELLE UTILITE DES APPB AUJOURD'HUI ?

1. UNE PROCEDURE LOCALE

La procédure laisse une large place à l'initiative locale, puisque toute personne, publique ou privée, peut demander la mise en place d'un APPB. Cette procédure est devenue un outil privilégié pour les DDAF en Rhône-Alpes, qui disposent de toute latitude pour l'employer. Chaque département s'est ainsi approprié la démarche APPB à sa manière, selon les besoins, les enjeux du territoire, les perceptions et sensibilités des différents agents.

2. UNE APPLICATION VARIEE

Du fait de la souplesse de la procédure et de son appropriation, précédemment évoquées, du fait également de l'imprécision de son contenu d'un point de vue réglementaire, l'APPB peut s'adapter à un grand nombre de situations. Du grand massif montagneux au petit marais de plaine, de la protection d'une station d'espèce protégée à une réglementation de la circulation dans les espaces naturels, de la motivation naturaliste à un frein= contre un aménagement, chaque APPB reflète un contexte particulier, et aucun ne se ressemble tout à fait.

3. UN OUTIL ADAPTE

Tout cela fait de l'APPB un outil adapté lorsque l'urgence de la situation se fait sentir, lorsque les autres mesures de protection ont échoué, ou lorsque l'on cherche un argument

naturaliste pour empêcher un aménagement. L'APPB est particulièrement pertinent pour les sites de petite taille, présentant un intérêt naturel fort (présence d'espèces protégées, zone refuge...), et soumis à des activités portant atteinte au milieu.

Toutes ces caractéristiques ont contribué au succès de la procédure APPB en Rhône-Alpes, mais il n'en reste pas moins que l'APPB demeure un outil imparfait qui présente des limites et doit faire l'objet de réflexions quant à son application. Ainsi, on peut d'ores et déjà faire état d'initiatives locales pour améliorer l'utilisation des APPB.

II. QUELQUES PISTES

1. UNE REFLEXION SUR LA DEMARCHE ET LA MISE EN PLACE

1.1. Davantage d'information et de concertation

L'APPB est certes une procédure locale, mais trop souvent il laisse de côté bon nombre d'acteurs liés au milieu, tels que les propriétaires et les usagers. L'APPB doit-il rester une « mesure autoritaire de l'Etat », ou s'ouvrir aux usagers et acteurs locaux ?

Il existe d'autres outils dont la prise en charge dépend uniquement de la volonté locale, tels que la réserve naturelle volontaire (devenue réserve naturelle régionale, même si ce statut est dans l'attente de précisions en terme de démarche et de portée réglementaire depuis quasiment deux ans). L'APPB n'a pas été créé dans cette perspective d'associer le plus possible les acteurs locaux, aussi il semble nécessaire qu'il continue à refléter le positionnement de l'Etat en faveur de la protection des espaces naturels. Une amélioration de la communication autour de cet outil permettrait d'éviter bien des conflits voire des contentieux. Tout en restant autoritaire, la démarche peut devenir plus pédagogique.

Information et concertation préalables peuvent faciliter l'application de cette mesure. L'APPB 20 en fournit un exemple. L'association des acteurs (naturalistes et sportifs) lors de la procédure de réactualisation de l'arrêté, a permis d'une part de trouver des mesures acceptées par tous, et d'autre part de diffuser largement l'information afin que les usagers connaissent la réglementation qui allait s'appliquer et la respectent. Il est en effet difficile de surveiller les infractions sur plus de 11 000 ha de falaises, cela passe par une responsabilisation des usagers.

1.2. Des APPB d'une application plus facile : légalité, signalisation...

Les APPB pris par le passé présentent, nous l'avons vu, des prescriptions de portée réglementaire parfois discutables ou mal adaptées, ce qui peut s'expliquer de différentes façons. On peut évoquer le manque de lisibilité des textes juridiques, dont l'interprétation est parfois malaisée. On peut évoquer aussi le fait que les agents chargés de la mise en place de la mesure ne soient pas des juristes. Il semblerait donc utile de clarifier la procédure et le contenu des APPB, en s'appuyant notamment sur la jurisprudence.

L'élaboration d'APPB ayant un texte plus concis, plus précis et si possible dépourvu d'irrégularités juridiques, évitant la multiplicité et la complexité des réglementations, favoriserait leur compréhension et leur acceptation par les acteurs locaux, et par la suite leur application. L'appui du « juriste » de la DIREN Rhône-alpes peut dans ce contexte apporter une meilleure garantie juridique et permet une mise à jour et une analyse régulière de la jurisprudence en la matière.

Une signalisation homogène et plus présente sur les sites serait également un élément facilitant. Au vu du déroulement de la procédure, il semblerait plus logique que la responsabilité de la réalisation de la signalisation incombe à l'Etat. Au gestionnaire ou aux

collectivités locales de les positionner ensuite aux endroits stratégiques. Pour pallier au problème de signalisation, un projet de charte graphique a été réalisé en 1994 par l'ATEN. Ce projet prévoit des panneaux d'entrée, des bornes et des panneaux d'information, mais ce travail n'a pas encore été concrétisé par le ministère. Il nécessite à minima la mise en place de financements pour assurer une signalisation adaptée des APPB déjà opérationnels. Pour l'entretien, des solutions pourraient être recherchés auprès des gestionnaires ou auprès des collectivités.

Enfin, l'application de la mesure devrait passer également par une information et une communication actives auprès des usagers, collectivités locales.

1.3. Que faire des APPB inutiles ?

Certains APPB, nous l'avons vu, ne présentent plus les fondements initiaux qui ont justifié la mise en place de cette réglementation (habitats et espèces n'étant plus représentés). Se pose alors la question de leur devenir. Il s'agit par exemple de l'APPB 01 (brotteaux de l'Ain) où l'espèce a disparu et le zonage s'avère imparfait (il chevauche l'autoroute). Il existe cependant des milieux d'intérêt à proximité immédiate (zones de Brotteaux) ; la modification de l'arrêté serait alors envisageable. D'autres cas (massif des Voirons - APPB 17, Plateau de Loëx - APPB 64) font état de disparition d'espèces, et certains marais de plaine, protégés en APPB, ne présentent aujourd'hui plus d'intérêt. Ainsi, plusieurs rumeurs de déclassement ont tourné autour du massif des Voirons. Il faut ici prendre en compte les autres intérêts du milieu. Leur absence peut justifier un déclassement. Mais tout l'enjeu est ici de ne pas créer de sources de conflits pour d'autres APPB en montrant qu'un APPB peut être facilement abrogé. Le déclassement d'un APPB, même s'il est justifié dans certains cas, risque de poser de graves problèmes en terme de référence et par la même source de conflit et de jurisprudence.

Enfin, l'APPB 21 (circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels de Savoie) est un cas particulier, puisqu'il a inspiré la loi de 1991. Celle-ci s'applique à présent sur tout le territoire national, l'APPB est alors inutile.

2. LA GESTION DANS LES APPB : POURQUOI ? COMMENT ?

2.1. Gérer les milieux protégés : parfois une nécessité

La gestion des milieux est une préoccupation récente. Il faut attendre l'après guerre, avec les profondes mutations agricoles et le développement accéléré, pour que l'on porte enfin un regard sur le fonctionnement écologique des milieux naturels qui commencent à se dégrader : « le raisonnement écologique fait place au regard sensible ». L'accentuation du contexte de déprise agricole a conduit aux premières actions de gestion des milieux au cours des années 80.

Jusqu'aux années 60-70 seules des mesures de protection strictes étaient mise en œuvre. On pensait alors que la seule interdiction de détruire un milieu pouvait le préserver. Cependant, c'était oublier qu'un milieu évolue sans cesse notamment quand celui-ci est maintenu en équilibre par des activités humaines : par exemple le pâturage est nécessaire à la survie des espèces des pelouses calcaires. Aujourd'hui on considère que la protection d'un habitat passe par l'intégration de tous les acteurs locaux et de leurs usages. Mais la gestion est-elle toujours nécessaire ?

Il est fréquent d'entendre : « d'une manière générale, les milieux doivent être gérés, mais pour gérer, il faut des moyens ». La première partie de la phrase mérite d'être discutée. En effet, rappelons que certains sites n'ont pas besoin d'une gestion : pour des milieux stables, par exemple les tourbières de montagne, engager un travail d'animation et/ou

d'acquisition foncière s'avère onéreux. On constate une grande disparité entre opérateurs, mais parfois la gestion consiste en une non-gestion (Tourbière de Sommand).

La fin de la phrase pré-citée pose la question des moyens nécessaires à la gestion. En comparaison d'une gestion agricole traditionnelle, le gestionnaire peut être parfois perçu comme un « gestionnaire salarié », et la gestion des milieux naturels comme une manière de faire vivre les structures en faisant appel à des financements variés de la part des collectivités (TDENS).

Enfin, face aux interrogations soulevées par les objectifs de gestion, émerge le besoin d'une évaluation de la gestion, par un organisme indépendant, « une sorte de cour des comptes écologique » qui réaliserait le bilan financier des actions, comme celui de la restauration des habitats. Sans parler de véritable « évaluation », le regard extérieur d'un intervenant compétent en matière de connaissances des milieux naturels et de leur dynamique pourrait mettre en évidence les bénéfices d'une gestion quand elle est bien sériée mais aussi faire apparaître pour certains sites non gérés un déficit actuel des usages pour permettre une gestion environnementale des milieux.

2.2. Comment organiser la gestion dans les APPB ?

2.2.1. Préciser la place du gestionnaire

En général, lors de la mise en place d'APPB, il n'y a pas de gestionnaire pressenti dès le départ. Cependant on se rend compte par la suite de la nécessité d'un gestionnaire, dont l'avis devrait alors être demandé en amont de la procédure de création. Cela éviterait certains obstacles à la gestion dans la rédaction du texte des APPB. Par exemple sur de nombreux sites on ne peut pas couper des arbres (ex : Marais des Broues).

La présence d'un gestionnaire permet un suivi plus actif des sites, car bien souvent les comités de pilotage prévus par les textes ne sont pas réunis.

Pour prendre en compte ces besoins de gestion du site, il peut être envisagé au préalable la désignation d'un opérateur qui devra étudier la faisabilité d'une gestion territoriale en s'appuyant sur un conventionnement avec les collectivités. A titre d'exemple, cette procédure est déjà mise en place par les conservatoires. Le problème est de définir qui est légitime pour suivre les APPB... L'arrêté pourrait également fournir une notice de gestion, précisant les enjeux liés aux biotopes protégés.

2.2.2. Préciser le régime d'autorisation, des annexes relatives à la gestion

Les APPB spécifient que les travaux de gestion sont soumis à autorisation du préfet, mais ne précisent pas par qui ils seront réalisés, selon quel cahier des charges. Le régime d'autorisation de travaux par le préfet, mérite donc une réflexion plus poussée.

Cela souligne donc l'importance de compléter l'APPB par des annexes relative à sa gestion.

3. UNE REFLEXION SUR LE ROLE DES APPB

3.1. Leur utilisation comme mesure compensatoire

Les APPB non motivés au départ par des enjeux naturalistes mais de compensation rencontrent moins de blocages et de conflits. En effet, ils sont issus d'un accord préalable

entre aménageurs et services de l'Etat. Mais dans ce cas, la préservation des espèces n'apparaît qu'en objectif secondaire au regard de l'intérêt « politique » de la présentation d'un APPB .. Cette utilisation est donc discutable si elle n'est pas réfléchie en amont. La mesure compensatoire doit donc être utilisée avec précaution, et le plus grand soin doit donc être apporté au choix des sites faisant l'objet de telles mesures. La mesure compensatoire peut être une opportunité pour préserver un espace qui ne l'aurait pas été dans un contexte normal. Pour se faire il pourrait être utile de disposer d'un état des lieux des sites potentiels à préserver du fait de la présence d'habitats et d'espèces patrimoniales qui pourraient être présentés en terme de mesures compensatoires en faisant financer l'étude de faisabilité à l'aménageur, voire la gestion comme cela peut être déjà le cas pour certains aménagements (carrières...).

3.2. L'APPB dans le contexte de la préservation des milieux naturels

Bien souvent différents types de protection s'imbriquent, se chevauchent, se croisent... et dans le domaine de la protection des espèces et de leurs habitats le choix d'outils est large, d'où des hésitations dans le choix de la mesure, et des confusions dans son application.

3.2.1. Les APPB et les réserves naturelles

Les objectifs visés par les réserves naturelles et les APPB sont similaires. Il s'agit de préserver le patrimoine naturel, la faune et la flore sauvage ainsi que leurs habitats. La différence est à rechercher dans la procédure et les moyens mis en œuvre (le contenu). La procédure « réserve naturelle » présente l'inconvénient d'être longue et complexe. La réserve naturelle a un champ d'application qui peut être plus précis que l'APPB : outre la protection des espèces en voie de disparition, on s'intéresse également au territoire en tant que domaine d'études scientifiques, ou à son intérêt fonctionnel, en tant qu'étape migratoire par exemple. La réglementation ne vise pas uniquement les activités susceptibles d'entraîner la dégradation du biotope et du milieu naturel, mais également les actions pouvant nuire au développement de la flore et de la faune. L'Etat confie la gestion à des organismes variés, dont des associations ; à ce titre il participe au fonctionnement de ces structures (ainsi, en Haute-Savoie, ASTERS est gestionnaire de réserves naturelles).

Ces deux derniers points illustrent l'ambiguïté de l'arrêté de biotope. Juridiquement différent de la réserve naturelle, il peut parfois s'y substituer. Ainsi, plusieurs APPB sont issus de l'échec de la procédure de création de réserves naturelles. L'APPB est choisi parce qu'il soulève moins de réticences locales, parce qu'il semble plus facile à mettre en place, moins restrictif que la réserve. Cela explique le fait que les détournements de procédure puissent être nombreux, l'APPB se rapprochant parfois de la réserve naturelle, par son contenu et son étendue. Un tel flou a été entretenu dès le début des années 80 par le ministère de l'Environnement, qui précise dans une note de cadrage à destination des délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement : « Dans tous les cas où une procédure de mise en réserve naturelle d'un site particulier s'avérerait trop lourde, donc inadaptée, vous voudrez bien faire le nécessaire pour que soient pris de tels arrêtés qui permettent d'assurer une protection minimum de la flore et de la faune sauvage et d'être particulièrement adaptés en cas de menaces particulières et ponctuelles »⁷.

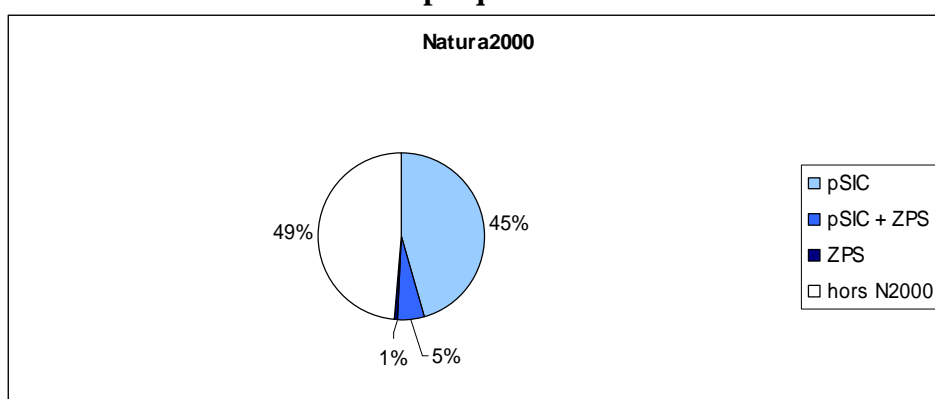
Tout se passe comme si la procédure de référence était la création d'une réserve naturelle, mais face aux obstacles et difficultés rencontrés, on utilise des outils de substitution

⁷ Voir annexe

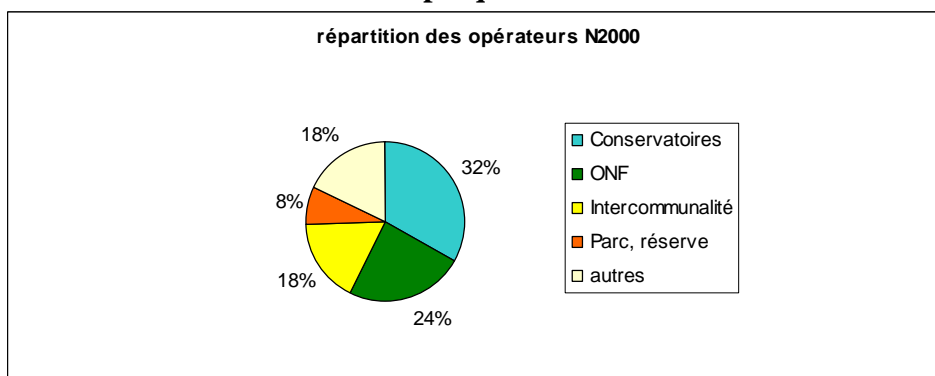
Tableau n° 8 : Nombre d'APPB concernés par Natura2000

	Nb APPB
pSIC	45
pSIC + ZPS	5
ZPS	1
hors N2000	48
total	99

Graphique n°10



Graphique n°11



(APPB, réserve volontaire) plus faciles à mettre en place, mais qui ne disposent ni de la sécurité financière des réserves naturelles, ni de la présence d'un gestionnaire attitré.

3.2.2. La complémentarité Espace Naturel Sensible-APPB et Natura2000-APPB

Il n'existe pas de ligne budgétaire pour les APPB. Ainsi entend-on souvent : « l'Etat ne se donne pas les moyens de sa politique ! ». Si un financement direct de l'entretien des APPB ne rentre pas dans le cadre de la mesure et ne paraît pas envisageable, la superposition de l'APPB avec des procédures de gestion permet d'apporter des solutions locales à un problème de fond.

a. **La complémentarité APPB-Natura2000**

Un contrat Natura2000 permettra par exemple le financement de l'entretien de landes naturelles par débroussaillage, la restauration de mares, de tourbières, de haies abritant des animaux. Les contrats seront passés entre l'Etat (le préfet) et le propriétaire ou le bénéficiaire des parcelles concernées. Pour les agriculteurs, ils prendront la forme de contrats d'agriculture durable ou de mesures agi-environnementales.

On voit ici l'intérêt de ce type de contrat pour l'entretien des milieux naturels, et donc pour les APPB, lorsque aucun gestionnaire n'est affecté à l'entretien du milieu. Ainsi, une cinquantaine d'APPB sont des déjà des sites Natura2000 et bénéficient à ce titre de la présence d'un opérateur qui mettra en œuvre le document d'objectifs (voir ci-contre).

Les sites Natura2000 pourront alors faciliter l'implication locale dans la préservation du milieu. L'intérêt est de prendre en compte un réseau cohérent d'espaces naturels, ce dont ne tiennent pas toujours compte les APPB. En effet, certains APPB peuvent être regroupés dans un même site Natura2000. Le document d'objectifs prendra en compte l'intérêt de la zone dans son ensemble et organisera une gestion plus cohérente que des interventions au cas par cas.

Pour l'instant, les documents d'objectifs ne sont pas encore tous validés ni mis en œuvre. Certains sites exemplaires et démonstratifs ont bénéficié du fonds LIFE nature, comme par exemple l'APPB du sud du Lac du Bourget (APPB22). Sur certains sites, la gestion provient de Natura2000 (exemple du Pays de Gavot dont la préservation et la gestion sont importantes car il s'agit de impluvium des eaux d'Evian). Ces APPB étaient en déclin, ils sont maintenant gérés.

Mais les crédits ne sont pas toujours à la hauteur des ambitions du réseau Natura2000, qui fait souvent l'objet d'un refus politique. De nombreux APPB sont par ailleurs hors du réseau Natura2000.

b. **La complémentarité ENS – APPB : un exemple de politique décentralisée de l'environnement**

Grâce aux espaces naturels sensibles, les départements disposent de plusieurs outils. Tout d'abord un outil financier, la Taxe sur les Espaces Naturels Sensibles, puis d'un outil foncier : la zone de préemption qui permet au département d'être informé de la vente d'un terrain et de se porter acquéreur. Puis un outil juridique : complémentarité avec les outils réglementaires (Espace Boisé Classé, APPB ...). Enfin, un outil de gestion que sont les conventions passées avec les communes, les associations, les propriétaires privés.

La complémentarité entre ENS et APPB a déjà démontré son utilité pour certains sites, notamment en Isère, l'un des départements les plus actifs en France dans ce domaine.

Le législateur définit un espace naturel sensible comme une « zone dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable soit en raison des pressions d'aménagement qu'il subit, soit en raison de son intérêt particulier ». Cette définition s'applique aux espaces supports d'arrêtés de biotope. Un APPB fournit à l'ENS une base réglementaire qui permet de sécuriser le milieu, en réglementant les activités qui s'y exercent, notamment hors de la zone de maîtrise foncière du conseil général. L'APPB serait également un élément facilitant pour la mise en place d'un ENS, mais les interprétations divergent sur ce point. Un ENS apporte à un arrêté de biotope des financements, un gestionnaire, et permet la valorisation du milieu (écologique et pédagogique). En somme, l'ENS donne une certaine lisibilité à l'APPB, même si l'APPB disparaît en quelque sorte sous l'ENS.

3.2.3. Intégration dans les documents de planification

Rappelons ici l'importance d'une mise en cohérence des documents d'urbanisme avec les protections réglementaires des milieux que sont les APPB, au même titre que les réserves naturelles. Il paraît nécessaire, au vu des incidences juridiques, que le Plan Local d'Urbanisme des communes tienne compte de l'APPB, en tant que servitude d'utilité publique, et que ces dispositions soient prises en compte dans leur Plan d'Aménagement et de Développement Durable. De même, l'APPB pourrait être repris dans le zonage des espaces à enjeux naturels des Schémas de Cohérence Territoriale ou des Directives Territoriales d'Aménagement.

Procédures locales, les APPB apparaissent utiles et adaptés dans bon nombre de situations. Cependant, certaines réflexions méritent d'être approfondies, notamment concernant des améliorations pratiques, ainsi que la complémentarité des APPB avec d'autres mesures de protection.

Conclusion

Le bilan des APPB en Rhône-Alpes nous amène tout d'abord à établir un double constat : certains APPB en Rhône-Alpes présentent des prescriptions réglementaires discutables ou mal adaptées, voire s'appuient sur des fondements mal (ou plus) avérés, et il transparaît lors de l'étude de leurs principales caractéristiques une grande disparité de situations départementales, liées à des contextes politiques et socio-économiques divers.

En Rhône-Alpes, les départements de montagne s'intéressent depuis le milieu des années 80 aux zones humides de plaine, zones convoitées soumises à de multiples pressions. A la demande d'associations, ou à l'initiative des services de l'Etat, les préfets ont instauré de nombreux APPB. Situés sur des terrains privés ou communaux, de petite surface, ces milieux sont d'un intérêt écologique reconnu, et sont parfois valorisés.

Cependant, l'utilisation de cet outil suppose de bien connaître les textes qui l'encadrent. Même éclairés par la jurisprudence, ces textes relativement imprécis sont toujours d'une application délicate, et les clauses réglementaires des APPB Rhône-alpins parfois soumises à caution. L'analyse juridique des arrêtés fait apparaître des « défaillances » de type « détournements de procédure, détournements de pouvoir, mesures excessives, ce qui traduit les difficultés liées à l'application de cet outil notamment au niveau de l'interprétation qui peut être faite localement .

Une étude de cas nous a permis de préciser leur fonctionnement. Les milieux concernés par les APPB sont tout d'abord soumis à des pressions diverses et d'intensité variable. Pour ces milieux déjà dégradés, surfréquentation et menaces liées à des projets d'infrastructures, sont autant d'arguments en faveur de l'urgence d'une protection. S'y ajoutent la présence d'espèces protégées, mais également des motivations dépassant parfois l'intérêt scientifique. Actuellement, plusieurs APPB sont issus de mesures compensatoires à divers aménagements et infrastructures ; leur motivation est en premier politique et l'intérêt de préservation du site n'apparaît que secondairement. Si les mesures qui s'avéraient discutables d'un point de vue juridique se trouvent parfois justifiées par les impératifs de préservation du milieu et des espèces, les APPB rencontrent d'autres limites à leur utilisation. Parfois confondus avec d'autres mesures de protection telles que les sites classés et les réserves naturelles, les APPB se caractérisent surtout par un manque de concertation et d'information au niveau local, source d'infractions et de conflits, voire même de contentieux. S'ajoute à cela une signalisation déficiente, qui rend l'application des APPB problématique. Aussi un prolongement de cette étude pourrait s'attacher à préciser la dimension locale des APPB, leur perception par les usagers et collectivités locales, afin de ne pas se limiter à leur utilisation par les services de l'Etat.

Cependant, plusieurs pistes de réflexion méritent d'être et déjà d'être approfondies. Il s'agit tout d'abord d'améliorations concernant la mise en place concrète : sécurité juridique, information et concertation, signalisation, permettant de rendre la mesure plus simple et compréhensible. Une coordination régionale sous l'égide de la DIREN avec la participation de la mission juridique devrait se mettre en place pour faire partager une doctrine commune sur ce thème mais également fiabiliser d'un point de vue juridique l'outil réglementaire en préconisant également des mesures adaptées au milieux et aux enjeux et facilement applicables. Une réflexion doit également être engagée quant à la gestion de certains types de milieux, afin de partager l'expérience acquise sur certains APPB, pour définir plus précisément la place et les modalités de gestion sur les arrêtés de biotope où cela s'avère nécessaire.

Enfin, les APPB doivent voir leur rôle précisé, et rendu complémentaire avec d'autres mesures de protection.

La mise en place des APPB et plus généralement de toute procédure réglementaire, suscite des interrogations préalables tant au niveau régional que départemental. En effet, les niveaux de compétence et de cohérence pour la protection des milieux naturels sont parfois mal définis. Aussi il apparaît important de définir une stratégie pour les milieux naturels à un niveau qui dépasse le cadre local, notamment en définissant en amont un cadre pour les enjeux, les objectifs, les moyens à mettre en œuvre, en relation avec les outils disponibles et leur amélioration éventuelle.

Bibliographie

ATEN, Kiosque Natura2000, Base Corine biotope, 11/06/01. Disponible sur http://natura2000.espaces-naturels.fr/index_page.asp?dossier=biotope&fichier=base

BAZILLE S. , Etat des lieux des arrêtés préfectoraux de protection de biotope de Savoie, mise en avant de leurs limites et des conflits d'usage : Travail d'étude et de recherche, Université de Savoie, juin 2002, 170p.

BORDON A., Les arrêtés de protection de biotope en Savoie : Typologie et propositions de gestion, ESITPA, septembre 1997, 46p + annexes.

COPERCI (Comité Permanent de Coordination des Inspections), Pour une bonne pratique de l'évaluation. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2001. 38p. Disponible sur : <http://www.educagri.fr/infoprati/evaliea/sommaire.htm>

CREN, Le réseau d'espaces naturels remarquables de Rhône-Alpes, gérés par les conservatoires, CREN, 1999, xxp.

CSE (Conseil Scientifique de l'Evaluation), Petit guide de l'évaluation des politiques publiques. Paris, La Documentation Française, 1996. Disponible sur : http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/interministere/doc/petit_guide_cse.pdf

DEHONDT F., Rapport de stage : création d'un fichier informatisé sur les arrêtés de biotope de France métropolitaine, Muséum National d'Histoire Naturelle – secrétariat de la faune et de la flore, 1993. 28p + annexes.

DUPERRON G. , La pratique des arrêtés de biotope en France, DIREN Rhône-Alpes, 1993. 42 p + annexes.

LEROND M. et coll., L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes : Objectifs méthodologiques et cas pratiques. TEC & DOC, 2003. 311p.

LEVY-BRUHL V. et COQUILLART H. , La gestion et la protection de l'espace en 36 fiches juridiques, MATE, 1998, 45p.

MAIZERET C. et OLIVIER L. , Les objectifs de gestion des espaces protégés : éléments pour la définition des objectifs, ATEN, 1996, 88p.

MEDD/GIP ATEN, Réalisation des outils de l'évaluation-bilan des sites d'intérêt communautaire dans le réseau Natura 2000 : Guide méthodologique pour l'évaluation – Version provisoire. EDATER, 2003. 77p.

ROLAND J., Charte signalétique des arrêtés préfectoraux de protection de biotope : document provisoire, ATEN, 1994, 32p.

Bibliographie

UNTERMAIER J., Les arrêtés préfectoraux de conservation des biotopes, Ministère de l'Environnement, Société Française pour le droit de l'environnement Rhône-Alpes, 1984. 201p.

OECD, OECD environmental indicators : development, measurement and use (Reference paper). OECD, 2003. 36p. Disponible sur <http://www.oecd.org/env>

Glossaire

avifaune : partie de la faune d'un lieu constituée par les oiseaux.

bas-marais (= tourbière basse, marais bas, fen) : marais détrempé jusqu'à sa surface par affleurement de la nappe phréatique, d'origine diverse, méso – ou oligotrophe.

biotope : ensemble des facteurs physico-chimiques caractérisant un écosystème ou une station.

biocénose : groupement d'êtres vivants (plantes, animaux) vivant dans des conditions de milieu déterminées et unis par des liens d'interdépendance.

biogéographique (région) : entité naturelle dont les limites reposent sur des critères de climat, de répartition de la végétation et des espèces animales : la France est subdivisée en quatre grandes régions biogéographiques : Atlantique, Continentale, Alpine et Méditerranéenne.

climax : stade d'équilibre d'un écosystème (station, facteurs physiques, êtres vivants), relativement stable (du moins à l'échelle humaine), conditionné par les seuls facteurs climatiques et/ou édaphiques.

corridor écologique :

cortège floristique : ensemble d'espèces végétales de même origine géographique.

cynégétique : qui se rapporte à la chasse.

déchet : « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériaux produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon » (article 1^{er} de la loi du 15 juillet 1975 modifiée).

drainage : processus d'évacuation de l'eau présente en excès dans un sol ; peut être naturel (on parle alors de drainage interne) ou facilité par des travaux divers (fossés, drains...).

écobuage : technique de brûlis contrôlé de la végétation pour ouvrir le milieu et permettre une augmentation de la minéralisation et donc de la fertilité de surface.

écomplexe : ensemble d'écosystèmes interdépendants modelés par une histoire écologique et humaine commune.

hygrophile : se dit d'une espèce ayant besoin ou tolérant de fortes quantités d'eau tout au long de son développement (ex. Reine des prés).

impluvium : bassin collecteur naturel qui récupère les eaux de pluie et de ruissellement.

Natura 2000 : les zones Natura 2000, ou zones spéciales de conservation, sont une application de la directive CEE du Conseil 92/43/ CEE du 21 mai 1992. Elles sont mises en place sur des zones présentant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I de la Directive et leur objectif est de conserver en tant que tels des habitats d'espèces de faune ou de flore d'intérêt communautaire.

phytosociologie : étude des tendances naturelles que manifestent des individus d'espèces différentes à cohabiter dans une communauté végétale ou au contraire à s'en exclure.

produits phytosanitaires : produits utilisés pour le soin des plantes et leur protection contre les ennemis naturels.

relictuel : qualifie une espèce ou un habitat antérieurement plus répandu, ayant persisté grâce à l'existence très localisée de conditions stationnelles (notamment climatiques) favorables.

rémanents : résidus laissés sur place après l'exécution d'une coupe ou d'une opération d'amélioration.

réserves naturelles : territoires classés lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, de gisements de minéraux et de fouilles et, en général, du milieu naturel, présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader.

Glossaire

réserves naturelles volontaires : propriétés privées présentant un intérêt particulier sur le plan scientifique et écologique quant aux espèces de la faune et de la flore sauvage, agréées par arrêté préfectoral.

station, stationnel : étendue de terrain, de superficie variable, homogène dans ses conditions physiques et biologiques (mésoclimat, topographie, composition floristique et structure de la végétation spontanée).

tourbière : zone humide caractérisée par une flore typique (type sphaignes ou pleurocorpes) se formant à partir du rivage d'un plan d'eau ou d'un marais.

ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique floristique et faunistique. Les ZNIEFF, initiées en 1982, ont pour objet l'identification, la localisation et la description des sites d'intérêt patrimonial pour les espèces vivantes et les habitats. Les ZNIEFF de type I correspondent à des sites précis d'intérêt biologique remarquable, et les ZNIEFF de type II à de grands ensembles naturels riches.

ZICO : zone importante pour la conservation des oiseaux. Les ZICO ont pour objet la protection, la gestion et la régulation des oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres, en particulier des espèces migratrices ; elle trouve son origine dans la directive européenne « oiseaux » du 2 avril 1979.

zone humide : cette appellation recouvre une grande diversité de milieux, que l'on scinde en zones humides littorales (estuaires, marais et lagunes côtiers) et intérieures (zones humides ou plaines humides liées aux cours d'eau, marais agricoles aménagés, bordures de lacs, étangs). Des terrains agricoles tels que les rizières ou les marais salants, des prairies humides, des mares temporaires sont considérés comme zones humides.

Sigles et abréviations

APPB	Arrêté préfectoral de protection de biotope
ASTERS	Agir pour la sauvegarde des territoires et des espèces remarquables ou sensibles
AVENIR	Agence pour la valorisation des espaces naturels isérois remarquables
CAD	Contrat d'agriculture durable
CDS	Commission départementale des sites
CNR	Compagnie nationale du Rhône
CPNS	Conservatoire du patrimoine naturel de la Savoie
CREN	Conservatoire Rhône-Alpes des espaces naturels
CSP	Conseil supérieur de la pêche
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EBC	Espace boisé classé
ENS	Espace naturel sensible
FRAPNA	Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature
IFEN	Institut français de l'environnement
MAE	Mesure agri-environnementale
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
OLAE	Opération locale agri-environnementale
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONF	Office national des forêts
PADD	Plan d'aménagement et de développement durable
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
SCOT	Schéma de cohérence territorial
SDVP	Schéma départemental de vocation piscicole
TA	Tribunal administratif
ZICO	Zones importantes pour la conservation des oiseaux
ZNIEFF	Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique

Table des figures

Tableaux

1	Les espaces protégés
2	Base de données
3	Synthèse des descripteurs
4	Grille d'analyse juridique
5	Sources d'irrégularités
6	APPB et ZNIEFF
7	APPB et parcs
8	Nombre d'APPB concernés par Natura2000

Graphiques

1	Répartition des APPB en France
2	Nombre d'APPB par département
3	Progression historique des APPB
4	Répartition des surfaces par département
5	Répartition des APPB par type de surface
6	APPB par type de milieu
7	Statut foncier
8	Part des APPB gérés
9	Répartition des gestionnaires
10	Natura2000
11	Répartition des opérateurs Natura2000

Schémas

1	Synthèse des types d'information recherchées et de leurs relations
---	--

Cartes

1	La région Rhône-Alpes
2	Répartition des espèces menacées

ANNEXES

Table des annexes

Annexe 1 : Arrêtés de biotope – textes applicables

Annexe 2 : Décisions de justice étudiées

Annexe 3 : Nomenclature CORINE Biotope

Annexe 4 : Liste des APPb en Rhône-Alpes

Annexe 4 bis : Localisation géographique des APPB par département

Annexe 5 : Comparaison des protections réglementaires

Annexe 6 : Thèmes d'entretien

Annexe 7 : Analyse juridique complète

Annexe 1

ARRETES DE BIOTOPES – TEXTES APPLICABLES

LEGISLATION ET REGLEMENTATION GENERALES

CODE DE L'ENVIRONNEMENT (Partie Législative)

Section 1 : Préservation du patrimoine biologique

Article L411-1

I-Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient la conservation d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées, sont interdits :

1° La destruction ou l'enlèvement des oeufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;

2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ;

3° La destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales ;

4° La destruction des sites contenant des fossiles permettant d'étudier l'histoire du monde vivant ainsi que les premières activités humaines et la destruction ou l'enlèvement des fossiles présents sur ces sites.

II. - Les interdictions de détention édictées en application du 1° ou du 2° du I ne portent pas sur les spécimens détenus régulièrement lors de l'entrée en vigueur de l'interdiction relative à l'espèce à laquelle ils appartiennent.

Article L411-2

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées :

1° La liste limitative des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi protégées,

2° La durée des interdictions permanentes ou temporaires prises en vue de permettre la reconstitution des populations naturelles en cause ou de leurs habitats ainsi que la protection des espèces animales pendant les périodes ou les circonstances où elles sont particulièrement vulnérables ;

3° La partie du territoire national, y compris le domaine public maritime et les eaux territoriales, sur laquelle elles s'appliquent ;

4° La délivrance d'autorisation de capture d'animaux ou de prélèvement d'espèces à des fins scientifiques ;

5° La réglementation de la recherche, de la poursuite et de l'approche, en vue de la prise de vues ou de son, et notamment de la chasse photographique des animaux de toutes espèces et les zones dans lesquelles s'applique cette réglementation, ainsi que des espèces protégées en dehors de ces zones ;

6° Les règles que doivent respecter les établissements autorisés à détenir ou élever hors du milieu naturel des spécimens d'espèces mentionnés au 1° ou au 2° du I de l'article L. 411-1 à des fins de conservation et de reproduction de ces espèces ;

7° La liste des sites protégés mentionnés au 4° du I de l'article L. 411-1, les mesures conservatoires propres à éviter leur dégradation et la délivrance des autorisations exceptionnelles d'enlèvement des fossiles à des fins scientifiques ou d'enseignement.

Annexe 1

CODE DE L'ENVIRONNEMENT (Partie Réglementaire - Décrets en Conseil d'Etat)

Section 1 : Mesures de protection

Article R211-1

La liste prévue à l'article L. 211-2 (1°) des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées qui font l'objet des interdictions définies à l'article L. 211-1 est établie par arrêtés conjoints du ministre chargé de la protection de la nature et, soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes.

CODE DE L'ENVIRONNEMENT (Partie Réglementaire - Décrets en Conseil d'Etat)

Section 3 : Protection des biotopes

Article R211-12

Afin de prévenir la disparition d'espèces figurant sur la liste prévue à l'article R. 211-1, le préfet peut fixer, par arrêté, les mesures tendant à favoriser, sur tout ou partie du territoire d'un département à l'exclusion du domaine public maritime où les mesures relèvent du ministre chargé des pêches maritimes, la conservation des biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces.

Article R211-13

Les arrêtés préfectoraux mentionnés à l'article R. 211-12 sont pris après avis de la commission départementale des sites siégeant en formation de protection de la nature ainsi que de la chambre départementale d'agriculture. Lorsque de tels biotopes sont situés sur des terrains soumis au régime forestier, l'avis du directeur régional de l'Office national des forêts est requis.

Ces arrêtés sont, à la diligence du préfet :

- 1° Affichés dans chacune des communes concernées ;
- 2° Publiés au recueil des actes administratifs ;
- 3° Publiés dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département.

Article R211-14

Le préfet peut interdire, dans les mêmes conditions, les actions pouvant porter atteinte d'une manière indistincte à l'équilibre biologique des milieux et notamment l'écobuage, le brûlage des chaumes, le brûlage ou le broyage des végétaux sur pied, la destruction des talus et des haies, l'épandage de produits antiparasitaires.

Annexe 1

REPRESSION PENALE :

Article R215-1

Seront punis des peines prévues pour les contraventions de la 4e classe ceux qui auront contrevenu aux dispositions des arrêtés préfectoraux pris en application des articles R. 211-12 et R. 211-14.

Article L415-3

(Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 art. 3 Journal Officiel du 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002)

(Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 art. 31 III 13° Journal Officiel du 3 juillet 2003)

Est puni de six mois d'emprisonnement et de 9 000 euros d'amende :

1° Le fait, en violation des interdictions prévues par les dispositions de l'article L. 411-1 et par les règlements pris en application de l'article L. 411-2 :

a) De porter atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques, à l'exception des perturbations intentionnelles ;

b) De porter atteinte à la conservation d'espèces végétales non cultivées ;

c) De détruire des sites contenant des fossiles permettant d'étudier l'histoire du monde vivant ainsi que les premières activités humaines, de détruire ou d'enlever des fossiles présents sur ces sites ;

2° Le fait d'introduire volontairement dans le milieu naturel un spécimen d'une espèce animale ou végétale en violation des dispositions de l'article L. 411-3 ou des règlements pris pour son application ;

3° Le fait de produire, détenir, céder, utiliser, transporter, introduire, importer, exporter ou réexporter tout ou partie d'animaux ou de végétaux en violation des dispositions de l'article L. 412-1 ou des règlements pris pour son application ;

4° Le fait d'être responsable soit d'un établissement d'élevage, de vente, de location ou de transit d'animaux d'espèces non domestiques, soit d'un établissement destiné à la présentation au public de spécimens vivants de la faune, sans être titulaire du certificat de capacité prévu à l'article L. 413-2 ;

5° Le fait d'ouvrir un tel établissement sans l'autorisation prévue à l'article L. 413-3.

Annexe 2

Décision de justice	APPB concerné
CAA Douai, 28 octobre 2003, Commune d'Helfaut, n°03DA00447.	
CAA Paris, 10 avril 2003, SCI Morillon-Corvol et Cie, n°01PA01604.	
TA Grenoble, 9 avril 2003, Association des montagnards de la Vanoise, n°002702.	APPB 90
Conseil d'Etat, 22 janvier 2003, Commune de Val d'Isère, n°230160.	APPB 90
CAA Bordeaux, 22 novembre 2001, MATE, n°99BX01476.	
CAA Bordeaux, 15 mars 2001, SCI du Grand cul de sac, n°97BX32206.	
CAA Lyon, 27 février 2001, Association des propriétaires riverains du Lac d'Annecy, n°95LY01227.	APPB 32
CAA Nancy, 28 janvier 1999, Tétu, n°95NC00371.	
CE, 15 janvier 1999, Société OMYA, n°181652.	
CAA Bordeaux, 19 novembre 1998, MATE, n°98BX01318.	
Conseil d'Etat, 21 janvier 1998, Sinéty, n°114587.	
TA Versailles, 14 octobre 1997, n°929364.	
CAA Bordeaux, Plén., 19 juin 1997, Comité de défense de Vingrau, n°95BX01785.	
TA Lyon, 27 septembre 1995, Deharte, n°9500621.	APPB 68
Conseil d'Etat, 26 mai 1995, Fédération d'intervention éco-pastorale, n°118119.	
Conseil d'Etat, 26 mai 1995, Comité intervalléen pour la sauvegarde de l'ours, n°120905.	
TA Versailles, 5 juillet 1994, SCI du Planet c/ Préfet des Yvelines, n°90-4238.	
TA Strasbourg, 21 décembre 1992, AFRPN c/ Ville de Wissembourg, n°911274.	
TA Grenoble, 19 novembre 1992, Dussud et autres, n°89541.	APPB 15
Conseil d'Etat, 17 mai 1991, Association SOS environnement Var, n°108903.	
TA Lyon, 12 octobre 1989, Comité de défense contre la zone protégée, n°85-34015.	APPB 12
TA Strasbourg, 11 avril 1989, Commune de Meistratzheim c/ Préfet du Bas-Rhin, n°86-1177.	
Conseil d'Etat, 19 octobre 1988, Fédération nationale SOS environnement, n°84432.	
TA Poitiers, 26 novembre 1986, A.S.N.A.T.E.	
TA Poitiers, 25 octobre 1985, Association Ecole 79.	
TA Bordeaux, 18 novembre 1982, SCP Vermeney c/ Ministère de l'environnement, n°961/81.	
TA Bordeaux, 26 mars 1981, Audinière et autres, n°478/80.	

Annexe 2

TA Grenoble, 9 avril 2003, Association des montagnards de la Vanoise, n°002702.

Décision attaquée : arrêté du préfet de la Savoie du 12 mai 2000 prescrivant la création d'un site de protection et de préservation des biotopes constitués par la crête des Lessières et l'Iseran, sur le territoire des communes de Val d'Isère et de Bonneval sur Arc.

Enseignements de l'arrêt :

Plusieurs points intéressants sont à retenir :

- Ø A défaut de disposition légale ou réglementaire faisant obligation à l'autorité administrative d'utiliser des plans à plus grande échelle, les plans annexés à l'arrêté, dressés au 1/25 000 et au 1/10 000 accompagnés d'un état parcellaire sont à la fois suffisamment précis et dépourvus d'irrégularité.
- Ø L'APPB fait l'objet de mesures de publicité satisfaisante dès lors qu'il mentionne l'obligation d'affichage dans les deux communes concernées et prescrit la diffusion d'un communiqué dans deux journaux diffusés dans tout le département.
- Ø La présence, sur les terrains compris dans le périmètre délimité par l'APPB, de plusieurs espèces protégées tant au niveau national que régional permet au préfet d'édicter légalement un tel arrêté.
- Ø Répond à la condition de faible exploitation par l'homme le terrain objet pour l'essentiel d'élevage extensif et de passage limité de pistes de ski.
- Ø Confirmation du raisonnement appliqué par le juge : l'espace incriminé doit être écologiquement remarquable (de plus, des données scientifiques sont prises en compte par le TA, ici celles fournies par le Parc national, ce qui renforce la pertinence de l'APPB) et, parallèlement, l'espace doit être menacé (faiblesse du nombre des populations protégées, très petit nombre de station sur de faibles superficies, très grande vulnérabilité aux phénomènes aléatoires). En l'espèce, compte tenu de ces éléments, le juge conclut à la nécessité d'édicter un APPB (« *que des mesures locales s'imposaient pour veiller à la conservation de ce biotope* »).
- Ø La détermination du périmètre de l'APPB est soumise au contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation.
- Ø Selon le Tribunal administratif, la soumission de divers travaux de nature à affecter le sol, le sous-sol ou la couverture végétale et l'interdiction d'arrachage et de la cueillette des végétaux à autorisation sont au nombre des mesures que peut prescrire un APPB (attention, dans les conditions que prévoyait l'arrêté. nous ne disposons pas du texte).

La légalité des **mesures prescrites par un APPB** est bien conditionnée par le **caractère proportionné** de ces dernières. En l'espèce, le juge considère que « *les mesures de protection de l'arrêté attaqué ne sont pas disproportionnées au regard des objectifs de protection de la flore locale* » :

-« *La circonstance que le préfet n'ait pas limité dans le temps les mesures édictées ne permet pas, à elle seule, de regarder sa décision comme revêtant un caractère général et absolu de nature à affecter sa légalité* ». En effet, « *le temps nécessaire au rétablissement de l'équilibre dudit milieu ne peut, eu égard à ses caractéristiques, être prédéterminé* ».

-par ailleurs, les requérants ne sauraient utilement invoquer les inconvénients concernant la gestion du domaine skiable et des infrastructures que présenteraient pour eux ce classement.

Annexe 2

-si l'APPB énonce une interdiction d'affouillement, le moyen tiré de ce que cette prescription serait absolue n'est pas fondé dès lors « *qu'une exception à cette interdiction est prévue afin de permettre l'utilisation des équipements existants, leur aménagement ou leur renouvellement et l'aménagement du domaine skiable* ».

-« *il ressort des pièces du dossier que les interdictions énumérées par l'APPB de re-végétalisation ou de ré-engazonnement, de drainage ou d'assainissement des zones humides [sur certains secteurs], d'affouillement et de minage de roches [sur un autre secteur], d'arrachage et de cueillette de végétaux, de création de nouveaux sentiers de randonnée, d'équipement de sites d'escalade ou de via ferrata, de campement et de bivouac, sont de nature à assurer la protection du biotope ; que de telles mesures ne revêtent pas un caractère excessif dans leurs effets par rapport au but poursuivi* ».

-la FRAPNA soutient que l'APPB ménage la possibilité de travaux soumis à autorisation pour certains équipements. Mais « *il ressort des pièces du dossier que l'APPB soumet toute demande d'autorisation de travaux à un procédure préalable d'étude d'impact et de consultation de la commission des sites, perspectives et paysages réunie en formation protection de la nature* ». Dès lors, « *il ne saurait être soutenu que de telles mesures seraient contraires à l'objectif de préservation des biotopes et entachées d'illégalité* ».

-Enfin, les dispositions législatives ou réglementaires qui fixent les modalités de protection des biotopes des espèces animales et végétales sont indépendantes de celles qui régissent le pouvoir de police du maire. Dès lors, le détournement de procédure allégué n'est point établi.

Conseil d'Etat, 22 janvier 2003, Commune de Val d'Isère, n°230160.

Décision attaquée : décret du 6 décembre 2000 portant création de la réserve naturelle de Bailletaz.

Enseignements de l'arrêt :

Cet arrêt ne traite qu'incidemment de la question des arrêtés de biotope. Il renseigne surtout sur la nature du contrôle opéré par le juge sur la nécessité de compléter un APPB par la création d'une réserve naturelle.

« *Considérant que si l'ASSOCIATION DES MONTAGNARDS DE LA VANOISE soutient que la protection de la flore était suffisamment assurée par l'arrêté du préfet de Savoie du 12 mai 2000 de protection du biotope sur les sites floristiques les plus remarquables de la réserve de l'Iseran et qu'il n'y avait donc pas lieu de créer la réserve de la Bailletaz, il ressort des pièces du dossier que cette réserve naturelle permettra de protéger une zone de montagne de grand intérêt biologique, fréquentée par de nombreuses espèces dont certaines sont menacées ; que toutes les instances, collectivités et administrations consultées ont d'ailleurs émis un avis favorable à sa création ; que, dans ces conditions, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que la décision de créer la réserve de la Bailletaz serait entachée d'erreur d'appréciation* ».

Le juge opère sur la question de l'opportunité de compléter un APPB par la création d'une réserve naturelle un contrôle minimum restreint à l'erreur manifeste d'appréciation.

CAA Lyon, 27 février 2001, Association des propriétaires riverains du Lac d'Annecy, n°95LY01227.

Annexe 2

Décision attaquée : arrêté du Préfet de Haute Savoie déclarant d'utilité publique l'acquisition de terrains et les travaux nécessaires à la protection et à la restructuration des espaces naturels et de loisirs du littoral du Lac d'Annecy, et arrêtés déclarant cessibles plusieurs parcelles.

Enseignements de l'arrêt :

L'arrêt rappelle la différence entre les décisions attaquées et un arrêté de protection de biotope :

« que les requérants soutiennent que l'opération déclarée d'utilité publique par l'arrêté litigieux pouvait être réalisée dans des conditions équivalentes par la simple application de la réglementation prise au titre des arrêtés "de biotope" ; que cependant l'arrêté litigieux, qui ne porte pas sur les mesures à prendre sur le domaine public, vise principalement à la réalisation d'aménagements complémentaires de ceux prévus par l'arrêté "de biotope" de la même date, n'a pas le même objet et reste nécessaire pour poursuivre des opérations d'organisation des activités touristiques sur les berges du lac qui n'entrent pas dans le champ de la protection du biotope ; que si l'arrêt litigieux vise secondairement à l'expropriation de certains espaces naturels qui ne sont pas inclus dans le domaine public, en vue de les laisser en l'état, ce qui aurait pu relever d'un arrêté de biotope, sans transfert de propriété, il ressort des pièces du dossier que ces espaces, de faible surface, bordent des parcs et des chemins de promenade dont ils constituent des accessoires, et prennent de ce fait le caractère d'espaces publics de loisir, ce qui justifie légalement leur expropriation ; qu'il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer sur l'opportunité de recourir à la procédure d'expropriation pour réaliser les opérations d'aménagement projetées ».

Par ailleurs, en l'espèce, *« l'arrêté de déclaration d'utilité publique litigieux ne se fonde pas sur un arrêté de biotope »*. Par suite, *« une éventuelle illégalité d'un arrêté de biotope, dont les requérants soutiennent qu'il serait entaché de détournement de pouvoir, serait sans effet sur la légalité de l'arrêté litigieux »*.

TA Lyon, 27 septembre 1995, Deharte, n°9500621.

Des études démontrent que plusieurs des zones de marais du pays de Gex qui présentaient des biotopes de grand intérêt biologique, ont disparu ou sont appelées à disparaître en raison des campagnes d'assèchement et de drainage qui ont accompagné l'urbanisation de secteurs proches et des changements profonds intervenus dans les techniques agricoles.

Le préfet n'a donc pas, en décidant de prendre un arrêté de protection des espèces végétales et animales mentionnées dans les listes établies en vertu des articles L.211-2 et R.211-1 du code rural, et situées dans le marais des Bidonnes, qui demeure l'un des derniers biotopes de cette nature dans le pays de Gex, commis d'erreur manifeste d'appréciation, alors même que les espèces concernées sont encore abondantes à cet endroit. L'arrêté de protection du biotope décidant d'appliquer à la zone du marais des Bidonnes les mesures d'interdiction de certaines activités agricoles visées à l'article R.211-14 du code rural, et de généraliser le régime d'autorisation préalable pour l'ensemble des défrichements et coupes d'arbres entrepris dans ce secteur, n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Enseignements de l'arrêt :

Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur l'appréciation à laquelle se livre le préfet pour édicter par un "arrêté de biotope" les mesures de protection d'espèces végétales et animales, ainsi que sur le choix de ces mesures.

Nota : décision plutôt isolée sur la nature de ce contrôle (sur le choix des mesures, plutôt contrôle entier).

Sont proportionnées, en l'espèce, l'interdiction de certaines activités et la généralisation d'un régime

Annexe 2

d'autorisation de certaines pratiques agricoles.

TA Grenoble, 19 novembre 1992, Dussud et autres, n°89541.

Décision attaquée : APPB du préfet de Haute Savoie portant création et délimitation d'un site de protection de biotopes (commune de Margencel).

Enseignements de l'arrêt :

L'article R211-14 fixe celles des activités pouvant être interdites par le préfet. L'arrêt précise que si cet article prévoit l'interdiction de l'écobuage, du brûlage des chaumes, du brûlage ou du nettoyage des végétaux sur pied, de la destruction des talus et des haies, ou l'épandage de produits anti-parasitaires, ces activités ne constituent pas une liste limitative.

Dans le cadre d'un APPB, le préfet a pu légalement interdire l'accès du site protégé aux véhicules à moteurs, au campement et au bivouac, et cela sans qu'il ait été nécessaire de recourir à la procédure prévue pour la création des réserves naturelles. Et compte tenu de la fragilité de la zone concernée, ces activités comportant un risque de destruction des espèces végétales et de dérangement des espèces animales, de telles mesures ne portent pas une atteinte excessive aux libertés individuelles et au droit de propriété eu égard au but de préservation poursuivi.

Toutefois, de telles interdictions ne sont légales que dans la mesure où elles sont nécessaires à la poursuite des objectifs visés par la législation et la réglementation. Tel n'est pas le cas d'une interdiction générale figurant dans le texte de l'APPB, quand bien même elle est assortie d'une dérogation.

Par ailleurs, le TA estime que le préfet ne pouvait légalement soumettre à autorisation préalable certains travaux.

TA Lyon, 12 octobre 1989, Comité de défense contre la zone protégée, n°85-34015.

Décision attaquée : deux APPB du Préfet du Rhône portant création de la zone de protection des biotopes de la Croix rosier et de la Croix de Saburin.

Enseignements de l'arrêt :

Il n'y en a qu'un. Aucun texte régissant les APPB, pas plus qu'aucune autre disposition de nature législative ou réglementaire ne prescrit l'intervention d'une enquête publique, la publication du projet en mairie ou l'information préalable des propriétaires.

Des moyens de légalité interne ont bien été soulevés par le requérant, mais hors délais (jurisprudence dite Intercopie).

Annexe 3

Nomenclature CORINE biotopes

2. Milieux aquatiques non marins

22. Eaux douces stagnantes

Lacs, étangs et mares d'origine naturelle contenant de l'eau douce. Pièces d'eau douce artificielles, incluant réservoirs et canaux.

24. Eaux courantes

Toutes les rivières et tous les cours d'eau.

3. Landes, fruticées et prairies

31. Landes et fruticées

Etendues couvertes de végétaux ligneux bas tempérés ; Landes atlantiques et alpines, fourrés subapins et communautés de hautes herbes ; recolonisation forestière décidue, haies, résineux nains.

34. Steppes et prairies calcaires sèches

Prairies sèches thermophiles des plaines, collines et zones montagnardes, sur des sols principalement calcaires, des sables, des surfaces de rochers décomposés ; steppes ; formations thermophiles des lisières forestières.

35. Prairies siliceuses sèches

Types prairiaux atlantiques et sub-atlantiques des sols fortement acides et pauvres ; prairies des sables décalcifiés ; prairies méditerranéennes siliceuses.

36. Pelouses alpines et subalpines

Pelouses des étages alpins et subalpins des Alpes, des Pyrénées, du Jura, du Massif Central, avec des avant-postes très fragmentaires dans la grande région hercynienne de l'Europe moyenne ; pelouses de l'étage oro-méditerranéen de Corse,...

37. Prairies humides et mégaphorbiaies

Prairies humides non anthropiques ou faiblement utilisées ; mégaphorbiaies

38. Prairies mésophiles

Pâturages et prairies fauchées mésophiles des plaines et des montagnes.

5. Tourbières et marais

51. Tourbières hautes

Communautés très oligotrophes, strictement acidiphiles, composées surtout de Sphaignes édifiant des tourbières et dont l'eau et les nutriments sont d'origine uniquement pluviale (ombrotrophes). Elles se forment seulement sous des climats froids à précipitations élevées et sont caractéristiques des plaines et des collines du nord-ouest et du nord de l'Europe et des massifs hercyniens voisins, du Jura et des Alpes. Leur indépendance vis-à-vis de l'eau du sol est le résultat de leur croissance en hauteur ou du changement du régime des eaux. Les tourbières abritent, outre différentes espèces de Sphaignes, dont l'abondance et la dominance en font la composante principale de ces formations, un nombre restreint de plantes acidiphiles telles que *Eriophorum vaginatum*, *Trichophorum cespitosum*, *Carex pauciflora*, *Vaccinium oxycoccos*, *Andromeda polifolia*, *Drosera rotundifolia* et des Lichens. Les espèces animales ne sont pas nombreuses en raison de la haute spécialisation que requiert l'adaptation aux tourbières. Parmi les invertébrés typique figurent les Libellules (Odonates : *Leucorrhinia dubia*, *Aeshna subartica*, *A. caerulea*, *A. juncea*, *Somatochora arctica*, *S. alpestris*), des Lépidoptères (*Colias palaeno*, *Boloria aquilonaris*, *Coenonympha tullia*, *Vacciniina optilete*, *Hyphenodes turfosalis*, *Eugraphe subrosea*), des Demoiselles, des Fourmis (*Formica exsecta*), des Punaises et des Araignées (*Pardosa shagnicola*, *Glyphesis cottonae*). La plupart de ces espèces qui vivent dans les tourbières sont rares et leurs populations sont fragmentées en éléments isolés relictuels ; plusieurs sont menacées. Les communautés intactes ou à peu près intactes sont devenues exceptionnelles.

52. Tourbières de couverture

Communautés semblables à celles des tourbières bombées, développées sur des substrats plats ou faiblement inclinés avec un mauvais drainage de surface, sous des climats océaniques (avec de fortes précipitations), caractéristiques des îles britanniques septentrionales et occidentales. En dépit d'un certain écoulement latéral, les tourbières de couverture sont généralement ombrotrophes. Elles couvrent souvent des surfaces étendues, dont les accidents topographiques et supportent des communautés distinctes. Les Sphaignes (*S. papillosum*, *S. tenellum*, *S. compactum*, *S. magellanicum*) jouent un rôle important dans tous les cas, accompagnées de *Narthecium ossifragum*, *Molinia caespitosa*, *Trichophorum cespitosum*, *Schoenus nigricans*, *Eriophorum angustifolium*, *E. vaginatum*. Des formes de haute et basse altitude et de

Annexe 3

nombreuses variantes peuvent être distinguées. Les tourbières de couverture constituent un habitat endémique de l'Europe nord-occidentale, dont les exemples de conservations sont relativement rares.

53. Végétation de ceinture des bords des eaux

Communautés de Roseaux (roselières) et de grandes Laïches (cariçaias) de bordure des lacs, des rivières, des ruisseaux et des marais, des marécages eutrophes.

54. Bas-marais, tourbières de transition et sources

Communautés de bas-marais à petites laïches et apparentées, des tourbières de transition et des marais tremblants ; végétation de sources.

6. Rochers continentaux, éboulis et sables

61. Eboulis

Surfaces végétalisées ou partiellement végétalisées et fréquemment instables constituées de pierres, de blocs, de galets ou de débris rocheux sur les versants escarpés, engendrées par l'érosion en terrain montagneux. Elles sont bien développées dans les Alpes, les Pyrénées et les montagnes méditerranéennes ainsi que dans les collines.

62. Falaises continentales et rochers exposés

Falaises, parois rocheuses, dalles calcaires, les communautés végétales qui colonisent leurs fissures, et les communautés animales qui leurs sont associées

65 Grottes

8. Terres agricoles et paysages artificiels

87. Terrains en friche et terrains vagues

88. Mines et passages souterrains

Annexe 4 : Liste des APPB

N°APPB	Nom	Dépt	Communes concernées	Superficie (ha)	Création	Nb sites
APPB01	Brotteaux de l'Ain	01	Ambronay	40	13/03/1980	1
APPB02	Vallon de Rossand	69	Courzieu, Montromant, Saint-Genis-L'Argentière	205	17/12/1982	1
APPB03	Montagne de la Mandallaz	74	La-Balme-de-Sillingy, Sillingy	496	20/09/1983	1
APPB04	Roselières du lac de Paladru	38	Bilieu, Charavines, Le-Pin, Montferrat, Paladru	150	27/02/1984	7
APPB05	Marais Fédélière et Véronnière	38	Montferrat	10	27/02/1984	1
APPB06	Mont de Grange	74	Chatel, La-Chapelle-d'Abondance	1080	30/08/1984	1
APPB07	Cornettes de Bise	74	La-Chapelle-d'Abondance	1280	30/08/1984	1
APPB08	Zones humides du Pays de Gavot	74	St-Paul-en-Chablais	240	18/12/1984	9
APPB09	Marais de Cré-bouché et Léchère	74	Larringes	60	18/12/1984	2
APPB10	Etang des Loups	01	Brenod	23	11/02/1985	1
APPB11	Tourbière des Creusates	73	Saint-François-de-Sales	12	19/02/1985	1
APPB12	Croix Rosier et la Croix de Saburin	69	Le-Perréon, Marchampt, Odenas, Quincié-en-Beaujolais	679	04/04/1985	2
APPB13	Tourbière de Beauregard	74	La-Clusaz	7	29/12/1986	1
APPB14	Plateau des Follières	74	Manigod	74,36	29/12/1986	1
APPB15	Les Grands Marais	74	Allinges, Margencel	46	29/12/1986	1
APPB16	Marais de Proux	74	Allinges	6	29/12/1986	1
APPB17	Massif des Voirons	74	Boège, Bonne, Bons-en-Chablais, Cranves-Sales, Fillinges, Lucinges, Machilly, St-André-de-Boège, St-Cergues	925	12/01/1987	1
APPB18	Ile du Beurre	69	Tupin et Semons	13	10/02/1987	1
APPB19	Lone du Saugey	01	Brangues, Saint-Benoit	47	19/06/1987	1
APPB20	Protection des oiseaux rupestres	01	Falaises du département de l'Ain	11565	20/07/1987	87
APPB21	Circulation des véhicules a moteur	74	Toutes les communes du département.	0	13/11/1987	
APPB22	Rives sud du lac du Bourget	73	Le bourget du lac, Viviers du Lac	132	06/10/1988	3
APPB23	Petit Saleve	74	Monnetier-Mornex - Etrembières	210	07/11/1988	1
APPB24	Marais de grange Vigny	74	Machilly	24	02/12/1988	1
APPB25	Moyenne vallée de l'Arve	74	Bonneville, Contamine sur Arve, Scientrier	52	30/06/1989	1
APPB26	Tourbière des Saisies	73	Cohennoz, Crest-Voland, Hauteluçe	277,3	18/12/1989	1
APPB27	Lac d'Aiguebelette	73	Aiguebelette, Lepin-le-Lac, Saint-Alban-de-Montbel, Nances	94	19/02/1990	24
APPB28	Zones humides de Planaise	73	Planaise	58	22/06/1990	2
APPB29	Cret du Puits-Teppes de la Repentance	74	Viry	17,7	19/07/1990	2

Annexe 4 : Liste des APPB

APPB30	Marais de Giez	74	Giez, Faverges, Doussard	134	08/08/1990	1
APPB31	Ile de Chautagne - Malourdie	01	Anglefort, Culoz, Motz, Ruffieux, Serrieres-en-chautagne	560	17/09/1990	1
APPB32	Roselières de Saint-Jorioz	74	Saint-jorioz	13	19/09/1990	1
APPB33	Tourbières de Montendry et Montgilbert	73	Montendry, Montgilbert	46,94	26/10/1990	1
APPB34	Lacs-marais de Saint-Jean de Chevelu	73	Saint-Jean de Chevelu	111	29/10/1990	3
APPB35	Site de Lanchatra - les Soreillers	38	Saint-Christophe-en-Oisans	6,5	26/11/1990	1
APPB36	Massif de la Dent de Rez	07	Gras, Lagorce, Saint-Maurice-d'Ibie	3420	17/12/1990	1
APPB37	Marais du Pont Neuf	74	Reignier	11	31/01/1991	1
APPB38	Marais de Montfort	38	Crolles	54	25/02/1991	1
APPB39	Marais de la Lèze - Chantesse	38	Chantesse	31,4	08/04/1991	2
APPB40	Ile de la Table Ronde	69	Grigny, Serezin-du-rhône, Solaize, Ternay	62	21/05/1991	2
APPB41	Marais de l'Enfer	74	Saint-Jorioz	20	30/09/1991	1
APPB42	Montcenis et vallon de Savine	73	Bramans, Lanslebourg-Mont-Cenis	5755	01/10/1991	5
APPB43	Marais des Villards et du Parc	73	La Biolle	61,6	27/11/1992	2
APPB44	Les Goureux	38	Vourey	20,2	30/12/1992	1
APPB45	Marais des Etelles	73	Etable, La Table	5,25	18/01/1993	1
APPB46	La Bialle et les Bassins Mollards	73	Aiton, Chamousset, Chateauneuf, Freterive, Grésy-sur-Isère, Saint-Pierre-d'Albigny	448,7	16/02/1993	2
APPB47	Lac de Montoisson	26	Montoisson	2,93	23/03/1993	1
APPB48	Landes du plateau de Montagny	69	Montagny, Chassagny, Taluyers	210	07/06/1993	1
APPB49	Le Gouret	38	Saint-Quentin-sur-Isère	7,05	13/07/1993	1
APPB50	Etang de Montenas	38	Polienas	5,07	27/10/1993	1
APPB51	Marais du puits de l'Enfer	73	Lucey	17,35	08/11/1993	1
APPB52	Prairies humides du val de Saône	01	Arbigny, Boz, Pont-de-Vaux, Saint-Benigne, Sermoyer, Reyssouze.	1640	25/02/1994	3
APPB53	Etang de la Ronze	42	Craintilleux	24	24/03/1994	1
APPB54	Combe de Montelier	42	Chavannay	28	30/03/1994	1
APPB55	Marais des Sagnes	38	Le Sappey-en-Chartreuse	11,25	09/05/1994	1
APPB56	Etang de Mai et boucle des Moiles	38	Tullins, Vourey	121,6	18/05/1994	2
APPB57	Combe obscure	26	Lus-la-Croix-Haute	10	27/06/1994	1
APPB58	Riviere Ardèche	07	Aubenas, Balazuc, Chauzon, Labeaume, Lavilledieu, Lussas, Pradons, Ruoms, Saint-Didier-sous-Aubenas, Saint-Etienne-de-Fontbellon, Saint-Privas, Voguë	1500	07/07/1994	4
APPB59	Forêt alluviale de Chapareillan	38	Chapareillan	70,53	15/09/1994	1
APPB60	Marais de Fully	74	Bons en Chablais	15,57	26/09/1994	1

Annexe 4 : Liste des APPB

APPB61	Marais à la Dame	74	Bons en Chablais	14,42	26/09/1994	1
APPB62	Grand marais d'Orcier	74	Orcier	20	26/09/1994	1
APPB63	Marais et zones humides de Perrignier	74	Perrignier	90	26/09/1994	7
APPB64	Plateau de Loex	74	Les Gets, Taninges, Verchaix	400	26/09/1994	1
APPB65	Vallée des Usses	74	Desingy	72,23	28/09/1994	3
APPB66	Confluence Bourbre-Catelan	38	Chamagnieu, La Verpillère, Saint-Quentin-Falavier, Satolas-et-Boncel.	127	11/10/1994	1
APPB67	Ruisseau de l'église	73	Bourg-Saint-Maurice	0	14/12/1994	1
APPB68	Marais des Bidonnes	01	Divonne les Bains	42	19/12/1994	1
APPB69	Marais des Broues	01	Divonne les Bains	14	19/12/1994	1
APPB70	L'Etournel	01	Collonges, Pougny	150	19/12/1994	1
APPB71	Ripisylve de Chonas L'Amballan	38	Chonas L'Amballan	33,5	18/05/1995	1
APPB72	La Source du Château	73	Le Châtelard	2	26/03/1996	1
APPB73	Marais des Noux	73	Challes les Eaux	23,29	25/11/1996	1
APPB74	Marais de la Cour	74	Grand Bornand	3,24	03/01/1997	1
APPB75	Tourbières de Sommand	74	Mieussy	35	21/04/1997	2
APPB76	Vignes des Pères	74	Viry	10	21/04/1997	1
APPB77	Marais et zones humides de Marcellaz-Albanais	74	Marcellaz-Albanais	28	21/04/1997	3
APPB78	Marais et zones humides du plateau de Laprau	74	Lugrin	14	21/04/1997	4
APPB79	Ile Arnaud	38	Cheylas	22	19/08/97	1
APPB80	Zones humides de Menthonnex en Bornes	74	Menthonnex en Bornes	20	12/11/1997	4
APPB81	Marais de Fenières	01	Thoiry	9,16	23/02/1998	1
APPB82	Marais de Bossenot	74	Allinges	35	11/05/1998	1
APPB83	Zones humides de la Clef des Faux et de Vers Nantafond et des ravins du Crêt Petelet et des Contamines	74	Choisy	120	27/08/1998	4
APPB84	Sources des Gaces	01	Pugieu	13	13/09/1999	1
APPB85	Ruisseau de Sélignac	01	Simandre sur Suran	1,8	14/09/1999	1
APPB86	Arvière	01	Vieu	2,5	14/09/1999	1
APPB87	La Vézeronce	01	Injoux-Génissiat, L'hôpital, Surjoux	3	14/09/1999	1
APPB88	Protection de la roselière d'Annecy le Vieux	74	Annecy le Vieux	2	28/09/1999	2
APPB89	Lône de la Roussette	07	Viviers	30,78	15/02/2000	1

Annexe 4 : Liste des APPB

APPB90	Biotope du col de l'Iseran	73	Val d'Isère, Bonneval sur Arc	250	12 mai 2000	3
APPB91	Protection du bois de la Vernaz et des iles d'Arves	74	Gaillard, Etrembières	35	20/08/2002	1
APPB92	Biotope du Marais des Engenières	38	Sassenage	6,437	17/10/2002	1
APPB93	Marais de la Frette	38	LeTouvet	18,66	3/12/2002	1
APPB94	Biotope du Marais de Cras	38	Cras, Polienas	22,88	14/08/2003	1
APPB95	Biotope de la Tourbière d'Arselle	38	Chamrousse, Séchilienne	44	14/08/2003	1
APPB96	Biotope de la zone humide de Saint Martin Bellevue	74	Saint Martin Bellevue	0,74	8/09/2003	1
APPB97	Biotope de la Tourbière de Balme	74	Thorens Les Glières, La Roche sur Foron	13,3	8/09/2003	1
APPB98	Saint Martin de Belleville	73	Saint Martin de Belleville	16,2	7/07/2003	1
APPB99	Biotope des Aravis à la Giettaz	73	La Giettaz	536,71	25/02/2004	1

Annexe 4 bis
Localisation géographique des APPB par département

Cartes :

Ain
Ardèche
Drôme
Isère
Loire
Rhône
Savoie
Haute-Savoie



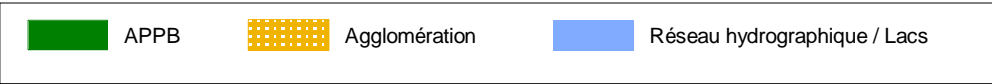
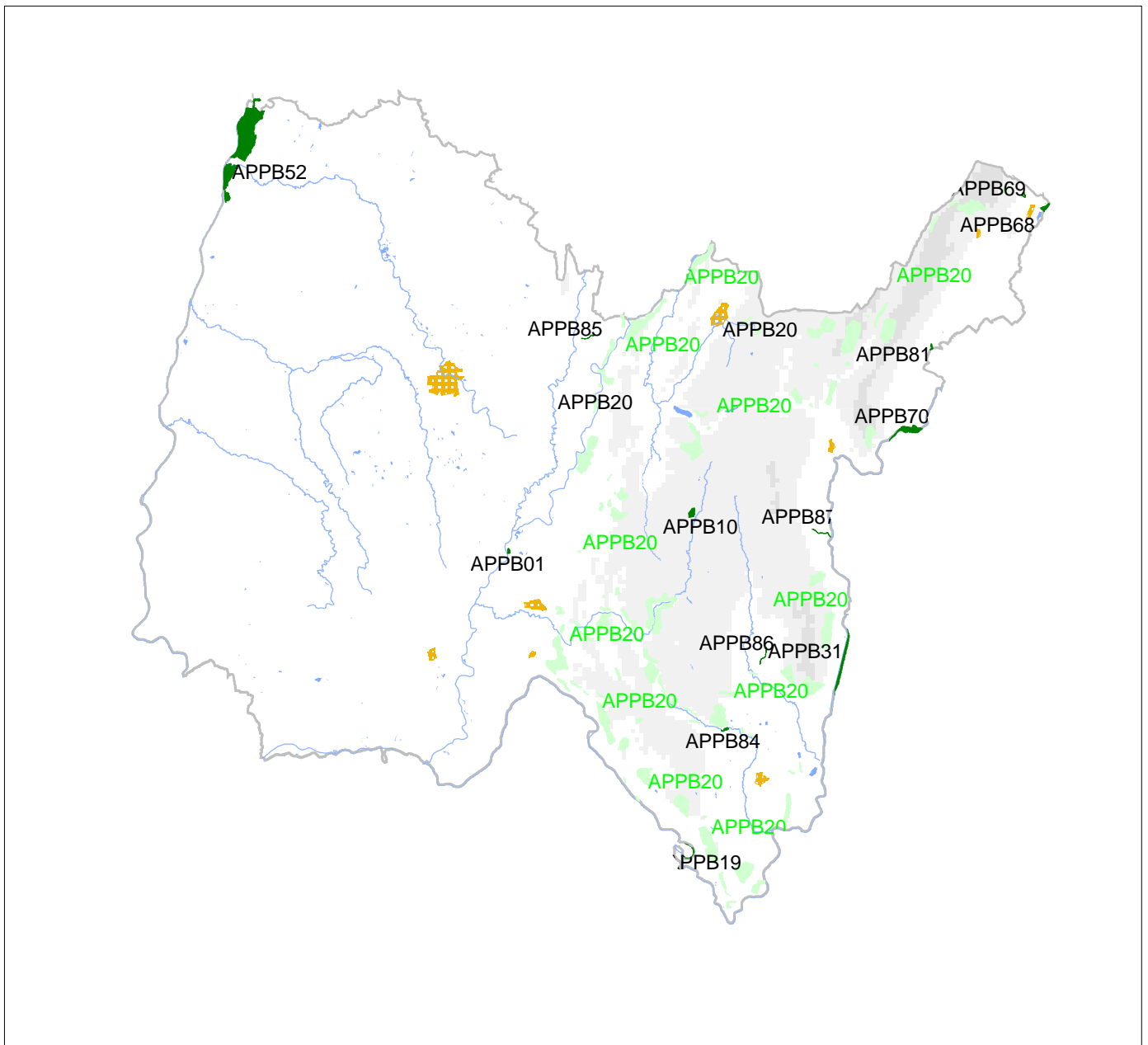
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



DIRECTION
RÉGIONALE
DE L'ENVIRONNEMENT
RHÔNE-ALPES

Arrêtés de Biotope de Rhône-Alpes

Département de l'Ain



Echelle 1/1 000 000°



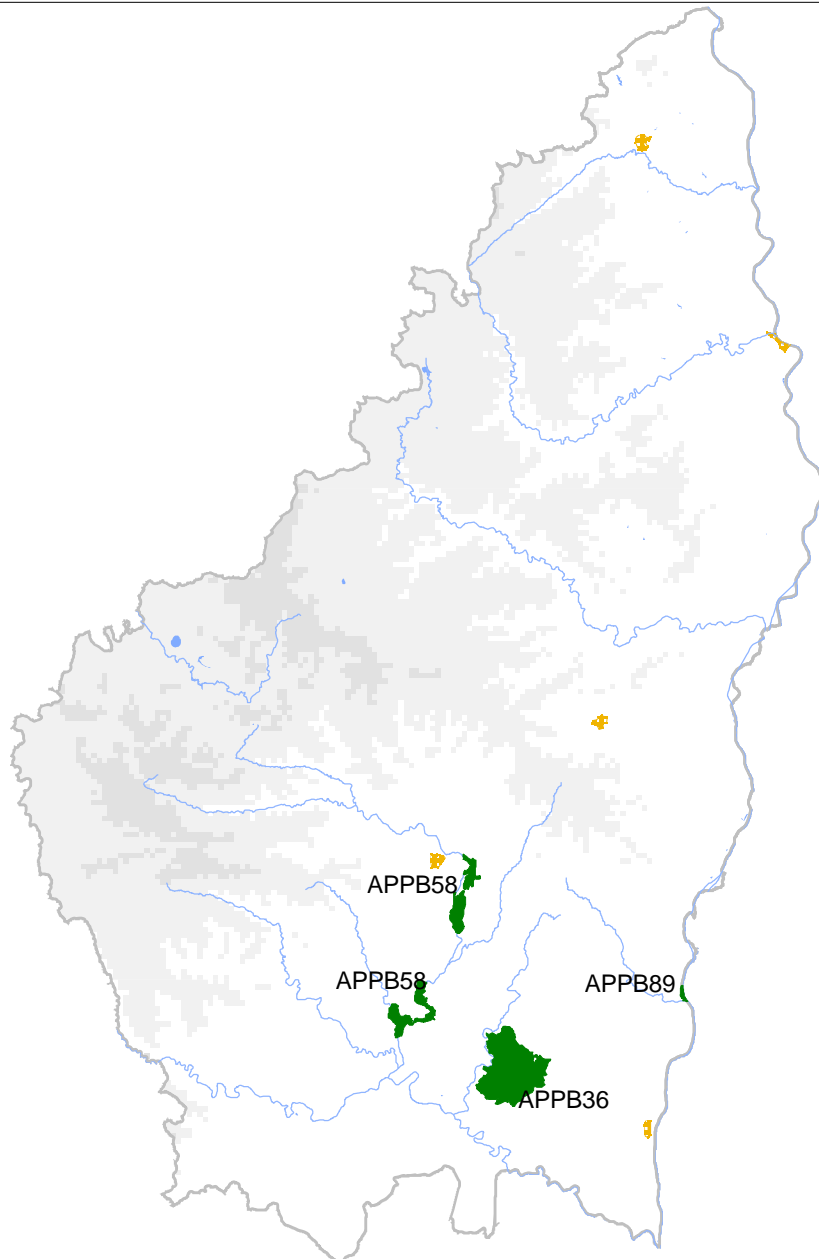
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



DIRECTION
RÉGIONALE
DE L'ENVIRONNEMENT
RHÔNE-ALPES


Arrêtés de Biotope de Rhône-Alpes

Département de l'Ardèche



 APPB

 Agglomération

 Réseau hydrographique / Lacs

Echelle 1/1 000 000°



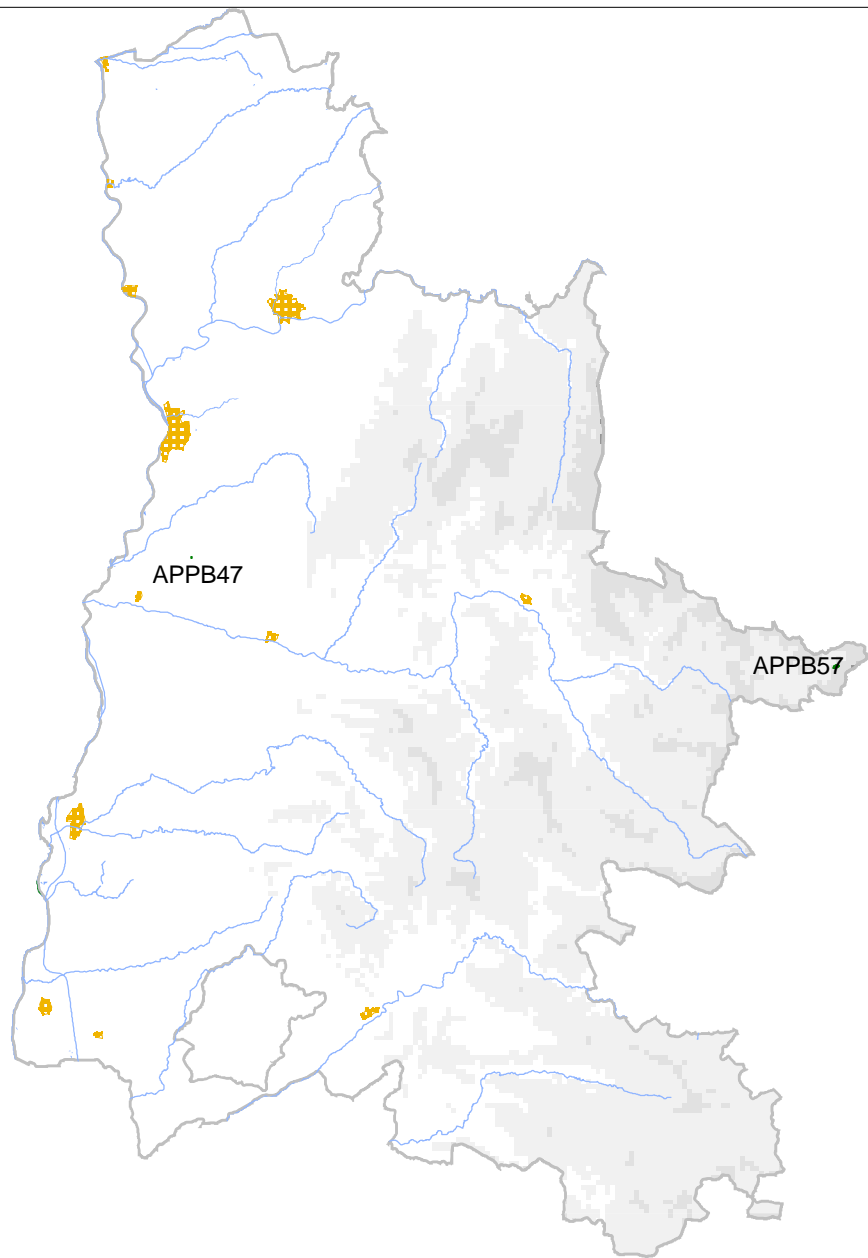
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



DIRECTION
RÉGIONALE
DE L'ENVIRONNEMENT
RHÔNE-ALPES


Arrêtés de Biotope de Rhône-Alpes

Département de la Drôme



 APPB

 Agglomération

 Réseau hydrographique / Lacs

Echelle 1/1 100 000°



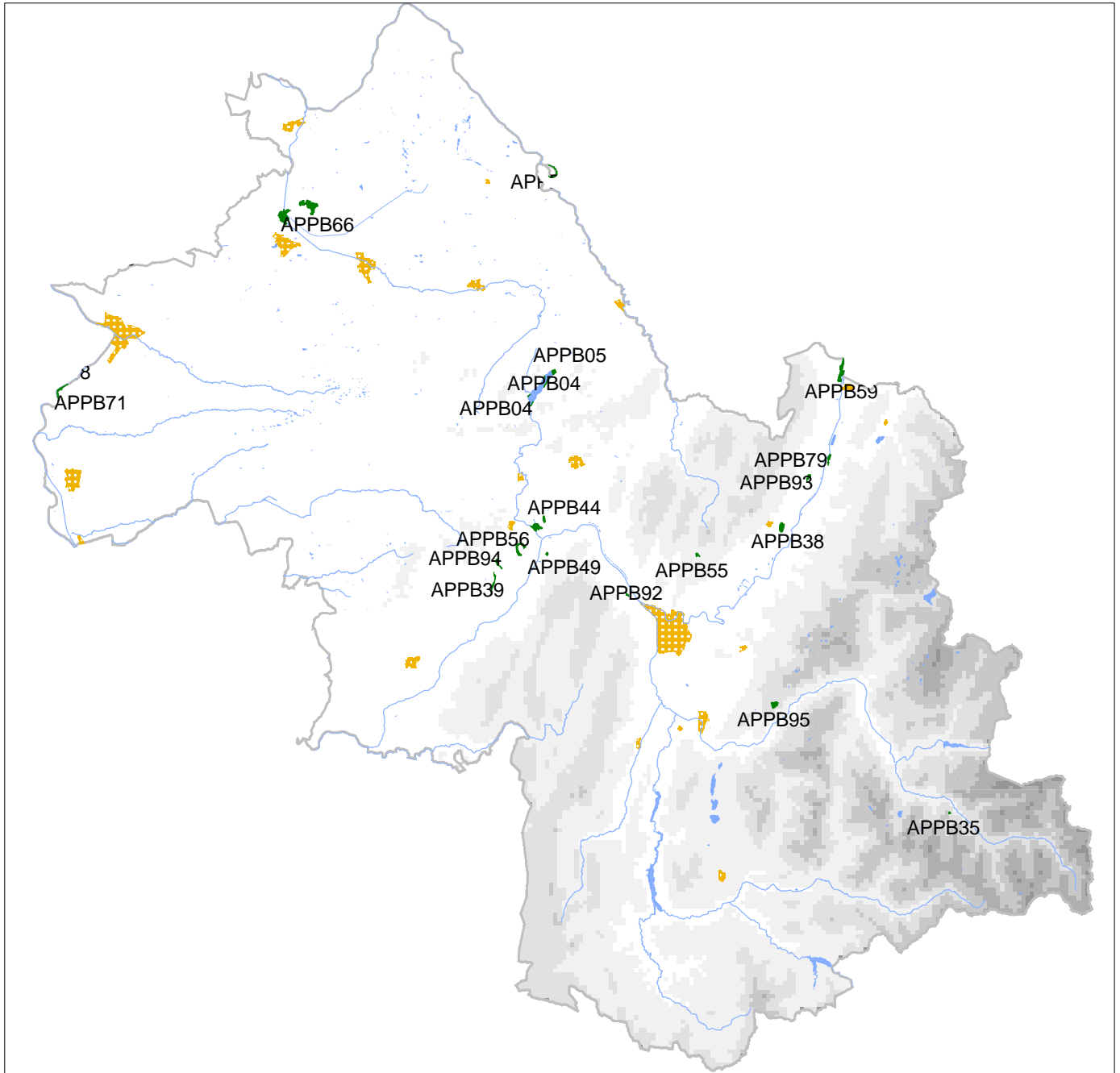
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



DIRECTION
RÉGIONALE
DE L'ENVIRONNEMENT
RHÔNE-ALPES


Arrêtés de Biotope de Rhône-Alpes

Département de l'Isère



 APPB

 Agglomération

 Réseau hydrographique / Lacs

Echelle 1/1 000 000°



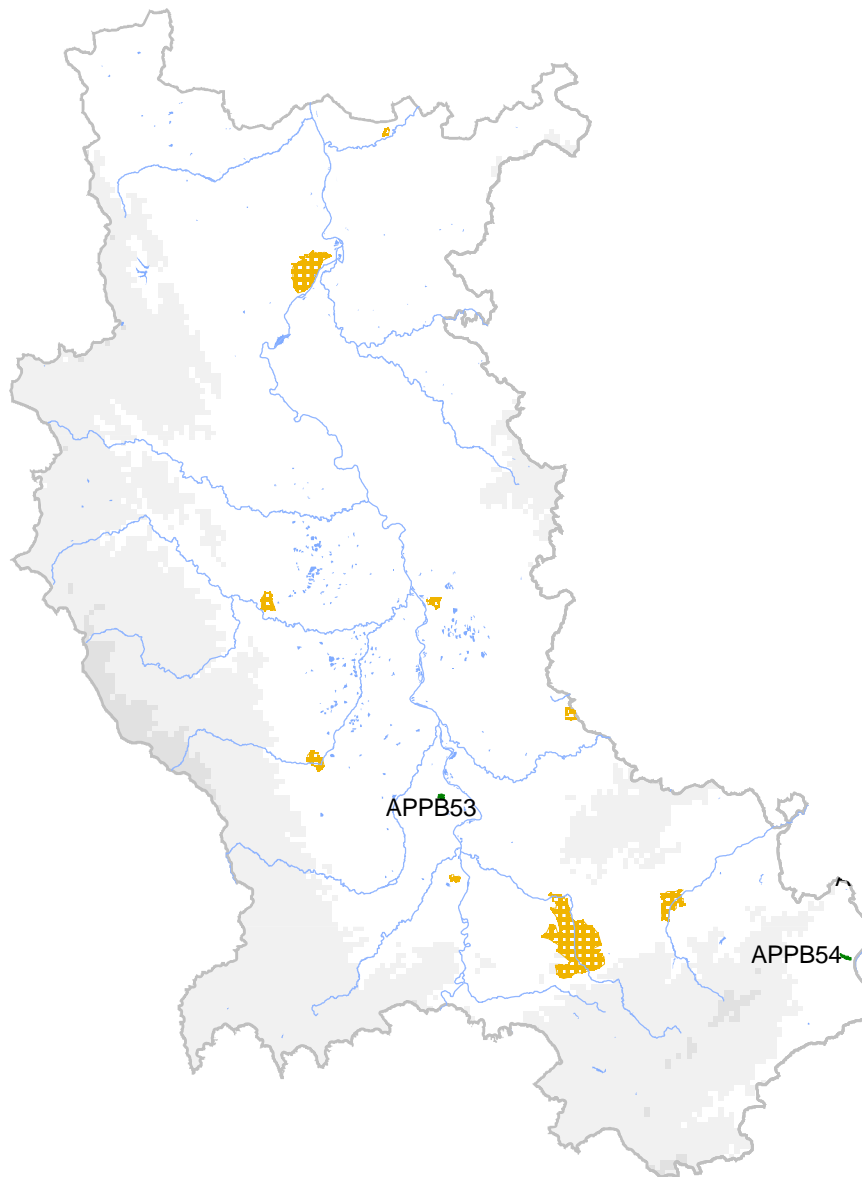
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



DIRECTION
RÉGIONALE
DE L'ENVIRONNEMENT
RHÔNE-ALPES


Arrêtés de Biotope de Rhône-Alpes

Département de la Loire



 APPB

 Agglomération

 Réseau hydrographique / Lacs

Echelle 1/1 000 000°



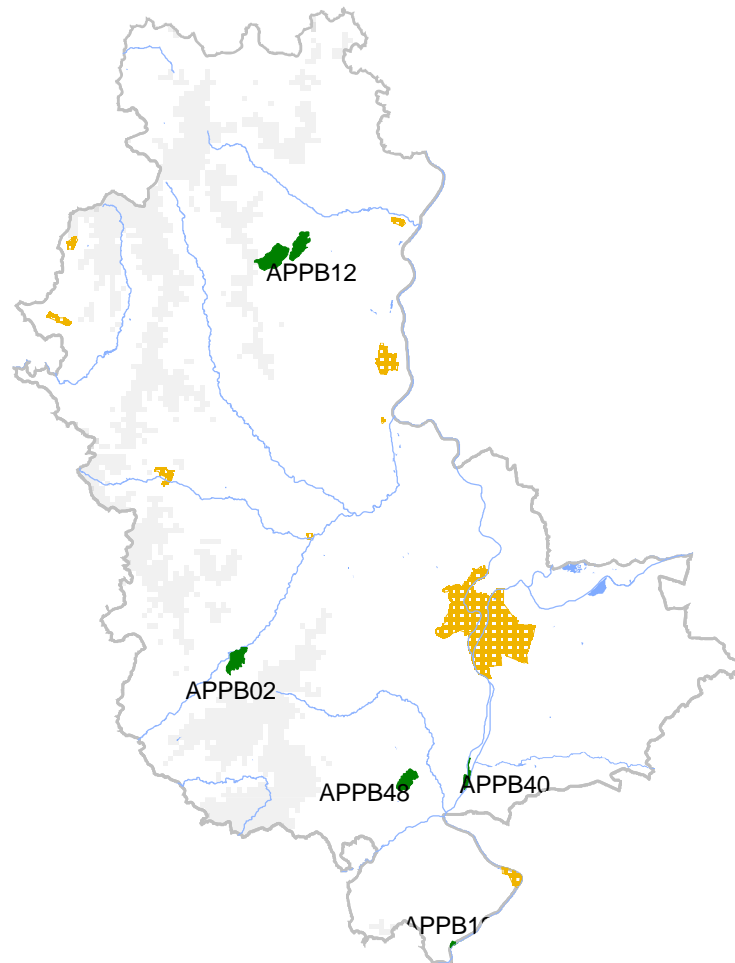
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



DIRECTION
RÉGIONALE
DE L'ENVIRONNEMENT
RHÔNE-ALPES


Arrêtés de Biotope de Rhône-Alpes

Département du Rhône



 APPB

 Agglomération

 Réseau hydrographique / Lacs

Echelle 1/1 000 000°



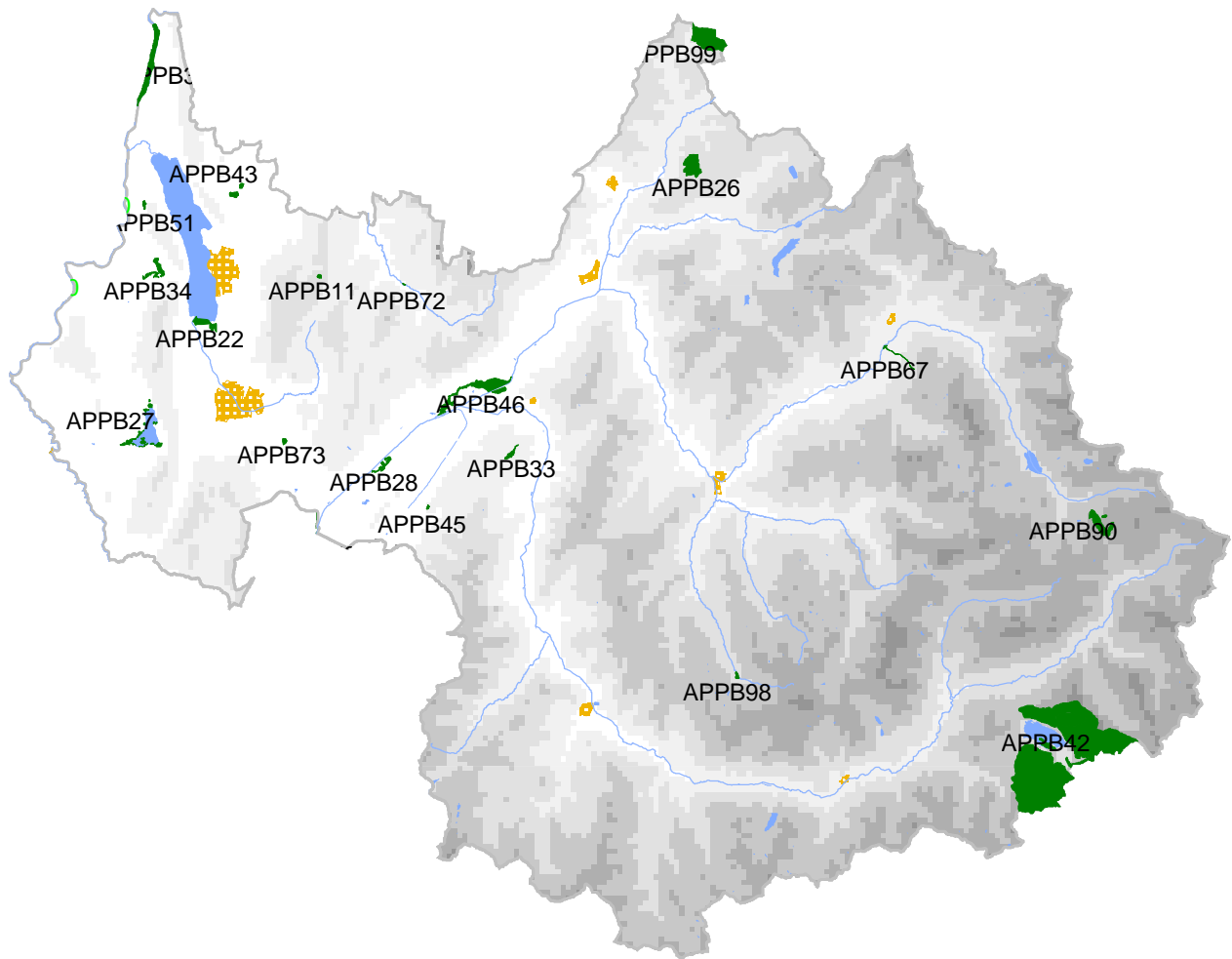
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



DIRECTION
RÉGIONALE
DE L'ENVIRONNEMENT
RHÔNE-ALPES


Arrêtés de Biotope de Rhône-Alpes

Département de la Savoie



 APPB

 Agglomération

 Réseau hydrographique / Lacs

Echelle 1/1 000 000°



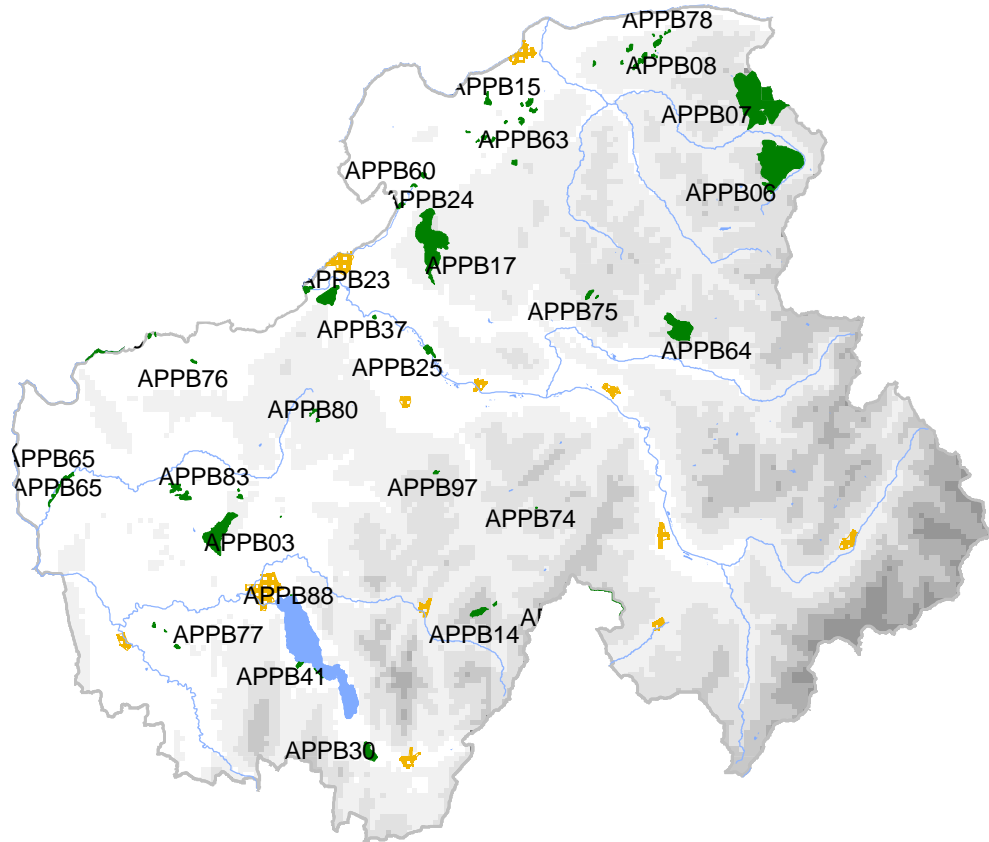
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



DIRECTION
RÉGIONALE
DE L'ENVIRONNEMENT
RHÔNE-ALPES


Arrêtés de Biotope de Rhône-Alpes

Département de la Haute-Savoie



 APPB

 Agglomération

 Réseau hydrographique / Lacs

Echelle 1/1 000 000°

Annexe 5 : Comparaison des protections réglementaires

Outil	objectif	Initiative Compétence	Procédure	Contenu	Intérêts	Limites
Réserve Naturelle Nationale	Préserver le patrimoine naturel	Toute personne publique ou privée Etat	Avis du CNPN Enquête publique Consultation des collectivités locales Décret en Conseil d'Etat Servitude au POS	Réglementation ou interdiction de toute action pouvant porter atteinte aux espèces ou aux biotopes. Modification ou destruction : régime d'autorisation ministérielle Comité consultatif Gestionnaire Plan de gestion Crédits d'Etat	Réglementation adaptée Périmètres de protection Suscite des études et un suivi scientifique	Etude et procédures très longues Conflits locaux conduisant à des compromis Pas de maîtrise foncière
Réserve naturelle régionale	Protection de la faune et de la flore sauvages	Toute personne publique ou privée Conseil régional				
Réserve nationale de chasse et de faune sauvage	Protection d'espèces de gibier menacées ; développement du gibier à des fins de repeuplement, études scientifiques et techniques	Etat Etat	Arrêté du ministre chargé de la chasse Comité directeur Gestionnaire	idem	Prévoit gestion et gardiennage	Applicable à des territoires particuliers (vastes, espèces rares)
Réserve de chasse et de faune sauvage	Protection et gestion du gibier, préservation des habitats	Détenteur du droit de chasse ou préfet Préfet	Avis de la DDAF et de la fédération de chasse Arrêté pris par le préfet	Interdit tout acte de chasse Destruction des nuisibles possible Mesures de préservation des habitats Réglementation de l'accès	Préservation de la tranquillité des espèces chassables Protection du milieu lui-même	Ne favorise pas l'implication des propriétaires
Réserve de pêche	Favoriser la reproduction ou la protection des poissons	Préfet	Avis du CSP, fédération de pêche, APPMA. Arrêté préfectoral	Interdiction de toute pêche en tout temps	Procédure déconcentrée	
Réserve biologique <i>Domaniale</i>	Sauvegarde de la faune,	ONF	Projet élaboré par l'ONF	Réserve intégrale :	Facile à mettre en	Secteurs limités pour ne

Annexe 5 : Comparaison des protections réglementaires

<p>(domaine forestier de l'Etat géré par l'ONF)</p> <p>Forestière</p> <p>(forêts appartenant aux collectivités locales et établissements publics, soumises au régime forestier)</p>	<p>de la flore ou de toute autre ressource naturelle</p> <p>Idem</p>	<p>Etat</p> <p>Propriétaire de la forêt</p> <p>Etat</p>	<p>Avis du ministre de l'environnement Consultation des préfets et des communes Arrêté d'aménagement pris par le ministre en charge de la forêt</p> <p>Idem</p>	<p>pénétration et exploitation interdites Ou réserve dirigée : exploitation limitée, ouverture à des projets pédagogiques Gestionnaire : ONF</p> <p>Idem</p>	<p>œuvre Peut concerner de grands espaces Choix entre protection intégrale et gestion dirigée</p> <p>Idem</p>	<p>pas nuire à l'exploitation forestière usuelle</p> <p>Initiatives encore peu nombreuses</p>
<p>Forêt de protection</p>	<p>Conservation des forêts nécessaires à la défense contre les avalanches, les inondations, ou au bien-être des populations en périphérie d'agglomérations</p>	<p>Préfet</p>	<p>Projet de classement établi par le préfet. Enquête publique, avis des conseils municipaux et de la CDS. Décret en Conseil d'Etat. Reporté au POS en qualité de servitude.</p>	<p>Régime forestier spécial (aménagement, exploitation, pâturage) Interdit tout changement d'affectation, interdit ou réglemente la pénétration des personnes, la circulation. L'ONF peut réaliser des travaux de prévention des risques naturels (RTM ?)</p>	<p>Une protection qui peut être très stricte S'applique à toutes les zones boisées (domaniales, communales, privées)</p>	<p>Protection de la forêt en tant que milieu et non habitat</p>
<p>Arrêté de protection de biotope (1976)</p>	<p>Préservation du biotope nécessaire à la survie d'espèces protégées</p>	<p>Toute personne publique ou privée</p> <p>Préfet de département</p>	<p>Avis de la commission des sites, chambre d'agriculture, ONF. Décision par le préfet</p>	<p>Réglementation des activités portant atteinte au biotope des espèces protégées.</p>	<p>Rapide si pas d'opposition manifeste Peut concerner des sites de petite surface Réglementation adaptée</p>	<p>Manque de consultation des conseils municipaux et d'information des propriétaires Surveillance et gestion non prévues</p>
<p>Site classé (1930)</p>	<p>Protection et conservation d'un espace naturel ou bâti</p>	<p>CDS</p> <p>Etat</p>	<p>La procédure dépend du statut du propriétaire du site. Arrêté du ministre ou décret en conseil d'Etat.</p>	<p>Interdiction de tous travaux susceptibles de modifier ou détruire l'état ou l'aspect des lieux Une taxe peut être perçue sur l'accès aux sites maritimes</p>	<p>Très utilisé pour la protection du paysage. Garantit l'intégrité du site vis-à-vis d'opérations d'aménagement ou de travaux.</p>	<p>Autorisations de travaux possibles. Ne permet pas la gestion du milieu naturel.</p>
<p>Site inscrit (1930)</p>	<p>Conservation de milieu et paysages dans leur état actuel</p>	<p>Ministre, DIREN, CDS</p>	<p>Dossier instruit par la DIREN Avis des communes, mais pas des propriétaires. Arrêté du ministre chargé des sites.</p>	<p>Toute modification de l'état ou l'aspect des lieux ou tous travaux sont soumis à déclaration et avis de l'ABF.</p>	<p>Alerte les pouvoirs publics des aménagements des propriétaires. Rôle pédagogique auprès des habitants.</p>	<p>Simple à mettre en place, mais ce n'est pas une protection forte.</p>

Annexe 5 : Comparaison des protections réglementaires

Parc National	Protection de l'intérêt spécial de la faune, flore, eaux, sol, sous-sol, milieu naturel.	Etat	Etudes préliminaires. Enquête publique Avis des préfets Décret en conseil d'Etat Servitude au POS	réglementation : mesures permettant d'éviter l'altération de l'aspect, de la composition et de l'évolution du milieu naturel. Réserves intégrales dans certaines zones. Zone périphérique Géré par un EP administratif. Programme d'aménagement sur 5 ans.	Procédure durable Agents de terrain, moyens importants.	Procédure lourde, fortement centralisée Pression touristique, développement économique des zones périphériques Problème de limites.
Parc Naturel Régional	Protéger un patrimoine naturel et culturel riche et menacé, contribuer à l'aménagement du territoire, et au développement.	Régions	Délibération du conseil régional Avis de l'état via le préfet de région Avis des collectivités sur le projet de charte Avis du CNPN, ministères, fédération des parcs. Classement par décret pour 10 ans. Gestionnaire sous convention avec l'Etat	Charte détermine les mesures applicables sur le territoire, l'action du gestionnaire, et les moyens mis en œuvre.	Sensibilise les communes à l'environnement. Exemple de politique de développement durable	Procédure plus lourde : renforcement de l'exigence des chartes. Diversité des politiques de protection de la nature selon les parcs.
Loi Littoral (1986)	Protection des espaces littoraux remarquables, maîtrise de l'urbanisation Affectation prioritaire au public du littoral	Etat	Liste des communes fixée par décret en Conseil d'Etat. Mesures introduites dans le code de l'urbanisme Compatibilité avec le POS	Prescriptions concernant les espaces littoraux remarquables, l'urbanisation, les atteintes aux rivages...	Marque une réelle volonté de préserver le littoral	Réticence des communes à appliquer cette protection Modifications législatives
Loi montagne (1985)	Préservation de l'espace naturel montagnard et des terres nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières. Maitrise de l'urbanisation Protection des paysages	Etat	Zone délimitée par arrêté ministériel La loi Littoral l'emporte sur la loi Montagne	Prescriptions concernant le maintien de l'activité agricole et la maîtrise de l'urbanisation	Contrôle du juge efficace Peut être précisée par des DTA	Pas de dispositif spécial aux espaces de haute montagne. Amendements de la loi.

Annexe 5 : Comparaison des protections réglementaires

	et milieux remarquables					
Loi sur l'eau (1992)	Préservation des écosystèmes aquatiques, et des zones humides dans un objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau	Etat	Elaboration de SDAGE à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin par le comité de bassin. Elaboration des SAGE par la commission locale de l'eau (CLE).	Les SAGE et les SDAGE définissent des recommandations pour préserver l'intérêt patrimonial et fonctionnel des ZH. Les décisions administratives, de police de l'eau, d'aménagement des rivières devront être compatibles avec ces objectifs	Reconnaissance juridique des zones humides Plan d'action gouvernemental pour les zones humides.	Solde préservation/dégradation de ZH reste négatif
Directive paysagère	Protection et mise en valeur des éléments caractéristiques constituant la structure d'un paysage	Etat Etat	Ministre : arrêté de mise à l'étude Elaboration du projet en concertation avec les collectivités locales, information du public. Décret en Conseil d'Etat	Enonce les orientations et principes fondamentaux pour la mise en valeur des paysages. Conditions de réalisation de certains travaux ou aménagements.	Instrument nouveau spécialement consacré au paysage Contraignantes et incitatives	Quelle place dans le dispositif déjà existant ? Procédure centralisée, sans enquête publique
Directive territoriale d'aménagement	Fixer les objectifs de l'Etat en matière d'aménagement, de préservation des espaces naturels, sites et paysages. Préciser les lois d'aménagement et d'urbanisme	Etat Etat	Elaboration du projet en concertation avec les collectivités locales, information du public. Décret en conseil d'Etat	Opposable aux schémas directeurs Adapter les seuils et critères des études d'impact et d'enquête publique en zone de montagne.	Meilleure cohérence des politiques de l'Etat. Réglementation adaptée à chaque massif	Concurrence avec les Directives Paysagères en matière de paysage.

Annexe 6

Thèmes d'entretien

Leur action dans le cadre des APPB

- les objectifs des APPB, les motivations
- typologie départementale
- APPB et dimension locale
- Evolution des APPB : résultats obtenus, évolution favorable/ défavorable
- Difficultés rencontrées dans la mise en place des APPB

Gestion :

- quels APPB gérés, depuis quand
- comment la gestion s'est-elle mise en place
- partenariats
- définition des objectifs de gestion
- intérêts et limites d'un APPB pour la gestion des milieux naturels

Perception de l'action sur les APPB

- le rôle d'un APPB
- interactions entre gestion et réglementation
- utilité de l'outil
- positionnement par rapport aux autres mesures de protection
- perspectives d'évolution