

Projet de Fin d'Etudes

Vers la construction du réseau écologique national

**Identification des leviers à la mise en
place d'une coopération interrégionale
pour la gestion cohérente de corridors
écologiques**

**Etude à l'échelle des régions Centre et Pays de
la Loire, et du bassin de la Loire.**



2008-2009

**Directeur de recherche
BOTTE François**

GATINEAU Edouard

Vers la construction du Réseau Ecologique National

**Identification des leviers à la mise en
place d'une coopération interrégionale
pour la gestion de corridors écologiques**

**Etude à l'échelle des régions Centre et Pays de
la Loire, et du bassin de la Loire**

2008-2009

**Directeur de recherche
BOTTE François**

GATINEAU Edouard

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance va à toutes les personnes qui m'ont encadré, suivi et soutenu lors de la réalisation de ce projet de recherche.

A cet effet, je remercie tout d'abord M. Botté, tuteur de ce projet, qui a su me guider pas à pas dans l'élaboration de ce projet et m'initier à la réalisation d'un mémoire de recherche.

Ensuite, je souhaite remercier l'ensemble des acteurs rencontrés dans le cadre de ce projet. Leur disponibilité et leur intérêt sont souvent à l'origine des éléments de réflexions présentés dans ce mémoire.

Finalement, je remercie particulièrement ces différentes personnes pour leur relecture attentive et leurs conseils :

- Lucie BLONDEL
- Coline CELLE
- Aurélien CHAUMET
- Jean MUNIER

SOMMAIRE

Avertissement	3
Formation par la recherche et projet de fin d'études	4
Remerciements	5
Sommaire	6

Introduction	9
---------------------------	----------

Partie 1

Spécification de la problématique : Cadre théorique, conceptuel et contextuel.....	10
---	-----------

1. De l'évolution de la notion de la protection de la nature à la prise en compte des réseaux écologiques	11
11. Une prise en compte internationale des réseaux écologiques	11
12. Vers un réseau écologique national en France	13
13. Les enjeux de sa déclinaison territoriale :	14
14. Un corridor écologique : un concept émergent et foisonnant	16
2. Spécification de la problématique de recherche :	17
21. Justification du choix de l'échelle d'étude	17
22. Les politiques publiques, moyens d'action des régions	20
23. Le choix des régions et l'enjeu du fractionnement administratif	20
3. Emergence de la problématique et des hypothèses de travail :	22
30. Emergence de la problématique de travail	22
31. Hypothèses de recherche.....	23
32. Justification de l'étude d'une infrastructure naturelle	23
33. Méthodologie et étape suivi	25

PARTIE 2 :

Vers un cadre stratégique à la mise en cohérence interrégionale des politiques publiques de préservation des corridors écologiques.....	28
--	-----------

1. Politiques publiques régionales et cohérence	29
10. La notion de politiques publiques régionales.....	29
11. La mesure de la cohérence entre politiques publiques	36
12. Evaluation de la cohérence des politiques publiques régionales	40
2. Le CPIER, un cadre stratégique de référence à l'échelle interrégionale	46
20. Le plan Loire, à mi-chemin entre un instrument financier et une stratégie globale	
3. Conclusions :	50

PARTIE 3 :

Vers une gouvernance adaptée à une gestion cohérente interrégionale d'une infrastructure naturelle, et d'un corridor écologique transrégional51

1. La gouvernance associée à la mise en œuvre des politiques publiques	52
10. Une mise en réseau induite par le caractère trans-sectoriel de la connectivité écologique	52
11. La notion de gouvernance territoriale	52
12. L'apport des réseaux d'action publique	53
2. Les acteurs de la gouvernance territoriale environnementale identifiés au sein des politiques publiques	53
20. Une organisation multi scalaire.....	54
21. Le schéma de gouvernance global du CPIER 2007 – 2013	56
22. Un double mode de gouvernance	58
23. Une association de leaders technique innovante	59
24. Une coopération verticale au sein des groupes de travail.....	60
3. Vers l'évolution de la gouvernance territoriale interrégionale ?	63
30. La remise en cause des modes de gouvernance actuels.....	63
31. Vers de nouveaux modes de fonctionnement	65
32. Vers la construction de réseaux d'action publique	66
4. Conclusion	68
40. Vers une nouvelle gouvernance « projet » :	68
41. Vers une nouvelle gouvernance « groupe de travail » :	68

Conclusion.....70

1. Vers un nouveau cadre de cohérence de l'action interrégionale	71
2. Vers une nouvelle gouvernance croisée	72
20. Vers une nouvelle gouvernance « projet » :	72
21. Vers une nouvelle gouvernance « groupe de travail » :	72
3. Retour sur les hypothèses de travail	73
4. Une nouvelle gouvernance, levier de l'opérationnalisation du réseau écologique national.....	73
5. Limites de notre étude	74
6. Discussion :	74

Bibliographie.....76

Personnes contactées

SIGLES ET ABREVIATIONS

Table des figures.....

Table des tableaux.....

Table des matières.....

« Reconnaissons que la flore et la faune sauvages constituent un patrimoine naturel d'une valeur esthétique, scientifique, culturelle, récréative, économique et intrinsèque, qu'il importe de préserver et de transmettre aux générations futures... »

Préambule à la Convention de Berne de 1979.

« L'avenir, tu n'as pas à le prévoir, tu as à le permettre »

Antoine de Saint-Exupéry

INTRODUCTION

Notre planète traverse actuellement une crise majeure de la diversité biologique. Les espèces disparaissent, certes naturellement avec le temps, mais les activités humaines accélèrent ce processus de manière considérable et un quart d'entre elles est menacé de disparaître dans les prochaines années. Lié aux modalités d'exploitation de la biosphère par l'homme, le rythme d'extinction des espèces est 1 000 à 10 000 fois supérieur à ce qu'il serait, si l'on considérait les seuls facteurs naturels.

En Europe, la fragmentation et l'isolation des habitats ainsi que les obstacles à la libre circulation des espèces constituent les causes les plus importantes du déclin de la biodiversité. Ce phénomène est particulièrement important dans les régions les plus développées du continent.

Les zones de transition appelées aussi biotopes corridors, permettent la connectivité entre les zones centrales définies précédemment. Ces surfaces principalement linéaires, parfois interrompues sous forme d'îlots refuges, assurent les échanges génétiques et les déplacements physiques des populations entre deux zones centrales. Elles sont le siège de mécanismes d'échanges qui permettent de rétablir ou de renforcer localement des populations menacées par la fragmentation progressive du paysage.

Les corridors écologiques ou biocorridors contribuent au maintien des métapopulations, au renforcement de la biodiversité de certains îlots, à la renaturation des espaces dégradés et à la revitalisation du paysage. Organisées en réseaux plus ou moins stables et cohérents dans l'espace, les structures paysagères contrôlent la majorité des flux de dispersion et de migration. Ces flux caractérisent l'évolution de nos paysages.

La conservation de la biodiversité passe par la mise en oeuvre d'interconnexions entre les habitats, de manière à permettre la libre circulation des espèces.

Ainsi, les réseaux écologiques prennent tout leur sens. Ils constituent un outil essentiel à la conservation de la biodiversité puisqu'ils sont porteurs d'une nouvelle approche en termes de conservation de la nature. Il s'agit d'un concept qui vise en effet à apporter des réponses aux problèmes de la fragmentation et de l'isolement des milieux, phénomènes qui contribuent largement à l'appauvrissement de la diversité biologique. Le réseau écologique implique le maintien d'un réseau cohérent d'écosystèmes naturels et semi-naturels, à long terme.

La gestion et la restauration des axes principaux du réseau écologique doivent s'inscrire dans les politiques d'aménagement du territoire, dans la perspective d'offrir une réponse notable aux crispants enjeux écologiques actuels, avec le déclin de la biodiversité et les effets du changement climatique, ainsi qu'à rénover la politique de protection de la nature, dont les limites de la seule protection d'espaces naturels sont constatées.

L'objet de ce mémoire est donc d'approfondir les questions spécifiques posées par l'application territoriale de ce concept de réseau écologique.

PARTIE 1

SPECIFICATION DE LA

PROBLEMATIQUE :

CADRE THEORIQUE, CONCEPTUEL ET

CONTEXTUEL

1. De l'évolution de la notion de la protection de la nature à la prise en compte des réseaux écologiques

Cette première étape essentielle vise à étudier le concept de réseau écologique du point de vue de la notion elle-même (définition, apparition, évolution..) mais aussi du point de vue des valeurs qui lui sont associées et ce afin de constituer le point de départ de la réflexion de ce projet de recherche.

11. Une prise en compte internationale des réseaux écologiques

Suite à l'évolution des théories de conservation de la nature (notamment la théorie biogéographique des Îles de Mac Arthur et Wilson en 1967), et de la prise de conscience générale et internationale de l'érosion de la biodiversité (Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992), le concept de réseau écologique a récemment fait l'objet d'accords internationaux pour sa mise en place :

a) La Convention relative aux zones humides d'importance internationale, ou convention RAMSAR (Ramsar, 1975)

Cette convention, aujourd'hui ratifiée par 159 nations, est un traité international pour la conservation et l'utilisation durable des zones humides, reconnaissant le rôle écologique fondamental de celles-ci.

Ce traité a permis de protéger les zones humides d'importance internationale dans ces 159 pays, et de constituer ainsi un réseau de plus de 1 838 sites (soit plus de 173 millions d'hectares (RAMSAR, 2009)), participant notamment à la préservation des routes migratoires des oiseaux.

b) La convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel (Berne, 1979)

Cette convention a pour objet d'assurer la conservation de la flore et de la faune sauvages et de leurs habitats naturels, notamment des espèces et des habitats dont la conservation nécessite la coopération de plusieurs Etats, et de promouvoir une telle coopération.

Les parties contractantes s'engagent à accorder une attention particulière à la protection des zones qui ont une importance pour les espèces migratrices (énumérées dans les annexes de la convention) et qui sont situées de manière adéquate par rapport aux voies de migration, comme les aires d'hivernage, de rassemblement, d'alimentation, de reproduction ou de mue.

La convention stipule également dans la recommandation 25 (Commission Européenne, 2004) qu'il faut *favoriser la préservation, et le cas échéant la restauration des couloirs écologiques*.

c) La convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 1992)

Cette convention est un traité international adopté lors du sommet pour la Terre de Rio de Janeiro de la même année, et aujourd'hui ratifié par 188 pays (LASSERRE, 2007). La convention reconnaît le rôle essentiel des réseaux écologiques, dans la protection des processus écologiques, des écosystèmes, des espèces et des gènes.

d) La stratégie Paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère (Sofia, 1995)

Cette stratégie initiée par l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de l'Europe regroupe 55 Etats européens autour d'un même objectif : stopper la régression de la biodiversité sur le continent européen d'ici 2010.

Le 1^{er} objectif de cette stratégie vise la mise en place d'un réseau écologique paneuropéen. Selon le principe de subsidiarité, la commission Européenne se charge de la préservation des sites dits *d'importance communautaire*, notamment via ses deux directives Oiseaux et Habitats. Ce réseau écologique paneuropéen regroupe différentes initiatives de protection telles que les sites RAMSAR, le réseau EMERAUDE et les réserves pour la biosphère de l'UNESCO.

Les Etats Membres doivent alimenter ce réseau écologique paneuropéen en oeuvrant à la mise en place de réseaux écologiques nationaux.

e) La déclaration du développement durable (Johannesburg, 2002)

Approuvé au cours du sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg, cette déclaration du développement durable préconise de mettre en place de manière plus efficace et cohérente la convention sur la diversité biologique, notamment à travers des stratégies et des plans d'action nationaux en matière de biodiversité et la promotion de réseaux et couloirs écologiques aux niveaux national et régional.

f) La convention sur la diversité biologique sur les aires protégées (Kuala Lumpur, 2004)

Adoptée lors du forum global sur la biodiversité de Kuala Lumpur, cette convention acte la *création et le maintien de systèmes nationaux et régionaux d'aires protégées complets, bien gérés et écologiquement représentatifs et qui, collectivement, par le biais notamment d'un réseau global, contribueront à réaliser l'objectif fixé par la Convention sur la Diversité Biologique de 1992*.

Elle suggère également aux Etats signataires d'établir et de gérer des réseaux et des corridors écologiques pour intégrer les zones protégées dans un fonctionnement écologique plus intégré.

12. Vers un réseau écologique national en France

En France, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite Loi Voynet) du 25 Juin 1999 mentionnait l'objectif avoué de constitution d'un Réseau Ecologique National (REN), sous 20 ans. Cette mention était faite dans le cadre de la réalisation des Schémas de Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux (SSCENR) dans chaque département. Suite à cette loi, différentes évolutions sont à noter dans la littérature, notamment du côté des associations naturalistes :

- Fin 2002, dans un plus large contexte de décentralisation, les associations naturalistes, par la voix de France Nature Environnement (FNE), ont questionné le gouvernement sur la cohérence nationale à propos de ce –futur hypothétique- REN, notamment par rapport aux nouvelles compétences territoriales.
- En novembre 2003, les associations naturalistes, via France Nature Environnement, proposaient la constitution d'une infrastructure naturelle à l'échelle de la France (FNE, 2003).

Cette notion d'*infrastructure naturelle* a été introduite par Bernard (1994) et se définit comme une structure, intégrée dans le paysage, et ayant une utilité fonctionnelle cruciale ou vitale, qui est le produit de processus naturels. Une infrastructure naturelle invite à distinguer les **fonctions** remplies par les milieux essentiels qui constituent les infrastructures naturelles, qui découlent de leurs caractéristiques biogéographiques et fonctionnelles ; des **valeurs** ou **services** gratuitement rendus par les infrastructures naturelles (ressources agricoles, halieutiques, cynégétiques, économiques ...)

Cette notion d'infrastructure naturelle est très proche de celle de corridor écologique qui elle se définit comme une structure éco-paysagère (sites et réseaux de sites) réunissant les conditions de déplacement d'une espèce (animale, végétale ou fongique..) ou d'une communauté d'espèces, ou de leurs gènes (Paillat, Butet ; 2004).

Dans cette optique, FNE suggérait que cette nouvelle infrastructure naturelle puisse reprendre celle qui est actuellement développée au niveau européen, à savoir Natura 2000. En effet, depuis 1992 et l'adoption de la directive Habitats, la mise en œuvre de Natura 2000 à l'échelle européenne a déjà permis d'entamer une longue et complexe procédure (Van Apeldoorn, 2007 ; Renard, 2006), notamment au niveau de la concertation avec les différents acteurs locaux. Cette procédure a déjà conduit à la sélection de sites déclarés « d'intérêt communautaire », qui bénéficiant de la protection Natura 2000, pourrait ainsi être facilement transposée dans le futur réseau écologique national.

De plus, dans cette proposition, FNE émet également des hypothèses quand au déclinement territorial de cette infrastructure naturelle nationale. L'association suggère ainsi de confier aux régions administratives, à travers les différents outils existants, le soin de mettre en œuvre l'application territoriale de cette décision. FNE propose également la création d'un nouveau document opposable qui s'intitulerait « *Schéma régional de conservation de la nature* ».

En écho à cette proposition, le congrès français de la conservation, réuni à Paris en mai 2003, recommandait au gouvernement de *privilégier l'échelon régional, le plus apte à une vision d'ensemble* (UICN, 2003 :2). Il suggère pour cela que les régions :

- définissent et mettent en œuvre des plans d'actions régionaux pour la biodiversité et les paysages, en application de la stratégie nationale, dans le cadre des nouveaux Contrats Plan Développement Durable entre les régions et l'Etat
 - inscrivent ces plans d'actions dans les schémas régionaux d'Aménagement et de Développement Durable des territoires (SRADDT)
- En 2004, le gouvernement adopte la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (MEDAD, 2004). Pour la 1^{ère} fois, la constitution d'un réseau écologique national est définie comme un plan d'action prioritaire.

Suite aux différentes obligations qu'elles soient nationales (Stratégie Nationale de la Biodiversité) ou internationales (Stratégie Paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, ...), la France va ainsi devoir mettre en œuvre un réseau écologique national.

13. Les enjeux de sa déclinaison territoriale :

Alors que les accords internationaux et les directives européennes engagent l'Etat Français à mettre en œuvre un certain nombre de mesures en faveur des réseaux écologiques, la mise en œuvre de telles infrastructures naturelles dans un pays aux proportions aussi importantes s'articule entre *deux types de légitimité : écologique et territoriale* (Keulartz, 2008).

La question de l'espace pertinent de gestion des espaces naturels est une question récurrente pour qui s'intéresse à la mise en œuvre des politiques d'environnement. Cette question a déjà été approfondie dans divers domaines tels que l'eau, où la création de nouveaux territoires d'action (bassins versants hydrographiques) a été mise en exergue et a soulevé la difficulté de leur concrétisation en terme de mise en œuvre d'action publique (Larrue, 2008).

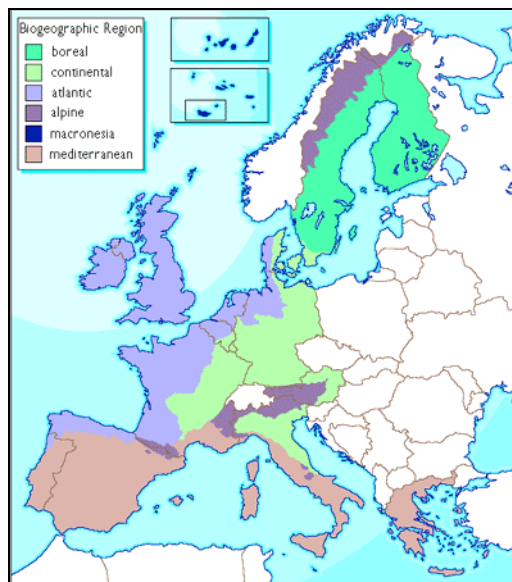
a) Trouver l'échelle pertinente

La recherche de l'échelle pertinente revient à faire la balance entre la légitimité écologique et la légitimité territoriale.

Du point de vue de la légitimité écologique, l'aspect scientifique est à prendre en compte. En effet, la mise en œuvre de la directive Habitats et ses découpages scientifiques en aire biogéographique (la France appartient à quatre aires biogéographiques différentes, sur les six existantes en Europe) a montré la difficulté de coordonner des actions scientifiques sur des aires biogéographiques différentes (Deverre, Fortier, Alphanhéry et Lefebvre, 2007). L'idéal serait ainsi d'avoir un territoire d'action au sein d'une même aire biogéographique. Cette condition limite donc la superficie de ce territoire d'action.

**Figure 1 : Aires
biogéographiques en
Europe**

Source : Commission
Européenne, Direction
Générale Environnement



La dimension territoriale doit nous amener à s'interroger sur le niveau administratif adéquat pour mettre en œuvre une politique nationale, tout en conciliant la dimension écologique.

Une solution empruntée au réseau écologique paneuropéen serait de développer des réseaux écologiques unitaires (portés par un échelon administratif inférieur) puis de réunir ceux-ci afin de constituer un réseau écologique global. C'est d'ailleurs la stratégie vers laquelle se dirige la France, qui souhaite mettre en œuvre des réseaux écologiques régionaux (trame verte et trame bleue régionale inscrites dans le projet de loi « Grenelle 2 » (2008)).

b) Se servir de l'expérience acquise

Bien que le concept de réseau écologique soit relativement nouveau, la France a déjà du mettre en œuvre un type de réseau écologique sur son territoire : Natura 2000. En effet, l'implémentation des deux directives Oiseaux (79/409/CEE) et Habitats (92/43/CEE) sur le territoire national a déjà suscité de nombreux problèmes organisationnels. La mise en œuvre de Natura 2000 en France au cours des années 1990 et 2000 a clairement marqué une évolution dans l'approche Etatique de gérer les espaces naturels. Le modèle « top down » a ainsi progressivement évolué vers un modèle plus « bottom-up » où le principe de subsidiarité a désigné le niveau local comme l'acteur majeur de la concertation et de l'écriture des documents d'objectifs (Deverre, Fortier, Alphanhéry et Lefebvre, 2007).

Ce changement de politique est assumé par les ministères de tutelle puisqu'un document officiel (MAP & MEDAD, 2007) stipule que *les autorités locales jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de Natura 2000, où l'animation des acteurs locaux est essentielle pour atteindre les objectifs annoncés.*

Bien que l'accent ait avant tout été mis sur le niveau local dans la stratégie de mise en œuvre, il ne faut pas occulter le rôle joué par les régions dans la coordination aussi bien scientifique (au moment de la désignation des sites Natura 2000) qu'institutionnelle (les DIREN se chargeaient de la désignation des opérateurs chargés de la rédaction des documents d'objectifs, en accord avec le préfet).

c) Rechercher la cohérence

Outre le choix des structures administratives porteuses, l'autre enjeu majeur est la cohérence entre les actions menées par celles-ci. En effet, si la constitution du réseau écologique nationale passe par la mise en commun de réseaux écologiques régionaux comme il est stipulé dans le projet de loi « Grenelle 2 » (2008), l'enjeu de la cohérence entre tous ces réseaux unitaires nous pousse à nous questionner sur les moyens de donner une cohérence à l'échelle interrégionale, et nationale à un tel rassemblement pour en garantir une fonctionnalité optimale.

14. Un corridor écologique : un concept émergent et foisonnant

a) Le corridor écologique, un composant des réseaux écologiques :

Selon Pavard et Paquin (2006 : 25), un réseau écologique est constitué de 3 types de zones différentes :

- les Zones à Intérêt Ecologique Majeur (ZIEM) qui sont déjà ou deviendront des aires protégées (Parcs Nationaux, Réserves naturelles ...) ou labellisées (ZNIEFF, ZICO, RAMSAR, Natura 2000 ...). Elles assurent la fonction centrale de préservation des écosystèmes.
- Les corridors écologiques qui doivent relier naturellement les différentes ZIEM. Elles doivent également posséder un certain degré de naturalité, et constituer des voies traditionnelles de déplacements pour les animaux et végétaux, en minimisant l'influence des activités humaines sur ceux-ci.
- Les zones tampons qui minimisent l'influence des activités humaines environnantes sur les déplacements, et les aires protégées.

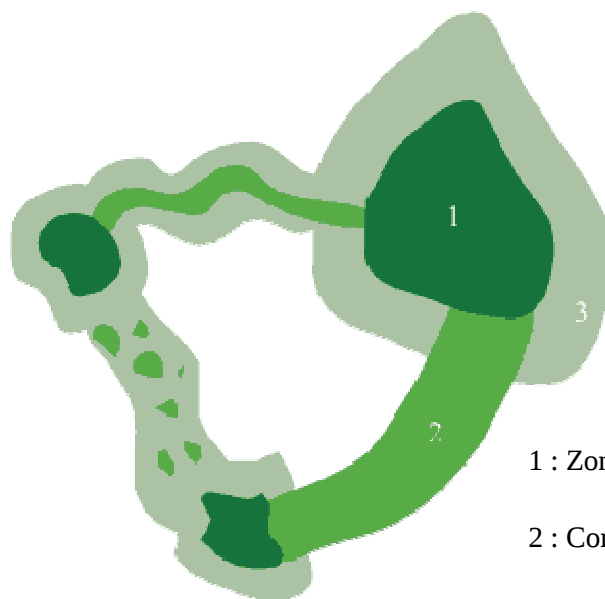


Figure 2 : Structure d'un réseau écologique

Source : Université de Bruxelles

1 : Zone à Intérêt Ecologique Majeur

2 : Corridor écologique

3 : Zone tampon

b) Les corridors écologiques et le foisonnement terminologique

La littérature (aussi bien vulgarisante que scientifique) utilise de nombreux termes pour définir les corridors écologiques (terme utilisé par Pavard et Paquin (2006)). On retrouve par exemple les termes de « continuité écologique », de « corridor écologique » ou encore de « corridor biologique », parfois utilisés indifféremment dans les mêmes textes. Aussi, il apparaît important de définir chacun de ses termes afin de s'en faire une idée précise, et d'identifier la notion qui sera utilisée au cours de cette étude.

Un corridor biologique se définit comme une structure spatiale qui assure la connexion entre deux sous populations et permet ainsi la migration d'individus (plantes ou animaux) et donc un flux de gènes entre les populations (Nöel, 2004).

Un corridor écologique est lui défini comme un espace naturel (terrestre, aquatique ou aérien) qui assure la connexion entre les milieux d'intérêt écologique, garantissant ainsi le déplacement, la dispersion des espèces et leur permettant d'exploiter au mieux ces milieux en fonction de leur besoin et de stabiliser leur population (Noel, 2004). Un corridor écologique n'implique donc aucune notion génétique, contrairement au corridor biologique.

Une continuité écologique représente l'ensemble des milieux favorables à un groupe écologique et se compose de plusieurs éléments continus, donc sans interruption physique, tels que les zones nodales (secteur dans lequel les espèces ou les écosystèmes principaux sont présents et où leurs conditions vitales sont réunies), les zones d'extension et des marges complémentaires (Jaffeux, 2005)

Cette notion de continuité écologique se rapproche fortement du continuum utilisé en géographie physique.

Suite à cela, nous prenons le parti d'utiliser le terme de **corridor écologique** dans la suite de cette étude.

2. Spécification de la problématique de recherche :

21. Justification du choix de l'échelle d'étude

Comme nous l'avons vu, le concept de réseau écologique se décline à différentes échelles, de la prise en compte locale jusqu'à l'internationale. Comme ce mémoire s'intéresse à la déclinaison territoriale française de ce concept, nous allons maintenant nous intéresser au choix de l'échelle d'étude, en rapport avec les enjeux définis précédemment dans la section 13 et notamment sur la question de la double légitimité écologique et territoriale :

a) L'échelle nationale : un cadre de cohérence

L'échelle nationale permet de définir une politique globale et des éléments de cadrage pour la constitution de ce réseau écologique national, et de rechercher la cohérence entre tous les dispositifs mis en place pour celui-ci. Nous avons notamment vu certaines orientations stratégiques au sein de la Stratégie Nationale de la Biodiversité, adoptée en 2004.

Le niveau national permet également d'esquisser les grands types de zones constitutives du réseau écologique national, ainsi que les corridors écologiques principaux (fleuves, axes de migration ...).

L'échelle nationale peut ainsi être définie comme un cadre de cohérence, et peut permettre d'avoir une vue d'ensemble pour une meilleure intégration et coordination des réseaux écologiques élaborés à une échelle infranationale, mais peut difficilement concilier les légitimités écologiques et territoriales, notamment par la présence de quatre aires biogéographiques différentes.

Cette échelle ne permet pas de mettre réellement en œuvre un réseau écologique, du fait du nombre trop important de critères qu'il faudrait définir pour la constitution du REN, mais également du nombre et de la variété des intervenants, qui plus est sur des territoires très différents.

b) L'échelle régionale : un espace d'opérationnalisation du concept

Par rapport aux enjeux liés à la déclinaison territoriale du concept de réseau écologique, de nombreux chercheurs (Pavard et Paquin, 2006 ; Deverre, Fortier, Alphandéry et Lefebvre, 2007 ; Comas, 2005) ont pris le parti de la région pour être l'acteur majeur. En effet, ils considèrent que l'échelle d'action est à la fois assez vaste pour prendre en compte les enjeux nationaux du réseau écologique national et à la fois suffisamment raisonnable afin de *faciliter la mise en œuvre et le rassemblement cohérent des différents réseaux écologiques régionaux unitaires* (Pavard et Paquin, 2006).

La région constitue ainsi une entité territoriale cohérente où sont pensés la planification et l'aménagement du territoire depuis la deuxième phase de la décentralisation. De plus, elle se situe à l'interface des enjeux entre l'aménagement du territoire et la gestion conservatrice locale des espaces naturels. Elle concilie de fait la double légitimité écologique et territoriale.

En complément de ces arguments, le gouvernement a clairement défini la région comme l'acteur majeur de la mise en œuvre des trames vertes et bleues dans le projet de loi « Grenelle 2 » déposé au Sénat le 12 Janvier 2009. Il y est stipulé que :

*L'État et la région devront co-élaborer un **schéma régional de cohérence écologique** cohérent avec les orientations nationales pour le maintien et la restauration des continuités écologiques.*

Ce projet de loi souhaite que ce *Schéma Régional de Cohérence Ecologique* s'inscrive dans le cadre d'un processus partenarial respectant la logique du « dialogue à cinq

collèges » du Grenelle de l'environnement, au travers d'un comité de pilotage « trame verte et bleue » rassemblant des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des acteurs environnementaux, des organisations syndicales de salariés et des acteurs économiques. Les établissements consulaires (Chambre d'Agriculture, Chambre de Commerce et d'Industrie) peuvent y être associés. Le préfet de région arrête ce document après délibération du conseil régional

La mise en œuvre de ces schémas régionaux de cohérence écologique correspond donc à la mise en place d'un réseau écologique national, via des réseaux écologiques régionaux. L'opérationnalisation de ce concept passe donc par la création de ces SRCE (qui sont l'équivalent des RER développés ci-dessus).

Les arguments des différents chercheurs, et le positionnement du gouvernement dans son projet de loi nous amène à considérer la région comme l'échelle la plus pertinente pour la mise en œuvre du réseau écologique national. C'est pour ces raisons que notre mémoire s'intéressera aux régions administratives.

c) L'échelle locale : un espace trop limité

L'échelle locale a clairement une forte légitimité écologique, puisqu'elle constitue le niveau le plus proche du territoire, et sa faible étendue fait que les espaces naturels sont connus et peuvent être organisés et gérés de manière fine.

Néanmoins, l'échelle locale n'apparaît pas comme l'échelle ayant la plus grande légitimité territoriale puisque son territoire d'action est relativement faible. De fait, garantir une réelle cohérence lors de la mise en commun de tous les réseaux écologiques locaux à l'échelle nationale apparaît comme illusoire.

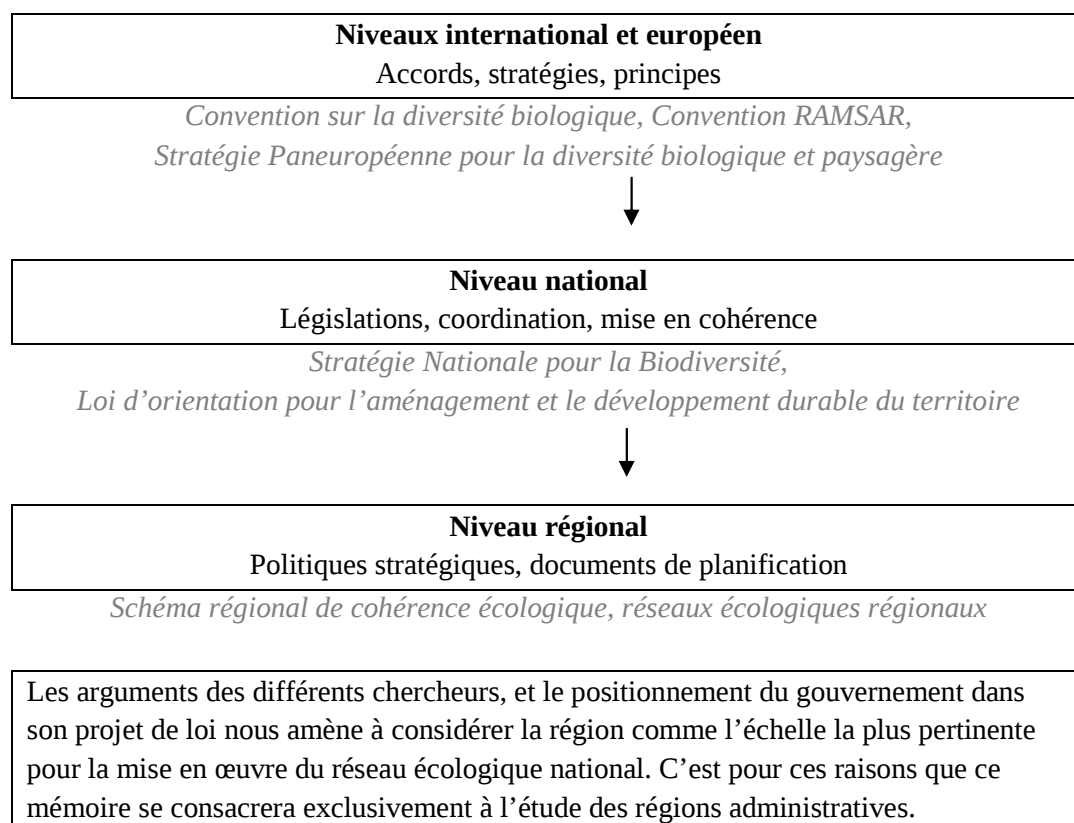


Figure 3 : La mise en œuvre d'un réseau écologique cohérent : du global au régional
Réalisation personnelle

22. Les politiques publiques, moyens d'action des régions

Le paragraphe précédent a illustré notre choix de considérer l'échelle régionale comme la plus pertinente pour la mise en œuvre du réseau écologique national. Ces régions, en tant qu'administration territoriale, ont comme *moyen d'action prioritaire leurs politiques publiques* (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001 :29).

Il existe différents types de politiques publiques en faveur de la préservation de l'environnement, et plus précisément du maintien ou de la restauration de corridors écologiques. Nous distinguons ainsi les politiques publiques :

- sectorielles qui se limitent par principe à un seul aspect de la problématique (exemple : les ouvrages fluviaux faisant obstacle aux migrations piscicoles)
- intégrées qui, au contraire des précédentes, considèrent l'ensemble d'un problème pour en améliorer la résolution. Celles-ci prennent généralement en compte les différentes politiques sectorielles désormais.

Ce mémoire s'intéressera exclusivement aux politiques publiques intégrées, dans un souci évident de prise en compte maximale de la problématique.

Du point de vue de notre échelle d'étude, l'échelle d'application de ces politiques publiques nous paraît importante, notamment en terme d'intégration de la problématique. Nous pouvons ici aussi distinguer deux types de politiques publiques :

- à visée régionale ou infra-régionale : ces politiques publiques considèrent exclusivement le territoire régional, et élaborent une stratégie centrée sur leur terrain d'application
- à visée interrégionale : ces politiques publiques considèrent un territoire plus large, et regroupent plusieurs régions dans le but d'obtenir un maximum de cohérence dans l'aspect stratégique ou opérationnel de résolution d'un problème.

23. Le choix des régions et l'enjeu du fractionnement administratif

a) La frontière régionale, une discontinuité territoriale

Une frontière peut être qualifiée de discontinuité quand il y a appropriation des espaces et reconnaissance "juridique" de la limite (François, 1998). Si l'on confronte cette définition au droit français, nous constatons que la frontière régionale est bien une discontinuité.

Par ailleurs, il est généralement convenu que les régions sont issues de deux processus distincts et complémentaires (processus de régionalisation) :

- une *institutionnalisation politique ou administrative* qui découle du transfert de pouvoir du niveau national vers un échelon administratif inférieur (décentralisation)
- une *régionalisation quotidienne* (Werlen, 2004) liée à l'action des hommes, à leurs pratiques sociales et spatiales qui constituent des espaces 'vécus' et 'perçus' (Frémont, 1976)

Appliquée à l'aménagement du territoire, ce processus de régionalisation quotidienne revient en fait à créer une identité collective qui permet ou peut permettre de créer des connections fortes entre partenaires institutionnels, associatifs ou privés, par la mise en place d'habitudes de travail et des relations privilégiées en terme de partage de données ou de savoir-faire.

Ainsi, les régions administratives sont issues d'un processus d'appropriation des espaces et constituent un espace vécu. Il est ainsi convenu que les frontières régionales françaises sont des discontinuités territoriales (François, 1998).

Il est convenu que les effets de ces discontinuités géographiques sont fonction des compétences des entités administratives qu'elles contiennent (Gay, 1995). Dans un pays traditionnellement très centralisé, les régions françaises ne possèdent pas les compétences que peuvent avoir les Etats fédéraux allemands ou encore les provinces espagnoles. Néanmoins, considérant l'objet de cette recherche, la région est l'entité administrative qui aura la compétence de mettre en œuvre les futurs réseaux écologiques régionaux qui constitueront le réseau écologique national. On peut donc s'attendre à avoir des effets relativement importants sur la continuité d'un réseau écologique.

L'objet de cette étude consiste à montrer quels peuvent être les effets de la présence d'une discontinuité géographique sur la gestion cohérente d'un réseau écologique ou d'une infrastructure naturelle.

b) La problématique du fractionnement administratif

Si la logique de désigner les régions administratives comme l'acteur majeur pour la mise en œuvre du réseau écologique national peut paraître cristalline par rapport aux différents arguments considérés ci-dessus, d'autres aspects sont également à considérer.

En effet, les limites géographiques des infrastructures ou espaces naturels ne correspondent que très rarement aux limites administratives. Ce fait peut être à l'origine de *possibles contradictions entre les stratégies territoriales des régions limitrophes* (Carré, 2002).

En effet, chaque région élabore sa propre stratégie (en conformité avec les orientations nationales et européennes) dans le domaine de la protection des espaces naturels via ses politiques publiques. Ainsi, le fait que deux régions limitrophes élaborent leur stratégie sans concertation peut ainsi mener à des contradictions.

Le manque de cohérence induit par le fractionnement administratif est souvent montré du doigt. Dès lors qu'on parle de projets de coopération interrégionaux tels que les programmes européens INTERREG, la question de la fragmentation est prééminente. Le rapport final du projet INTERREG III Rhinenet (2008) explique ainsi qu'une fragmentation prononcée existe en France, entre les différentes régions concernées. Les auteurs de ce rapport dénoncent aussi la multitude de comités, associations et institutions qui travaillent sur des sujets différents, sur des sites différents sans tenter d'établir un *semblant de cohérence* entre eux.

3. Emergence de la problématique et des hypothèses de travail :

30. Emergence de la problématique de travail

a) Thème général

En Europe, la fragmentation et l'isolation des habitats ainsi que les obstacles à la libre circulation des espèces constituent les causes les plus importantes du déclin de la biodiversité. La conservation de la biodiversité passe par la mise en oeuvre d'interconnexions entre les habitats, de manière à permettre la libre circulation des espèces. La gestion et la restauration des axes principaux des réseaux écologiques, concept qui vise à apporter des réponses aux problèmes de la fragmentation et de l'isolation des habitats, doivent s'inscrire dans les politiques d'aménagement du territoire.

La mise en œuvre de corridors écologiques implique une reconsidération des politiques territoriales d'aménagement du territoire.

b) Problème général

Si la problématique est maintenant inscrite dans les agendas nationaux et internationaux, elle reste à être opérationnalisée en France.

Le concept de corridor écologique doit être intégré dans la démarche de planification territoriale et décliné en plan d'actions.

c) Question générale

Le gouvernement a désigné les régions administratives comme l'opérateur principal du réseau écologique national par la création de réseaux écologiques régionaux. Chaque région devra ainsi constituer son propre réseau écologique régional. Le réseau écologique national métropolitain sera ainsi composé de 22 sous réseaux qui devront être mis en cohérence.

La principale interrogation porte sur les moyens d'assurer la cohérence entre ces différents sous réseaux régionaux.

d) Problématique

Dans le but d'anticiper la future mise en œuvre de ce réseau écologique national, ce mémoire s'attachera à **identifier les leviers à la mise en place d'une gestion cohérente à l'échelle interrégionale des corridors écologiques.**

31. Hypothèses de recherche

Face à cette problématique, il s'agit d'identifier autour de quels outils et de quels acteurs élaborer et structurer l'action publique et le processus de déclinaison territoriale de réseau écologique national. Pour cela, nous posons trois hypothèses de recherche :

- 1) Les limites géographiques des infrastructures naturelles et les limites administratives régionales ne coïncident que très rarement. Nous supposons ainsi que :

Hypothèse 1 : La frontière régionale constitue un frein à la mise en place d'une gestion interrégionale cohérente d'une infrastructure naturelle

- 2) Désignées par le projet de loi « Grenelle 2 » et par différents chercheurs comme l'acteur clé de l'opérationnalisation du réseau écologique national, les régions ont pour moyen d'action leurs politiques publiques. La coopération entre régions apparaît essentielle pour une gestion cohérente et optimisée des corridors écologiques. Nous supposons ainsi que :

Hypothèse 2 : La présence d'un document stratégique cadre à l'échelle interrégionale constitue un levier pour une gestion cohérente d'une infrastructure naturelle

32. Justification de l'étude d'une infrastructure naturelle

- a) Analyser le présent pour se projeter vers l'avenir

Suite à ces différents constats, sachant que les régions seront les porteurs de la mise en œuvre du réseau écologique national, sachant l'importance de l'enjeu de la cohérence entre les entités administratives, nous allons nous intéresser à la situation actuelle, dans le but d'anticiper la mise en œuvre future de ces réseaux écologiques.

Pour cela, nous allons nous intéresser à la gestion actuelle d'une infrastructure naturelle et nous demander s'il existe une cohérence dans la gestion et le traitement de celle-ci par les régions.

- b) La Loire, une infrastructure naturelle transrégionale fragmentée

La Loire, en tant que plus grand fleuve de France, est considéré comme l'un des plus importants corridors écologiques à l'échelle nationale. Sa longueur (plus de 1 013 kms¹ de la source à l'embouchure) explique son important caractère transrégionale, puisqu'elle traverse pas moins de 5 régions et 11 départements.

¹ Source : Etablissement Public Loire

Région	Sites et Département(s) associés
Pays de la Loire	- Embouchure de la Loire (44) - Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé (44-49) - Vallée de la Loire des Ponts-de-Cé à Montsoreau (49)
Centre	- La Loire de Candes-Saint-Martin à Mosnes (37) - Vallée de la Loire de Mosnes à Travers (41) - Vallée de la Loire de Tavers à Belleville sur Loire (45)
Bourgogne	- Vallée de la Loire et de l'Allier (58) - Vallée de la Loire entre Fourchambault et Neuvy-sur-Loire (58) - Vallée de la Loire entre Imphy et Decize (58) - Vallée de la Loire entre Devay et Digoin (58) - Vallée alluviale de la Loire (03-71)
Rhône-Alpes	- Milieux alluviaux et aquatiques de la Loire (42) - Gorges de la Loire aval (42) - Pelouses, landes et habitats rocheux des gorges de la Loire (42) - Gorges de la Loire (42-43)
Auvergne	- Vallée de la Loire de Iguerande à Decize (03) - Gorges de la Loire et affluents de la partie sud (43)

Il est également intéressant de constater que l'ensemble du lit du fleuve est désigné en tant que site Natura 2000. Néanmoins, du fait des découpages administratifs et de la longueur du fleuve (1013 kms de la source à l'embouchure), la Loire n'est pas reconnu dans son intégralité comme un unique site Natura 2000. En effet, dix-sept sites Natura 2000 émaillent le parcours du fleuve (sans compter les doublons ZPS/ZSC¹ sur un même secteur) à travers 11 départements et 5 régions.

Puisque chaque site Natura 2000 est doté d'un document d'objectif (DOCOB) qui lui est propre, la situation fragmentée décrite ci-dessus fait qu'il existe une quinzaine de DOCOB différents pour traiter de la même infrastructure naturelle.

Néanmoins, il apparaît évident qu'un site situé aux sources de la Loire ne sera pas géré de la même façon qu'un autre site à l'embouchure. Pour un intérêt scientifique plus intéressant, notre étude portera donc sur des sites où l'infrastructure naturelle où les conditions écologique sont relativement proches, même si des différences peuvent évidemment exister, dues à certaines caractéristiques locales.

Pour une meilleure validité scientifique des résultats qui viendront à l'issue de cette étude, il est préférable de considérer l'infrastructure naturelle comme une « constante » (en terme de milieu naturel et de nature de protection), alors que l'entité administrative sera elle retenue comme la « variable d'étude ».

c) La Loire entre région Centre et région Pays de la Loire

Après avoir identifié l'infrastructure naturelle comme support à l'étude, il faut maintenant déterminer 2 régions parmi les 5 énoncées ci-dessus afin de réaliser une comparaison de leurs politiques publiques de préservation de l'environnement.

¹ ZPS : Zone de Protection Spéciale
ZSC : Zone Spéciale de Conservation

Pour déterminer ce choix, il faut prendre en compte trois critères essentiels :

- l'*adjacence* ou la *limitrophie* des régions considérées (A priori, si la cohérence n'existe pas entre 2 régions limitrophes, il paraît compliqué qu'elle puisse exister entre 2 régions éloignées).
- la situation sur l'infrastructure naturelle (aval, amont) en lien avec la validité scientifique décrite ci-dessus
- la proximité géographique (contrainte matérielle due aux déplacements à prévoir dans ces régions)

A la vue de ces critères, le choix s'est porté pour les régions limitrophes que sont les **régions Pays de la Loire et Centre**. En effet, elles se situent toutes les 2 sur la partie aval du fleuve, et présentent des caractéristiques écologiques sensiblement similaires. Elles ont également l'avantage de se situer dans un rayon géographique limité (les préfectures régionales se situent respectivement à 200 (Nantes) et 120 kilomètres (Orléans)).

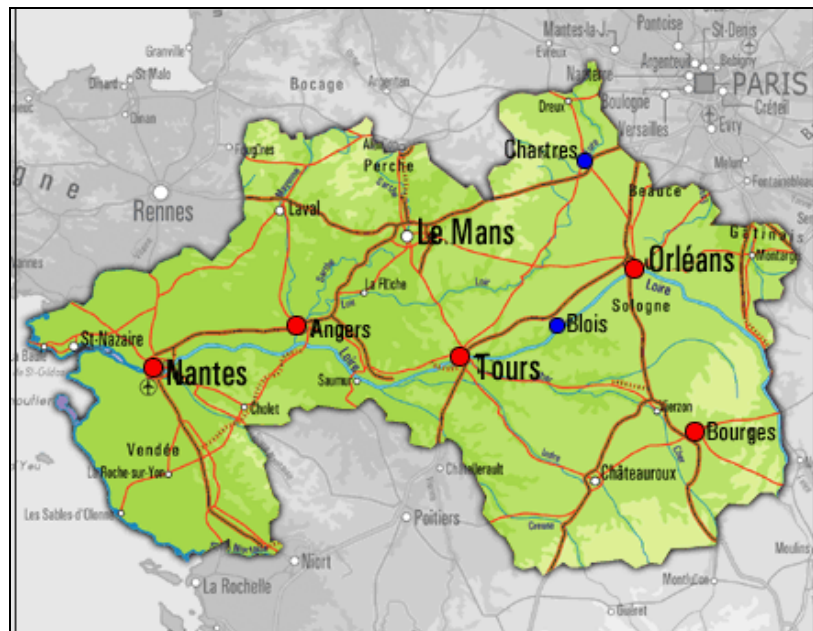


Figure 4 : Carte de localisation des régions d'étude

Source : Mission Val de Loire

33. Méthodologie et étape suivie

a) Méthodologie de recherche

Ce projet de recherche suit une méthode hypothético-déductive, c'est-à-dire qu'il se base sur un modèle explicatif, fondé sur une hypothèse initiale, progressivement modifié en fonction des résultats de la confrontation avec la réalité.

Les outils de la recherche employés seront les suivants :

➤ La collecte de données documentaires

La collecte de données existantes, dont les données documentaires émanent d'organismes publics et privés (documents stratégiques, plans et programmes, rapport

d'étude, article issue de la communauté scientifique...), est une méthode largement utilisée en sciences sociales. Cette collecte portera essentiellement sur des données secondaires, c'est-à-dire des éléments informatifs qui n'ont pas été produits et rassemblés pour les fins de notre recherche mais dans un but autre.

- La conduite d'entretiens selon une trame semi directive

Ce type d'entretiens est conduit sur la base d'un guide d'entretien ouvert. Il permet de recueillir des informations et des éléments de réflexion riches et nuancés, tout en respectant le cadre de références des interlocuteurs.

b) Démarche de recherche adoptée

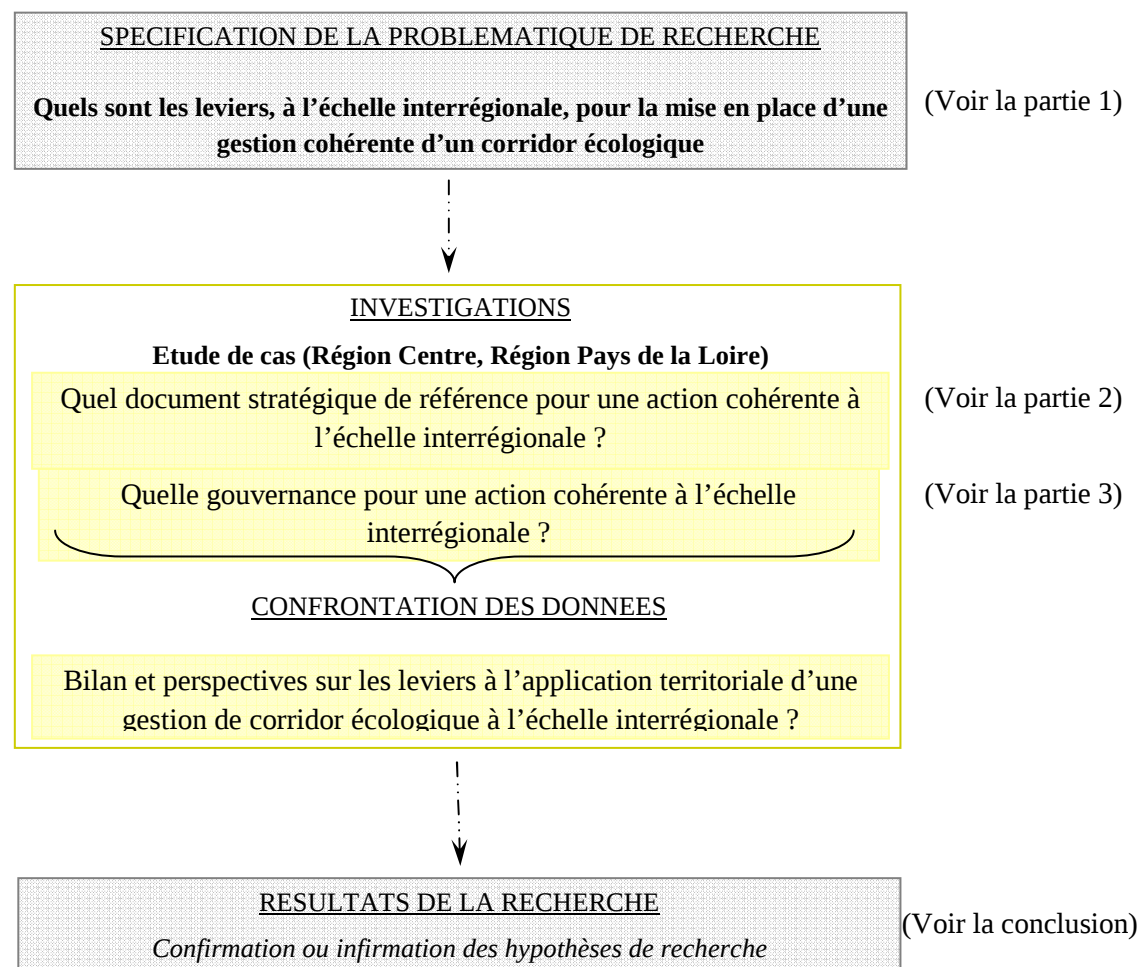


Figure 5 : Démarche de recherche

Réalisation personnelle
inspirée de Blondel
(2008:41)

c) Calendrier suivi

La démarche s'est structurée autour de sept moments clés. Ces étapes (inspirées de Beaud, 2006) ont suivi une démarche transversale et relationnelle entre elles pour enrichir la recherche et répondre au questionnement général fixé.

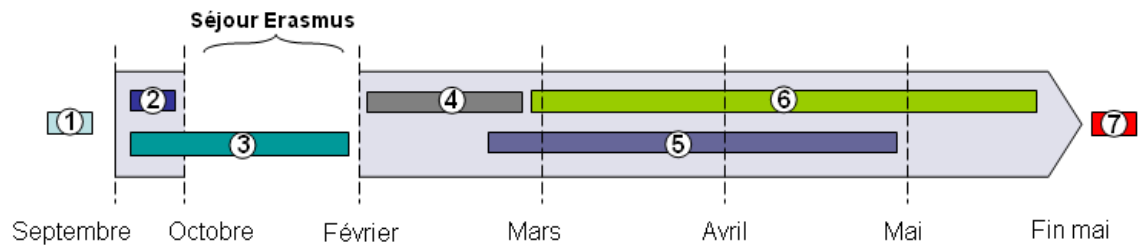


Figure 6 : Calendrier simplifié

Réalisation personnelle inspirée de Blondel (2008:45)

 Moment clé 1 : Choix du sujet

 Moment clé 2 : Formulation d'une ébauche de la problématique et élaboration d'un plan de travail

 Moment clé 3 : Travail de recherche initial : collecte de données documentaires
 - Approche générale pour cibler la recherche et appréhender le thème
 - Recherche détaillée pour préciser la problématique

 Moment clé 4 : Reformulation de la problématique

 Moment clé 5 : Travail de recherche : étude de terrain et conduite d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs concernés
 - Collecte d'informations auprès des organismes compétents
 - Analyse des documents stratégiques et de la gouvernance employée (organisation administrative et technique)

 Moment clé 6 : Rédaction du rapport final

 Moment clé 7 : Soutenance (le 27 mai 2009)

PARTIE 2 :
VERS UN CADRE
STRATEGIQUE A LA MISE EN
COHERENCE INTERREGIONALE
DES POLITIQUES PUBLIQUES
DE PRESERVATION DES
CORRIDORS ECOLOGIQUES

La région ainsi que les différentes administrations territoriales ont comme moyen d'action prioritaire leurs politiques publiques. Qu'elles soient sectorielles ou intégrées, celles-ci doivent s'organiser autour d'un «*modèle de causalité*» dont la concrétisation (sous la forme d'hypothèses d'intervention, d'un programme politico-administratif et de la mise en oeuvre d'instruments, ainsi que de la production d'outputs) doit avoir une cohérence qui résulte d'une intentionnalité clairement attribuable aux initiateurs de la politique (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001 :29).

Selon Dahou et Weigel (2005 :2), une politique publique de préservation se doit de réunir et associer une diversité d'organisations (public, privées et associatives) et d'acteurs (collectivités locales, usagers, conservateurs ...). Ces mêmes auteurs remarquent que la coordination de ces organisations et acteurs révèle un certain nombre d'ambiguïtés qui relèvent de rapports de pouvoir susceptibles d'être autant d'obstacles à l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre de ces politiques publiques

Ces deux visions de la notion de politique publique montrent que pour aboutir à une gestion cohérente de l'infrastructure naturelle traitée, il faut nécessairement la double présence d'un programme politico-administratif cohérent (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001) et d'une gouvernance adaptée (Dahou, Weigel, 2005 :2). **Cette section du mémoire a pour objectif d'évaluer le niveau de cohérence atteint par les programmes politico-administratifs régionaux, et d'en déduire quel pourrait être le programme politico-administratif référent pour une meilleure gestion interrégionale des corridors écologiques.**

1. Politiques publiques régionales et cohérence

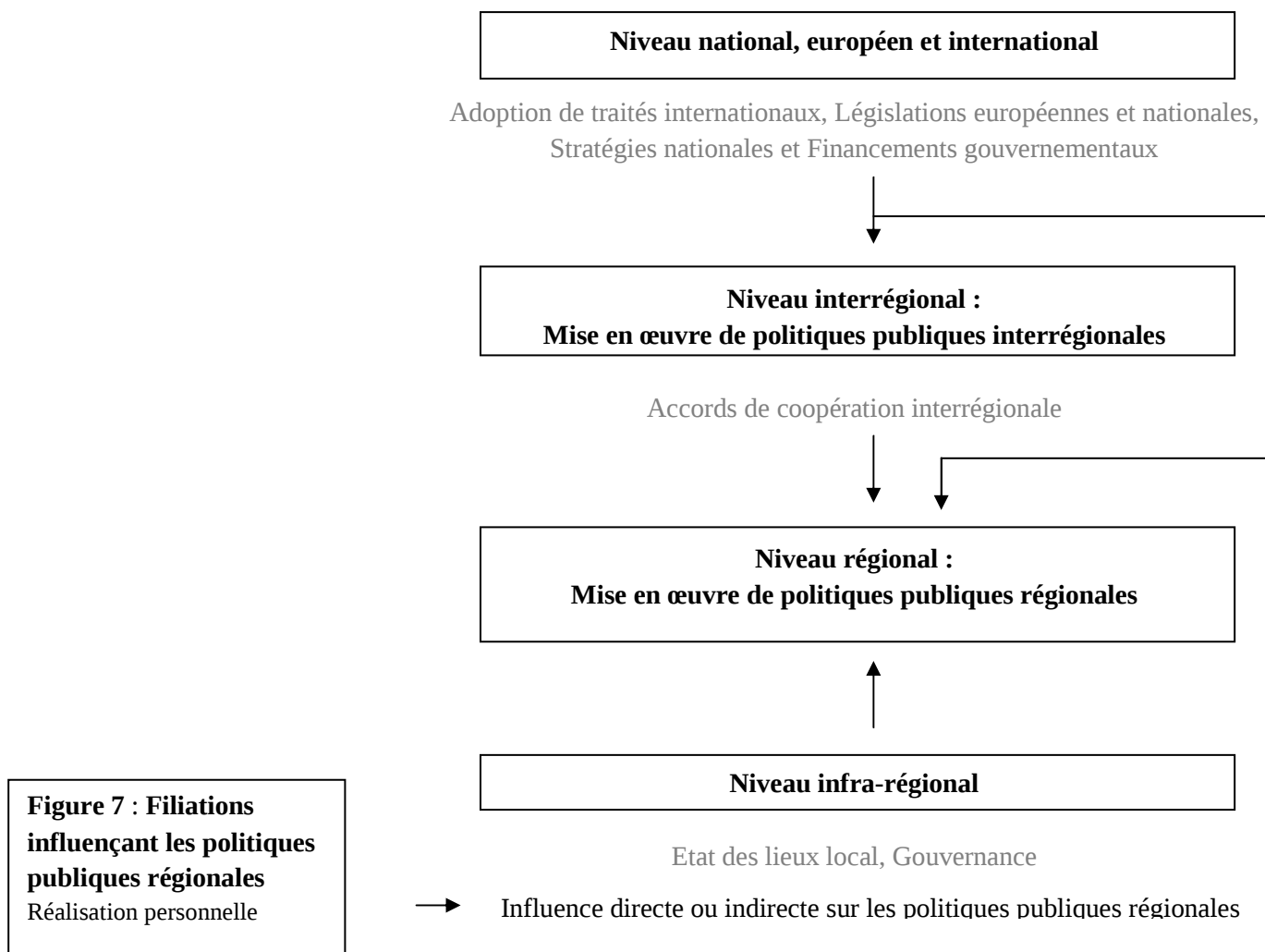
Les enjeux de la déclinaison territoriale du concept de réseau écologique national ont été explicités en section 13. Cette déclinaison territoriale par la mise en oeuvre de réseaux écologiques régionaux passe évidemment par la mise en place de politiques publiques adéquates à l'échelle régionale.

10. La notion de politiques publiques régionales

Le concept de politique publique se construit d'une part à travers la légitimité dont disposent les autorités publiques (régions, départements ...) à définir des actions spécifiques et d'autre part à travers l'autonomie appréhendée en tant que capacité à se doter d'une marge de manoeuvre politique, technique et financière et à établir une mise en cohérence des programmes d'actions. (Hugues, 2002)

Les politiques publiques régionales respectent cette définition et sont généralement le résultat d'une double filiation :

- une filiation descendante : venant des échelles nationale et européenne (voire internationale) où sont définis les enjeux et objectifs concernant une problématique précise ;
- une filiation ascendante : venant des échelles locales (départementales et infra-départementales) où la réalité concrète confronte la filiation descendante.



Nous allons maintenant voir les politiques publiques régionales qui ont été choisies pour être étudiées dans le cadre de ce mémoire. Celles-ci doivent être des plans stratégiques ou des programmes d’actions en lien avec la protection de la nature à l’échelle régionale ou interrégionale. Afin de mener une comparaison, nous en avons donc sélectionné trois au sein de chaque région, même si le stade d’avancement de ces politiques était parfois différent.

a) Le Schéma Régional d’Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT)

Définie par la loi d’orientation d’aménagement et de développement durable du territoire (LOADDT) du 25 Juin 1995, le Schéma Régional d’Aménagement et du Développement Durable du Territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional et les principes d’aménagement à l’horizon 2025. Il définit les principaux objectifs concernant le développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux ; la réhabilitation des territoires fragilisés, la protection et la mise en valeur de l’environnement, les grands équipements, les infrastructures et les services d’intérêt général.

De plus, ce SRADDT sert de *cadre global de cohérence* pour les schémas et plans sectoriels qui relèvent du champ de compétences des régions (Région Franche-Comté, 2005). Ces schémas et plans sectoriels régionaux peuvent par exemple être le Schéma Régional de Développement Economique (SRDE), le Schéma Régional de Développement du Tourisme (SRDT), le Plan Régional pour la Qualité de l’Air (PRQA).

Le SRADDT est réalisé par l’ensemble des principales collectivités territoriales d’un espace régional : la région en tant que ‘chef de file’, accompagnée par les départements, les communautés d’agglomération ...), les engage donc *de facto* à respecter les orientations qui y sont inscrites. Le SRADDT a une visée clairement *programmatique*, permise par son élaboration concertée entre collectivités territoriales.

b) Le Contrat de Plan Etat-Région (CPER)

Le Contrat de Plan Etat - Région est un mode de planification décentralisée : l’Etat s’appuie sur les régions pour définir et mettre en oeuvre des politiques d’aménagement et de développement du territoire. Au travers du CPER, l’Etat, la Région et d’autres partenaires tels que les communautés d’agglomération ou encore les communautés urbaines s’engagent sur des objectifs déclinés en actions : un CPER définit les priorités et programme sur la période 2007/2013 les actions que les partenaires décident de mener et financer ensemble.

Il se décline en 2 volets :

- Le volet régional pour les investissements structurants
- Le volet territorial finance des programmes de développement local sur des territoires de projet. L’objectif est de consacrer au moins 25% du CPER pour ce volet territorial.

Le rapport d’étude du CNOS/AMNYOS (2007) considère que la grande innovation des CPER 2000 - 2006 réside dans leur territorialisation. L’idée d’un volet territorial dans les CPER est née lors d’un comité interministériel pour l’aménagement et le développement du territoire (CIADT) de 1997 et s’est cristallisée avec la LOADDT. Ainsi, pour la première fois, la politique d’aménagement du territoire s’appuie sur des organisations territoriales. Pays et agglomérations ont ainsi été créés en ce sens, en vue d’une **mise en œuvre différenciée** selon les territoires de la politique de l’Etat et de la région.

Les conditions à remplir par ces territoires pour contractualiser sont alors :

- D’organiser une concertation élargie en constituant un conseil de développement,
- De se doter d’une charte de développement,
- D’inscrire ses projets dans la stratégie de développement de l’Etat et de la Région,
- De se structurer en syndicat mixte ou en GIP-DL (ou en Communautés d’agglomération).

c) Le Contrat de Projets Interrégional Etat-Région (CPIER)

c.1) Une évolution progressive vers un Contrat de Projet Interrégional

La région Centre (2007 :2), dans un rapport de séance plénière consacrée au nouveau Plan Loire dit Plan Loire III, dresse un rapide historique des Plans Loire en pointant les différences organisationnelles.

Le premier Plan Loire, décidé en 1994, a ainsi été conçu comme un cadre de travail permettant des démarches partenariales entre l'Etat et l'ensemble des collectivités ligériennes afin de placer la gestion durable du fleuve et de ses vals parmi les priorités politiques de tous.

Décidé en 1999, le Plan Loire II s'est en partie déployé sous forme d'un programme interrégional en s'appuyant sur les différents CPER en vigueur. Ainsi, dans le CPER Centre, l'Etat s'engageait à hauteur de 35 M€, tandis que la Région Centre se proposait de contribuer à hauteur de 33 M€. Ce plan, concerté à l'échelle du Bassin, a permis de partager une forte ambition, mais a entraîné une certaine complexité organisationnelle.

Dans une évaluation du Plan Loire Grandeur Nature réalisée par la Commission Loire du Comité de Bassin Loire Bretagne (2006 :3), les responsables du Plan Loire se sont accordés sur des points à améliorer pour le futur plan, à partir de 2007 :

- Sur la définition d'une stratégie globale, explicite et partagée identifiant les objectifs, les rôles des acteurs, leurs responsabilités, et le calendrier d'atteinte de ces objectifs ;
- Sur la gouvernance, avec des structures décisionnelles resserrées et des structures de concertation plus larges ;
- Sur l'amélioration de la cohérence, de la communication et du suivi des actions.

c.2) Une évolution progressive vers un Contrat de Projet Interrégional

En décembre 2005, le Préfet de la Région Centre, coordonnateur du Bassin a réuni la Conférence des acteurs, qui associe l'ensemble des collectivités, des organismes et des associations concernées, et leur a proposé de s'engager dans l'élaboration du Plan Loire III.

Les neuf régions présentes (Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes) ont souhaité voir ce nouveau plan Loire se faire sous la forme d'un Contrat de Projets Interrégional. La région Centre (2007 :4) le justifie par la volonté de *permettre une coordination plus grande entre les territoires concernés*.

A partir de l'évaluation du Plan Loire Grandeur Nature II, un ensemble de travaux de concertation a été mené. L'Etablissement Public Loire a pris une part importante dans ce travail d'animation et de réflexion qui s'est concrétisé par différentes moutures d'un document stratégique intitulé « Bassin de la Loire : un territoire à vivre ensemble, des ambitions à partager » (2006), co-rédigé par le Secrétariat Général à l'Action Régionale (SGAR), l'Agence de l'Eau, la DIREN de bassin et l'Etablissement Public Loire (EPL).

Ce document stratégique identifie les continuités écologiques, leurs zones inondables, les secteurs de source et de zones humides, les hauts bassins et l'estuaire comme *autant « d'infrastructures naturelles » de première importance à l'échelle nationale, voire européenne et mondiale* (2006 :6).

Ce document stratégique était le préambule à l'acceptation du nouveau Plan Loire grandeur nature III, ou Contrat de projets Interrégional Loire 2007-2013, adopté en août 2007. Celui-ci résulte d'une contractualisation entre l'Etat, les neuf régions précitées, l'Etablissement Public Loire et l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne.

Le plan Loire grandeur nature met en exergue la coopération interrégionale en définissant ses priorités d'intervention sur des *actions qui nécessiteront une vision, une coordination, voire une anticipation et des décisions à l'échelle de l'ensemble du bassin de la Loire*. De même, le CPIER peut également intervenir pour des *actions stratégiques, novatrices ou expérimentales dont la réalisation présenterait un intérêt majeur pour l'avancement des politiques publiques sur l'ensemble du bassin de la Loire*.

Il se définit comme un *outil de cohérence et de solidarité pour des actions communes – locales et globales – à l'échelle de tout le bassin de la Loire*.

Ce CPIER identifie quatre enjeux prioritaires :

- Vivre durablement dans les vallées inondables de la Loire et ses principaux affluents
- Préserver le bien commun que sont la ressource en eau, les espaces et espèces patrimoniales en danger ;
- Mettre en valeur le patrimoine naturel, culturel, touristique et paysager de la Loire et de ses principaux affluents pour un développement durable ;
- Développer et partager une connaissance globale, fondamentale et opérationnelle du fleuve et de son écosystème.

Dans le cadre de ce CPIER, des actions regroupées en six grands projets, sont issues de ces quatre enjeux prioritaires (et d'un 5^{ème} rajouté suite à la demande de la région Pays de la Loire) :

5 ENJEUX PRIORITAIRES	6 GRANDS PROJETS
Vivre durablement dans les vallées inondables de la Loire et ses principaux affluents	- Ouvrages domaniaux de l'Etat et sécurité civile - Prévention des inondations
Préserver le bien commun que sont la ressource en eau, les espaces et espèces patrimoniales en danger	Eau – Espaces - Espèces
Mettre en valeur le patrimoine naturel, culturel, touristique et paysager de la Loire et de ses principaux affluents pour un développement durable	Patrimoines
Développer et partager une connaissance globale, fondamentale et opérationnelle du fleuve et de son écosystème	Recherche – Données - Information
Reconstruire un fonctionnement équilibré de l'estuaire de la Loire	Estuaire de la Loire

Il est intéressant de noter que l'animation de ce grand projet Eau – Espèces – Espaces a été confiée à l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, avec l'appui des Espaces Naturels de

France. Ainsi, une structure associative a été choisie pour gérer et coordonner les projets financés par l'Etat.

Intéressons nous plus particulièrement à ce grand projet qui touche à notre thématique d'intervention, à savoir le grand projet Eau – Espaces - Espèces :

c.3) Un grand projet tourné vers la coopération ligérienne interrégionale

Ce grand projet vise à contribuer à :

- préserver et restaurer la fonctionnalité hydrologique des zones humides au sein des têtes de bassin, dans les vallées alluviales et dans l'estuaire ;
- préserver et restaurer la diversité biologique et les sites à forts enjeux patrimoniaux des têtes de bassin, des vallées alluviales, de l'estuaire et certaines espèces importantes pour la biodiversité des zones humides, au sein de la flore et de la faune, mammifères et oiseaux, notamment ;
- sauvegarder les espèces de poissons grands migrateurs ;
- expérimenter la restauration de la qualité hydrologique et morphologique des grands cours d'eau ;
- accompagner et faciliter les échanges d'expériences, acquises dans le cadre des politiques publiques du bassin ;
- faciliter l'émergence des projets avec l'appui des réseaux d'acteurs sur les thématiques ciblées ;
- valoriser et diffuser les connaissances et savoir acquis par une communication et une sensibilisation appropriées.

Le CPIER prévoit que ces objectifs seront mis en œuvre par des **plans d'actions cohérents à une échelle territoriale pertinente, et par des plans d'actions innovants, expérimentaux, reproductibles et transposables.**

Cette expression, résolument vague, montre la liberté donnée aux régions pour mettre en œuvre ces objectifs, au risque de mauvaises interprétations. En effet, les termes « cohérents » et « pertinente », non accompagnés d'explications plus complètes sur la cohérence attendue, et sur les échelles supposées (interrégionales, interdépartementales, transrégionales ...), laissent un degré d'interprétation très important.

Néanmoins, trois actions éligibles concernent les continuités écologiques interrégionales, et intéressent donc directement cette recherche :

- La mise en cohérence des démarches Natura 2000
- La préservation et gestion d'infrastructures écologiques interrégionales notamment les réserves naturelles (en liaison avec les infrastructures régionales prévues dans les CPER)
- Une meilleure continuité écologique des corridors fluviaux

Ces trois actions éligibles vont nous permettre de constater si dans les projets financés par le CPIER, la question d'une gestion interrégionale est prise en compte.

Cette mise en œuvre s'appuie à la fois sur un contrat de projets interrégional Etat-Région (CPIER) et un programme opérationnel interrégional (FEDER), portant sur 9 régions : Auvergne, Basse – Normandie, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays de la Loire, Poitou - Charentes, Rhône Alpes.

Dans le cadre du CPIER, chaque contractant s'engage à prendre des dispositions particulières. Nous allons voir dans la partie suivante quels ont été les engagements pris par nos deux régions d'étude.

d) Les politiques publiques non retenues pour notre comparaison

Certaines politiques publiques auraient pu faire l'objet d'une étude mais n'ont pas été choisies pour diverses raisons :

D'une part, le fait de choisir initialement la région administrative comme échelle d'étude implique ne pas étudier certains documents faisant référence à des territoires de gestion différents (grands bassins hydrographiques, bassins versants). C'est notamment le cas pour le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE) à l'échelle d'un grand bassin hydrographique, et ses déclinaisons locales, les Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE) à l'échelle d'un bassin versant.

Ainsi, pour réaliser une étude sur la cohérence entre ces documents sur les régions Centre et Pays de la Loire, il eût fallu étudier deux SDAGE (Loire-Bretagne et Seine Normandie), et pas moins de vingt-cinq SAGE différents. Dans le temps imparti pour ce mémoire, il aurait été impossible de mener à bien cette comparaison, c'est pourquoi nous avons choisi de ne pas considérer les SDAGE et SAGE dans notre comparaison.

De par sa vocation, les SDAGE auraient pourtant été des documents extrêmement intéressants à comparer puisqu'ils sont élaborés dans l'optique d'être un *cadre de cohérence* (Agence de l'Eau Loire-Bretagne, 2000) pour les différents SAGE locaux.

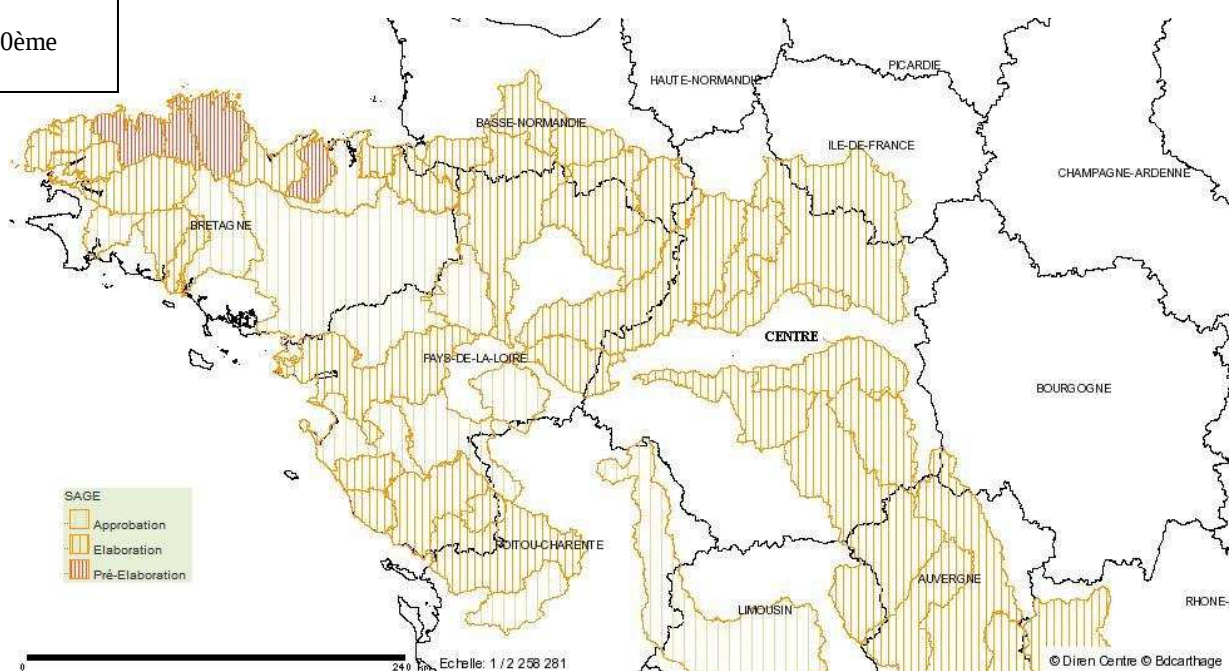
D'autre part, certains documents régionaux tels que les Agenda 21 régionaux ont été dans un 1^{er} temps intégrés dans la comparaison. Cependant, leur faible prise en compte de la problématique des corridors écologiques nous ont amené à enlever l'Agenda 21 de la liste des politiques publiques à comparer, afin de rendre la comparaison plus efficiente.

Figure 8 : SDAGE et SAGE du bassin Loire - Bretagne

Source : BD Carthage,

DIREN Centre

Echelle : 1 / 2 300 000ème



11. La mesure de la cohérence entre politiques publiques

La cohérence des politiques publiques peut se définir comme l'ensemble des liens et mécanismes qui permettent de donner une pertinence aux politiques publiques à différentes échelles (locale, nationale, régionale ou internationale) (ENDA Diapol, 2006).

En d'autres termes, elle doit permettre d'harmoniser les objectifs régionaux de préservation entre régions limitrophes dans différents domaines, qu'ils soient sectoriels ou transversaux, afin de rendre les corridors écologiques plus efficaces.

Assurer une bonne cohérence des politiques signifierait donc la mise en place d'une vision commune, la définition d'actions de développement complémentaires, structurées et donc non contradictoires. (ENDA Diapol, 2006)

a) Etude des politiques publiques régionales

Dans cette partie, nous allons appliquer la grille d'indicateurs développée ci-dessus aux documents stratégiques régionaux pour la région Centre et Pays de la Loire.

a.1) Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT)

a) Le SRADDT en région Centre

La région Centre jouit d'une situation particulière concernant le SRADDT. En effet, elle est l'une des cinq régions n'ayant pas encore élaborée de SRADDT sur l'ensemble du territoire français. Néanmoins, le Conseil Economique et Social de la Région Centre (CESR) a formulé son avis sur *la nécessité de réaliser un SRADDT en région Centre* (2008:4). Notre analyse se basera sur ce document, tout en tenant compte du fait que le document final pourrait ne pas ressembler aux orientations préconisées au sein de ce document.

Ce document évoque l'ouverture de la région Centre sur ses voisins, et à l'international. Ainsi, le CESR propose de s'imposer une réflexion interrégionale avec la région Pays de la Loire, et cite notamment le « **gros dossier environnemental** incluant la problématique de la Loire ». Cette volonté d'ouverture avec la région limitrophe montre que la gestion intégrée du territoire ligérien émerge dans les stratégies des décideurs.

A part cela, ce document précurseur d'un futur SRADDT ne traite pas de l'environnement, et encore moins des continuités écologiques constituées par l'infrastructure naturelle ligérienne.

Le futur SRADDT de la région Centre aura à priori, une vocation plutôt économique et sociale, et donc plus programmatique du développement régional.

β) Le SRADDT en région Pays de la Loire

Au contraire de la région Centre, la région Pays de la Loire a élaboré un SRADDT, publié en Octobre 2008. Les thématiques développées dans ce document sont là aussi majoritairement à caractère économique et social.

Néanmoins, une section du document est dédiée à l'environnement. Plus encore, c'est la nécessité de mettre **en place des « coopérations territoriales pour la préservation des espaces naturels interrégionaux »** qui est mise en avant. Bien que ce paragraphe soit avant tout consacré aux risques communs tels que les pollutions liées aux marées noires, l'érosion ou submersion marine, le document mentionne la gestion de la Loire et des zones humides.

Dans ce paragraphe, la région Pays de la Loire montre l'intérêt, sur les différents espaces naturels interrégionaux de son territoire (littoral atlantique, Loire ...), de mettre en place une action concertée et la nécessité d'un **approfondissement du management territorial entre les différentes structures qui animent ces territoires**.

La région justifie « l'ardente obligation de coopérations et de coordinations interrégionales » par le fait que *les corridors patrimoniaux océano-ligériens ne s'arrêtent pas aux frontières administratives* (Région Pays de la Loire, 2008).

a.2) Le Contrat de Plan Etat-Région (CPER)

α) Le CPER en région Centre

Le CPER Centre pour la période 2007-2013 a été approuvé et signé en mars 2007. Il prévoit un engagement de l'Etat à hauteur de 347 millions d'euros, et de la Région Centre à hauteur de 385 millions d'euros sur huit grands projets, regroupés en deux axes majeurs :

Axe 1 : Innovation

Grand projet 1 : Pôle de développement et d'excellence de la recherche

Grand projet 2 : Pôle d'efficacité énergétique

Grand projet 3 : Pôle de recherche et d'enseignement supérieur

Axe 2 : Attractivité et Compétitivité du territoire

Grand projet 4 : Compétitivité des filières agricoles et forestières

Grand projet 5 : Grands sites culturels

Grand projet 6 : Mutations économiques et développement de l'emploi

Grand projet 7 : Déplacement de voyageurs

Grand projet 8 : Développement du fret ferroviaire

Il n'existe pas de grand axe prenant en compte l'environnement dans le CPER Centre. Il y est malgré tout proposé la *mise en place d'une conférence territoriale, lieu de concertation pour l'étude des enjeux prioritaires et l'analyse de l'évolution des territoires, réunissant l'État, la Région, le CESR, les Départements, les Agglomérations, les Parcs Naturels Régionaux concernés, et les représentants des villes moyennes et des Pays*.

Cette future instance de concertation ne prend pas en compte le caractère trans-régional de la gestion ligérienne (en terme environnemental) puisque aucune des régions

limitrophes ne prend part au débat, au même titre que les services déconcentrés des régions adjacentes (DIREN par exemple). Il est cependant important de noter la présence des parcs naturels régionaux. L'un d'entre eux nous intéresse particulièrement, à savoir celui qui se situe sur notre territoire d'étude : le PNR Loire Anjou Touraine. Sa présence et son caractère trans-régional pourraient ainsi garantir une prise en compte plus globale des enjeux d'évolution de territoire.

Au sein du volet environnement du volet territorial, le CPER Centre mentionne que l'axe ligérien pourrait constituer un espace mieux valorisé (...) **par la préservation et par la valorisation du patrimoine naturel** (*en articulation avec le CPIER interrégional Plan Loire Grandeur Nature*).

L'Etat et la région Centre prévoient de mettre en place un « fonds Espaces Naturels » qui devra *permettre, à l'échelle régionale, un travail d'observation, d'information, de connaissance et conservation des espaces naturels et des paysages*. Dans ce cadre, le CPER prévoit de soutenir les actions du Conservatoire du Patrimoine Naturel de la Région Centre.

A une échelle infrarégionale, le CPER prévoit de soutenir les trois PNR présents en région Centre (Brenne, Loire-Anjou-Touraine et Perche) au titre de la gestion des espaces remarquables plus ponctuels sur le territoire des PNR. La notion d'espace remarquable n'y est pas précisée et mériterait une définition plus importante.

Le rapport d'évaluation environnementale de ce CPER (Edater, 2007) montre que l'accent est particulièrement mis d'une part sur l'amélioration de la connaissance et d'autre part sur la valorisation du patrimoine naturel et paysager. Cette valorisation concerne le développement économique et touristique régional, et ne prend pas en compte la notion de valorisation écologique.

β) Le CPER en région Pays de la Loire

Le CPER Pays de la Loire pour la période 2007-2013 a été approuvé et signé en mars 2007. Il prévoit un engagement de l'Etat à hauteur de 489,5 millions d'euros et de la Région Pays de la Loire de 509,4 millions d'euros sur quatre axes prioritaires :

Axe 1 : Economie de la connaissance, compétitivité, innovation, emploi

Axe 2 : Environnement et développement durable

Axe 3 : Accessibilité et transports

Axe 4 : Développement territorial et cohésion sociale

Contrairement à la région Centre, la région Pays de la Loire consacre un axe de son CPER à l'environnement. Cet axe (n° 2) qui nous intéresse donc directement se scinde en trois sous domaines qui sont respectivement la préservation de la biodiversité, la préservation de l'eau et enfin l'énergie et l'éco-développement. Nous allons ici nous concentrer sur l'étude du 1^{er} sous domaine, puisqu'il concerne directement cette présente recherche.

Le CPER Pays de la Loire explique que la préservation des espaces naturels étant conditionnée, pour une très large part, par l'existence de structures gestionnaires, **il est primordial de conforter le réseau des espaces naturels déjà constitué** par les parcs

naturels régionaux, les réserves naturelles et les sites Natura 2000 auxquels s'ajouteront les réserves naturelles régionales.

Le CPER prévoit un plan d'action en quatre points :

- favoriser le soutien aux réserves naturelles
- poursuivre le déploiement de Natura 2000
- soutenir les territoires classés en Parc Naturel Régional
- développer la connaissance du milieu marin

Le rapport commandé par le gouvernement Français sur l'évaluation stratégique environnementale des Pays de la Loire (Ramboll Management, 2008) montre que de manière globale, le CPER affiche une prise en considération notable des exigences de protection de l'environnement et des enjeux de développement durable. L'ambition d'assurer un développement durable de la région fonde la stratégie du CPER et se retrouve à plusieurs niveaux.

Même si globalement, le CPER affiche une volonté tout à fait louable de préserver l'environnement, il apparaît que l'ambition affichée n'est pas du tout quantifiée et qu'aucun objectif n'a été avancé ... ce qui évidemment ne peut impliquer aucune « mauvaise évaluation ex-post » puisque aucun chiffre n'a été donné.

La région Pays de la Loire et l'Etat ont prévu, par l'intermédiaire du CPER, de poursuivre le « déploiement du réseau Natura 2000 », et de soutenir l'action du PNR Loire-Anjou-Touraine.

γ) Bilan et analyse des CPER

La comparaison de ces 2 CPER montre clairement que la mise en place des réseaux écologiques régionaux n'apparaît dans aucune des priorités régionales. Les termes « corridors écologiques », « trame verte » n'apparaissent dans aucun des 2 Contrats Plan Etat - Région.

De même, le concept de coopération régionale environnementale ne trouve pas de place dans les orientations stratégiques régionales et Etatiques. **La coopération régionale pour la mise en place de corridors écologiques ne fait pas partie des priorités stratégiques régionales.**

Cette 1^{ère} analyse d'un document qui s'avère être fondamental en terme stratégique pour les régions montre la réelle nécessité de mettre en place des coopérations interrégionales pour la réalisation de corridors écologiques cohérents.

Le CPER Centre mentionne l'existence du CPER interrégional Plan Loire grandeur Nature, il convient donc d'étudier de plus près ce document, afin de voir si une certaine cohérence en matière de gestion environnementale se fait sentir.

a.3) Le Contrat de Projets Interrégional Etat-Région (CPIER) ou Plan Loire III

α) La région Centre dans le CPIER

En lien avec la thématique de cette étude, la région Centre se fixe comme priorité spécifique de préserver l'eau et la biodiversité :

La région décline sa priorité en plusieurs temps :

- Il s'agit d'abord de prolonger les démarches d'étude, de valorisation, d'animation, de restauration et de connaissance des milieux naturels.
- Au-delà, des actions doivent être menées pour préserver le biotope et la circulation des espèces vivantes, en particulier les poissons migrateurs.

Elle stipule également qu'une attention particulière doit aussi être portée aux ouvrages qui permettent de soutenir les étiages, tout en évitant de créer des barrages.

La Région Centre consacrera 7 M€ au grand projet Eau – Espaces – Espèces du CPIER.

β) La région Pays de la Loire dans le CPIER

En lien avec le grand projet Eau – Espaces – Espèces, la région Pays de la Loire décline sa priorité en actions éligibles, celles-ci concernent :

- les études préalables et les travaux de restauration hydro-écologiques des zones humides (prise en compte des circulations piscicoles)
- la préservation des espaces naturels majeurs situés en réserve naturelle régionale (RNR) et réserve naturelle nationale (RNN), en zone Natura 2000 et dans les périmètres des parcs naturels régionaux
- la mise en réseau de gestionnaires locaux d'espaces naturels remarquables (site Natura 2000 de la Loire de Nantes à Montsoreau)

La région Pays de la Loire consacrera 24 M€ à ce grand projet.

Aucune mention explicite de coopération interrégionale spécifiquement dédiée aux continuités écologiques n'est faite. Néanmoins, il est mentionné une mise en réseau de coopération intrarégionale sur la gestion des espaces naturels, qui englobe donc la prise en compte des continuités écologiques.

12. Evaluation de la cohérence des politiques publiques régionales

a) Indicateurs de cohérence entre politiques publiques régionales

Selon la définition considérée ci-dessus, mesurer la cohérence des politiques publiques régionales en terme de prise en compte des continuités écologiques reviendrait à :

- dans un premier temps, identifier la présence ou non d'une vision commune qui se situe à un niveau stratégique ;
- dans un deuxième temps, identifier la présence ou non de plans d'actions complémentaires et non contradictoires, issus de ces documents stratégiques régionaux.

Attachons-nous à définir comment mesurer l'existence d'une vision commune, en identifiant les moyens d'expression et de retranscription de cette vision dans les politiques publiques régionales.

Une vision commune de la problématique des continuités écologiques sur le territoire étudié peut se caractériser par un certain nombre d'indicateurs :

- la présence de la problématique étudiée au sein des documents de traduction des politiques publiques régionales ;
- l'utilisation d'un langage commun : des termes comme corridors écologiques, coopération régionale doivent être retrouvés ;
- la prise en compte de l'autre (mention faite de la prise en compte de la région limitrophe et de ses actions dans les documents régionaux) ;
- la présence de cartographie intégrant les régions ayant une vision commune (par exemple une cartographie du bassin de la Loire sur les régions Centre et Pays de la Loire).

Ces aspects stratégiques considérés dans les politiques publiques régionales sont déclinés en plans d'actions. Ceux-ci peuvent être l'objet d'analyse comparative afin d'identifier le degré de complémentarité et de contradiction de ces plans d'action, dans l'optique de la mise en place d'une action interrégionale de préservation des continuités écologiques.

Pour cela, nous avons retenu un certain nombre d'indicateurs :

- la présence d'expression similaire (utilisation langage commun)
- la prise en compte des actions de l'autre
- la présence d'actions complémentaires par rapport aux actions de l'autre
- la présence d'actions contradictoires par rapport aux actions de l'autre

L'ensemble de ces indicateurs (pour identifier la vision commune et la cohérence des plans d'actions) est gradué de la manière suivante :

– : absence de l'indicateur
0 : indicateur neutre (non applicable sur le document étudié)
+ : présence de l'indicateur
++ : forte présence de l'indicateur

La confrontation de ces trois documents stratégiques régionaux et interrégionaux à ces indicateurs nous permet de tirer une conclusion sur la cohérence entre les politiques de chaque région concernant les corridors écologiques

b) Une vision commune absente entre les deux régions

Le tableau n°1 ci-dessous montre bien la tendance qui existe entre les 2 régions. En effet, les différents indicateurs ont révélé plusieurs phénomènes :

- La région Centre, à travers ses documents stratégiques régionaux, ne prend absolument pas en compte ni la problématique des corridors écologiques, ni la politique de la région Pays de la Loire.
- La problématique de corridors écologiques est particulièrement bien intégrée dans les documents stratégiques de la région Pays de la Loire. Cette même région est également particulièrement en avance dans la perception de la nécessité de réfléchir à une échelle interrégionale.

- Le CPIER permet également de mettre en place un langage commun, à défaut d'une prise en compte systématique de la région limitrophe.

La portée stratégique des documents étudiés et le résultat des indicateurs exposés ci-dessous nous incitent à penser **qu'aucune vision commune n'émerge entre les deux régions limitrophes étudiées** sur le point précis de la conservation des corridors écologiques.

ANALYSE D'UNE VISION COMMUNE AU SEIN DES POLITIQUES PUBLIQUES REGIONALES

Document étudié	REGION CENTRE				REGION PAYS DE LA LOIRE			
	Problématique considérée	Langage commun	Prise en compte de l'autre	Cartographie intégrée	Problématique considérée	Langage commun	Prise en compte de l'autre	Cartographie intégrée
Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT)	-	-	-	0	+	-	++	-
Contrat de Plan Etat - Région (CPER)	-	-	-	0	+	-	-	0
Contrat de Plan Interrégional Etat - Région (CPIER) - Dispositions particulières régionales	+	+	-	0	+	+	-	0

Tableau 1 : Analyse d'une vision commune au sein des politiques publiques régionales

Réalisation personnelle

Indicateur:

++	Présence très forte de l'indicateur
+	Présence de l'indicateur
0	Indicateur neutre (Absence de cartographie)
-	Absence de l'indicateur

c) Des plans d'actions cohérents

Si en terme stratégique, les deux régions semblent avoir une vision quelque peu différente, les plans d'actions semblent ici plus cohérents et complémentaires. En effet, les différents indicateurs ont révélés plusieurs phénomènes dans le tableau n°2 ci-dessous.

- Aucune des deux régions ne met en œuvre d'actions contradictoires avec celles de sa voisine.
- Aucune des deux régions ne cite explicitement les actions ou la stratégie de l'autre région.
- Les deux régions utilisent le même langage. On peut notamment relever des termes tels que *restauration hydro-écologique*, *circulation biologique* dans les différents plans d'actions considérés.
- La région Pays de la Loire semble ici encore pousser plus loin ses actions, en souhaitant notamment mettre en place un réseau d'acteurs gestionnaires à l'échelle régionale. Il est important de noter qu'elle investit 3,5 fois plus d'argent que la région Centre sur ce grand projet.

Bien qu'il soit apparu qu'aucune vision commune ne caractérisait les documents stratégiques des deux régions étudiées, il semble que les plans d'actions soient plus cohérents, même si le degré de précision reste relativement faible. Des précisions auraient ainsi été utiles sur certains sujets, mais les différents services régionaux contactés n'ont pas répondu aux sollicitations concernant ce point précis.

ANALYSE DE LA COHERENCE DES PLANS D'ACTION DES POLITIQUES PUBLIQUES REGIONALES

Document étudié	REGION CENTRE				REGION PAYS DE LA LOIRE			
	Actions contradictoires	Actions complémentaires	Prise en compte de l'autre	Langage commun	Actions contradictoires	Actions complémentaires	Prise en compte de l'autre	Langage commun
Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT)	<u>Absence de plan d'actions pour ce document stratégique régional</u>							
Contrat de Plan Etat - Région (CPER)	0	+	-	+	0	+	-	+
Contrat de Plan Interrégional Etat - Région (CPIER) - Dispositions particulières régionales	0	+	-	+	0	++	-	+

Tableau 2 : Analyse de la cohérence des plans d'action des politiques publiques régionales
Réalisation personnelle

Indicateur:

++	Présence très forte de l'indicateur
+	Présence de l'indicateur
0	Indicateur neutre (Absence de cartographie)
-	Absence de l'indicateur

2. Le CPIER, un cadre stratégique de référence à l'échelle interrégionale

Les deux tableaux présentés dans les sections précédentes montrent clairement l'influence du contrat de projets interrégional Etat – Région sur la mise en place d'une vision commune et d'actions cohérentes entre les différentes régions étudiées.

Cette action est notamment visible dans le cas de la région Centre, où la vision commune n'apparaît qu'au niveau du CPIER alors qu'elle est clairement absente dans les autres documents stratégiques régionaux.

Intéressons-nous plus en détails au CPIER pour voir en quoi il pourrait permettre de mettre en œuvre une meilleure cohérence dans la gestion de la Loire, via les politiques publiques.

20. Le plan Loire, à mi-chemin entre un instrument financier et une stratégie globale

a) Un instrument financier peu utilisé pour des projets de coordination

En regardant les projets qui ont été validés par le comité opérationnel de la plateforme Eau, Espaces, Espèces (Espaces Naturels de France, 2008), on constate que l'accent a avant tout été mis sur l'animation des sites Natura 2000 et le développement des connaissances (études de population, recherche d'outils ...) (cf figure 9).

Depuis la mise en route du CPIER en 2007, 135 projets ont été financés. Parmi ceux-ci, 16 concernent la région Centre alors que 25 ont eu lieu dans la région Pays de la Loire.

Au regard des trois actions éligibles intéressant cette étude (cf sous-section b.3.β) précédente), il est intéressant de constater que les actions sont portées vers l'animation et non la mise en cohérence des sites Natura 2000. Il n'est pas spécifié si cette animation prend en compte la mise en cohérence avec les autres sites situés sur la même infrastructure naturelle.

La gestion d'infrastructures écologiques interrégionales (ciblée dans la figure 9 par le critère « gestion de sites naturels ») est susceptible de concerner huit projets. Néanmoins, après étude des différents projets inscrits sous ce critère, il s'avère qu'aucun ne concerne une infrastructure naturelle trans-régionale.

Enfin, le dernier type d'action éligible qui concerne la continuité écologique des corridors fluviaux (ciblée dans la figure 9 par le critère « restauration hydrologique ») est susceptible de concerner trois projets. Ces projets consistent en la suppression de barrage sur la Loire (1 projet) et à restaurer des zones humides situées au niveau de l'estuaire de la Loire (2 projets). Un seul de ces projets concerne donc directement la continuité écologique ligérienne, en rapport avec cette étude.

Un seul projet financé concerne une coordination d'actions. Celui-ci est intitulé *Projet coordonné de préservation des vallées alluviales d'intérêt majeur* (CPNRC, 2007). Porté par le Conservatoire du Patrimoine Naturel de la Région Centre, ce projet a pour objectif de mettre en place un *cadre structurant pour une politique globale du patrimoine naturel en région Centre*.

Au cours d'un entretien, Maryline LAUNAY¹ nous décrit ce projet comme étant *uniquement à portée régionale, sans considération pour les politiques de préservation des régions voisines*. Il prend en compte les vallées de l'Indre, du Cher et de la Loire sur le périmètre régional avec comme pour objectifs majeurs de :

- créer un réseau de sites naturels remarquables
- maintenir ou créer des corridors écologiques et des espaces de fonctionnalité

Répartition des projets financés par le CPIER sur les régions Centre et Pays de la Loire en 2007 et 2008

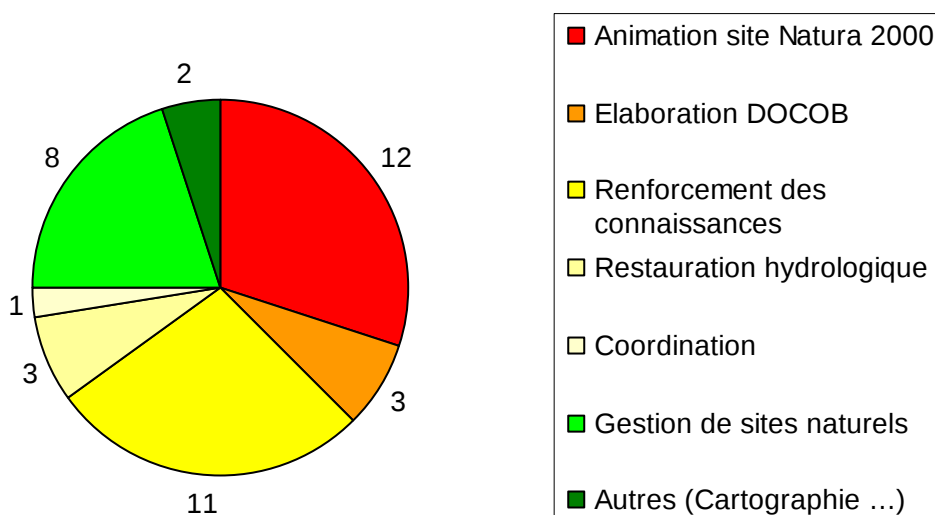


Figure 9 : Répartition des projets financés par le CPIER en régions Centre et Pays de la Loire en 2007 et 2008

Source : ENF, 2008

Réalisation personnelle

Pour Pascal DANEELS², le Plan Loire constitue avant tout un « portefeuille financier » en proposant aux porteurs de projet locaux de s'appuyer sur des financements existants. Néanmoins, il apparaît clairement que le CPIER ne constitue pas un schéma de mise en œuvre interrégional d'une politique commune. En quelque sorte, le CPIER est un hybride entre des politiques publiques stratégiques (tels que peuvent l'être les CPER) et un programme de financement (comme peuvent l'être le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) ou le FSE (Fonds Social Européen)).

En ce sens, le Plan Loire III n'a pas une réelle vocation de mettre en cohérence les politiques publiques régionales unitaires. Pascal DANEELS abonde en ce sens, mais justifie de certains efforts de mise en cohérence (notamment sur les plantes invasives par la mise en place d'une animation par un comité interrégional), qu'il qualifie de *balbutiants*.

¹ Conservatoire Régional des Espaces Naturels de la région Centre, Assistante de direction

² Directeur territorial pour Espaces Naturels de France, plus spécifiquement chargé de la plateforme Eau, Espaces, Espèces du Plan Loire III.

b) Le Plan Loire, un cadre de référence pour une stratégie globale ?

Le Plan Loire Grandeur Nature fait figurer parmi les objectifs de la plateforme Eau, Espaces, Espèces la réduction des risques dus aux espèces invasives. La gestion coordonnée, le partage de connaissances sur les plantes invasives ainsi que la mise en place d'un réseau de surveillance et d'une lutte proportionnée aux problèmes d'invasion figurent dans les documents de mise en œuvre du Plan Loire. **L'accent y est mis sur l'importance des réseaux d'acteurs, de la mutualisation des outils et des liens avec la recherche.**

Quels sont les moyens mis en œuvre pour assurer cette gestion cohérente à l'échelle du bassin ?

Pour travailler avec le maximum de cohérence, les acteurs concernés ont créé sur le bassin le « groupe de travail Loire - Bretagne plantes exotiques envahissantes » en 2002. Il se compose de partenaires techniques et financiers, de maîtres d'ouvrage et d'experts scientifiques associés qui se réunissent deux fois par an. *Il œuvre pour apporter des réponses scientifiques et techniques adéquates aux acteurs de terrain et pour élaborer une stratégie de gestion de ces invasions à mettre en œuvre dans le cadre des politiques publiques sur l'eau et l'environnement (FCEN & AELB, 2008).*

Le groupe de travail interrégional coordonne la stratégie à l'échelle du bassin qui est relayée aux niveaux régional et local par les correspondants régionaux qui le constituent. Ces huit coordinateurs régionaux ont pour but de :

- développer des stratégies d'actions à l'échelle des territoires pertinents des groupes d'acteurs ;
- organiser l'échange d'informations entre niveau local et niveau régional, puis faire remonter et partager l'information au niveau du bassin ;
- améliorer la connaissance sur la colonisation actuelle des plantes exotiques envahissantes en région, afin d'en optimiser la gestion.

D'une façon générale, le réseau des acteurs sur les plantes envahissantes s'organise en trois échelles principales, qui sont déclinées sur le schéma ci-après :

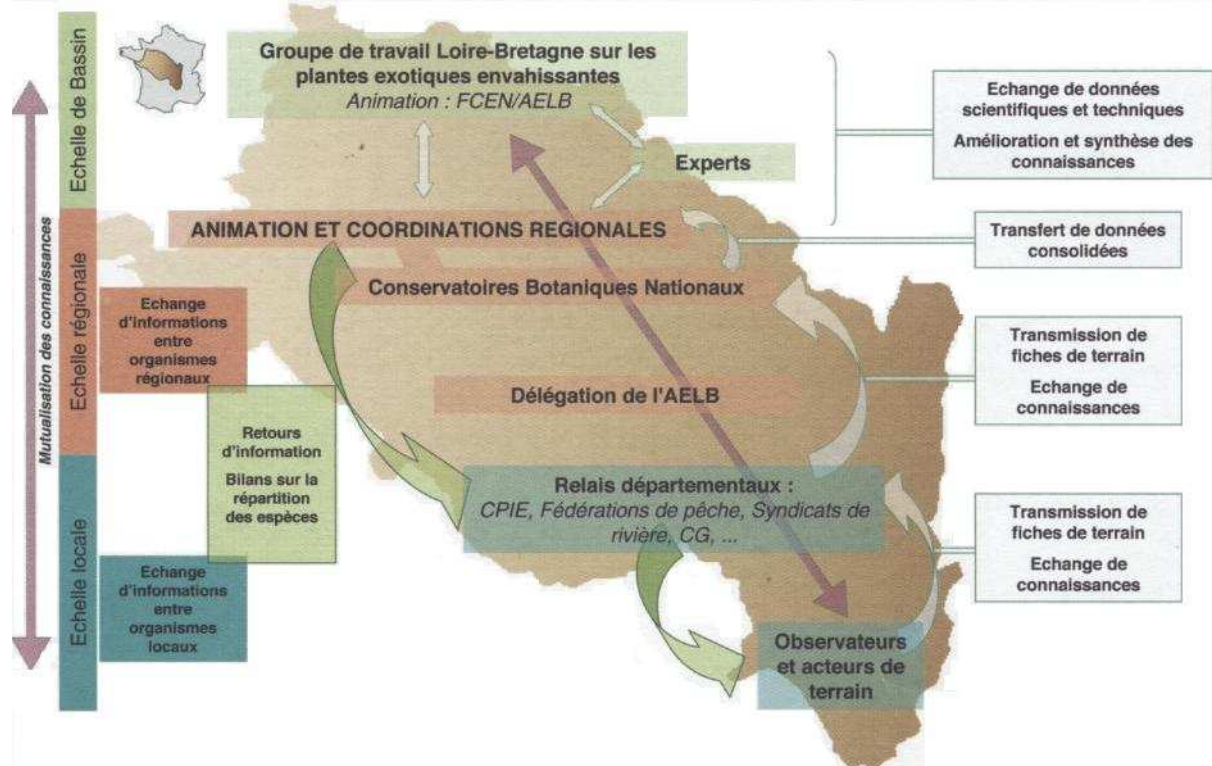


Figure 10 : Organisation de la coopération sur les plantes invasives à l'échelle du bassin

Source : AELB & ENF, 2008

La coopération interrégionale sur les plantes invasives s'articule ainsi autour d'un niveau interrégional, dont les animateurs sont les responsables de la plateforme technique du grand projet Eau, Espaces, Espèces ; d'un niveau régional où les différents acteurs régionaux coopèrent ; et enfin d'un niveau local constitués par des relais départementaux (associatifs ou autres).

Concentrons-nous sur les coordinateurs régionaux pour les régions étudiées dans cette étude. En région Centre, le CPNRC coordonne le groupe de travail régional, en lien avec le conseil régional, la DIREN, la délégation Centre de l'AELB, ainsi que la délégation Centre du Conservatoire Botanique national du Bassin Parisien. En région Pays de la Loire, il est animé par la DIREN avec l'appui du forum des marais atlantiques (forum régional des gestionnaires de zones humides), l'AELB et le CORELA.

Ce projet permet de montrer assez clairement que le **CPIER peut servir de cadre de référence stratégique et organisationnel pour une action interrégionale cohérente.**

Néanmoins, en dehors de cet exemple, aucune autre action de coopération interrégionale n'est à noter. Conscient de ce manque global de mise en cohérence des acteurs de la conservation de la nature le long de l'infrastructure naturelle, la plateforme technique Eau, Espaces, Espèces souhaite mettre en place un certain nombre de projets dans les mois à venir. Ainsi, elle prévoit d'organiser un forum interrégional des gestionnaires Natura 2000 de l'ensemble du bassin de la Loire, dans l'optique de partager les connaissances et de transférer les compétences.

En effet, la transformation progressive du Plan Loire au fil des années pousse l'observateur à imaginer **l'intégration progressive de la dimension stratégique de mise en cohérence dans les futurs CPIER**, si tant est qu'ils conservent ce format.

3. Conclusions :

La 2^{ème} partie de ce mémoire a permis de mettre en évidence un phénomène important, à savoir que la cohérence de prise en compte des corridors écologiques entre les régions Centre et Pays de la Loire sur le cas de la Loire n'est pas encore vraiment effective. L'analyse des différentes politiques publiques régionales a clairement montré l'absence d'une vision commune et dans une moindre mesure de plans d'actions cohérents et complémentaires.

A travers les différents indicateurs développés, nous avons pu mettre en évidence une réelle influence du document stratégique interrégional (CPIER) sur les prises en compte régionales. Ce document a ainsi permis d'entamer le processus de perfectionnement et d'homogénéisation de la vision et des plans d'actions des régions à propos des corridors écologiques.

Ce CPIER a ainsi mis en place un certain nombre de groupes de travail dans l'optique d'une coopération plus efficace entre les différentes régions. Ce mémoire a pris l'exemple du groupe de travail sur les plantes invasives, qui se révèle être un véritable cadre de référence pour l'action interrégionale, et régionale.

La fin de la section 2 nous a également appris que ce CPIER pourrait clairement être amélioré, notamment dans sa portée stratégique puisqu'il n'est pas à l'heure qu'il est, un document complètement stratégique et contraignant pour les régions signataires.

Néanmoins, **le Contrat de Projets Interrégional Etat – Région peut être considéré comme le futur cadre de référence stratégique et de coordination des actions sur les deux régions étudiées, et plus largement sur le bassin de la Loire**, à condition d'en modifier quelque peu l'essence et la philosophie. A ce titre, nous nous proposons de soumettre quelques pistes d'amélioration :

- **L'intégration stratégique de mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques territoriales à l'échelle du bassin de la Loire** : dans une logique de complémentarité, il convient de fédérer les différentes politiques publiques départementales, régionales, interrégionales, nationales ou européennes : Natura 2000, la Stratégie Nationale Biodiversité, les Politiques régionales (Contrat de Plan Etat – Région, Schéma Régional de Cohérence Ecologique), la Directive Cadre sur l'Eau, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau, les Documents de Gestion de l'Espace Agricole et Forestier, les Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau, les Espaces Naturels Sensibles mais aussi le Plan Loire Grandeur Nature.
- **Appuyer cette intégration sur des programmes d'actions coordonnés à l'échelle interrégionale** : favoriser et développer la mise en place de groupes de travail interrégionaux au même titre que celui sur les plantes invasives.
- **Le renforcement du rôle stratégique du CPIER** : insister sur ce rôle de cadre de référence lors de l'élaboration du futur CPIER en 2013, si tant est que celui-ci conserve la forme d'une contractualisation entre Etat et régions.

PARTIE 3 :

**VERS UNE GOUVERNANCE
ADAPTEE A UNE GESTION
COHERENTE INTERREGIONALE
D'UNE INFRASTRUCTURE
NATURELLE, ET D'UN
CORRIDOR ECOLOGIQUE
TRANSREGIONAL**

Après avoir identifié le programme politico-administratif qui pourrait servir de cadre de référence pour une meilleure gestion interrégionale des corridors écologiques, nous nous attacherons à identifier quel pourrait être la gouvernance qui permettrait une mise en œuvre optimale de ce cadre de ce CPIER.

1. La gouvernance associée à la mise en œuvre des politiques publiques

10. Une mise en réseau induite par le caractère trans-sectoriel de la connectivité écologique

La mise en réseau effective des corridors écologiques implique une mise en réseau des acteurs locaux ainsi qu'un consensus dans le cadre de l'aménagement du territoire (Bonnin, 2006 :5). En effet, le caractère trans-sectoriel des problématiques liées à la connectivité écologique implique une mise en réseau négociée des politiques publiques sectorielles et l'implication de l'ensemble des acteurs au delà du seul engagement de l'Etat et jusqu'au particulier.

Pour une efficacité maximale, cette mise en réseau doit correspondre au *territoire* de mise en œuvre du corridor écologique concerné. Ces considérations rejoignent la notion de gouvernance territoriale, fréquemment évoquée dans la littérature environnementaliste.

11. La notion de gouvernance territoriale

La notion de territoire est souvent liée à une surface géographique, que celle-ci soit liée à un espace vécu, ou à un espace administratif. Néanmoins, d'autres auteurs (Calame, 2002 ; Bonnin, 2006) définissent le territoire comme un système complexe de relations et d'échanges. Dès lors, le développement a pour objet de mieux valoriser, mieux développer et mieux maîtriser les différents systèmes de relation. La gestion territoriale va supposer de bien les connaître et d'apprendre les multiples manières de les enrichir. Le territoire nous apparaît alors non plus comme une surface géographique ou une entité administrative et politique définissant un intérieur et un extérieur, comme c'était le cas précédemment mais comme l'endroit où se superposent des nœuds de relation de différentes natures. Partant de cette idée, la gouvernance revient à l'art de faire coopérer l'ensemble des entités administratives et politiques de différentes échelles (Calame, 2002).

Cette définition est reprise et complétée par Jean (1999) puisqu'il désigne la gouvernance comme un mode de gouvernement fondé sur l'articulation entre différents acteurs – institutions, entreprises, associations, élus...- situés à différentes échelles du territoire.

La gouvernance territoriale est ainsi un concept qui représente un **arrangement politico-institutionnel pour piloter et coordonner le développement d'un territoire** (Fürst, 2005) **par la mise en réseau des entités administratives et politiques et des différents acteurs concernés de différentes échelles du territoire.**

12. L'apport des réseaux d'action publique

Cette mise en réseau évoquée ci-dessus peut se faire via la création de réseaux d'action publique.

Généralement, ces réseaux d'action publique sont définis comme une résultante de l'interaction horizontale entre organisations de même échelle administrative. Ces interactions entre acteurs collectifs (ou individuels) interdépendants peuvent être de formes différentes : *formelles ou informelles, changeantes ou stables* (Le Galès & Thatcher, 2006).

Le début de l'analyse des réseaux d'action publique remonte à la fin des années 70 à l'heure du désengagement progressif de l'Etat, et de la *fragmentation de plus en plus prononcée de l'action publique* (Richardson & Jordan, 1979). En ce sens, les réseaux d'action publique ont souvent été considérés comme une réponse aux problèmes d'efficacité des politiques publiques.

Les différents chercheurs (Heclo & Wildawsky, 1974 ; Richardson & Jordan, 1979 ; Le Galès & Thatcher, 2006) qui se sont penchés sur l'étude de ces réseaux d'actions publiques, notamment en Grande-Bretagne et en France, ont pour point commun d'avoir mis l'accent sur la **dimension horizontale de coordination de l'action publique** et sur les arrangements informels plutôt que sur la dimension hiérarchique des relations.

Cette coordination de l'action publique par des réseaux d'action publique se fonde sur quatre traits caractéristiques (Le Galès, 2006 :98) :

- une *série de croyances normatives partagées*, entraînant une logique d'action commune ;
- des *croyances causales partagées* déroulant de l'analyse des pratiques au centre des problèmes contre lesquels l'action publique se mobilise ;
- des *notions validantes partagées*, à savoir des critères d'évaluation communs ;
- un *mode opératoire commun*.

Une partie de la littérature consacrée aux réseaux d'action publique considère que « *l'outil réseau d'action publique* » est susceptible d'améliorer l'efficacité de la gouvernance (Heclo & Wildawsky, 1974). C'est dans ce sens que seront considérés les réseaux d'actions publique plus loin dans ce mémoire.

2. Les acteurs de la gouvernance territoriale environnementale identifiés au sein des politiques publiques

Cette section s'intéressera seulement aux acteurs explicitement cités dans les différentes politiques publiques régionales ou interrégionales étudiées. Les trois documents stratégiques étudiés ont révélés très peu d'acteurs impliqués dans la gouvernance actuelle.

Cette section va dans un premier temps détailler l'organisation globale de la gouvernance liée à la mise en œuvre du Contrat de Projets Interrégional Etat – Région,

puis considérer la gouvernance liée au fonctionnement des groupes de travail thématiques au sein de ce CPIER. Nous dissociérons donc ici deux gouvernances différentes à savoir la gouvernance « projet » pour la première, et la gouvernance « groupe de travail » pour la seconde.

20. Une organisation multi scalaire

a) Un réseau d'acteurs multi scalaire

Le dispositif de suivi et de mise en œuvre du CPIER se scinde en deux échelles, entre l'échelle du bassin et l'échelon régional.

Il existe deux instances interrégionales au niveau du bassin :

➤ *La conférence des acteurs :*

Elle se réunit annuellement à l'échelle du bassin, co-présidée par le préfet coordinateur (région Centre), avec le président de l'Etablissement Public Loire (EPL), le président du comité de bassin Loire – Bretagne, le directeur général de l'Agence de l'Eau Loire – Bretagne.

Outre ces co-présidents, cette conférence se compose des préfets de régions et de départements, des conseils régionaux et généraux, des conseils économiques et sociaux régionaux, des représentants des villes et agglomérations, de la mission Val de Loire, du GIP Estuaire, et des chambres consulaires. La DIACT, le MEDAD et la Commission Européenne (via la DG Régio) sont également représentés.

C'est une **structure d'orientation et de suivi**. Elle est tenue au courant des résultats de l'avancement de la mise en œuvre du CPIER, et analyse les ajustements nécessaires au bon déroulement du plan. Elle veille au respect de **l'équilibre entre les objectifs, les acteurs et les financements**. Finalement, elle participe aux **prises de décisions stratégiques** et constitue un **lieu de concertation** et de débat entre les différents acteurs du bassin.

➤ *Le comité de gestion :*

Ce comité est réuni au moins deux fois par an, à l'initiative du préfet coordinateur (préfet de région Centre).

Outre le préfet coordinateur, ce comité de gestion se compose des représentants des signataires du CPIER (à savoir les neuf régions, l'EPL et l'AELB), et des pilotes des plateformes techniques (pour rappel : les pilotes de la plateforme Eau, Espaces, Espèces sont l'**AELB** et **ENF**). Les préfets de région ainsi que le trésorier payeur général de région Centre sont membres du comité de gestion.

Le comité de gestion a pour mission :

- d'arrêter les propositions de programmation : liste des projets et financements (à l'échelle du bassin et régionale)
- d'analyser le déroulement du Plan Loire grandeur Nature (examen des indicateurs)

- de proposer et mettre en œuvre les dispositions pour améliorer ce déroulement
- de rendre les arbitrages collectifs nécessaires
- de piloter la communication générale concernant le CPIER
- de valider les projets et plans d'actions pluriannuels mis en place.

Le dispositif de suivi et de mise en œuvre du CPIER se trouve également présent à l'échelle régionale avec :

➤ *Les comités régionaux :*

Mis en place dans chaque région signataire du Plan Loire, ce comité régional est réuni au moins deux fois par an, préalablement au comité de gestion à l'échelle du bassin, Il est présidé par le préfet de région et le président du Conseil Régional.

Il associe les principaux financeurs et les acteurs : conseil général, villes et agglomérations, groupement de collectivités territoriales, associations ... Les pilotes des plateformes techniques sont également associés à ces comités régionaux.

Ces comités régionaux constituent des **structures de concertation locales**, de **cohérence territoriale** et de **propositions**. En outre, ils proposent la liste des projets soumis à la programmation. Cette liste devra être validée par le comité de gestion à l'échelle du bassin.

b) Un suivi scientifique interrégional :

Le suivi scientifique du CPIER est assuré par deux types de structures :

➤ *Le conseil scientifique :*

Constitué de scientifiques ligériens, de scientifiques nationaux, voire internationaux, le conseil scientifique du plan Loire est une interface entre la recherche et les acteurs du plan Loire. Il est placé auprès du pilote de la plate forme « Recherche, données, information », à savoir l'Etablissement Public Loire.

Il a pour mission de conseiller la conférence des acteurs et le comité de gestion (après avoir été saisie pour avis par ces derniers). Dans le même temps, il accorde une attention particulière au bon déroulement des interventions au titre de la plate-forme « Recherche, données, information ».

C'est dans ce contexte qu'il formule un avis sur les programmes et projets de recherche, et sur la validité scientifique des projets proposés. Il tente également d'impulser une cohérence scientifique au regard du Bassin.

➤ *Les plateformes techniques :*

Chacun des six grands projets (présentés dans la section 10 c.2) de la partie 2) est suivi par un groupe de travail (ou plateforme technique) animé par un pilote ou un binôme de pilotes.

La mission de ce groupe technique est de nourrir la réflexion, d'organiser le partage des connaissances et de contribuer à la programmation. Il apporte un **appui technique aux comités régionaux** et éclaire les **choix du comité de gestion**.

Chaque plateforme est thématique et a une organisation propre à l'échelle du bassin. Néanmoins, l'ensemble des plateformes se réunissent régulièrement afin d'échanger sur les projets et d'assurer une *transversalité indispensable*.

21. Le schéma de gouvernance global du CPIER 2007 – 2013

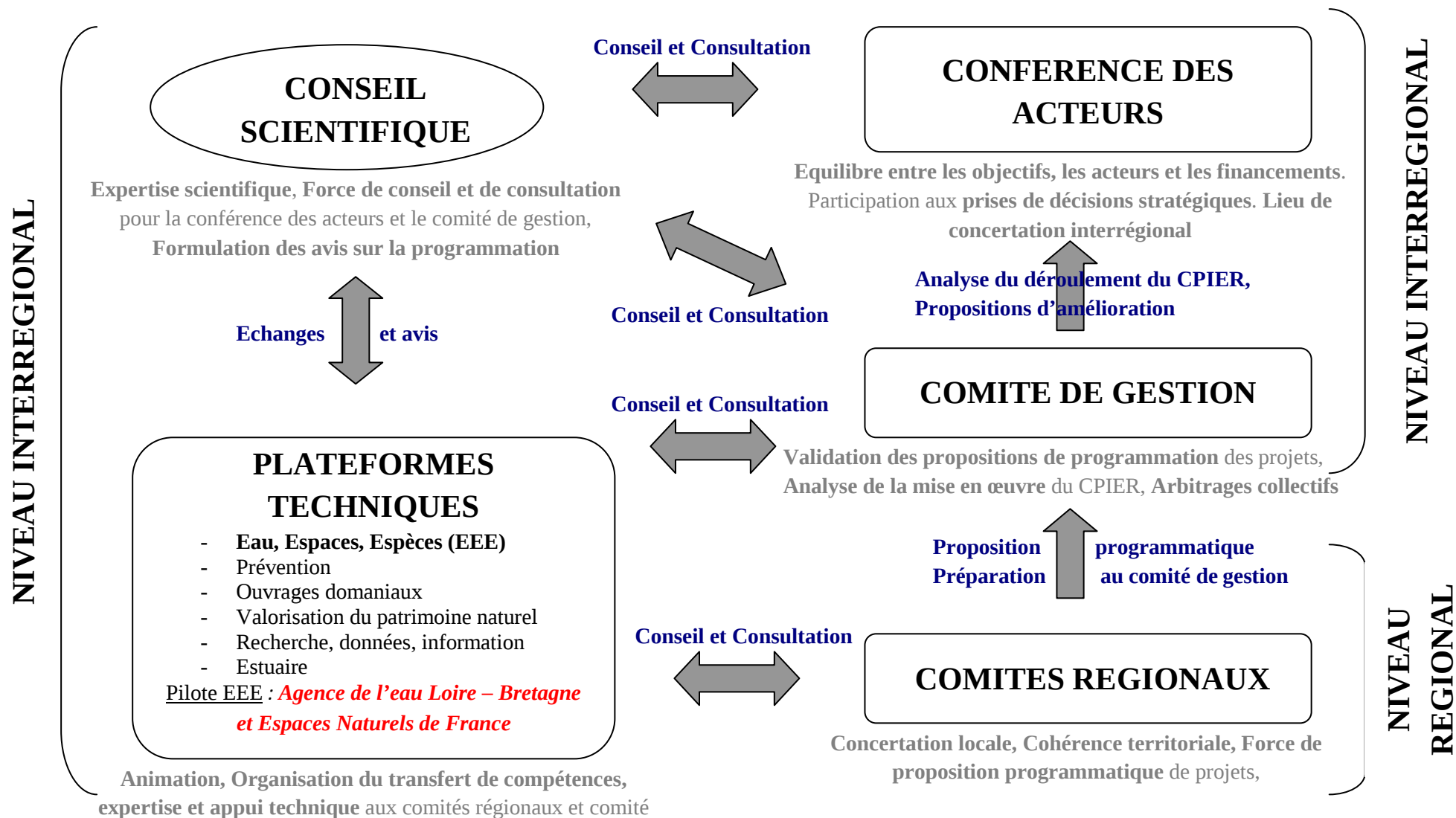


Figure 11 : Schéma de gouvernance du CPIER 2007 - 2013
Réalisation personnelle

22. Un double mode de gouvernance

Le schéma de gouvernance (figure 11) permet de mettre en évidence deux phénomènes à l'œuvre au sein du réseau d'acteurs du CPIER :

- Un **fonctionnement « projet » vertical ascendant ou « *bottom-up* »** : les comités régionaux organisent la concertation locale et proposent une liste de projets éligibles au comité de gestion interrégional. Ce dernier arrête la liste définitive de projets sur l'ensemble du bassin. La gestion des projets éligibles au CPIER suit donc un schéma ascendant, qualifié de « *bottom-up* ».

Ce phénomène permet de mettre en lumière la discussion présentée en section 2 de la partie 2. En effet, le CPIER n'étant pas un cadre stratégique à proprement parler, la stratégie ne s'impose pas de l'échelle interrégionale à l'échelle régionale (intégration dite « *top-down* ») mais le fonctionnement financier à base de projets locaux fait que la gouvernance est ascendante (dite « *bottom-up* »).

Pour l'heure, la conférence des acteurs a plus un *rôle de contrôle* (Pascal DANEELS) sur les processus en supervisant les actions (facilité en cela par son caractère interrégional) que d'impulsion stratégique. En effet, elle se définit elle-même comme une *instance d'orientation et de suivi* (Région Centre, 2007).

Bien que l'aspect stratégique soit quelque part décidé au niveau interrégional lors de la préparation du CPIER (réunions entre les différentes parties signataires), le fonctionnement quotidien du CPIER répond à une logique « *bottom-up* ». En effet, le CPIER ne peut se faire sans l'émergence de projets « locaux » volontaires, à l'instar des initiatives de la commission européenne telles que INTERREG, LIFE ou encore EQUAL.

Le caractère non opposable du CPIER implique ce mode de fonctionnement. Puisque les orientations stratégiques ne constituent que des préconisations de gestion pour les parties signataires, un fonctionnement « *top-down* » ne peut être adopté dans ces conditions.

- Une **coopération « technique » acteurs - techniciens horizontale** : les instances techniques interrégionales (comité scientifique et plateformes techniques) travaillent en partenariat entre elles, et avec les instances gouvernantes que sont les différents comités au niveau interrégional. Ces relations sont réciproques puisque les échanges vont d'une partie à l'autre dans un intérêt mutuel de réciprocité. Les acteurs consultent les techniciens qui leur apportent donc un soutien et des conseils.

Le cas particulier des comités régionaux, situés donc à l'échelle régionale, incite à plus de réflexion. Les plateformes techniques travaillent en collaboration avec ceux-ci via une relation trans-scalaire dans un rôle avant tout d'appui technique, plus que via une coopération réciproque comme le confirme Pascal DANEELS.

23. Une association de leaders technique innovante

a) Un leadership technique bipolaire

Le Contrat de Projets Interrégional Etat – Région désigne deux acteurs majeurs au niveau interrégional puisque ceux-ci sont en charge du grand projet Eau, Espaces, Espèces sur lequel ce mémoire s’est attardé précédemment :

- L’Agence de l’Eau Loire – Bretagne (AELB) :



L’agence de l’eau Loire – Bretagne est un établissement public de l’Etat, à caractère administratif. Elle couvre le grand bassin hydrographique Loire – Bretagne, et se divise en six délégations. Quatre de ces délégations concernent les deux régions étudiées dans ce mémoire.

Au sein du CPIER, l’AELB a été désignée comme pilote principal de la plateforme Eau, Espaces, Espèces. En association avec Espaces Naturels de France pour le suivi de cette plateforme, l’AELB s’occupe plus spécifiquement de la section Eau de cette plateforme technique, déléguant les autres sections à Espaces Naturels de France.

De plus, l’Agence de l’Eau Loire – Bretagne participe financièrement à l’ensemble des grands projets du CPIER hormis le grand projet n° 5 « valorisation du patrimoine et développement durable ». L’agence constitue donc une ressource financière au même titre que l’Etablissement Public Loire, la Direction de l’Environnement de Bassin Loire – Bretagne et l’Union Européenne via les fonds de développement régionaux (FEDER).

- La Fédération des Conservatoires Régionaux du Patrimoine Naturel, ou Espaces Naturels de France (ENF)



Les conservatoires régionaux et départementaux sont regroupés en réseau au sein de leur fédération nationale : Espaces Naturels de France. Cette structure regroupe des associations à but non lucratif, qui se qualifient *d’engagés mais non militants*¹.

Au sein du CPIER, Espaces Naturels de France est l’appui technique de l’AELB pour les projets en lien aux Espèces et aux Espaces (partie spécifique de la plateforme technique Eau, Espaces, Espèces). Concrètement, ENF coordine les projets ayant trait à la gestion des espèces et des espaces sur l’ensemble du bassin de la Loire.

b) Une association novatrice

Les signataires du CPIER ont décidé de mettre la gestion et la coordination de la plateforme technique Eau, Espaces, Espèces dans les mains du binôme Agence de l’Eau Loire - Bretagne – Espaces Naturels de France.

¹ Source : site internet Espaces Naturels de France

Cette association pour gérer et distribuer des finances publiques entre un représentant du secteur associatif et un établissement public d'Etat est particulièrement novatrice. Il a l'avantage de pouvoir amener une mobilisation maximale en y associant le secteur associatif et ses fortes connections au niveau local.

24. Une coopération verticale au sein des groupes de travail

Dans l'optique de voir l'organisation réelle et le fonctionnement au sein des groupes de travail thématiques, nous prenons le parti d'étudier le groupe de travail sur les plantes invasives pour plus de représentativité par rapport à notre étude, puisque c'est le seul qui ait une réelle organisation à l'échelle interrégionale selon Pascal DANEELS.

Ce groupe de travail s'articule autour d'un organisme interrégional, animé par Espaces Naturels de France et l'Agence de l'Eau Loire – Bretagne au niveau de la plateforme technique Eau, Espaces, Espèces, et qui réunit scientifique, gestionnaires et administrations.

Cet organisme de travail à l'échelle interrégionale est à l'origine d'une déclinaison hiérarchique au sein de chaque région, par échelle administrative. C'est ainsi que la région, les départementaux et le niveau local sont représentés dans le schéma de gouvernance par l'intermédiaire de coordinateurs (régions) ou de relais (départements et niveau local).

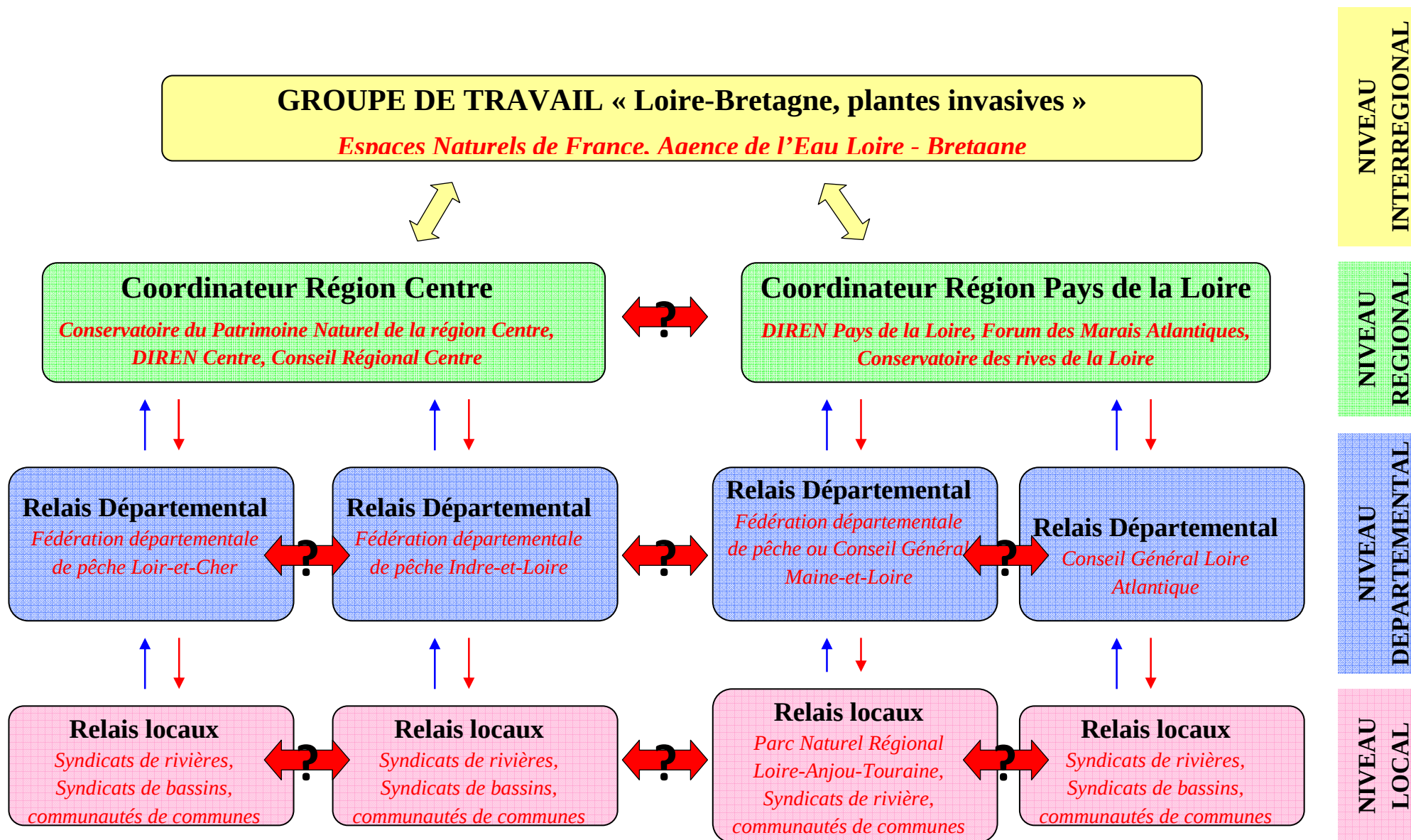


Figure 12 : Fonctionnement du groupe de travail « plantes invasives »

Source : Site internet Espaces Naturels de France

Le schéma de fonctionnement de ce groupe de travail interrégional ci-dessus (figure 12) montre clairement une **verticalité des relations entre acteurs de différentes échelles**. Ainsi, les différents acteurs du niveau local sont coordonnés par les relais départementaux, qui sont eux même orchestrés par des coordinateurs régionaux qui collaborent directement avec le groupe de travail interrégional. Nous nous retrouvons clairement dans un contexte de « *bottom-up* » comme au niveau de la gouvernance « projet » du CPIER décrite précédemment.

De plus, au sein d'une même échelle administrative, **aucune coopération horizontale** n'est mise en évidence entre les différents acteurs. Ainsi, les coordinateurs de régions ne communiquent pas directement entre eux sur un plan horizontal, mais font remonter leurs commentaires au niveau interrégional, qui ensuite rediffuse la synthèse aux différentes régions.

Cette absence de coopération horizontale aux niveaux infra-régionaux aboutit parfois à une gestion sinon contradictoire mais non cohérente sur le terrain :

Ainsi, Guillaume DELAUNAY¹ explique que malgré la présence d'un groupe de travail interrégional sur les plantes invasives, la prise en compte de certaines espèces invasives est contradictoire sur son territoire d'action, à savoir le Parc Naturel Régional Loire – Anjou – Touraine. Ce PNR est trans-régional et trans-départemental : il se situe à la fois en Maine-et-Loire (région Pays de la Loire) et en Indre-et-Loire (région Centre).

Deux espèces invasives font ainsi l'objet de mesures de gestion contradictoire d'une région à l'autre au sein des documents d'objectifs (DOCOB) Natura 2000 de chaque côté de la « frontière » régionale.

- Les jussies (*Ludwigia grandiflora* et *Ludwigia peploides*) : Pourtant classées Espèces prioritaires par le réseau plantes exotiques envahissantes du bassin Loire – Bretagne (AELB & ENF, 2008), il s'avère qu'elles ne sont pas du tout traitées dans les DOCOB en région Centre, alors qu'elles le sont en région Pays de la Loire.
- Le robinier faux-acacia (*Robinia pseudoacacia* L.) : Pourtant classé Espèce secondaire (AELB ENF, 2008), Guillaume DELAUNAY estime que son traitement est excessif dans le DOCOB en région Centre, alors qu'il n'est que très peu considéré dans le DOCOB en région Pays de la Loire.

Dans l'optique d'une meilleure coordination entre différents niveaux administratifs limitrophes, nous recommandons la **mise en place d'une coopération horizontale** que ce soit entre niveaux locaux limitrophes, départements limitrophes et finalement entre régions limitrophes. Ce mode de fonctionnement permettrait ainsi de gagner en cohérence aux points de jonction des gestions unitaires.

¹ Guillaume DELAUNAY : chargé de mission patrimoine naturel pour le Parc Naturel Régional Loire – Anjou - Touraine

Cette coopération horizontale pourra être **favorisée par la construction de réseaux de travail horizontaux, ou réseaux d'action publique** tels que définis dans la section 11. Ceux-ci peuvent notamment être **construit via des habitudes de travail communes et la connaissance des gestionnaires de l'autre côté de la « frontière »**, sur la gestion d'infrastructure naturelle commune à deux entités différentes. Ces **connections liées au travail sur les mêmes dossiers et à la persistance des acteurs en place** ont été soulevé par Guillaume DELAUNAY sur le territoire du PNR Loire – Anjou - Touraine notamment, pour expliquer la création d'un réseau d'acteur interrégional à l'échelle locale.

Nous soulignons également ici le rôle potentiel pouvant être joué par la **présence d'acteurs trans-frontaliers** à l'échelle régionale ou infra-régionale dans l'optique d'une meilleure cohérence de gestion d'une infrastructure naturelle. Nous pouvons ainsi citer des structures telles que les Parcs Naturels Régionaux (exemple du PNR Loire – Anjou – Touraine entre région Centre et Pays de la Loire), de Parcs Nationaux (exemple du Parc National des Pyrénées entre région Midi-Pyrénées et région Aquitaine). Cette thématique pourrait d'ailleurs faire l'objet d'un approfondissement par le biais d'un autre mémoire de recherche pour discuter de la réelle influence d'un acteur trans-frontalier sur la cohérence des mesures de gestion.

3. Vers l'évolution de la gouvernance territoriale interrégionale ?

Le Conseil de Documentation de l'Urbanisme (1999) considère que *la répartition des compétences entre les différents niveaux ne semble plus à même de répondre au mieux aux différentes préoccupations territoriales liées à la conciliation des différentes priorités qu'elles soient locales, nationales ou européennes.*

Pour cet organisme, l'enjeu majeur est *de trouver une nouvelle articulation entre les politiques publiques menées à différents échelons.* Cette articulation entre politiques publiques passe notamment par la recherche de modes de gouvernance plus efficaces et plus susceptibles de répondre au mieux aux différentes préoccupations territoriales.

30. La remise en cause des modes de gouvernance actuels

La section 21 a permis de mettre en évidence un double mode de gouvernance « projet », à savoir une gestion des projets « *bottom-up* » et une coopération technique horizontale.

De nombreux articles font objet de la sempiternelle question du mode de gouvernance le plus efficace. Traditionnellement, les deux modes de gouvernance « *top-down* » et « *bottom-up* » étaient opposés tant en terme de contexte que d'effets de mode. Dans l'histoire récente de la gouvernance, ces deux modèles se sont souvent croisés. Cela a par exemple été le cas dans la mise en œuvre de la directive Habitats en France où le « *top-down* » a laissé sa place au « *bottom-up* » face à la pression locale (Keulartz, 2008 ; Renard, 2006 ; Van Apeldoorn, 2007).

Les avantages et les inconvénients de ces deux modes de gouvernance ont été largement discutés dans la littérature. Nous nous proposons de montrer ici quelques citations pour prendre conscience des limites de chaque mode de gouvernance.

a) Une mauvaise acceptation sociale

La délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, 2008 :9) identifie deux enjeux principaux dans une conférence sur l'avenir de la cohésion territoriale en France :

Le premier consiste à s'assurer que le processus d'intégration verticale ne soit pas uniquement top-down et trop rigide, et que tous les niveaux prennent part au processus de décision afin de garantir une mise en œuvre efficace ;

*le second se rapporte au fait que certains problèmes peuvent émerger à d'autres échelles – transfrontalière, **interrégionale**, transnationale – et que pour les aborder, il est nécessaire d'abolir les **frontières**.*

La DIACT signale ici le danger d'une inefficacité de mise en œuvre d'une politique publique que pourrait avoir une utilisation trop rigide, qui s'adapterait difficilement aux spécificités locales, d'un processus « top-down » sans aucune consultation des différents acteurs concernés, et ce à différentes échelles.

L'utilisation d'une gouvernance « top-down » se heurte également parfois à une **mauvaise acceptation sociale** (phénomène de *social non acceptance* décrite par Keulartz (2008)) des différents acteurs associatifs et locaux concernés. La trop faible mobilisation des acteurs et donc leur faible participation aux processus de mise en œuvre induite, peut ainsi aller à l'encontre de l'efficacité de ces mêmes processus.

b) Le danger du « bottom-up »

Smith (2008 :357) considère que tout comme le modèle « top-down », le modèle « bottom-up » possède également des limites. Elle regroupe ces limites au sein de *quatre critiques fondamentales* :

- *le symbolisme* (désigne le fait qu'une minorité crée une apparence de participation citoyenne élargie)
- *le mythe des communautés en tant qu'acteur cohérent et uni ;*
- *le manque fondamental de ressources ;*
- *et le manque cruel de connaissances sur le processus en lui-même, et les moyens de le faciliter.*

Une fois ces quatre critiques énoncées, l'auteur évoque le fait qu'il ne faut pas céder *au romantisme* et à la « *mode bottom-up* », et qu'il faut bien prendre en compte les limites de ce fonctionnement avant de considérer la mise en place d'un tel système de gouvernance.

D'autres sources évoquent la vitesse du processus « bottom-up » comme un frein à l'efficacité à la mise en œuvre d'une politique. En effet, la très large consultation

associée à la gouvernance « *bottom-up* » apparaît comme clairement **chronophage** dès lors que le moindre conflit apparaît dans la consultation et la concertation.

c) Vers un croisement des modes de gouvernance

Si le modèle « *bottom-up* » semble avoir la faveur des praticiens à l'heure actuelle - et de l'Union Européenne qui abonde dans le sens d'une généralisation des pratiques « *bottom-up* » dans son livre blanc sur la gouvernance (2001) -, ramené au contexte actuel de démocratie participative, de l'application du principe de subsidiarité, certains auteurs et organismes tendent à considérer un nouveau mode de gouvernance issu de la combinaison des deux modes « historiques ».

Ainsi, les dimensions « *bottom-up* » et « *top-down* » apparaissent pour certains comme *complémentaires et indissociables* (Berlamont & Levy, 2007).

Faure (2009 :2) parle également *d'une émergence de mécanismes spécifiques de construction et d'opérationnalisation de l'action publique durable par la combinaison de processus « top-down » et « bottom-up »*.

Le Centre de Documentation sur l'Urbanisme dans sa note de synthèse sur la gouvernance (1999) considère qu'il est maintenant *important que se combinent désormais l'approche « top-down », descendante et l'approche « bottom-up », ascendante et que ces deux démarches se fécondent l'une l'autre*. De plus, cet organisme précise qu'il *importe de créer les moyens, les lieux et les procédures permettant d'assurer cette articulation entre les deux approches*.

Cette dernière citation montre que ce concept de combinaison des deux processus reste clairement à développer, puisque elle suggère une réorganisation complète du mode de fonctionnement en créant à la fois les moyens, les lieux et les procédures de ce nouveau mode de gouvernance.

Néanmoins, nous ne nous attacherons pas ici à créer de toute pièce une nouvelle organisation de gouvernance à l'échelle de notre étude par manque de temps, mais également par conviction que les structures d'ores et déjà impliquées et celles qui pourraient être mobilisables sont en mesure de répondre au challenge de l'articulation entre les deux approches.

31. Vers de nouveaux modes de fonctionnement

A partir de la conclusion de la partie 2 où nous affirmons que le CPIER pourrait constituer un cadre de référence pour l'action cohérente interrégionale, nous assumons que la balance portefeuille financier – plan stratégique discutée dans la section 20 évolue en faveur d'un plan stratégique d'actions à l'échelle interrégionale.

Nous allons ici discuter de la possible évolution des deux types de gouvernance considérés dans cette étude.

a) Vers une nouvelle gouvernance « projet »

La section 21 a permis de caractériser le mode de fonctionnement « *bottom-up* » actuel caractérisé par une remontée des projets jusqu'à une validation par le comité de gestion, fortement induit par le caractère même du CPIER (non opposable).

Ce fonctionnement pourrait être amélioré par une **impulsion stratégique descendante**, provenant des deux structures interrégionales, la conférence des acteurs et le comité de gestion. **Les relations « top-down » ainsi créées permettraient la diffusion d'une vision stratégique interrégionale** entre les différents acteurs et à différentes échelles. Pour que cela soit possible, il faut encore que le CPIER évolue vers un cadre de référence stratégique pour l'action interrégionale, comme nous en avons discuté dans la section 20.

Cette approche stratégique « **top-down** » **devra être combinée avec l'approche « bottom-up »** déjà existante, au niveau de la gestion de projets, et du partage des connaissances.

b) Vers une nouvelle gouvernance « groupe de travail »

La section 24 a permis de caractériser le mode de fonctionnement vertical de la gouvernance « groupe de travail ». Celle-ci combine d'ores et déjà l'aspect ascendant et descendant de communication et coordination. En effet, entre échange de données locales vers les niveaux supérieurs, et retour de synthèses et de nouvelles directives de la structure interrégionale vers les structures les plus locales.

Ce mémoire a néanmoins identifié la relative faiblesse de ce fonctionnement, à savoir le manque de coopération horizontale, entre niveaux d'intervention différents. Dans l'optique d'une gestion optimisée des relations entre acteurs, il faudrait ainsi mettre en place des coopérations entre ces différentes entités de même niveau d'intervention.

Nous recommandons ainsi **l'établissement de coopérations horizontales** entre départements limitrophes (qui plus est au niveau de départements limitrophes appartenant à deux régions différentes, comme entre l'Indre-et-Loire et le Maine-et-Loire) ; entre relais locaux (qui plus est au niveau d'une zone trans-régionale comme la zone du Parc Naturel Régional Loire – Anjou – Touraine).

32. Vers la construction de réseaux d'action publique

La section 21 nous a appris que la gouvernance au sein de notre cas d'étude est axée sur un fonctionnement vertical « *bottom-up* » induit par le caractère non opposable du document cadre stratégique (CPIER). Elle nous a également permis de mettre en évidence la relative absence de coopération horizontale dans le fonctionnement des groupes de travail thématiques, identifiés comme un des leviers principaux à la mise en œuvre d'une réflexion intégrée à l'échelle du bassin.

La conclusion partielle de la section 11 appelle à la **structuration de réseaux d'action publique** afin de mettre en place une coopération horizontale effective sur les territoires

étudiés, dans l'optique d'une gestion cohérente de l'infrastructure naturelle pour une mise en place de corridors écologiques.

Cela revient à structurer un système regroupant des systèmes complexes déjà existants maillant des réseaux de personnes, d'institutions et de relations entre territoires ... dont la nature doit orienter à la fois l'analyse et les politiques publiques qui leur sont destinées (Bruhat, 2008). Cette définition montre toute la complexité de mettre en relation ces différentes parties autour d'un projet commun.

La construction des bases de ces réseaux d'action publique passe par des « personnes porteuses » (chefs de projets, chargés de mission, directeurs ...) qui établissent des relations « pionnières » (ou ponts) entre les différents organismes, institutions et territoires.

Une 1^{ère} étape consisterait donc à **identifier ces personnes porteuses** au sein de chaque structure concernée par la gestion et la mise en place de corridors écologique **dans chaque région**, et à initier une relation pionnière entre elles.

La mise en relation pourrait se faire par l'intermédiaire de « *ressources externes* » qui *peuvent être par exemple l'organisation de colloques et autres groupes de réflexion* (Ollivier-Trigalo, 2001).

Ce mémoire désigne les groupes de travail thématiques tels que le groupe de travail sur les plantes invasives sur le bassin Loire – Bretagne comme un cadre de référence pour l'action interrégionale, et régionale (Partie 2, section C). **Ces groupes de travail constitueraient donc une ressource externe particulièrement intéressante dans l'optique de la mise en œuvre d'un réseau d'action publique**, d'autant que certains de ces groupes de travail sont déjà fonctionnels.

Réutiliser les organismes et groupes de travail déjà formés pour conforter ou mettre en place des réseaux d'action publique est d'autant plus intéressant que *l'intensité de l'interaction favorise une socialisation partagée qui renforce la communauté de valeurs* (Le Galès, 2006). **Plus les interactions sont déjà intenses, plus le partage et les échanges seront féconds.**

Néanmoins, l'un des bémols à l'efficacité de ces réseaux d'action public est leur **stabilité relative**. En effet, puisque ceux-ci sont particulièrement liés à quelques personnes porteuses, leur association peut paraître bien fragile ... au gré d'une mutation, d'un départ à la retraite ... Il faut pour cela tenter de garantir la stabilité à moyen et long terme au-delà des hommes, en **institutionnalisant le principe**.

Les membres constituants de ces réseaux devront également voir à élargir leur vision à une échelle plus large que leur simple territoire d'action, comme a pu le montrer le Conservatoire du Patrimoine Naturel de la Région Centre (2007) en affirmant sa volonté de considérer l'échelle du bassin en :

- *Renforçant fortement la participation et la contribution du Conservatoire au maintien de la dynamique d'actions et à l'élaboration de réflexions communes (Protocoles de suivis, outils transversaux de communication...),*

- *Portant des actions à l'échelle du Bassin,*
- *Développant les échanges entre les opérateurs du Plan Loire Grandeur Nature (partage d'expériences).*

4. Conclusion

La 3^{ème} partie de ce mémoire consacrée à la gouvernance au sein du Contrat de Projets Interrégional Etat - Région a clairement mis en évidence un certain nombre de phénomènes que nous avons distingué en fonction de nos deux gouvernances thématiques (« projet » et « groupe de travail »), auxquels nous avons proposés quelques pistes d'amélioration :

40. Vers une nouvelle gouvernance « projet » :

Au niveau du fonctionnement de l'entité « projet », deux phénomènes majeurs ont été mis en évidence :

- un fonctionnement « projet » vertical ascendant « *bottom-up* » ;
- une coopération « technique » techniciens – acteurs horizontale.

Ce fonctionnement particulier est piloté par une association bipolaire innovante d'acteurs, à savoir l'Agence de l'Eau Loire – Bretagne, en collaboration directe avec Espaces Naturels de France. Cette dualité entre représentant de l'Etat et monde associatif est révélatrice d'une volonté de participation élargie, et de mobilisation maximal au projet d'établissement d'une gestion cohérente à l'échelle interrégionale.

En accord avec la mouvance actuelle qui tend à combiner les modes de gouvernance pour une intégration maximale des problématiques, nous avons proposé dans le cadre de cette gouvernance « projet » **d'articuler le fonctionnement actuel « *bottom-up* » avec une impulsion stratégique « *top down* »** provenant de la conférence des acteurs et du comité de gestion.

41. Vers une nouvelle gouvernance « groupe de travail » :

Ici encore, au niveau du fonctionnement de l'entité « groupe de travail », deux phénomènes majeurs ont pu être observés :

- un fonctionnement vertical entre les différentes échelles (ascendant et descendant) ;
- l'absence de coopération horizontale entre acteurs de mêmes compétences et de même niveau administratif.

Cette absence de coopération horizontale est notamment à l'origine de gestion contradictoire comme l'a illustré le cas des deux plantes invasives entre les deux régions étudiées.

Dans l'optique d'une meilleure gestion des thématiques sur l'ensemble du bassin, nous proposons :

- **d'établir des coopérations horizontales** entre les coordinateurs régionaux, entre les différents départements (notamment entre les départements limitrophes de deux régions différentes) ; et entre les réseaux locaux.

L'établissement de ces coopérations passe notamment par la **structuration de réseaux d'action publique**. Cette structuration passe par :

- l'identification des « *personnes porteuses* » au sein de chaque structure impliquée dans le maintien, la restauration ou la gestion du corridor écologique ;
- l'instigation de « *relations pionnières* » entre ces « *personnes porteuses* » via des *ressources externes* (colloques, groupes de réflexion)
- la réutilisation des groupes de travail thématiques du CPIER déjà fonctionnels tels que celui sur les plantes invasives.
- l'institutionnalisation des « *relations pionnières* » pour garantir la stabilité de ces réseaux d'action publique.

CONCLUSION

1. Vers un nouveau cadre de cohérence de l'action interrégionale

La 2^{ème} partie de ce mémoire a mis en évidence deux phénomènes importants à l'échelle de nos régions d'étude :

- L'absence d'une vision commune interrégionale sur les corridors écologiques
- La très faible complémentarité des plans d'action régionaux sur la restauration ou le maintien des corridors écologiques.

Elle a également permis de faire une revue d'effectif des politiques publiques régionales et interrégionales dans le but d'identifier le potentiel cadre de référence pour une meilleure coopération stratégique et opérationnelle interrégionale. Trois documents stratégiques cadre ont ainsi été étudiés à savoir le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire, le Contrat de Plan Etat – Région, et le Contrat de Projets Interrégional Etat – Région.

Celle-ci a abouti à identifier le **Contrat de Projets Interrégional Etat – Région comme le document stratégique le plus à même de servir de cadre de cohérence pour une gestion cohérente interrégionale de corridors écologiques**. Il existe différentes raisons à cela :

- son caractère interrégional qui favorise une vision à l'échelle du bassin ;
- il est le seul document à réellement intégrer la problématique des corridors écologiques dans les deux régions ;
- son évolution à partir d'un projet de coopération dans sa 1^{ère} phase, à une contractualisation entre régions et Etat ;
- l'existence de groupes de travail thématique transversaux et interrégionaux déjà fonctionnels.

Néanmoins, ce mémoire a identifié quelques points d'amélioration, afin d'en faire réellement un cadre de référence efficient à l'échelle interrégionale :

- **L'intégration stratégique de mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques territoriales à l'échelle du bassin de la Loire** : dans une logique de complémentarité, il convient de fédérer les différentes politiques publiques départementales, régionales, interrégionales, nationales ou européennes : Natura 2000, la Stratégie Nationale Biodiversité, les Politiques régionales (Contrat de Plan Etat – Région, Schéma Régional de Cohérence Ecologique), la Directive Cadre sur l'Eau, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau, les Documents de Gestion de l'Espace Agricole et Forestier, les Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau, les Espaces Naturels Sensibles mais aussi le Plan Loire Grandeur Nature.
- **L'appui de cette intégration sur des programmes d'actions coordonnés à l'échelle interrégionale** : favoriser et développer la mise en place de groupes de travail interrégionaux au même titre que celui sur les plantes invasives.

- **Le renforcement du rôle stratégique du CPIER** : insister sur ce rôle de cadre de référence lors de l'élaboration du futur CPIER en 2013, si tant est que celui-ci conserve la forme d'une contractualisation entre Etat et régions.

2. Vers une nouvelle gouvernance croisée

La 3^{ème} partie de ce mémoire consacrée à la gouvernance au sein du Contrat de Projets Interrégional Etat - Région a clairement mis en évidence un certain nombre de phénomènes que nous avons distingué en fonction de nos deux gouvernances thématiques (« projet » et « groupe de travail »), auxquels nous avons proposés quelques pistes d'amélioration :

20. Vers une nouvelle gouvernance « projet » :

Au niveau du fonctionnement de l'entité « projet », deux phénomènes majeurs ont été mis en évidence :

- un fonctionnement « projet » vertical ascendant « *bottom-up* » ;
- une coopération « technique » techniciens – acteurs horizontale.

En accord avec la mouvance actuelle qui tend à combiner les modes de gouvernance pour une intégration maximale des problématiques, nous avons proposé dans le cadre de cette gouvernance « projet » :

- **d'articuler le fonctionnement actuel « *bottom-up* » avec une impulsion stratégique « *top down* »** provenant de la conférence des acteurs et du comité de gestion.

21. Vers une nouvelle gouvernance « groupe de travail » :

Ici encore, au niveau du fonctionnement de l'entité « groupe de travail », deux phénomènes majeurs ont pu être observés :

- un fonctionnement vertical entre les différentes échelles (ascendant et descendant) ;
- l'absence de coopération horizontale entre acteurs de mêmes compétences et de même niveau administratif.

Dans l'optique d'une meilleure gestion des thématiques sur l'ensemble du bassin, nous proposons **d'établir des coopérations horizontales** entre les coordinateurs régionaux, entre les différents départements (notamment entre les départements limitrophes de deux régions différentes) ; et entre les réseaux locaux.

L'établissement de ces coopérations passe notamment par la **structuration de réseaux d'action publique**. Cette structuration passe par :

- l'identification des « *personnes porteuses* » au sein de chaque structure impliquée dans le maintien, la restauration ou la gestion du corridor écologique ;
- l'instigation de « *relations pionnières* » entre ces « *personnes porteuses* » via des *ressources externes* (colloques, groupes de réflexion)
- la réutilisation des groupes de travail thématiques du CPIER déjà fonctionnels tels que celui sur les plantes invasives.

- l'institutionnalisation des « *relations pionnières* » pour garantir la stabilité de ces réseaux d'action publique.

3. Retour sur les hypothèses de travail

a) La frontière régionale, frein à une gestion interrégionale cohérente ?

Hypothèse 1 : La frontière régionale constitue un frein à la mise en place d'une gestion interrégionale cohérente d'une infrastructure naturelle

Cette assertion s'est vérifiée à la lumière de notre analyse sur la cohérence des politiques publiques. En effet, la frontière régionale s'est avérée être un obstacle pour la mise en place d'une vision commune, et dans une moindre mesure pour la mise en œuvre d'actions complémentaires et cohérentes.

Elle constitue également un frein dans le sens où elle participe au cloisonnement des acteurs comme nous l'a révélé Guillaume DELAUNAY¹.

b) Un document stratégique interrégional, levier de l'action interrégionale.

Hypothèse 2 : La présence d'un document stratégique cadre à l'échelle interrégionale constitue un levier pour une gestion cohérente d'une infrastructure naturelle

L'influence du Contrat de Projets Interrégional Etat – Région sur les deux régions, notamment en terme de création d'une vision commune a pu être observée au sein de l'analyse sur la cohérence des politiques publiques. Si la contribution à la mise en place d'actions complémentaires et non contradictoires est moins flagrante, il n'en demeure que le CPIER a clairement permis de garantir une *relative* cohérence entre les deux régions.

Même si nous avons discuté du trop faible pouvoir stratégique et imposable du CPIER, il apparaît qu'il constitue un levier pour une gestion interrégionale cohérente, puisqu'il permet d'organiser et de structurer un discours à l'échelle du bassin.

4. Une nouvelle gouvernance, levier de l'opérationnalisation du réseau écologique national

La combinaison des deux modes de gouvernance classiques que sont le « *top-down* » et le « *bottom-up* » permet un maximum de participation des acteurs locaux en leur conférant un rôle important dans l'animation et dans la gestion.

¹ Guillaume DELAUNAY, Chargé de mission patrimoine naturel, Parc Naturel Régional Loire – Anjou - Touraine

En outre, la combinaison des deux permet d'atténuer les défauts qui sont reprochés à chacun des deux modes classiques, en diminuant la longueur de la concertation et de la mise en œuvre qui est souvent reprochée lors des processus « *bottom-up* » et en augmentant la participation et la concertation, souvent considérées comme manquantes lors des processus « *top-down* ».

La mise en place d'un nouveau mode de gouvernance à l'échelle interrégionale issue de la combinaison des modes « classiques » de gouvernance (« *bottom-up* » et « *top down* ») constitue un levier à l'opérationnalisation du réseau écologique national

5. Limites de notre étude

Si la région administrative a clairement été désignée comme l'opérateur du réseau écologique national par les autorités aussi bien gouvernementales que scientifiques, il n'en demeure que d'autres entités administratives ont des rôles à jouer dans cette mise en œuvre. Il aurait ainsi pu être intéressant d'étudier les départements dans leur rôle de coordination.

Nous avons également considéré la gouvernance à l'échelle interrégionale, notamment au niveau du CPIER. Malheureusement par manque de temps et de moyens, il ne nous a pas été possible de rencontrer l'ensemble des acteurs. Nous avons essayé de cibler les acteurs clés pour nos rencontres, mais d'autres entretiens (avec des acteurs non identifiés au sein des politiques publiques régionales) auraient certainement ajouté une plus value à ce mémoire, en enrichissant la réflexion.

Les propositions concernant la nouvelle gouvernance, et la constitution de réseaux d'action publique auraient également pu être étayées, mais un manque de temps nous a empêchés de cibler précisément les « *personnes porteuses* » au sein de chaque structure. Il eût été clairement intéressant de pouvoir proposer un premier réseau de ce type de personnes dans le cadre de ce mémoire, en guise de conclusion à notre troisième partie.

6. Discussion :

Le territoire, brique de base de la gouvernance environnementale ?

La question de l'espace pertinent de gestion des espaces naturels est une question récurrente pour qui s'intéresse à la mise en œuvre des politiques d'environnement. La création de nouveaux territoires d'action (bassins versants, bassins hydrographiques ...) a soulevé la difficulté de leur concrétisation en terme de mise en œuvre d'action publique (Larrue, 2008). La gouvernance environnementale associée se base donc sur cette notion de territoire d'action.

Mais qu'est ce qu'un territoire et dans quelles conditions peut-il devenir la brique de base de la gouvernance ? Plus encore que dans les autres domaines, une révolution de la pensée est nécessaire.

Le drame de notre mode d'approche actuel du territoire est que la société évolue en permanence, que les villes par exemple ne cessent de s'étendre dans l'espace jusqu'au

point où à leur frange la distinction entre ville et monde rural devient de plus en plus factice. En outre, chaque type de problème conduirait à définir son propre « territoire pertinent » : celui à l'échelle desquels s'organisent les interdépendances majeures pour le problème. Ce sera le bassin d'habitat pour le logement, le réseau de transport urbain et périurbain pour le transport, le bassin d'emploi pour le développement économique, les principaux bassins versants pour l'eau, etc.. En outre, les structures politiques et administratives évoluent infiniment plus lentement que la nature technique économique et sociale des problèmes, de sorte que si l'on espère fonder la gouvernance sur l'adaptation des structures administratives à l'échelle pertinente des différents problèmes, on se livre à une course poursuite pratiquement perdue d'avance (Calame, 2002).

Le point de vue change du tout au tout si l'on définit le monde d'aujourd'hui, en particulier le territoire comme un système complexe de relations et d'échanges. C'est précisément l'importance nouvelle des relations qui amène à re-territorialiser la pensée : le territoire y apparaît sous deux formes ; c'est d'abord une superposition de relations essentielles, entre les différents problèmes, entre les différents acteurs, entre l'humanité et la biosphère, un espace privilégié de valorisation des biens qui se multiplient en se partageant ; c'est ensuite le lieu même où s'organisent les relations entre les niveaux de gouvernance.

Dès lors, la problématique classique « pensons globalement et agissons localement » s'inverse pratiquement. C'est à partir du local qu'il faut penser (Calame, 2002). Il se pourrait donc qu'il faille « **penser local, et agir global.** »

Homogénéisation des mesures de gestion et appauvrissement de la biodiversité ?

Bien que la tendance actuelle au sein des politiques publiques et des stratégies de toute échelle soit à la mise en cohérence et à la coopération entre gestionnaires, nous sommes également en droit de nous interroger sur l'homogénéisation systématique des mesures de gestion.

En effet, l'homogénéisation des mesures de gestion va tendre à homogénéiser les espaces par l'utilisation de pratiques communes, or ce phénomène qui touche les espaces, et donc les espèces, est un des facteurs identifiés de l'érosion de la biodiversité (Delage, 2009).

Ainsi, la mise en cohérence des politiques publiques doit plus relever de la coopération (transmission de compétences, savoir-faire, vision à l'échelle du bassin ...) que de l'homogénéisation des modes de gestion.

BIBLIOGRAPHIE

AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE, 2000, *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE)*,

AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE, ESPACES NATURELS DE FRANCE, Décembre 2008, *Réseau Plantes exotiques envahissantes du bassin Loire-Bretagne, Avancement des démarches*, 8 p.

BEAUD M., 2006, *L'art de la thèse - Comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du Net ?*, Paris : La Découverte. 202 p.

BERLAMOND F. & LEVY S., Janvier 2007, *Associer les dimensions « top-down » et « bottom-up » s'avère nécessaire*, in *Gestion alternative*, L'AGEFI, 2 p.

BERNARD, 1994, *Rapport d'évaluation sur les politiques publiques en matière de zones humides*

BLONDEL L., 2008, *L'adaptation au changement climatique, quels sont les freins et les leviers à son application territoriale ?*, 145 p.

BONNIN M., 2004, *Les aspects juridiques des corridors biologiques, Vers un troisième temps de la conservation de la nature*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Nantes, mars 2004, 596 pages

BONNIN M., 2006, *Connectivité écologique et gouvernance territoriale*, 9 p.

BRUHAT T., 2008, *L'opportunité d'agir sur les systèmes régionaux d'innovation*, 2 p.

CALAME P., 2002, *Les principes communs de gouvernance : "Le territoire, brique de base de la gouvernance du 21ème siècle"*, extrait de "La démocratie en miettes". Pour une révolution de la gouvernance.(Deuxième partie, Chapitre 5), 19 p.

CARRE, 2002, *Revue Temps urbains, Temps et systèmes spatiaux : l'assainissement dans l'agglomération parisienne*, 14 p.

CENTRE DE DOCUMENTATION SUR L'URBANISME, Août 1999, *De la gouvernance des économies à celle des territoires*, in dossier documentaire : Gouvernance, note de synthèse, 35 p.

CNOS et AMNYOS, 2007, *Nouveaux territoires, nouveaux enjeux*, 5p.

COMAS R., 2005, *La gestion concertée des sites Natura 2000 français: quelle politique environnementale ?*, 102 p.

COMITE DE BASSIN LOIRE-BRETAGNE, Octobre 2006, Document stratégique interrégional pour la poursuite du Plan Loire grandeur nature sur la période 2007-2013, *Bassin de la Loire : un territoire à vivre ensemble, des ambitions à partager*, 29 p.

COMMISSION EUROPEENNE, Juillet 2001, *Livre blanc sur la gouvernance*

COMMISSION EUROPEENNE, 30 Novembre 2004, *Déclaration de Strasbourg sur le rôle de la convention de Berne dans la préservation de la diversité biologique*, Strasbourg

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL CENTRE, Décembre 2008, Compte-rendu de séance plénière du 10 décembre 2008, *Adresse « de la nécessité d'un SRADDT en région Centre »*, 43 p.

CONSERVATOIRE REGIONAL DES RIVES DE LA LOIRE ET DE SES AFFLUENTS, Février 2007, *La lettre Natura 2000, Un projet de territoires en Maine-et-Loire*, 6 p.

CONSERVATOIRE DU PATRIMOINE NATUREL DE LA REGION CENTRE, Juin 2007, *Projet coordonné pour la préservation des espaces naturels et ruraux 2007 – 2013, Volet 1 : Le programme Loire Nature phase 2007 – 2013 ou une intervention sur les Grandes Vallées Alluviales et zones Humides d'intérêt majeur*, 45 p.

DAHOU T., WEIGEL J.Y, 2005, Afrique contemporaine n°213, *La gouvernance environnementale au miroir des politiques publiques, le cas des aires marines protégées ouest-africaines*, 14 p.

DELAGE P., Janvier 2009, *Biodiversité et agriculture, l'INRA mettrait-elle la diversité avant la charrue ?*, 5 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES, Octobre 2008, *Gouvernance et cohésion territoriale*, in Conférence sur la cohérence territoriale et l'avenir de la politique de cohésion, Paris, 30-31 Octobre 2008, 24 p.

DEVERRE C., FORTIER A., ALPHANDERY P., LEFEBVRE C., October 2007, *Les scènes locales de la biodiversité, la construction du réseau Natura 2000 en France*, in INRA Sciences sociales n°4, 4 p.

EDATER, Mai 2007, Préfecture de la région Centre, *Rapport environnemental du CPER Centre, Evaluation stratégique environnementale du contrat de projets Etat-Région 2007-2013 de la région Centre*, 176 p.

ENDA Diapol, 2006, *Cohérence des politiques et efficacité des actions de développement*, Dialogues Politiques, 3 p.

ESPACES NATURELS DE France, 2008, *Plan Loire Grandeur Nature 2007-2013 – Liste des projets validés en 2007 et 2008 pour la plateforme Eau, Espaces, Espèces*, 2 p.

FAURE A., 2009, *L'action publique prise entre des mobilisations bottom-up et des décisions top down*, in *Retour critique sur les promesses du développement urbain durable*, CNRS , 2 p.

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, Réseau Nature, 14 novembre 2003 – *Note technique sur la proposition de France Nature Environnement pour la constitution d'une infrastructure naturelle à l'échelle de la France* ; note à l'attention du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, 3p

FRANCOIS J.C., 1998, *Discontinuités territoriales et mise en évidence de systèmes spatiaux*, L'Espace Géographique, n°4

FREMONT, 1976, *La région, espace vécu*, Presse universitaire de France, Paris.

FÜRST D., 2005, *Metropolitan governance in Germany*, in Hubert Heinelt et Daniel Kübler (Eds.) *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge, pp. 151-168

GAY J.C, 1995, *Les discontinuités spatiales*, Paris, Économica, Coll. «Géopoche», 112 p.

GRASLAND C., 1998, *Existe-t-il une Europe Centrale démographique ?*, in Rey V. (ed.), *Les territoires centre-européens : dilemmes et défis*, Lectio-Géographie, La Découverte, Paris, pp. 95-119

HECLO & WILDAWSKY, 1974, *The private Government of Public money*, Berkley : university of California Press.

HUGUES C., 2002, *Quelques réflexions sur la notion de politique publique communale afin d'en faciliter l'évaluation*, 10 p.

JAFFEUX H., 2005, *Le réseau Ecologique Paneuropéen*, pour la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France, 6 p.

JEAN Y., 1999, *Globalisation, Territorialisation des politiques publiques : importance des élus locaux pour favoriser une « ambiance territoriale créatrice »*, Mondialisation, 10 p.

KEULARTZ J., September 2008, *Legitimacy for Ecological Restoration in a Multilevel Governance Context - Changes and Challenges*, in 6th European Conference on Ecological Restoration, Ghent Belgium, 4 p.

KNOEPFEL, LARRUE et VARONE, 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2^{ème} éd. Coll. « Politikanalyse/Analyse des politiques publiques », Zurich :Rüegger, 384 p.

LARRUE C., Juillet 2008, *Territoires d'action, Aménagement, urbanisme, paysage, Subsidiarité et protection de la nature : les conditions institutionnelles d'élaboration d'un territoire d'action environnementale*, 30 p.

LASSERRE, Août 2007, *L'or vert des chamans, objet de toutes les convoitises*, Le Temps, 4 p.

LE GALES, THATCHER, Février 2006, *Les réseaux de politique publique, Débat autour des policy networks*, L'harmattan, Logique Politiques, Paris, 272 p.

MAC ARTHUR, WILSON, 1969, *La théorie biogéographique des îles*, Edition Mac Arthur, 201 p.

MAP & MEDAD, Novembre 2007, *Circulaire sur la gestion contractuelle des sites Natura 2000*, 3 p.

NOEL F., 2004, Thèse MNHN, *L'étude des corridors biologiques en biologie de la conservation*.

OLLIVIER-TRIGALO M., Mars 2001, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet, Volet 2, Le débat public en amont des projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, Rapport de recherche n°233, Les collections de l'INRETS, 303 p

PAILLAT G., BUTET A., URA 1853 *Ecobio*, Laboratoire d'Evolution des Systèmes naturels et Modifiés, Université de Rennes I – M.N.H.N, *Fragmentation et connectivité dans les paysages : importance des habitats corridors pour les petits mammifères*.

PAVARD, PAQUIN, 2006, *Contribution à la constitution d'un réseau écologique national, réflexions sur la constitution d'un réseau écologique en France*, Etude pour France Natura Environnement, 156 p.

RAMBOLL Management, Octobre 2008, *Evaluation stratégique environnementale du CPER des Pays de la Loire*, Synthèse du rapport environnemental, 6 p.

RAPPORT DE LA CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT, Juin 1992, *Chapitre 28, Initiatives des collectivités locales à l'appui d'action 21*, Rio de Janeiro

REGION CENTRE, Février 2007, Rapport du président du Conseil Régional, Compte-rendu de séance plénière des 22 et 23 Février 2007, *Contrats de projets interrégional Loire*, 38 p.

REGION CENTRE, Août 2007, *Contrat de Projets Interrégional Loire 2007-2013*, 55 p.

REGION CENTRE, Décembre 2008, *Ayons du cœur pour l'avenir, L'agenda 21 de la région Centre*, 80 p.

REGION FRANCHE-COMTE, 2005, *Franche-Comté 2025, terre de talents*, 6 p.

REGION NORD-PAS-DE-CALAIS, 2007, *Des stratégies partagées pour le développement régional, Contrats de projets Etat/Région et programmes européens FEDER / FSE / FEADER / FEP*, 6 p.

REGION PAYS DE LA LOIRE, Octobre 2008, *Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire*, 194 p.

RENARD S., 2006, *Optimiser la gestion des sites Natura 2000*, Article de la communication orale, 12^{ème} forum des gestionnaires, Paris, Friday 17th May 2006, 13 p.

RHINENET, 2008, *A guide to public participation according to article 14 of the EC Water Framework Directive, a Rhinenet project report*, 120 p.

RICHARDSON & JORDAN, 1979, *Governing Under Pressure: the Policy Process in a Post-parliamentary Democracy*. Oxford: Martin Robertson,

ROUSSEAU B., 2006, *Actes des ateliers du Plan Loire Grandeur Nature du 3 au 11 mai 2006*, 88 p.

SENAT, 12 janvier 2008, *Projet de Loi portant engagement de l'Etat pour l'environnement*, 229 p.

SMITH A., Juin 2008, *A critical appreciation of the "bottom-up" approach to sustainable water management: embracing complexity rather than desirability*, in *Local Environment*, Volume 13, pp 353 – 366

UNION INTERNATIONALE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE, Mai 2003, *Décentralisation et conservation de la nature*, Conclusions du forum débat du 3^{ème} Congrès Français de la Conservation, 27 Mai 2003, Paris, 3 p.

VAN APELDOORN R.C., November 2007, *Working with biodiversity goals in European directives, a comparison of the implementation of the Birds and Habitats directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany*, 46 p.

WERLEN, 2004, *Revue Géographie et Cultures* n° 47, *Langages, médias et régionalisations symbolique : la fabrication de la mitteldeutschland*,

PERSONNES CONTACTEES

Cyril BESSAY, Agence de l'Eau Loire Bretagne délégation Centre, Chargé de mission Plan Loire III

Frédéric BRETON, Conservatoire Régional des Espaces Naturels de la région Centre, Chargé de mission plantes envahissantes, animateur du groupe de travail régional « plantes envahissantes »

Patricia BRUNEAU, Région Pays de la Loire, Chargée de mission Agenda 21

Jacques BUTEL, Direction Régionale de l'Environnement, Région Pays de la Loire

Pascal DANEELS, Espaces Naturels de France, Fédération des Conservatoires des Espaces Naturels, Directeur des actions territoriales

Guillaume DELAUNAY, Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine, Chargé de mission patrimoine naturel

Maryse DUMOULIN, Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, Région Centre

Sébastien FLORES, Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt d'Indre-et-Loire, Chef de service Eau, Forêt, Nature

Benoit JEHANNET, Espaces Naturels de France, Fédération des Conservatoires des Espaces Naturels, Chargé de mission Loire – Appui technique à la plateforme Eau, Espaces, Espèces du CPIER.

Anne KIENTZLER, Direction Régionale de l'Environnement, Région Centre

Maryline LAUNAY, Conservatoire Régional des Espaces Naturels de la région Centre, Assistante de direction

Isabelle LEROY, Secrétariat Général pour les Affaires Régionales Région Centre

Lucien MAMAN, Agence de l'Eau Loire – Bretagne, Chef du service Cours d'eau et zones humides, animateur de la plateforme technique Eau, Espaces, Espèces

Denis MUSARD, Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, Région Pays de la Loire

Benoit ROSSIGNOL, Etablissement Public Loire, Chargé de mission

Aurélien VANDEN EEDE, Espaces Naturels de France, Fédération des Conservatoires des Espaces Naturels, Chargée de mission scientifique Loire

Jean-Luc VIGIER, Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture du
Maine-et-Loire, Chef de service Environnement, Forêt, Aménagement et Espace rural

SIGLES ET ABREVIATIONS

AELB : Agence de l'Eau Loire – Bretagne
CESR : Conseil Economique et Social de la Région Centre
CORELA : Conservatoire des Rives de la Loire
CPER : Contrat de Plan Etat – Région
CPIER : Contrat de Projets Interrégionaux Etat – Région
CPNRC : Conservatoire du Patrimoine Naturel de la Région Centre
DG : Direction Générale (bureaucratie liée à la commission européenne)
DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DOCOB : Document d'Objectifs
ENF : Espaces Naturels de France
EPL : Etablissement Public Loire
FNE : France Nature Environnement
GIP : Groupement d'Intérêt Public
LOADDT : Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
MEDAD : Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables
RER : Réseau Ecologique Régional
REN : Réseau Ecologique National
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SGAR : Secrétariat Général à l'Action Régionale
SRADDT : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
SRCE : Schéma Régional de Cohérence Ecologique
ZICO : Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux
ZIEM : Zone d'Intérêt Ecologique Majeur
ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Aires biogéographiques en Europe	p.17
Figure 2 : Structure d'un réseau écologique	p.18
Figure 3 : La mise en œuvre d'un réseau écologique cohérent : du global au régional	p.21
Figure 4 : Localisation des régions d'étude	p.29
Figure 5 : Démarche de recherche	p.30
Figure 6 : Calendrier simplifié	p.31
Figure 7 : Filiations influençant les politiques publiques régionales	p.34
Figure 8 : SDAGE et SAGE du bassin Loire - Bretagne	p.40
Figure 9 : Répartition des projets financés par le CPIER en région Centre et Pays de la Loire en 2007 et 2008	p.51
Figure 10 : Organisation de la coopération sur les plantes invasives à l'échelle du bassin	p.53
Figure 11 : Schéma de gouvernance du CPIER 2007 - 2013	p.60
Figure 12 : Fonctionnement du groupe de travail « plantes invasives »	p.64

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Analyse d'une vision commune au sein des politiques publiques régionales entre région Centre et région Pays de la Loire	p.47
Tableau 2 : Analyse de la cohérence des plans d'action des politiques publiques régionales entre région Centre et région Pays de la Loire	p.49

TABLE DES MATIERES

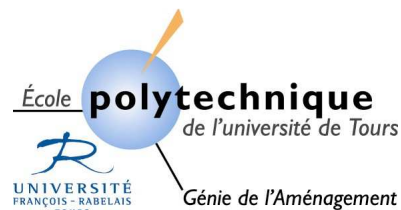
Avertissement	3
Formation par la recherche et projet de fin d'études	4
Remerciements	5
Sommaire 6	
Introduction	9
Partie 1 10	
Spécification de la problématique : Cadre théorique, conceptuel et contextuel.....	10
1. De l'évolution de la notion de la protection de la nature à la prise en compte des réseaux écologiques	11
11. Une prise en compte internationale des réseaux écologiques	11
a) La Convention relative aux zones humides d'importance internationale, ou convention RAMSAR (Ramsar, 1975)	11
b) La convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel (Berne, 1979)	11
c) La convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 1992).....	12
d) La stratégie Paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère (Sofia, 1995).....	12
e) La déclaration du développement durable (Johannesburg, 2002)	12
f) La convention sur la diversité biologique sur les aires protégées (Kuala Lumpur, 2004)	12
12. Vers un réseau écologique national en France	13
13. Les enjeux de sa déclinaison territoriale :	14
a) Trouver l'échelle pertinente	14
b) Se servir de l'expérience acquise	15
c) Rechercher la cohérence.....	16
14. Un corridor écologique : un concept émergent et foisonnant	16
a) Le corridor écologique, un composant des réseaux écologiques :	16
b) Les corridors écologiques et le foisonnement terminologique.....	17
2. Spécification de la problématique de recherche :	17
21. Justification du choix de l'échelle d'étude	17
a) L'échelle nationale : un cadre de cohérence.....	18
b) L'échelle régionale : un espace d'opérationnalisation du concept.....	18
c) L'échelle locale : un espace trop limité	19
22. Les politiques publiques, moyens d'action des régions.....	20
23. Le choix des régions et l'enjeu du fractionnement administratif	20
a) La frontière régionale, une discontinuité territoriale	20
b) La problématique du fractionnement administratif	21
3. Emergence de la problématique et des hypothèses de travail :	22
30. Emergence de la problématique de travail	22
a) Thème général.....	22
b) Problème général	22
c) Question générale	22

d) Problématique	22
31. Hypothèses de recherche	23
32. Justification de l'étude d'une infrastructure naturelle	23
a) Analyser le présent pour se projeter vers l'avenir	23
b) La Loire, une infrastructure naturelle transrégionale fragmentée	23
c) La Loire entre région Centre et région Pays de la Loire	24
33. Méthodologie et étape suivi	25
a) Méthodologie de recherche	25
b) Démarche de recherche adoptée	26
c) Calendrier suivi	27
PARTIE 2 :	28
Vers un cadre stratégique à la mise en cohérence interrégionale des politiques publiques de préservation des corridors écologiques	28
1. Politiques publiques régionales et cohérence	29
10. La notion de politiques publiques régionales	29
a) Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT)	30
b) Le Contrat de Plan Etat-Région (CPER)	31
c) Le Contrat de Projets Interrégional Etat-Région (CPIER)	31
d) Les politiques publiques non retenues pour notre comparaison	35
11. La mesure de la cohérence entre politiques publiques	36
a) Etude des politiques publiques régionales	36
12. Evaluation de la cohérence des politiques publiques régionales	40
a) Indicateurs de cohérence entre politiques publiques régionales	40
La confrontation de ces trois documents stratégiques régionaux et interrégionaux à ces indicateurs nous permet de tirer une conclusion sur la cohérence entre les politiques de chaque région concernant les corridors écologiques	41
b) Une vision commune absente entre les deux régions	41
c) Des plans d'actions cohérents	44
2. Le CPIER, un cadre stratégique de référence à l'échelle interrégionale	46
20. Le plan Loire, à mi-chemin entre un instrument financier et une stratégie globale 46	
a) Un instrument financier peu utilisé pour des projets de coordination	46
b) Le Plan Loire, un cadre de référence pour une stratégie globale ?	48
3. Conclusions :	50
PARTIE 3 :	51
Vers une gouvernance adaptée à une gestion cohérente interrégionale d'une infrastructure naturelle, et d'un corridor écologique transrégional	51
1. La gouvernance associée à la mise en œuvre des politiques publiques	52
10. Une mise en réseau induite par le caractère trans-sectoriel de la connectivité écologique	52
11. La notion de gouvernance territoriale	52
12. L'apport des réseaux d'action publique	53
2. Les acteurs de la gouvernance territoriale environnementale identifiés au sein des politiques publiques	53
20. Une organisation multi scalaire	54
a) Un réseau d'acteurs multi scalaire	54

b) Un suivi scientifique interrégional :	55
21. Le schéma de gouvernance global du CPIER 2007 – 2013	56
22. Un double mode de gouvernance	58
23. Une association de leaders technique innovante	59
a) Un leadership technique bipolaire	59
b) Une association novatrice	59
24. Une coopération verticale au sein des groupes de travail.....	60
3. Vers l'évolution de la gouvernance territoriale interrégionale ?	63
30. La remise en cause des modes de gouvernance actuels.....	63
a) Une mauvaise acceptation sociale	64
b) Le danger du « bottom-up »	64
c) Vers un croisement des modes de gouvernance	65
31. Vers de nouveaux modes de fonctionnement	65
a) Vers une nouvelle gouvernance « projet »	66
b) Vers une nouvelle gouvernance « groupe de travail ».....	66
32. Vers la construction de réseaux d'action publique	66
4. Conclusion	68
40. Vers une nouvelle gouvernance « projet » :	68
41. Vers une nouvelle gouvernance « groupe de travail » :.....	68
Conclusion.....	70
1. Vers un nouveau cadre de cohérence de l'action interrégionale	71
2. Vers une nouvelle gouvernance croisée	72
20. Vers une nouvelle gouvernance « projet » :	72
21. Vers une nouvelle gouvernance « groupe de travail » :.....	72
3. Retour sur les hypothèses de travail.....	73
a) La frontière régionale, frein à une gestion interrégionale cohérente ?	73
b) Un document stratégique interrégional, levier de l'action interrégionale. 73	
4. Une nouvelle gouvernance, levier de l'opérationnalisation du réseau écologique national.....	73
5. Limites de notre étude	74
6. Discussion :	74
Bibliographie.....	76
Personnes contactées	81
SIGLES ET ABREVIATIONS	83
Table des figures.....	84
Table des tableaux.....	84
Table des matières.....	85

*CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés*

*Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement*



Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
BOTTE François

GATINEAU Edouard
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2008-2009

Titre : Vers la construction du réseau écologique national :
Identification des leviers à la mise en place d'une coopération interrégionale pour la
gestion cohérente de corridors écologiques

Résumé :

La question de la déclinaison territoriale des réseaux écologiques fait partie d'un grand débat dans la littérature scientifique. En France, ce débat désigne souvent les régions administratives comme l'opérateur principal de la mise en œuvre du réseau écologique national. Le gouvernement a ainsi prévu d'opérationnaliser ce réseau écologique national par la constitution de réseaux écologiques régionaux unitaires.

Ce projet de recherche vise à déterminer des leviers pour conserver une cohérence de gestion entre ces réseaux écologiques régionaux. Il s'attache ainsi à la problématique de la coopération interrégionale pour la gestion cohérente des corridors écologiques.

Pour apporter des éléments de réponse, nous avons pris le parti d'étudier deux aspects de la déclinaison territoriale de ce concept, à savoir les politiques publiques régionales et la gouvernance environnementale qui y est associée. Ces deux aspects ont été analysés à une double échelle : entre régions Centre et Pays de la Loire pour les politiques publiques, et à l'échelle du bassin de la Loire pour la gouvernance environnementale.

Différents leviers à la mise en place d'une gestion cohérente à l'échelle interrégionale ont été déterminés : l'utilisation d'un document cadre stratégique à l'échelle interrégionale (évolution du Contrat de Projets Interrégional Etat – Région), et l'évolution de la gouvernance vers une combinaison des pratiques « *bottom-up* » et « *top-down* » et la constitution de réseaux d'action publique.

Mots clés : Corridor écologique, Coopération interrégionale, Gouvernance, Contrats de Projets Interrégional Etat – Région

Mots géographiques : Région Centre, Région Pays de la Loire, Bassin de la Loire