



RAPPORT
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT

Affaire n° IGE/01/027

3 juillet 2002

RESERVE NATURELLE DE L'ETANG DE BIGUGLIA
(HAUTE-CORSE)

par

Louis BLAISE

Inspecteur général de l'équipement

et

Xavier MARTIN

Ingénieur en chef du GREF

membres de l'IGE



Paris, le 3 juillet 2002

INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT
Le chef du service

Note pour madame la ministre de l'écologie et du développement durable

Objet: réserve naturelle de l'Etang de Biguglia **Affaire n° IGE/01/027**

Le DIREN de Corse sous couvert du préfet de la Haute-Corse a alerté la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Par lettre du 21 juin 2001, la directrice de la nature et des paysages m'a demandé de désigner une équipe pour «rétablir les bases de gestion de cette réserve» J'ai désigné MM Louis Blaise et Xavier Martin, membres de l'IGE.

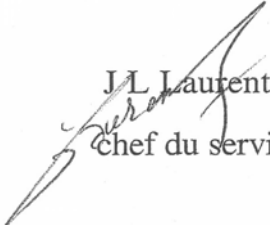
La mission s'est rendue sur place par deux fois. Elle a rencontré le rapporteur devant le Comité permanent du CNPN M. Jacques Lecomte. Elle a veillé à intégrer dans son rapport les travaux de la mission qui examine les conséquences à tirer en matière d'environnement de la loi Corse.

Le site même s'il est l'objet d'une pression très forte, présente un intérêt écologique manifeste du fait de la richesse remarquable de la zone lagunaire (il est d'ailleurs classé en ZICO, ZPS et ZSC dans la nomenclature communautaire et figure dans la liste des zones humides de la convention de Ramsar)

La gestion de la réserve est confiée au Conseil général. Si la mission a pu constater la motivation de son président, elle a également relevé une identité peu lisible dans l'organisation des services du département. La situation actuelle de la réserve peut laisser percer des inquiétudes au regard du plan de gestion jugé ambitieux, mais la mission n'a pas jugé la situation de la réserve préoccupante même si des inflexions fortes doivent être apportées à la conduite et la gestion.

La mission formule un ensemble de recommandations pour sensibiliser le public à la richesse du site, pour intégrer la réserve dans une stratégie de territoire, pour mobiliser plus largement les services de l'Etat

Je vous adresse leur rapport et vous propose une liste de diffusion. Ce rapport a vocation à être public après que les responsables à qui il est destiné aient pu en prendre connaissance.



J.L. Laurent
Chef du service

Réserve naturelle de l'Etang de Biguglia

Affaire n° IGE/01/027

Plan de diffusion

Ministre	2 ex
Cabinet	1 ex
DNP	4 ex
Préfet de Corse	1 ex
Préfet de Haute Corse	1 ex
DIREN	2 ex
Président du Conseil général de Haute Corse	1 ex
Directeur général des Services de Haute Corse	1 ex
Auteurs	2 ex
Chef IGE	1 ex
Documentation IGE	3 ex

SOMMAIRE

I. LA MISSION	1
1 – Origine et contenu	1
2 – Déroulement de la mission	1
3 – Description de la réserve naturelle de l'étang de Biguglia	2
II. LE CONSTAT	6
1 – Une réserve naturelle soumise à de fortes pressions	6
2 – Une identité peu lisible	7
3 – Des rapports chaotiques entre la DIREN et la réserve naturelle	9
4 – Une gestion contrastée du dossier de la réserve par les services de l'Etat	10
5 – Une réserve naturelle confinée dans son territoire	11
6 – Des objectifs ambitieux	13
III – ORIENTATIONS ET PROPOSITIONS	15
1 – Les mesures concernant l'organisation du dispositif	15
1.1 – Clarifier le positionnement administratif de la réserve	15
1.2 – Améliorer le fonctionnement de la réserve	15
1.3 – Améliorer l'efficacité des services de l'Etat	16
1.4 – Sortir la réserve de son confinement	17
2 – Des orientations stratégiques pour la réserve de l'étang de Biguglia	18
2.1 – Une vocation exigeante de conservation	18
2.2 – Créer les conditions d'une maîtrise du développement des activités en périphérie de la réserve	18
2.3 – Inscrire la réserve dans une démarche de territoire	20
2.4 – Un plan de gestion "réaliste"	21
2.5 – Le nouveau contexte institutionnel et le renouvellement du plan de gestion de la réserve	24
CONCLUSION	26

ANNEXES

I. LA MISSION

1 – Origine et contenu

La mission fait suite à une lettre du DIREN de Corse datée du 13 avril 2001 et transmise sous-couvert du préfet de la Haute-Corse à la ministre de l'aménagement du territoire – direction de la nature et des paysages, dans laquelle celui-ci exprime son souhait d'une "intervention extérieure du niveau de la mission d'inspection générale à même de recentrer la situation" de la réserve, sur laquelle il a été amené à plusieurs reprises à alerter le préfet (annexe 2).

Le DIREN déplore un certain nombre de dysfonctionnements dans la gestion de cette réserve, un déficit de communication et une situation d'immobilisme qui conduit à des retards dans l'avancement des dossiers.

La directive de la nature et des paysages demande par lettre datée du 21 juin 2001 au chef du service de l'inspection générale de l'environnement de désigner une équipe d'inspection pour "rétablir les bases de la gestion de cette réserve" (annexe 1).

La lettre fait état de dysfonctionnements dans la gestion "tant au plan technique qu'administratif" et précise que la situation de la réserve a été évoquée par le DIREN de Corse devant le comité permanent du conseil national de la protection de la nature (CNPN) le 31 mai 2001 et que celui-ci a apporté son soutien au DIREN pour la réalisation de cette inspection.

Le comité permanent a souhaité que les conclusions de l'inspection lui soient présentées en même temps que l'évaluation du plan de gestion prévue à l'échéance 2002. Le rapporteur devant le comité permanent est M. Jacques Lecomte, membre du CNPN.

MM. Louis Blaise, inspecteur général de l'Équipement et Xavier Martin, ingénieur en chef du génie rural, des eaux et des forêts, tous deux membres de l'IGE, ont été désignés pour assurer cette mission.

2 – Déroulement de la mission

Les inspecteurs se sont rendu sur place à deux reprises.

D'abord les 11, 12 et 13 septembre pour y rencontrer le préfet, M. Sapède et le secrétaire général de la préfecture, M. Fabre, la DIREN et les services de l'Etat, le délégué du conservatoire du littoral et des rivages lacustres pour la Corse, une partie de l'équipe de la réserve (à l'issue d'une visite du site), des membres du comité consultatif de la réserve, les services en charge d'une mission de police sur le territoire de la réserve, le directeur général des services du département et ont pu avoir un premier long entretien avec le président du conseil général, M. Paul Giacobi.

La seconde visite, qui s'est déroulée du 20 au 22 novembre 2001, leur a permis notamment de rencontrer le directeur de la réserve, M. Carbiener (assez brièvement, celui-ci étant en reprise d'activité à mi-temps pour raison médicale), les représentants du CSP (conseil supérieur de la pêche) et de l'ONCFS (office national de la chasse et de la faune sauvage), le DDE, la DIREN et les élus concernés : les maires de Furiani et de Lucciana, le sénateur et conseiller général de Borgo, ancien président du conseil général de la Haute-Corse, M. Paul Natali, et un adjoint au maire de Biguglia, et d'avoir un second entretien approfondi avec le président du conseil général (annexe 3).

Malgré leur souhait les inspecteurs n'ont pu rencontrer de représentants associatifs, ceux-ci n'ayant pas répondu à l'invitation lancée par la préfecture.

Par ailleurs, un contact a été établi au départ de la mission avec la DNP (bureau des réserves naturelles) pour le cadrage de la mission et en fin de mission et l'un des inspecteurs a pu avoir à un stade avancé du rapport un contact avec M. Lecomte, membre du CNPN, pour le tenir informé des conclusions de la mission.

A noter que le préfet de la Haute-Corse que la mission a rencontré a quitté ses fonctions à la fin de l'année 2001.

La mission s'est rapprochée de la mission de l'IGE travaillant sur les conséquences de la loi Corse afin de coordonner les conclusions sur cette réserve avec l'évolution générale qui est programmée.

3 – Description de la réserve naturelle de l'étang de Biguglia

- Pour faire échec à un projet de marina sur le grau de l'étang le département, poussé par la forte détermination de son président d'alors, le sénateur François Giacomini père de l'actuel président du conseil général, a acquis par vente sur licitation le 20 octobre 1988 la propriété de l'étang lui-même.

L'étang de Biguglia a fait l'objet ensuite d'un classement en réserve naturelle par un décret n° 94-688 du 9 août 1994, consécutivement à une demande présentée par le département de la Haute-Corse (annexe 5).

La réserve naturelle s'étend sur 1 790 ha, dont 1 450 ha pour le seul plan d'eau, à environ 4 km au sud de Bastia, à proximité immédiate de l'agglomération dont les développements urbains se font sentir sur les quatre communes concernées par la réserve.

Les communes de Borgo (pour 1 135 ha) et Biguglia (pour 550 ha) couvrent la partie la plus importante du territoire de la réserve. Les communes de Furiani au nord et surtout Lucciana au sud, sont plus marginalement concernées par l'emprise de la réserve.

Située dans la plaine en partie agricole de la Marana, la réserve naturelle est bordée au sud par l'aérodrome de Bastia-Poretta, à l'ouest par la RN 193 et la voie ferrée, au nord par des faubourgs et les installations sportives du stade de Furiani, à l'est par un étroit (environ 500 m) cordon littoral d'une dizaine de km de long, le lido, qui la sépare de la mer.

La réserve naturelle n'inclut qu'une faible bande terrestre essentiellement sur la rive ouest et sud, appartenant à des propriétaires privés.

Elle comprend quatre secteurs :

- le grau, long d'environ 1,7 km, au nord, qui constitue le chenal de mise en communication de l'étang avec la mer ;
- le plan d'eau lui-même, coupé en deux bassins par l'avancée de la presqu'île de San Damiano (partie terrestre la plus importante de la réserve) ;
- la rive ouest, entre l'étang et le canal périphérique d'assèchement de la plaine, occupée par des zones marécageuses et une végétation humide d'aulnaies et de roselières ;
- la rive est, sur le lido, longée par la route de desserte de toute la côte littorale.

Le plan d'eau de l'étang constitue la plus grande étendue lagunaire de Corse et représente à lui seul environ la moitié des zones humides de l'île.

Il est un des maillons, le plus important, de la chaîne des étangs de la côte orientale, mais présente par sa morphologie et son hydrologie des caractéristiques biologiques bien différentes de celles des étangs voisins de Diana et Urbino, plus petits.

La lagune résulte du jeu combiné des déversements anciens dans la mer des alluvions du fleuve Golo au sud et leur remaniement par les courants littoraux. De faible profondeur, en moyenne 1 m, elle subit de grandes amplitudes de température selon les saisons et offre des conditions favorables pour le développement d'importants herbiers.

L'alimentation du plan d'eau est complexe avec les apports d'eaux salées marines par le grau (qui a tendance à se colmater), les apports d'eaux douces venant de cinq cours d'eau (Pietre Turchine, Rassignani, Mormorana, Pancrazio et le plus important le Bevinco), du canal de Fossone reliant au sud le fleuve Golo à l'étang, de l'ensemble des canaux de drainage qui sillonnent la plaine de la Marana et bien sûr des précipitations.

L'étang présente une grande variabilité de salinité du nord au sud et l'on peut schématiquement distinguer un bassin au nord de la presqu'île de San Damiano au taux de salinité plus élevé et le bassin situé au sud où le confinement se fait davantage sentir et limite l'arrivée des apports marins.

La réserve naturelle présente ainsi une grande diversité de milieux qui vont des milieux salés aux eaux douces et offrent une exceptionnelle richesse biologique.

L'intérêt écologique est lié à la présence d'importants herbiers abritant une riche faune d'invertébrés et de poissons qui favorise la présence d'une avifaune importante, dont l'intérêt a été reconnu au niveau international.

Le plan d'eau accueille de nombreuses espèces nicheuses, migratrices ou hivernantes.

On enregistre l'hiver une importante concentration de populations de foulques et de fuligules miloins ou morillons notamment.

La végétation rivulaire et les prairies humides qui bordent l'étang offrent également un abri accueillant pour de nombreuses espèces (hérons, butors, busards, nettes rousses ...)

Le plan de gestion de la réserve fait état de 224 espèces d'oiseaux recensées dont 127 liées au milieu aquatique. Parmi celles-ci, l'érismature à tête blanche (*oxyura leucocephala*) dont la dernière observation sur le site date de 1966, et dont l'aire d'extension est en limite septentrionale sur l'étang de Biguglia. Celui-ci fait l'objet d'une tentative de réintroduction sur le site de la réserve dans le cadre d'un programme européen Life nature mais l'expérience qui s'est concrétisée par un premier lâcher de cinq individus mâles venant d'Andalousie, rencontre d'importantes difficultés.

L'intérêt n'est cependant pas qu'ornithologique et la réserve abrite également, par exemple, une importante population de cistudes d'Europe.

D'une manière générale, la réserve offre tous les types de groupements végétaux d'eau douce et saumâtre de l'Europe méditerranéenne.

- Milieu d'une grande richesse biologique et paysagère, la réserve naturelle est aussi un milieu artificialisé et fragile. On trouve des traces d'occupation ancienne, les vestiges d'une longue chaussée dallée qui traversait l'étang, la présence ancienne d'une activité de pêche, la trace de travaux anciens. Le canal de Fossone a été creusé en 1792, l'édification de la digue ouest date de 1858. Il faut mentionner aussi les grands travaux engagés pour l'assainissement de la côte orientale de l'île, les actions de démoustication engagées à partir des années 1960, 5 stations de pompage jalonnent la canalisation d'assainissement de ceinture sur la rive ouest, ...

L'appropriation sociale de la plaine de la Marana et de la zone de l'étang est cependant récente et la description faite dans le guide touristique Hachette de 1924 illustre le caractère alors répulsif de cette zone infestée par les moustiques et le paludisme. ("l'étang de Biguglia... qui est par son insalubrité le fléau de la contrée ... Ses bords sont désertés pendant tout l'été, à cause des vapeurs infectes qui s'en exhalent.")

L'étang connaît des pratiques traditionnelles de braconnage que la création de la réserve n'a pas encore éliminées.

La pêche sur le plan d'eau à des fins de loisir est interdite par le règlement de la réserve et la chasse, dont la pression était traditionnellement forte, se trouve grâce à la réserve aujourd'hui circonscrite à une partie de la rive ouest de l'étang.

Une activité de pêche professionnelle a repris depuis 1995 avec la signature par le département d'un contrat de location de l'étang à un pêcheur dont l'activité est, en principe, suivie par la DDAFMAR (direction départementale des affaires maritimes).

L'étang connaît des problèmes d'eutrophisation et de qualité des eaux liés à des rejets domestiques, agricoles et industriels et à un fonctionnement insuffisant des stations d'épuration.

- La richesse remarquable de la zone lagunaire de Biguglia a suscité une concentration maximale d'intérêts venant de naturalistes et scientifiques qui s'est traduite par de nombreuses observations ornithologiques et par l'accumulation de protections juridiques ou conventionnelles.

Le plan d'eau (1 450 ha) est inscrit sur la liste des zones humides de la convention de Ramsar depuis le 5 avril 1991 (convention relative aux zones humides d'importance internationale comme habitats des oiseaux d'eau) où il rejoint d'autres sites prestigieux français (Camargue, baie du Mont Saint-Michel, ...).

L'étang est répertorié dans l'inventaire ZICO (zones d'importance communautaire pour les oiseaux) actualisé en 1991 (n° CS 07) et classé en ZPS (zone de protection spéciale) au titre de la directive européenne 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages (FR 9410101) depuis avril 1996, pour une étendue correspondant très précisément à celle de la réserve naturelle.

Cette zone est incluse dans un ensemble plus vaste, de 2 438 ha, répertorié dans l'inventaire ZNIEFF (n° 00140000).

Le site de la réserve, en outre, a été proposé en ZSC (zone spéciale de conservation) au titre de la directive européenne Habitats 92/43/CEE (n° FR 9400 571). Il faut signaler que le site proposé initialement par la DIREN était plus étendu que celui retenu après la concertation locale.

La gestion de la réserve a été confiée au département de la Haute-Corse par une convention datée du 10 août 1995 et renouvelée le 23 janvier 2001 pour mise en conformité avec la circulaire du 7 octobre 1997 relative à la désignation et aux missions des organismes gestionnaires de réserves naturelles (annexe 6).

Cette désignation est singulière puisqu'il semble que ce soit le seul cas en France de réserve naturelle terrestre de cette importance gérée par une collectivité départementale.

Un plan de gestion de la réserve a été agréé par le ministère en 1997 pour une durée de cinq ans jusqu'en 2002. Ce plan a été validé par le comité consultatif et le préfet comme étant le document d'objectifs (DOCOB) du futur site NATURA 2000.

D'une manière générale, il faut noter que le territoire actuel de la réserve ne couvre pas la totalité du périmètre, plus étendu, de l'écosystème naturel de la zone humide.

Ce point est souligné dans le plan de gestion et ouvre la porte à une éventuelle extension de la réserve.

II. LE CONSTAT

La mission a souhaité faire porter son constat sur le fonctionnement et l'organisation même de la réserve sans s'interdire de faire état de considérations plus larges portant sur les actions conduites ou sur la place de la réserve dans son contexte territorial.

1 – Une réserve naturelle soumise à de fortes pressions

La réserve de l'étang de Biguglia subit de plein fouet l'avancée urbaine de l'agglomération bastiaise dont le développement freiné au nord du fait de la topographie se fait principalement par le sud. Ceci se traduit par une extension désordonnée de zones d'urbanisation et d'activités, notamment commerciales et un intense trafic, en particulier le long de la RN 193 (axe Bastia – Porto-Vecchio), où celui-ci peut atteindre jusqu'à 50 000 véhicules/jour sur le tronçon Furiani – Borgo.

Un projet de voie rapide en cours devrait avoir pour effet d'accroître encore ce trafic dans le secteur.

La route du lido qui longe l'étang à l'Est, actuellement propriété du SIVOM de la Marana, appelée à entrer dans le réseau départemental, dessert les plages ; elle connaît un trafic moyen encore modeste, en augmentation significative, lié à la desserte des zones déjà urbanisées du lido et à une fréquentation touristique croissante.

Le lido possède de très belles plages et comporte divers équipements résidentiels et touristiques, des villages de vacances, des centres équestres et divers équipements sportifs. Le chiffre de 8 500 lits sur le lido a été évoqué.

La zone du cordon lagunaire est particulièrement attractive pour les opérateurs touristiques et provoque un conflit manifeste d'intérêt avec l'objectif de protection de cette zone.

L'aérodrome international de Bastia-Poretta situé à l'entrée sud de la réserve fait état d'un trafic annuel de plus de 850 000 passagers et connaît une progression régulière. Les avions survolent régulièrement la réserve, car le règlement, il faut le préciser, ne comporte aucune disposition restrictive spécifique de survol de la lagune¹; les services de la DGAC (direction générale de l'aviation civile) qui s'étaient montrés réticents à la création de la réserve n'ont pas, en apparence, intégré sa création.

L'ensemble du cordon littoral est couvert par les dispositions de l'article L 146-6 du code de l'urbanisme qui définit les espaces naturels remarquables à préserver.

¹ En particulier lors de l'approche à vue.

Des cartes illustrant les directives départementales d'application de la loi littoral (DDAL) et mentionnant ces espaces remarquables ont été établies par l'Etat (DDE, DDAF, DIREN) et notifiées aux communes littorales en 1994 et 1995. A noter que les POS n'ont pas été mis en conformité avec la loi littoral.. L'avenir de l'évolution du cordon lagunaire apparaît incertain, d'autant qu'une jurisprudence récente du tribunal administratif de Bastia conclut au piètre intérêt du classement de la zone en L 146-6 et "qu'il n'y avait pas lieu de s'opposer à la délivrance d'un certificat d'urbanisme" (Dominique Musso / commune de Borgo, 20.12.1999).

Quelle qu'en soit l'ampleur, les pressions liées à l'urbanisation, au développement touristique et aux infrastructures de transport à proximité ou autour de la réserve apparaissent inéluctables et comme un facteur déterminant de sa gestion future.

2 – Une identité peu lisible

- L'identité de la réserve naturelle est peu lisible et apparaît masquée dans l'organisation administrative du département.

A la différence d'autres réserves naturelles qui affichent souvent leur identité, la RN de l'étang de Biguglia apparaît davantage comme une structure banalisée dans une organisation administrative qui a connu des changements importants. La réserve est devenue un service du conseil général rattaché dans un premier temps au service des espaces naturels de la direction des interventions départementales (DID), elle-même rattachée au directeur général des services.

La réserve est depuis peu rattachée directement au directeur de la DID.

L'organisation des services administratifs du département et le positionnement administratif de la réserve ont évolué depuis sa création en 1994, notamment à l'occasion de l'alternance politique qui s'est produite à la tête de l'assemblée départementale et de l'arrivée d'un nouveau président.

Le premier directeur de la réserve, M. Boulmer, avait pris l'habitude de travailler en prise directe avec le directeur général des services, voire avec le président lui-même.

La réorganisation et les changements survenus à la tête des services du conseil général (trois directeurs depuis l'arrivée du nouveau président) ont modifié cette pratique de collaboration et alourdi le fonctionnement courant de la réserve par la mise en place de circuits administratifs plus longs faisant intervenir plusieurs niveaux hiérarchiques.

Ce constat est déploré par la DIREN. Il doit cependant être nuancé par la prise en compte de la volonté forte exprimée par le président du conseil général de la Haute-Corse lors des entretiens sur place, de s'impliquer lui-même très personnellement dans la réussite de cette réserve qu'il présente comme un fleuron du département, en s'inscrivant dans une sorte de continuité affective avec l'engagement déterminant pris par son père, alors président du conseil général, de faire acquérir en 1988 l'étang de Biguglia par le département puis de faire aboutir son classement en réserve naturelle.

- Les divers documents examinés montrent la difficulté d'appréhender avec précision les moyens humains affectés à l'équipe de la réserve qui ont fluctué. Le personnel affecté est au moment de l'inspection de 13 agents en équivalent plein-temps, dont 6 emplois-jeunes, mais ce chiffre a fluctué et ne représente pas la totalité de la contribution en personnel du département qui mobilise par ailleurs pour des tâches d'entretien, des agents du service d'entretien territorial (SET) et fait état aussi de la collaboration apportée par le responsable du laboratoire départemental et le service de démoustication.

Cette situation n'est pas conforme avec les instructions de la circulaire du 7 octobre 1997 relative à la désignation et aux missions des organismes gestionnaires de réserves naturelles, qui fait obligation au gestionnaire de consulter l'autorité préfectorale pour le choix des personnels affectés (annexe 6). Elle induit une certaine confusion dans la gestion des actions, entre celles conduites en propre par la réserve et celles relevant des autres interventions du département.

Le président met en avant la recherche d'économies d'échelle et une optimisation des interventions qui bénéficie selon lui à la réserve, puisque le budget actuel ne reflète qu'incomplètement les efforts financiers importants consentis par la collectivité départementale. Il se défend de vouloir imprimer la marque du département sur la gestion écologique et scientifique de la réserve qui relève pour lui clairement du comité consultatif et du préfet.

Pour autant les interventions du département doivent être conduites dans une plus grande transparence et permettre une meilleure lisibilité de l'action de la réserve naturelle, ce qui est loin d'être le cas à ce jour.

- Plusieurs événements survenus à la tête de l'équipe de la réserve ont contribué par ailleurs à limiter sa capacité d'action.

Le départ forcé du premier directeur en février 2000, suivi d'un intérim assuré par le directeur-adjoint jusqu'à l'arrivée du directeur actuel au début de 2001 (lequel après un grave accident de santé n'a pu prendre ses fonctions qu'à temps partiel dans le cadre d'un mi-temps thérapeutique plusieurs mois après son arrivée), le départ de la chargée de mission scientifique en février 2001, tous ces événements ont conduit à déstabiliser l'équipe et en l'absence d'un management fort à recentrer ses activités sur les tâches les plus courantes et à freiner l'avancement des dossiers les plus importants.

La mission a pu rencontrer le nouveau directeur assez brièvement au moment de sa reprise d'activité lors de la deuxième visite sur place et constater l'incertitude qui subsiste quant à la capacité effective de celui-ci d'assurer durablement la plénitude de ses responsabilités de direction.

La mission a pu apprécier toutefois sa personnalité et son courage, sa volonté d'assumer sa fonction au mieux de ses capacités et constater l'apport utile de son expérience accumulée préalablement dans la gestion de réserves naturelles en Alsace au sein du conservatoire des sites alsaciens (CSA). Elle a pu constater aussi la bonne volonté manifestée par les agents de la réserve rencontrés lors de l'inspection.

3 – Des rapports chaotiques entre la DIREN et la réserve naturelle

Les rapports entre la DIREN, l'équipe de la réserve et plus largement les services du département ont pris une expression très administrative qui se traduit par un abondant échange de correspondances et un formalisme exacerbé.

Les griefs entendus sont réciproques, la DIREN met en cause le manque de rigueur de l'équipe de la réserve et la difficulté qu'elle éprouve à assurer son rôle de contrôle de la gestion écologique, administrative et financière de la réserve prévu par la circulaire du 7 octobre 1997, l'équipe de la réserve évoque de son côté une DIREN ressentie comme trop procédurière.

Les investigations effectuées, les entretiens et l'examen des courriers échangés, permettent de pointer, sans être exhaustif, des difficultés réelles rencontrées par la DIREN : annulation et report d'une réunion du comité consultatif, obligation d'organiser des réunions de concertation et de mise à plat, retards constatés dans les suites données aux conclusions de ces réunions, préfet non informé des mouvements de personnel, dossiers de demande de subvention incomplets, imprécisions ou variations dans les transmissions de chiffres, difficulté à obtenir certains documents d'exécution budgétaire dans les délais, lourdeur des circuits administratifs, retard dans la mise en oeuvre du plan de gestion. On note aussi la signature tardive de la convention de gestion modifiée avec le département, rendue nécessaire par la circulaire du 7 octobre 1997, qui n'est intervenue qu'en 2001.

Ces critiques sont pour l'essentiel acceptées par le directeur général des services du conseil général qui dans un courrier daté du 10.8.2001 reconnaît des difficultés internes rencontrées dans ses services pour préparer les réponses du département.

Le directeur de la réserve invoque de son côté des courriers de la réserve restés sans réponse, des dysfonctionnements dans le circuit préfecture – DIREN avec lettre de relance inutile de la DIREN et plus largement une DIREN tâtilonne et intervenant trop peu en soutien de l'équipe de la réserve. Ce dernier point n'est pas totalement exact si l'on considère que la DIREN a pris l'initiative de proposer une assistance technique à l'équipe de la réserve en 2001.

On note par ailleurs des divergences d'appréciation entre la DIREN et l'équipe sur plusieurs dossiers : les travaux d'entretien du grau, le projet d'aménagement du fortin ou encore sur la nature de l'autorisation requise (ministérielle ou locale) pour certains travaux.

Il est évident que la confiance n'est pas actuellement assez présente dans ces relations et que cette situation contraste avec la volonté forte exprimée dans les propos à la fois par la DIREN, le directeur de la réserve et le président du conseil général, qui tous trois affichent une grande ambition et souhaitent la réussite de la réserve.

4 – Une gestion contrastée du dossier de la réserve par les services de l'Etat

- Au sein de la DIREN le dossier est suivi par une chargée de mission de la cellule nature au sein du service de la nature, de l'aménagement, et des paysages (SNAP), basée à Bastia et en poste depuis plus de vingt ans.

Madame Figarella, agent de catégorie A (RIN de l'Equipement), dont la compétence est réelle et reconnue connaît bien le dossier de la réserve qu'elle a porté sur les fonds baptismaux après avoir été de 1983 à 1986 la présidente de l'association de défense de l'étang de Biguglia. Elle déplore que ce passé militant "lui colle encore à la peau".

Il est clair que Mme Figarella a une exigence élevée de la gestion de cette réserve à laquelle elle s'est beaucoup identifiée et qui la conduit à avoir une présence forte sur le dossier, perçue parfois comme excessive.

Elle suivait ce dossier en relation directe avec le directeur de la DIREN qui vient de quitter ses fonctions et qui l'accompagnait généralement dans ses positions, y compris pour déplorer les difficultés rencontrées pour l'exercice des missions de contrôle de la DIREN.

C'est sur son instigation que le DIREN a été amené à alerter l'administration centrale sur la situation de la réserve et en dernier ressort à solliciter directement sous-couvert du préfet de la Haute-Corse, ce qui est inhabituel, une mission d'inspection générale.

Le DIREN et Mme Figarella géraient le dossier avec le secrétaire général de la préfecture, remplacé juste au moment de l'inspection et que la mission n'a pu rencontrer. Les inspecteurs ont pu rencontrer son successeur.

Il est surprenant que le préfet lui-même que nous avons rencontré ait déclaré ne pas être au courant des problèmes concernant cette réserve naturelle, s'agissant de problèmes récurrents concernant un gestionnaire important, cas rare, le département et d'un dossier auquel le président de l'assemblée départementale accorde une particulière importance.

Plus largement, le préfet nous a fait part en cercle restreint de son doute sur le bien-fondé même du classement de l'étang en réserve naturelle qui constitue à ses yeux un environnement dégradé et peu spectaculaire.

Il est regrettable que le DIREN n'ait pas su ou pu motiver l'intérêt du représentant de l'Etat, même si l'on comprend bien que celui-ci puisse être accaparé par bien d'autres sujets de préoccupations.

Le préfet a exprimé devant nous des propos critiques sur l'action du ministère, lui reprochant un interventionnisme militant et sur la DIREN à la fois peu présente, à la limite selon lui du seuil critique en moyens d'intervention et "s'agitant maladroitement" sur quelques dossiers, citant notamment le projet de grand site de la Restonica.

Au sein de la DIREN le dossier n'a pas donné lieu à une mobilisation coordonnée des diverses compétences de la direction régionale. Ainsi le SEMA, bien qu'hébergé dans les mêmes locaux que Mme Figarella, est apparu trop en retrait alors même que s'agissant du plus grand plan d'eau de l'île, qui pose par ailleurs d'importants problèmes liés à la connaissance même de son fonctionnement hydrologique et hydraulique et à sa gestion, on se serait attendu à une présence très active de ce service.

D'une manière plus générale, la mission n'a pas perçu l'expression d'une politique claire ni d'une volonté de replacer la gestion de la réserve dans une stratégie d'intervention de l'Etat.

- Les contacts avec les diverses administrations et établissements publics (DDE, DDAF, DDAFMAR, DDASS, DGAC, ONCFS, CSP, ...) concernés par la réserve ont montré une mobilisation et une coordination insuffisantes des services de l'Etat qui interviennent le plus souvent chacun dans son domaine sans cohésion ni impulsion claire de la DIREN et du préfet.

Ce déficit de concertation et d'impulsion est apparu à titre d'illustration sur plusieurs points : à propos des problèmes posés par le projet d'aménagement du fortin (pour l'accueil d'un écomusée de la pêche prévu au plan de gestion de la réserve et de locaux techniques destinés à l'équipe de la réserve), de l'exercice des missions de police dans la réserve, pour lequel la mission d'inspection prenant l'initiative d'une réunion de travail spécifique a été amenée à constater que bien que cohabitant sur le même territoire ces services de police ne s'étaient jamais rencontrés avant pour évoquer les problèmes de la réserve; ou encore à propos du risque aviaire pour les avions utilisant l'aérodrome de Bastia-Poretta occasionné par la présence de l'avifaune de l'étang, pour lequel la concertation apparaît largement insuffisante.

Cette situation n'est pas étrangère à la faible implication personnelle du préfet dans ce dossier, et bien sûr à l'évolution générale du contexte institutionnel de l'île, en plein débat au moment de l'inspection, alors que viennent d'être promulguées depuis peu des dispositions législatives importantes (loi relative à la Corse du 22 janvier 2002 et loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) qui obligent à une relecture du rôle de l'Etat en Corse, notamment sur la question particulière des réserves naturelles (cf. infra III.2.5).

5 – Une réserve naturelle confinée dans son territoire

Enfermée dans la zone d'extension de l'agglomération bastiaise, la réserve naturelle de l'étang de Biguglia n'a pas à ce jour donné lieu à une "appropriation sociale" venant des autres collectivités territoriales que le département.

Bien que présentes dans le dispositif de la réserve, les quatre communes concernées par la réserve participent très irrégulièrement aux séances du comité consultatif. L'examen des comptes rendus des réunions montre depuis le départ une absence quasi systématique de la commune de Furiani et du district urbain de Bastia et une participation générale des communes qui a progressivement diminué depuis la fin de 1999.

Il est à noter que les réunions ne sont plus présidées depuis cette date par le préfet lui-même mais par le secrétaire général et que les difficultés survenues à la direction de la réserve ont fortement ralenti la fréquence de ces réunions.

Les contacts individuels pris avec les élus communaux de Furiani, Biguglia, Lucciana, le sénateur-conseiller général de Borgo confirment derrière un discours de façade une vision ambiguë de l'avenir de la réserve perçue parfois comme un parc d'attraction potentiel, comme un facteur limitant pour des développements d'activités périphériques mais aussi comme un alibi pour permettre ces développements.

Plus qu'un désintérêt le faible portage local traduit surtout l'attentisme des communes.

Il faut ajouter à ce constat la faiblesse traditionnelle de l'intercommunalité en Corse où l'individualisme communal est prégnant. Mais cette situation évolue.

Le district urbain de Bastia auquel appartient la commune de Furiani devrait faire place à la constitution d'une communauté d'agglomération, à laquelle, en dehors de toute logique de territoire, ne devraient participer aucune des trois autres communes de la réserve.

Le SIVOM de la Marana englobe outre trois communes de montagne les quatre communes de la réserve et celle de Bastia mais cette dernière a souhaité s'en retirer il y a déjà une dizaine d'années.

Doté de nouveaux statuts depuis 1998 ce syndicat est compétent pour l'eau, l'assainissement et la voirie, mais selon son directeur les contacts avec l'équipe de la réserve sont quasi inexistantes, et celui-ci déplore que les agents de la réserve se fassent aussi discrets.

D'une manière générale, il est possible d'affirmer que les actions de la réserve n'ont pas encore réussi à s'inscrire dans les dynamiques d'action locale, si l'on met à part le département en sa qualité de gestionnaire de la réserve et que celle-ci revêt un caractère encore fortement administratif.

Hormis les réunions du comité consultatif - qui se sont espacées -, la circulation de l'information sur la réserve apparaît peu développée. Il n'existe, en outre, aucun bulletin d'information propre à faire connaître l'activité de la réserve.

Seule l'entreprise difficile de réintroduction de l'érisma à tête blanche a pu donner lieu à une information locale plus importante compte tenu du caractère emblématique recherché par cette initiative, au résultat par nature aléatoire.

Le siège actuel de la maison de la réserve installé dans un Algeco totalement inadapté à l'accueil ne reçoit qu'un faible nombre de visiteurs et offre des conditions déplorables de travail au personnel de la réserve.

6 – Des objectifs ambitieux

Le plan de gestion rapidement mis en place et approuvé par l'autorité ministérielle en 1997 fixe à la réserve des objectifs précis sous la forme de 43 fiches d'opérations, avec pour certaines d'entre elles un calendrier de réalisation.

Ce programme fixé pour cinq ans prend fin en 2002 ; il doit faire l'objet d'une évaluation par M. Jacques Lecomte, président de la commission permanente du CNPN (conseil national de la protection de la nature) que la mission a rencontré.

Sans interférer avec cette démarche, les inspecteurs ont souhaité faire part de quelques observations notées au cours de leurs deux visites sur place.

Le plan de gestion apparaît bien ambitieux pour le calendrier retenu et méconnaît largement les conditions locales de réalisation des opérations.

Des retards importants sont à noter, par exemple pour le SAGE, pourtant initié dès 1992 avant même la création de la réserve. Malgré la constitution de la commission locale présidée par le président du conseil général et la désignation d'un chargé de mission au département, celui-ci a peu avancé ; par ailleurs, le plan de gestion piscicole prévu n'a pas démarré.

Mais la mission a surtout été frappée par les lacunes dans la connaissance du fonctionnement hydrologique et hydraulique de l'étang, des échanges avec la mer, de la faune piscicole, des sources de pollutions agricoles et domestiques, lacunes qui contribuent à nourrir les interprétations et les divergences d'appréciation, par exemple sur la nature et l'ampleur des travaux d'entretien nécessités pour le maintien de l'ouverture du grau.

Sur ce point particulier de la connaissance, elle déplore plus largement l'absence d'un lieu de débat scientifique où pourraient être abordées les nombreuses questions qui se posent dans une réserve aussi riche et aux enjeux complexes. En raison de sa composition, le comité consultatif n'assume qu'imparfaitement cette mission.

Pour autant des avancées positives sont à noter depuis la création de la réserve, parmi lesquelles on peut citer : la réalisation d'un sentier de découverte, la signalisation de la réserve, la mise en place d'un suivi de l'avifaune et de la faune benthique, le suivi de la qualité des eaux, l'important et prometteur travail pédagogique conduit en direction du public scolaire, une action volontariste pour éradiquer les dépôts sauvages de monstres et objets divers même si les résultats sont encore peu visibles du fait de l'ampleur du phénomène dans le secteur (108 dépôts recensés dans la réserve) et de la dimension culturelle du problème, ou encore une présence-surveillance sur le territoire de la réserve même si cette présence est encore insuffisante (169 constats d'infractions notés dans un bilan annuel mais aucun PV ni transmission au parquet), une action contre la publicité illégale.

Ces réalisations, non limitatives, doivent être considérées comme une première étape dans la consolidation durable de cette réserve. Elles doivent être appréciées de manière réaliste au regard du contexte difficile dans lequel elles s'insèrent, dans un secteur péri-urbain soumis à des pressions importantes.

La mission ne porte donc pas un jugement alarmiste sur la situation actuelle de la réserve. Pour autant cette situation n'est pas satisfaisante et la mission énonce un certain nombre de propositions et d'orientations de nature à conforter la dynamique positive amorcée.

III – ORIENTATIONS ET PROPOSITIONS

La mission ne prétend pas apporter des recettes pour améliorer le fonctionnement actuel de la réserve naturelle de l'étang de Biguglia. Sa démarche vise à mettre en avant des voies de progrès possibles et quelques pistes évoquées sur place avec les acteurs de la réserve.

Les pistes concernent à la fois l'organisation du dispositif même de la réserve et des orientations plus stratégiques.

Il est à signaler que la présence de la mission a reçu un accueil positif et que les deux visites sur place ont eu un effet bénéfique de médiation locale et de prise de conscience de la situation de la réserve.

1 – Les mesures concernant l'organisation du dispositif

1.1 – Clarifier le positionnement administratif de la réserve

Dans un souci d'identité et de lisibilité externe, il est souhaitable que la réserve n'apparaisse plus comme un simple bureau des services du département et soit plus clairement identifiée dans l'organigramme des services en raison du caractère spécifique de la mission et des obligations nationales et internationales qui lui incombent.

Cette clarification relève du seul département. Elle devra avoir pour effet d'organiser un circuit court dans l'instruction des dossiers et ainsi d'améliorer la réactivité du gestionnaire de la réserve.

Ce positionnement devra trouver sa traduction dans la politique de communication externe du département.

1.2 – Améliorer le fonctionnement de la réserve

Le gestionnaire devra veiller à respecter plus scrupuleusement les dispositions prévues dans la convention de gestion passée avec l'Etat en 1995, modifiée en 1997 qui prévoit un ensemble d'obligations pour le gestionnaire : la remise avant le 30 septembre de chaque année d'un rapport d'activités, des comptes financiers provisoires de l'année en cours et du budget prévisionnel pour l'année suivante, la fourniture au début de chaque année des comptes des ressources et dépenses de l'année écoulée ainsi que le bilan financier correspondant.

La convention prévoit aussi que le gestionnaire consulte le préfet pour le choix du personnel affecté à la réserve.

Il devra aussi procéder à la communication semestrielle systématique aux services de l'aviation civile et au préfet des observations effectuées sur l'avifaune, comme le prévoit l'article 4 du décret portant création de la réserve qui confie notamment au gestionnaire une

mission de suivi des populations d'oiseaux afin de permettre à l'autorité administrative de prendre conformément à l'article 7 toute mesure appropriée en cas de nécessité. De la même manière, les services de l'aviation civile devront transmettre systématiquement et sans souci de rétention les données et informations des observations auxquelles ils procèdent.

Le respect de ces dispositions et obligations est impératif pour permettre l'exercice normal du contrôle de la gestion écologique, administrative et financière par l'autorité administrative.

Dans un souci de transparence, il serait souhaitable aussi que le budget de la réserve donne lieu dès que possible à une présentation individualisée sous forme d'un budget annexe. Le président du conseil général et le directeur général y sont favorables.

De plus l'équipe elle-même de la réserve doit être remobilisée et pilotée autour d'objectifs et de priorités clairs. Les personnels affectés devront être identifiés en toute clarté et stabilisés pour permettre un travail dans la durée.

Dans le contexte de la réserve, il est essentiel que le directeur puisse assumer la plénitude des responsabilités qui lui incombent, qu'elles soient de gestion administrative et financière ou de gestion écologique et scientifique.

1.3 – Améliorer l'efficacité des services de l'Etat

- Chargée d'assister le préfet dans son rôle de contrôle de la réserve, la DIREN est invitée à revoir son mode d'organisation interne dans le suivi du dossier. La modalité de cette organisation relève de la responsabilité du directeur de la DIREN. Celui-ci devra veiller personnellement à mobiliser par une meilleure coordination interne les diverses compétences du service régional, à commencer par celles du SEMA.

L'éclatement de la DIREN en deux localisations soulève la question du niveau de la représentation du service régional à Bastia.

Cette question n'entre pas dans la réflexion demandée à l'inspection mais sur un dossier difficile comme celui de la réserve de Biguglia, il est clair que la DIREN doit pouvoir se faire entendre et donner les impulsions nécessaires. Ceci passe par une présence plus fréquente du directeur ou par l'installation permanente d'un adjoint à compétences transversales à Bastia.

- Le comité consultatif de la réserve est chargé de donner des avis ou de faire des propositions à l'autorité administrative.

Constitué de 35 membres, sa composition a été renouvelée par arrêté préfectoral le 12 mars 1999 mais le comité est actuellement sous-utilisé.

Afin de remobiliser certains de ses membres et de les associer plus étroitement à la gestion de la réserve, il est suggéré de démultiplier l'action de cette instance par la création de groupes de travail ad hoc chargés de faire avancer la réflexion sur les grandes questions qui se posent à la réserve avant leur évocation devant le comité plénier.

L'Etat est représenté au sein du comité par dix services et deux établissements publics qui doivent contribuer collectivement et de manière cohérente à faciliter l'action du gestionnaire.

Il est proposé que la DIREN organise à son initiative, dans le cadre de sa mission d'animation et de coordination, des réunions de caractère thématique ou technique destinées à rechercher une position cohérente des services de l'Etat sur les dossiers difficiles ou nécessitant une mise au point préalable : entretien du grau, action foncière, maison de la réserve, mise en œuvre des dispositions législatives nouvelles, risque aviaire, exercice des missions de police dans la réserve, ...

1.4 – Sortir la réserve de son confinement

La réserve naturelle de Biguglia souffre d'un déficit de communication. Il est proposé d'organiser et de développer le dialogue et la coopération de la réserve avec les autres gestionnaires d'espaces naturels protégés insulaires, avec lesquels les contacts sont actuellement limités.

La réserve doit pouvoir prendre place dans un réseau corse des gestionnaires d'espaces naturels qui reste à développer.

Plus largement, il est suggéré que la réserve développe ses relations avec les autres zones humides protégées, notamment de la côte languedocienne et ambitionne de devenir un maillon remarquable, exemplaire, de la chaîne des milieux lagunaires de l'ensemble méditerranéen.

Cette ouverture devrait être facilitée par la présence au sein du comité consultatif de plusieurs personnes qualifiées engagées dans d'autres instances de réserves corses et par l'expérience acquise par le directeur dans d'autres réserves naturelles.

Il est proposé, en outre, la création d'une instance de débat et de validation scientifique, prenant la forme d'un conseil scientifique, soit propre à la réserve soit mutualisé avec d'autres organismes gestionnaires d'espaces naturels dans l'île. La difficulté à trouver sur place les compétences recherchées ne doit pas être un frein à sa mise en place, et il conviendra d'aller chercher les compétences là où elles sont.

Cette instance devra naturellement trouver son articulation avec le CSRPN (conseil scientifique régional du patrimoine naturel) peu actif en Corse, qu'il conviendra de redynamiser et dont le rôle vient d'être renforcé par la récente loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002.

Par ailleurs, la réserve devra s'ouvrir sur ses partenaires naturels de proximité que sont les quatre communes-supports et le SIVOM de la Marana, pour renforcer son assise locale. L'action personnelle du directeur est importante sur ce point.

2 – Des orientations stratégiques pour la réserve de l'étang de Biguglia

La définition d'orientations stratégiques découle de la vocation même de cette réserve qui confère au département gestionnaire et à l'Etat français des obligations fortes. Mais cette vocation ambitieuse doit trouver sa traduction dans un plan de gestion réaliste.

2.1 – Une vocation exigeante de conservation

La reconnaissance nationale communautaire et internationale de la richesse biologique de l'étang de Biguglia impose à cette réserve une exigence forte de conservation qui doit prévaloir sur tous les autres modes de gestion. L'Etat doit être le garant du respect des dispositions réglementaires fixées et des engagements pris pour assurer la conservation durable de cet espace. Compte tenu de cet impératif et des caractéristiques propres des habitats naturels et des espèces présentes, notamment de l'extrême diversité de son avifaune, la réserve n'a vocation à accueillir ni un tourisme de masse ni une fréquentation excessive, qui ne sauraient être compatibles avec l'objectif prioritaire de protection qui lui est assigné.

Cette vocation de conservation n'est naturellement pas antinomique avec la vocation seconde de la réserve qui est d'accueillir les loisirs de proximité des habitants ou visiteurs de l'agglomération de Bastia, pour laquelle elle joue comme d'autres espaces proches un rôle important de poumon vert et de lieu privilégié de découverte de la nature.

Mais les actions d'animation et d'accueil doivent rester subordonnées à l'impératif de conservation. Celui-ci doit s'imposer aux divers acteurs de la réserve, propriétaires, collectivités locales-supports, usagers, administrations et bien sûr gestionnaire et le rôle de l'Etat comme garant du respect des engagements pris doit être réaffirmé.

Les modalités de gestion de la réserve doivent être adaptées à un accueil maîtrisé et prendre en compte aussi les dynamiques en action autour de la réserve, dont l'impact peut être considérable.

La réserve naturelle de l'étang de Biguglia ne peut être gérée en vase clos en ignorant les évolutions qui l'entourent.

2.2 – Créer les conditions d'une maîtrise du développement des activités en périphérie de la réserve

- Les pressions identifiées (cf. II-1) et les dynamiques en cours sur le territoire étendu de l'agglomération bastiaise conduisent à suggérer de créer autour de la réserve une sorte de zone-tampon destinée à canaliser et limiter l'impact de certains développements et à permettre une gestion conforme aux objectifs de protection

Dans cette zone, entre l'espace non protégé et le milieu préservé de la réserve, dont le périmètre reste à délimiter, devraient être définies des règles de gestion compatibles avec celles de la réserve.

Peu développé en France hormis pour les parcs nationaux (zones périphériques), ce concept de zone-tampon existe dans d'autres pays, par exemple en Espagne autour du parc naturel de la Doñana qui présente certaines similitudes avec la RN de Biguglia.

Plusieurs scénarios sont envisageables pour mettre en place ce périmètre de zone-tampon : l'institution d'un périmètre de protection autour de la réserve, comme le prévoient les articles L. 332-16 et suivants du code de l'environnement, à l'intérieur duquel "des prescriptions peuvent soumettre à un régime particulier ou interdire toute action susceptible d'altérer le caractère ou de porter atteinte à la réserve naturelle", la maîtrise foncière par acquisition de zones pouvant avoir un caractère stratégique pour la réserve, ou encore la maîtrise de la gestion des terrains par voie conventionnelle.

Il n'appartient naturellement pas à l'inspection de trancher entre ces différents types de mesures qui peuvent être également combinées entre elles.

La mission recommande qu'une étude de faisabilité de l'instauration d'un "périmètre de protection" autour de la réserve soit engagée. Une telle disposition permettrait une modulation et une adaptation des prescriptions aux besoins réels de protection. Elle précise que la décision de l'instituer relève de l'autorité administrative.

La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui renforce la responsabilité de la collectivité territoriale de Corse dans la gestion de son patrimoine naturel dispose que l'autorité administrative est maintenant l'Assemblée de Corse. Mais la lecture de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui réécrit l'article L. 332-16 du code de l'environnement en actant les dispositions de la loi Corse précise, en complément à l'article 109, que cette décision d'instituer un périmètre de protection "relève de l'Assemblée de Corse lorsque la collectivité territoriale a pris la décision de classement", ce qui n'est pas le cas de la réserve naturelle de l'étang de Biguglia créée en 1994. La prérogative resterait dans le cas d'espèce celle du préfet.

En tout état de cause la décision reste une décision de niveau local, qui donne lieu à une large concertation préalable puisque "le périmètre de protection est créé sur proposition ou avec l'accord des communes" (article 332-16) et après enquête publique.

Bien que non prévue par les textes la consultation du conseil des sites de Corse (CSC) institué par la loi Corse pourrait être également envisagée avec bénéfice.

Cette lecture juridique doit naturellement être confrontée à la réalité du contexte corse qui suggère une autre voie, plus réaliste et bien dans l'esprit des textes législatifs récents, la création par décision de la collectivité territoriale de Corse d'une réserve naturelle venant s'adosser à la réserve naturelle existante, telle que la faculté lui en est offerte par les dispositions législatives récentes (article L 322-2 du code de l'environnement).

- La mission propose qu'une action de maîtrise foncière soit engagée sur les secteurs naturels périphériques pouvant revêtir un intérêt stratégique pour la réserve, en fonction des opportunités. Ces secteurs concernent plus précisément, notamment, les espaces encore naturels du lido à l'est, les secteurs de roselières et aulnaies marécageuses de la rive ouest, la rive proche de l'îlot du fortin, la rive gauche du grau, la presqu'île de San Damiano où subsiste une propriété non incluse dans la réserve (propriété Canarelli).

L'Etat par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres déjà présent dans le secteur et le département dans le cadre de sa politique sur les espaces naturels sensibles, apparaissent comme les moteurs naturels de l'action foncière à conduire qui passe par la mise en œuvre d'un plan d'action volontariste et coordonné entre ces deux organismes.

Le coût des acquisitions ne devrait pas être un frein à cette action nécessaire et il conviendra sur ce point de ne pas exclure d'examiner la possibilité de recours au financement ouvert par le programme exceptionnel d'investissement (PEI) sur 15 ans décidé par le gouvernement en faveur de la Corse. La protection et la mise en valeur du patrimoine naturel de l'île doivent pouvoir être traitées comme un investissement à part entière.

Cette logique d'acquisition et de confortation de la réserve recoupe l'un des objectifs inscrit dans le plan de gestion de la réserve. A noter que celui-ci privilégie l'acquisition à l'amiable ou par voie de préemption au titre des espaces naturels sensibles, plutôt que par voie d'expropriation.

Toutes les opportunités devront donc être saisies pour engager cette action foncière, y compris les interventions de la SAFER et les mutations foncières qui seront opérées à l'occasion de la réalisation non loin de la réserve de la future voie rapide de Bastia.

La mission a noté avec satisfaction l'accueil favorable du président du conseil général au principe d'une zone-tampon autour de la réserve et quant à l'utilité d'une maîtrise foncière sur des espèces naturels d'intérêt stratégique.

Dans le cas où la mise en place d'un périmètre de protection ou d'une réserve d'appui autour de la réserve naturelle ne rencontreraient pas une adhésion suffisante, il ne faut pas exclure a priori de recourir à une extension limitée du périmètre actuel de la réserve en y incluant quelques zones complémentaires d'un grand intérêt biologique qui n'ont pu être prises en compte au moment de la création de la réserve.

- Enfin, l'action foncière peut être complétée par une action locale de maîtrise de la gestion de certains terrains périphériques à la réserve par une contractualisation avec les propriétaires s'engageant moyennant une incitation financière à respecter des modes d'exploitation compatibles avec les objectifs de gestion de la réserve, soit dans le cadre de procédures existantes de type contrats CTE ou NATURA 2000, ou de contrats passés avec le département ou la collectivité territoriale de Corse.

2.3 – Incrire la réserve dans une démarche de territoire

Bien que tardives des dynamiques territoriales se sont engagées dans la grande agglomération bastiaise avec la constitution d'une communauté d'agglomération - même si celle-ci ne concerne qu'une partie de l'agglomération - et le projet de création d'une agence d'urbanisme.

Le déficit traditionnel de réflexion stratégique d'aménagement sur le secteur qui est patent devrait être progressivement comblé et il est réaliste d'espérer que tout le territoire qui s'étend au sud de l'agglomération jusqu'à Lucciana sera pris en compte dans cette réflexion.

La perspective pourrait être à terme de déboucher en toute logique sur un futur SCOT organisant la cohérence sur l'ensemble du secteur et englobant la réserve de Biguglia.

Il importe que la réserve prenne sa place dans la dynamique qui s'est amorcée, non comme une servitude subie mais comme un maillon structurant d'un projet de territoire porté par la collectivité.

Sans remettre en cause la légitimité de la réserve qui n'est d'ailleurs pas contestée, cette ouverture devrait renforcer l'assise locale de la réserve, actuellement insuffisamment développée. Ceci passe par un important travail d'explication et de pédagogie locale du directeur et de l'équipe de la réserve.

La réserve devra trouver aussi sa place dans le futur plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu par la loi Corse du 22 janvier 2002 dont l'élaboration revient au conseil exécutif, qui a les mêmes effets qu'une directive territoriale (DTA) et peut être amené à préciser les modalités d'application de la loi littoral dans ce secteur pour tenir compte des particularités géographiques locales, notamment en complétant "la liste des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques à préserver" (article L 4424-10 du code général des collectivités territoriales).

2.4 – Un plan de gestion "réaliste"

L'élaboration du plan de gestion constitue un volet important de toute démarche stratégique. Le contenu du nouveau plan de gestion qui prendra à compter de 2003 le relais de celui qui s'achève devra être défini à partir de l'évaluation et du bilan dressés cette année sous le contrôle du CNPN. L'opportunité de ce renouvellement est une occasion à saisir pour recalibrer les actions de la réserve.

Le nouveau plan devra prendre en compte les orientations et propositions du présent rapport d'inspection et arrêter, tout en s'inscrivant dans les objectifs ambitieux à long terme du plan de gestion actuel, des priorités et un programme d'action "réalistes" adaptés à la durée de cinq ans.

Sans préjuger du choix qui sera opéré par le gestionnaire avec l'appui du comité consultatif, plusieurs priorités d'action sont apparues à la mission de nature à ancrer durablement l'action de la réserve.

L'énonciation de ces priorités d'action ne tient pas compte des conditions de faisabilité de leur mise en œuvre locale.

- une maison de la réserve naturelle

Les conditions déplorables d'installation actuelle du siège de la réserve, non conformes au code du travail, constituent un frein au bon fonctionnement de l'équipe de la réserve et sans aucun doute une contre-publicité regrettable pour la réserve elle-même qui s'ajoute à l'image très négative des innombrables dépôts de matériaux qui accueillent les visiteurs.

Il est urgent de mettre fin à la situation actuelle des locaux et de trouver une solution permettant d'instaurer des conditions normales de travail pour le personnel de la réserve et d'accueil du public et des visiteurs dans des conditions plus avenantes et dignes de l'objectif ambitieux assigné à cette réserve.

Une véritable maison de la réserve serait aussi une façon de marquer l'identité de ce milieu préservé et d'imprimer plus lisiblement sa présence dans le paysage local.

- améliorer la connaissance du fonctionnement de l'hydrosystème lagunaire

Les débats contradictoires récurrents sur les travaux d'entretien du grau, le caractère lacunaire des réponses apportées concernant la dynamique d'échanges entre l'étang et la mer ou les sources de pollutions diffuses illustrent la nécessité de développer la connaissance du fonctionnement hydrologique et hydraulique de la lagune.

Cette action devrait être dynamisée par la mise en place d'une instance scientifique auprès de la réserve (cf. III 1-4) préconisée par l'inspection.

- une réactivation du SAGE

Lancé avant même la création de la réserve, celui-ci n'a pas avancé et l'on doit regretter que la mise en place de la réserve n'ait pas eu l'effet stimulateur attendu.

Conscient de l'utilité d'un tel document pour l'avenir, le président du conseil général qui préside aussi la CLE s'est montré favorable à une réactivation de la procédure d'élaboration du SAGE.

Dans le même esprit, il paraît urgent d'engager enfin les études préalables à l'établissement du plan de gestion piscicole de l'étang, permettant d'arrêter des modalités d'exploitation piscicole qui soient compatibles avec le classement en réserve naturelle.

Ce plan était pourtant inscrit dans le plan de gestion actuel.

Les flux migratoires des espèces piscicoles et plus généralement les mouvements de la faune piscicole sont actuellement mal connus.

Cette connaissance est nécessaire pour savoir si l'exploitation de l'activité pêche doit être ou non réaménagée.

- organiser les actions de police et de surveillance sur le territoire de la réserve

Les efforts déployés par l'équipe de la réserve pour assurer une présence et une surveillance accrue sur le site de la réserve doivent être amplifiés par une mobilisation des moyens conjugués des différents services ayant une mission de police : police, gendarmerie, ONCFS,

La surveillance actuelle par des agents de la réserve organisée avec des moyens limités dans le cadre des horaires de bureau est inadaptée.

Il est suggéré de renforcer le dispositif actuel par la constitution autour du noyau d'agents motivés actuellement affectés à cette tâche d'une véritable garderie animée par un garde-chef et de lui attribuer des moyens suffisants d'intervention, notamment de déplacement (bateaux) et de télétransmission.

Située en périphérie immédiate d'une agglomération urbaine, la réserve est soumise à une fréquentation que l'on ne trouve habituellement pas dans une réserve naturelle.

L'action de surveillance des gardes de la réserve doit rester principalement à caractère préventif et tournée vers l'action éducative.

Toutefois, contrairement à la situation actuelle, il est souhaitable que les infractions caractérisées constatées donnent lieu à un signalement systématique au parquet.

L'action répressive elle-même devra être animée et coordonnée en liaison avec le directeur de la réserve.

- développer les actions pédagogiques

L'appropriation de la réserve par la population locale constitue une garantie forte pour une conservation durable de l'espace remarquable de l'ensemble lagunaire de Biguglia, par-delà le dispositif réglementaire mis en place. La réserve naturelle doit être, en effet, perçue aussi comme susceptible de répondre à certains besoins locaux de loisirs de nature et comme servant l'image même de l'agglomération bastiaise et de la Corse.

Pour parvenir à cet objectif, il est proposé de développer fortement les actions de sensibilisation et de pédagogie engagées avec succès en direction du milieu scolaire, et de les élargir en direction d'un public plus large, de manière ciblée à partir des services que la réserve est actuellement en état d'apporter effectivement.

De ce point, un effort pour développer de manière maîtrisée des équipements d'accueil en périphérie de la réserve apparaît souhaitable.

Ainsi le projet de création d'un écomusée de l'activité piscicole, à maîtrise d'ouvrage "département", dans l'îlot du fortin, par la réhabilitation des bâtiments actuels va dans le bon sens.

L'histoire des bâtiments et la qualité du site en font un lieu exceptionnel pouvant accueillir une opération emblématique, au même titre que sur un autre plan le projet de réintroduction d'une population d'érismaires à tête blanche.

Cet équipement qui permettrait de sauver des locaux en mauvais état mais offrant une capacité suffisante pour aménager un espace muséographique et des locaux techniques, ne paraît cependant concevable que dans la mesure où des infrastructures d'accueil seraient réalisées, hors d'eau, à terre et un cheminement mis en place sur les quelques dizaines de mètres qui séparent l'îlot de la rive (par exemple sur une passerelle ou un ponton mobile ou fixe mais réversible).

Le projet, dont la faisabilité doit être vérifiée notamment au plan de la sécurité, fortement poussé par le président du conseil général, apparaît bien meilleur que celui qui avait été préalablement envisagé par le département sur la presqu'île de San Damiano à partir de l'acquisition, non réalisée et encore problématique, d'une partie de la propriété Canarelli².

La localisation envisagée initialement dans cette propriété aurait eu pour effet de drainer une clientèle de visiteurs par voie terrestre dans un des secteurs les plus sensibles, au cœur même de la réserve et à proximité du site de réintroduction des érismaures.

Une autorisation ministérielle est naturellement requise pour un projet de cette importance.

2.5 – Le nouveau contexte institutionnel et le renouvellement du plan de gestion de la réserve

La mission a souhaité faire part de quelques observations concernant le renouvellement du plan de gestion qui entrera en application à compter de 2003 à la lumière de l'examen du fonctionnement de la réserve auquel elle a procédé et d'une lecture des lois récentes relatives à la Corse et à la démocratie de proximité promulguées en 2002.

L'article L 332-8-1 du code de l'environnement introduit par la loi Corse du 21 janvier 2002 et repris dans l'article L 332-2 III du même code par la loi démocratie de proximité du 27 février 2002 dispose que "en Corse, les modalités de gestion des réserves naturelles ainsi que le contrôle des prescriptions contenues dans l'acte de classement sont définies par l'Assemblée de Corse, après accord de l'Etat lorsque la décision de classement a été prise par celui-ci ou à sa demande".

Même si la rédaction n'en est pas explicite, il s'agit dans l'esprit de la loi d'un transfert de fait de la compétence de gestion et de contrôle des prescriptions à la collectivité territoriale de Corse qui se substitue ainsi à l'Etat, comme autorité administrative compétente.

Cette interprétation apparaît la plus probable. Mais s'agissant de l'étang de Biguglia, réserve naturelle créée par décision de l'Etat, celui-ci devrait conserver des prérogatives importantes sur cette réserve, notamment pour veiller au respect de la mise en œuvre des engagements communautaires (natura 2000) et internationaux (convention de Ramsar), l'Etat français étant seul garant et comptable de ces engagements.

Il en résulte en pratique que la collectivité territoriale de Corse devra se conformer à ces obligations communautaires et internationales et qu'elle se trouve, par compétence liée avec l'Etat, conduite à appliquer le décret dans ses dispositions actuelles et donc à prendre des mesures de gestion dans le même esprit et avec la même rigueur qu'avant.

La convention de gestion passée avec l'Etat en 2001 devient de fait caduque et une nouvelle convention devrait être passée entre l'Assemblée de Corse et le gestionnaire, le département de Haute-Corse si le choix de celui-ci est confirmé comme cela semble probable et souhaitable.

² Il faut noter le contentieux ouvert par le propriétaire lors de la délivrance du CU pour le fortin.

Par ailleurs, le renouvellement du plan de gestion devrait par voie de conséquence relever désormais de la nouvelle autorité administrative compétente, l'Assemblée de Corse. Celle-ci devrait agréer le nouveau plan prévu en 2003, avec l'accord préalable de l'Etat qui conserve un droit de veto.

Compte tenu de certains dysfonctionnements constatés et des enjeux forts sur cette réserve, la mission propose de soumettre toutefois le projet et du nouveau plan de gestion à l'avis préalable du comité permanent du CNPN (conseil national de la protection de la nature) avant agrément par l'Assemblée de Corse.

Si la présidence du Comité consultatif de la réserve devrait incomber à la collectivité territoriale, l'intervention de l'Etat reste requise sur plusieurs points. Ainsi celui-ci garde la faculté de créer le cas échéant un périmètre de protection autour de la réserve ou d'étendre le périmètre de la réserve existante.

Cette hypothèse est cependant théorique et dans les faits, la mission considère comme préférable que l'initiative d'ériger des prescriptions spécifiques de gestion autour de la réserve actuelle soit prise au niveau local plutôt par l'Assemblée de Corse qui dispose désormais de la faculté de créer à son initiative une réserve naturelle de la collectivité territoriale.

L'Etat garde des prérogatives en matière de travaux dans la réserve.

Les autorisations de travaux de gestion courante mentionnés à l'article 13 du décret de classement devraient relever de la collectivité territoriale de Corse, mais les travaux susceptibles de modifier les caractéristiques de la réserve continueront à relever de la procédure d'autorisation ministérielle

En outre, la collectivité territoriale ne pourra envisager le déclassement ou la modification de la réserve sans l'accord de l'Etat.

Celui-ci devra enfin fournir à la collectivité territoriale de Corse les moyens financiers et humains lui permettant de faire face aux engagements communautaires et internationaux pris pour cette réserve.

Au final, les évolutions inhérentes au changement du contexte législatif insulaire, dont les contours restent à affiner, devraient modifier sensiblement le jeu des acteurs de la réserve mais ne devraient pas remettre en cause le bien-fondé et l'esprit des propositions et recommandations formulées dans ce rapport.

CONCLUSION

La réserve naturelle de l'étang de Biguglia a depuis le départ été en quelque sorte l'œuvre de la DIREN, portée de manière personnelle et professionnelle par un agent compétent et motivé, sans une mobilisation suffisante des services de l'Etat.

La situation actuelle de la réserve peut laisser percer des frustrations légitimes au regard d'un plan de gestion jugé ambitieux mais elle n'est pas apparue alarmante même si des inflexions fortes doivent être apportées à la conduite de sa gestion et de son fonctionnement actuel.

Les premières réalisations, la volonté de réussite partagée par la DIREN et le gestionnaire, l'assise du département gestionnaire de la réserve, ainsi que l'engagement personnel très fort de son président laissent penser que les conditions sont aujourd'hui réunies pour que la situation et les dysfonctionnements actuels évoluent favorablement.

La réserve naturelle devra notamment améliorer son fonctionnement par un ensemble de mesures d'ordre technique portant sur son organisation mais aussi d'ordre plus stratégique. Elle devra s'ouvrir sur les acteurs locaux par une importante action d'éducation et de sensibilisation en direction du milieu scolaire et du grand public.

La prise de conscience locale de la richesse de ce site exceptionnel doit être développée.

La réserve devra s'insérer dans un projet de territoire à l'échelle de la grande agglomération bastiaise lui garantissant une maîtrise durable des développements qui ne manqueront pas de se produire en périphérie, en ayant recours aux instruments adaptés de maîtrise foncière et, le cas échéant, à l'instauration d'une zone-tampon autour de la réserve prenant la forme soit d'un périmètre de protection autour de la réserve ou d'une réserve naturelle relevant de la collectivité territoriale de Corse comme l'article 322-2 du code de l'environnement le permet désormais.

Les évolutions récentes du contexte législatif insulaire devraient modifier sensiblement le jeu des acteurs de la réserve mais compte tenu des enjeux importants de conservation de la biodiversité qui caractérisent cette réserve, la présence forte de l'Etat doit y être réaffirmée.

Ceci passe par une implication plus forte et une meilleure coordination des services de l'Etat si l'on veut aboutir à l'objectif partagé par le gestionnaire de faire de cette réserve naturelle de l'étang de Biguglia un exemple remarquable de la gestion écologique des lagunes méditerranéennes et répondre ainsi aux engagements nationaux, communautaires et internationaux pris par la France.
