

LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : QUELLE CONTRIBUTION DES AIRES PROTÉGÉES FRANÇAISES ?

~ MICHAËL WEBER ~

Les aires protégées couvrent aujourd'hui environ 20 % du territoire terrestre et 16 % du territoire maritime de notre pays. Elles sont diverses, tant dans leurs superficies que dans leurs statuts et leurs modes de gestion. Au-delà de leur mission dans la préservation et la mise en valeur de notre patrimoine naturel, quel rôle peuvent-elles jouer dans la réalisation des ODD ?

Selon la définition de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), une aire protégée est « *un espace géographique clairement défini, reconnu, dédié et géré, par des moyens légaux ou autres, afin de favoriser la conservation à long terme de la nature et des services écosystémiques et des valeurs culturelles qui y sont liés* ». La gestion de l'aire protégée est assurée par un organisme dit « gestionnaire », qui fonde son action sur un « document de gestion », dont la terminologie varie selon le type d'aire protégée (charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, plan de gestion d'une réserve naturelle, d'un Espaces Naturel Sensible ou d'un terrain du Conservatoire du Littoral, document d'objectif d'un site Natura 2000...).

On désigne plus couramment en France les « aires protégées » sous l'appellation « espaces naturels protégés » (cf. publica-

tions du comité français de l'UICN, du Ministère de la transition écologique et solidaire, du Muséum national d'histoire naturel, etc.).

On notera que la notion de « long terme » n'est pas définie. En France, certaines aires protégées sont classées pour cinq ans (réserves nationales de chasse et de faune sauvage), alors que d'autres le sont *ad vitam aeternam* (parcs naturels marins, réserves naturelles nationales...). On notera également que la durée de classement a évolué pour les parcs naturels régionaux (PNR), puisqu'elle est passée progressivement, en cinquante ans, de 10 à 15 ans.

Une grande diversité en termes de surface

La superficie des aires protégées varie très fortement. On peut schématiquement distinguer des « sites naturels protégés » et des « territoires protégés ». En France, les réserves naturelles et les espaces naturels sensibles peuvent par exemple être qualifiés de « sites naturels protégés ». Il s'agit d'espaces peu ou pas habités et dont la superficie est en général inférieure à celle d'une commune. Leur zonage se concentre sur les aires qui abritent des espèces faunistiques et floristiques à protéger. Les PNR, les parcs nationaux et les réserves de biosphère peuvent quant à eux être qualifiés de « territoires protégés ». La superficie moyenne d'un PNR, territoire habité, est par exemple d'environ soixante communes. Le projet de protection sur ces espaces est appréhendé de manière globale. Il se décline ensuite de manière opérationnelle sur le territoire en adaptant les mesures de gestion aux différents enjeux.

Ainsi, les « territoires protégés » incluent des « sites naturels protégés ». Ils animent souvent la mise en œuvre de leurs documents de gestion. Les organismes de gestion des PNR sont ainsi les seconds gestionnaires de réserves naturelles (derrière les Conservatoires d'espaces naturels) et les premiers animateurs de sites Natura 2000. Pour beaucoup de français, sans doute parce que le terme de « parc » raisonne avec « parc urbain », « parc zoologique » ou encore « parc de loisirs et d'attraction », donc un espace de taille réduite (infra-communale), les PNR et les parcs nationaux sont imaginés comme des « sites naturels protégés » et non comme des « territoires protégés ».

Des modes de gouvernance et des modalités de protection variées

Les modes de gouvernance varient également très fortement entre aires protégées. Pour une réserve naturelle nationale par exemple, le comité de gestion est consultatif et l'action du gestionnaire est relativement « cadrée » par l'État, du fait du statut de protection réglementaire du site naturel protégé. Le conseil scientifique de la réserve joue un rôle important. Pour un PNR, dont le statut juridique est un syndicat mixte, les décisions sont prises par un comité syndical composé d'élus locaux, qui peut comprendre également des représentants de chambres consulaires. Pour les sites Natura 2000, la gouvernance est à géométrie plus variable : les comités de pilotage peuvent être présidés par des élus locaux (60 % des cas) ou par l'État.

Enfin et surtout, il existe en France une grande diversité d'approches et de dispositifs de protection. La liste des aires protégées françaises établie par le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) comprend plus d'une vingtaine de statuts différents d'aires protégées (voir tableau). Le Comité français de l'UICN, dans la brochure « Les espaces naturels protégés français » éditée en 2013, en rajoute quelques-uns : sites Natura 2000, Espaces naturels sensibles, sites classés et inscrits, Sanctuaire Pélagos pour les mammifères marins, Espaces boisés classés et zones N des plans locaux d'urbanisme, Le concept semble donc à « géométrie variable »...

La loi d'août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a créé de nouvelles aires protégées : les « zones prioritaires pour la biodiversité » et les « zones de conservation halieuthique ». Des « arrêtés de protection des habitats naturels » devraient également voir le jour d'ici fin 2018. A l'inverse, le statut de « réserve naturelle volontaire », qui permettait à des particuliers de participer à la protection d'espaces naturels, a été supprimé en 2002, partiellement remplacé par celui de « réserve naturelle régionale ».

Un même espace bénéficie souvent de plusieurs statuts de protection qui se complètent. Le cas le plus « extrême » est sans doute la Camargue, où certains espaces naturels sont inclus dans sept aires protégées différentes.

Au-delà de la distinction « sites naturels protégés »/« territoires protégés », les aires protégées françaises peuvent donc aussi être classées selon la modalité de protection des espaces naturels sur laquelle elles reposent :

- protection réglementaire, qui consiste à encadrer, voire à interdire des activités humaines qui peuvent perturber des habitats naturels et des espèces. Ces activités peuvent être interdites par la loi, des arrêtés préfectoraux, etc. ;

- protection contractuelle, qui consiste en un engagement pris par différents acteurs (établissements publics, collectivités territoriales, etc.), pour une durée déterminée, de gérer un espace en y assurant la préservation de la biodiversité ;
- maîtrise foncière, qui consiste en l'acquisition de terrains par une structure compétente (principalement Conservatoires d'espaces naturels, Conservatoire du Littoral et Conseils départementaux) afin d'en assurer une protection définitive.

A ces systèmes de protection peuvent s'ajouter des labellisations internationales, qui ont pour objectif de protéger et de valoriser des espèces, des milieux et des paysages exceptionnels au regard de critères définis à l'échelle mondiale (sites Ramsar, réserves de biosphère, etc.).

Un même outil peut être considéré comme relevant de deux approches différentes. C'est le cas par exemple du réseau Natura 2000, qui fait l'objet d'un dispositif d'études d'incidence (protection réglementaire) ainsi que d'une gestion basée sur l'établissement de contrats avec les gestionnaires de l'espace rural, notamment les exploitants agricoles et les propriétaires forestiers (protection contractuelle).



LISTE DES DIFFÉRENTS TYPES D'AIRES PROTÉGÉES FRANÇAISES
 (SOURCE : INPN-MNHN)

Catégorie de protection	Type de protection
Protection réglementaire	Arrêté de protection de biotope, d'habitat naturel ou de site d'intérêt géologique
	Réserve intégrale de Parc national
	Parc national, zone cœur
	Réserve biologique dirigée
	Réserve biologique intégrale
	Réserve nationale de chasse et faune sauvage
	Réserve naturelle nationale
	Réserve naturelle régionale
Protection contractuelle	Réserve naturelle de Corse
	Parc national, aire d'adhésion
	Parc naturel régional
Protection par la maîtrise foncière	Parc naturel marin
	Terrain acquis par le Conservatoire du Littoral
Protection au titre de conventions et engagements européens ou internationaux	Terrain acquis (ou assimilé) par un Conservatoire d'Espaces Naturels
	Zone humide protégée par la convention de Ramsar
	Réserve de Biosphère, zone centrale
	Réserve de Biosphère, zone de transition
	Réserve de Biosphère, zone tampon
	Bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (naturel ou mixte)
	Zone marine protégée de la convention OSPAR (Atlantique Nord-est)
	Zone protégée de la convention de Carthagène (Caraïbes)
Zone spécialement protégée de la convention de Barcelone	

Une dynamique de création très variable

L ne se crée pas des aires protégées au même rythme en France selon les périodes et le type d'aire protégée. En 30 ans, seuls quatre parcs nationaux ont été créés, alors que trente PNR ont vu le jour. Les dix parcs naturels marins existants ont été créés en dix ans. Le réseau Natura 2000 s'est « stabilisé » au début des années 2000 et ne devrait pas évoluer, sauf à la marge. Le Conservatoire du Littoral poursuit son objectif de « tiers sauvage » (protection des espaces naturels sur un tiers du littoral). Depuis quelques années, le rythme de création des réserves naturelles nationales est d'une nouvelle réserve chaque année. Tout dépend de l'impulsion politique donnée. Ainsi, le Plan biodiversité présenté le 4 juillet 2018 prévoit de multiplier le rythme de création des réserves naturelles nationales par cinq pour les quatre années à venir.

A l'inverse, le déclassement d'une aire protégée est très rare. Cela semble n'avoir concerné à ce jour que quelques sites Natura 2000 ou un PNR qui a perdu temporairement son label. De même, le changement de statut d'une aire protégée est exceptionnel.

Faut-il continuer à fonder les politiques sur le zonage ?

La plupart des politiques de préservation de la biodiversité menées jusqu'à ce jour reposent sur le principe, essentiel en écologie, que «

la biodiversité n'est pas répartie de manière homogène sur un territoire », et ce quelle que soit l'échelle du territoire concerné (de l'échelle d'une commune ou d'une exploitation agricole à l'échelle du globe). Ce principe est la base qui justifie la création de zonages. C'est ce que prévoient par exemple les deux principales politiques publiques de biodiversité qui s'appliquent en France (celles qui concentrent le plus de moyens) : le réseau européen d'aires protégées baptisé « Natura 2000 » et la Trame verte et bleue. Pour décrire cette approche spatiale du sujet appliquée au domaine agricole, les anglo-saxons parlent de land sparing, par opposition à une vision intégrée qu'ils nomment land sharing (voir l'article de Denis Couvet, Jean-Michel Salles et Harold Levrel).

Zoner, c'est aussi concentrer les moyens sur certaines parties du territoire, en prenant le risque de ne pas agir ailleurs, en tout cas pas avec la même intensité...

Cette propension à zoner est d'ailleurs à l'origine de l'application partielle des directives européennes « Habitats Faune Flore » et « Oiseaux ». A l'origine, les textes communautaires prévoyaient que l'ensemble des habitats d'intérêt européen fassent l'objet d'une attention particulière. Concrètement, ils ne font réellement l'objet d'une pleine attention que s'ils sont situés dans des sites Natura 2000 (13 % du territoire national)... La première version du projet de décret de création de l'outil « arrêté de protection d'habitat naturel », en consultation à l'été 2018, renforçait cet état de fait, puisque les préfets ne pouvaient prendre ces arrêtés que si les habitats naturels étaient d'intérêt communautaire et situés dans des sites Natura 2000 ! L'État a depuis revu sa copie.

Certes, les enjeux ne sont pas identiques partout et justifient une hiérarchisation

dans l'espace. Mais il serait intéressant de mobiliser les sciences humaines et sociales pour aller plus loin dans la compréhension des ressorts de cette propension à toujours zoner. L'Homme a-t-il besoin de se délimiter un territoire, une sorte de « zone de confort »...? Certains acteurs économiques, qui craignent une « intrusion » des acteurs de la biodiversité dans leurs activités, ne poussent-ils pas au zonage afin d'être libres d'agir en dehors des espaces délimités ? De même, les acteurs de la protection de la biodiversité ne cherchent-ils pas trop à se définir des « terrains de jeu » dans lesquels les acteurs économiques ne seront pas les bienvenus ?

Heureusement, devant le constat d'échec d'une politique de la biodiversité uniquement axée sur les zonages (nécessaire mais non suffisante), de plus en plus d'initiatives se mettent en place pour tenter, en parallèle, des visions intégrées. Dans leur article, Denis Couvet, Jean-Michel Salles et Harold Levrel indiquent que, dans le domaine agricole, la stratégie « séparation » (de zonage) semble avoir plus d'impact environnemental négatif que la stratégie « réconciliation » (intégrée). La question mériterait d'être étudiée dans d'autres domaines comme celui de l'urbanisme car, d'une manière générale (tous domaines confondus), c'est au nom de la protection de la biodiversité que la plupart des acteurs de la protection de la biodiversité incitent au zonage de l'espace.

Quelle contribution des aires protégées aux ODD ?

La nature et l'échelle très variables des aires protégées françaises conditionneront nécessairement

leur capacité à contribuer à la mise en œuvre des 17 objectifs de développement durable tels que définis par l'ONU.

Une réserve naturelle, couvrant un espace restreint et avec des objectifs portant prioritairement sur la conservation des habitats naturels et des espèces sauvages pour laquelle elle a été désignée, ne pourra apporter qu'une contribution très relative aux objectifs « sociétaux » des ODD, qui représentent l'essentiel des objectifs. Bien entendu, la structure porteuse et gestionnaire de l'espace gagnera à décliner l'ensemble des objectifs pour évaluer leur niveau d'intégration mais la portée n'en sera forcément que très limitée. On peut toutefois noter que les modes de production agricole présents dans les réserves naturelles, très contrôlés sur l'usage des intrants par exemple, peuvent être considérés comme « responsables » au sens de l'objectif 12 (consommation et productions responsables), la production agricole (principalement de l'élevage) étant présente dans plus de 60 % de réserves naturelles françaises. Les nombreuses études montrant les bienfaits de l'« immersion dans la nature » permettent également d'affirmer que les réserves naturelles apportent une contribution à l'objectif 3 (bonne santé et bien-être).

L'analyse ne sera pas totalement différente concernant les objectifs « environnementaux » 13 (lutte contre les changements climatiques), 14 (vie aquatique), 15 (vie terrestre) voire 6 (eau). Même si ces objectifs apparaissent davantage comme au « cœur du métier » des sites naturels protégés, leur surface restreinte ne permettra d'apporter qu'une réponse partielle aux problématiques soulevées. Une réponse efficace impliquera à la fois un changement d'échelle et une implication de l'ensemble de la société. Ce

changement d'échelle peut porter en partie sur la constitution d'un réseau. Cela, les aires protégées savent le faire. La pratique ancienne du travail en réseau, l'articulation de la gestion locale avec la vision globale nationale ou régionale, permettent en partie ce changement d'échelle. Mais, même si le nombre et la surface totale des espaces qui bénéficient d'une protection forte et durable (NB : il serait plus juste d'utiliser le terme de protection « réglementaire » plutôt que « forte »), ce que nous avons désigné plus haut comme sites naturels protégés, ne cesse de croître, la surface totale (moins de 2 % des espaces terrestres) reste beaucoup trop modeste pour apporter une solution aux multiples défis posés par les ODD. Les sites naturels protégés gèrent l'urgence, ils préservent l'essentiel, des sanctuaires, parfois les reliques.

Mise en œuvre des ODD : des raisons de s'inquiéter, des raisons d'espérer

La première raison de s'inquiéter nous saute aux yeux. Chaque jour, la presse relate les conclusions d'études scientifiques qui démontrent que l'érosion de la biodiversité ne cesse de s'accélérer, le mur des valeurs critiques du changement climatique se rapproche, la pollution des sols, de l'eau et de l'air remet en cause durablement les capacités que nous avons à promettre aux générations futures un environnement dans lequel elles pourront vivre en bonne santé. De toute évidence, la création et le développement des espaces naturels protégés n'ont pas

permis d'enrayer ces processus. Même en concentrant le regard sur les objectifs 14 (vie aquatique) et 15 (vie terrestre), qui peuvent apparaître comme les « missions prioritaires » des aires protégées, le constat, quand on évalue l'impact à l'échelle globale, est le même. Bien entendu, un grand nombre d'espèces rares et d'habitats naturels ont été préservés de la disparition totale et certains programmes de réintroduction d'espèces sauvages sont de vraies réussites. Mais face à cela, quand on appréhende l'évolution de la biodiversité à grande échelle, le constat est malheureusement sans appel.

Cela ne veut en aucun cas dire que les aires protégées ont échoué. Cela démontre plutôt qu'une politique se contentant de la création de ces types d'espaces et de la concentration des moyens sur ces derniers est nécessaire mais très largement insuffisante. Les aires protégées répondent à l'urgence, à la protection du « plus menacé ». Les enjeux auxquels doivent répondre les ODD nécessitent un changement total d'échelle et une intégration des 17 objectifs dans l'ensemble des politiques publiques.

Une des raisons de se réjouir réside dans le fait que l'engagement pour la protection de la biodiversité n'a jamais été aussi fort en France. Bien entendu nous avons abimé et abîmons encore beaucoup plus vite la planète que nous ne la protégeons. Mais, au fil du temps, le réseau des aires protégées a acquis un vrai savoir-faire, des compétences, une expertise dans l'évaluation et une vision des enjeux. Même si sa contribution à la mise en œuvre des 17 objectifs du développement durable reste limitée au regard de leur surface et de leur périmètre d'action, l'ossature idéologique du développement durable

y est bien ancrée. Les aires protégées en partagent la philosophie et, surtout, elles constituent un relais puissant auprès des décideurs et du grand public. Relais qu'il faudra encore renforcer et valoriser. Rares sont aujourd'hui les réserves naturelles qui ne développent pas une stratégie d'accueil, de sensibilisation et de formation des publics, témoignant ainsi de leur volonté de transmission. Les ODD ont ceci d'important qu'ils incitent à rapprocher davantage encore les préoccupations liées à la nature et celles liées à l'homme (pauvreté, famine, santé, éducation, inégalités, paix, justice...).

La deuxième raison réside dans le fait que les thèmes réservés aux aires protégées ont progressivement diffusé dans l'ensemble des politiques publiques et d'aménagement du territoire : évaluation environnementale, Trame verte et bleue, schémas régionaux... Pas un document stratégique, qu'il soit local ou régional, ne peut aujourd'hui se soustraire aux obligations d'intégrer les enjeux environnementaux. Sans doute

que les arbitrages se font encore trop régulièrement au profit du développement et au détriment de la nature, mais les outils et les mécanismes sont en place.

Parmi ces outils, la France peut se féliciter d'avoir créé les Parcs naturels régionaux et fait évoluer les Parcs nationaux. Allant bien au-delà des missions de protection, ces territoires de projets sont des laboratoires du développement durable. Bien entendu, ils ne sont pas les seuls. Partout, les choses évoluent et les consciences s'éveillent. Mais les Parcs, qui sont systématiquement dotés d'un projet de territoire, basé sur un diagnostic disposant de moyens spécifiques pour l'animer, s'appuient sur les dynamiques locales pour y intégrer les objectifs du développement durable. Ils innovent en valorisant les potentiels spécifiques de chaque territoire. Alors, certes, occupant moins de 20 % du territoire, ils ne sont pas la solution, mais, depuis 50 ans, ils montrent la voie et on gagnerait indiscutablement à s'en inspirer davantage. ❁

