

Le pari des aires protégées pour sauver la biodiversité

Dès 2022, 30 % du territoire national et des espaces maritimes sous juridiction devraient être protégés, dont un tiers sous protection forte. Matthieu Papouin, sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres à la DGALN au ministère de la Transition écologique, et Michel Sommier, directeur des aires protégées à l'Office français de la biodiversité, répondent aux interrogations de Diagonal.



Diagonal : Fixé par la stratégie nationale des aires protégées 2030 (SNAP) (1) et réaffirmé lors du congrès de l'UICN (cf encart), l'objectif de 30 % de zones maritimes et terrestres couvertes par des aires protégées et 10 % en protection forte est-il tenable à l'horizon 2022 ?

Matthieu Papouin : Pour vous répondre, il faut d'abord le resituer. À ce jour, les aires protégées françaises couvrent près de 24 % de son espace terrestre et maritime et moins de 2 % en protection forte (2). Mais il faut bien distinguer les espaces métropolitains de ceux d'Outre-mer. Car ces derniers en représentent l'écrasante majorité (soit 94 % du territoire national et 96 % de ses espaces maritimes). Pour atteindre les 30 %, l'effort devra donc surtout porter sur l'Outre-mer et la mer. Au-delà de ce constat, il faut comprendre la force politique de ces objectifs chiffrés et leur effet d'accélération sur la création de nouvelles aires protégées. Ceci étant dit, ils ne résument pas la stratégie nationale des aires protégées, dont

La réserve naturelle des Terres australes françaises, créée en 2006, va connaître une extension très importante de son périmètre.

ils traduisent seulement le premier objectif.

Michel Sommier : Tout à fait. L'Office français de la biodiversité (OFB) porte d'ailleurs beaucoup d'attention aux 6 autres objectifs de la SNAP (cf encart). Car le premier correspond à la logique historique des aires protégées, très axée sur leur création. Or, l'enjeu de leur gestion est majeur. Pour vous répondre néanmoins sur ces objectifs chiffrés, il faut noter qu'ils sont en cohérence avec les objectifs internationaux fixés dans les instances comme la Convention pour la diversité biologique. Enfin, ce qui est difficile, ce ne sont pas tant les 30 % d'aires protégées que les 10 % de protection forte.

■ ■ ■ **Que recouvre cette notion de protection forte ?**

MP : La stratégie nationale en propose une définition commune aux espaces terrestres et marins. Il s'agit d'"une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités

humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont supprimées ou significativement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées" (Cf SNAP, p. 13).

MS : Il est intéressant de pointer là un débat qui n'est pas tranché au niveau européen. Il le sera peut-être avec l'adoption en 2022 de la stratégie européenne pour la biodiversité. Deux visions de la protection forte s'opposent. Celle de la France d'une part, qui promeut à l'international une protection compatible avec certains usages raisonnés. D'autre part, une vision anglo-saxonne, plus drastique et qui interdit toute activité humaine. Elle privilégie d'ailleurs la notion de protection stricte à celle de protection forte. Ce débat prend sa source au XIX^e siècle avec la création du parc de Yellowstone en 1872 : une bonne protection, c'est alors la

● ● ●

Protection des milieux

nature sans l'homme. Mais en France, un vieux pays densément peuplé, les aires protégées ont toujours concilié la nature et l'homme. L'histoire des parcs nationaux montre bien cette singularité française.

■ ■ ■ Comment la SNAP envisage-t-elle d'atteindre cet objectif de 10 % de protection forte ?

MP : L'État a mis en place deux principaux types d'outils : réglementaires d'une part ; contractuels et de projet d'autre part. Les premiers sont généralement associés à une protection renforcée, qui y limite beaucoup les activités humaines autorisées. Il s'agit par exemple des zones cœurs des parcs nationaux et des réserves naturelles nationales. La SNAP reprend ainsi la mesure du Plan biodiversité 2018-2022 qui prévoyait de créer 20 réserves naturelles. Elle projette aussi de créer 15 réserves biologiques. Certaines extensions d'aires protégées existantes sont également prévues. Ainsi que la protection renforcée des écosystèmes les plus remarquables ou menacés. Pour prendre un exemple en milieu terrestre, 250 000 ha de forêts seront mis sous protection forte, dont 180 000 ha en Guyane et 70 000 ha en métropole. Sachant que l'essentiel de l'objectif sera atteint via les espaces maritimes et en Outre-mer. À elle seule, l'extension de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises, qui représente près d'1 million de km², nous fera passer le seuil des 30 % d'espaces protégés et augmentera significativement le pourcentage de protection forte (3). Par comparaison, la contribution du Parc national des forêts, créé en 2019 après 10 ans de procédure, dont le cœur couvre 56 000 ha, représente environ 0,05 % de l'objectif de 10 % de protection forte.

MS : Pour autant, la SNAP invite à développer partout en France de petits espaces sous protection forte. La création d'un parc national de zones humides en métropole est aussi à l'étude. Au-delà de l'enjeu de création, la stratégie prévoit de renforcer la cohérence du réseau et la bonne gestion des espaces protégés, qu'ils soient en protection forte ou non.

MP : Tout à fait. C'est un enjeu clé y compris dans le deuxième type d'espaces protégés, ceux qui autorisent davantage d'usages et associent, voire confient le leadership de leur gestion à d'autres acteurs – collectivités,

associations, établissements publics, etc. Pour ne citer que les plus importants, il s'agit par exemple des parcs naturels régionaux, des parcs naturels marins, ou encore des zones Natura 2000.

MS : Pour compléter cette typologie, on peut ajouter deux autres catégories d'aires protégées. Celle qui repose sur une maîtrise foncière, comme les terrains littoraux marins et lacustres acquis par le Conservatoire du littoral ou encore les espaces gérés par les Conservatoires d'espaces naturels (Cen) qu'on trouve dans toutes les régions de France. Et celle qui relève

Scène de vie sur la rivière Alitani, au sud-ouest de la Guyane.



© STÉPHANE BOULLAGNET

d'une labellisation internationale, comme les réserves de biosphère de l'Onu – Unesco.

MP : En cumulant l'ensemble de ces catégories, nous atteindrons bientôt l'objectif quantitatif de 30 % d'aires protégées. C'est leur approche qualitative qu'il faut désormais améliorer.

■ ■ ■ Justement, la gestion des aires protégées est-elle aujourd'hui efficace pour y préserver la biodiversité ?

MS : Les gestionnaires d'aires protégées ont notamment la charge de produire de la connaissance sur la biodiversité en leur sein. C'est le cas pour l'OFB qui gère l'ensemble des parcs naturels marins, la moitié des sites Natura 2000 en mer et l'essentiel des réserves nationales de chasse et de faune sauvage... Un suivi est réalisé régulièrement. Les aires protégées doivent être les fers de lance du chantier de la connaissance. Elles expérimentent des dispositifs et des méthodes de collecte de données. Mais il ne faut surtout pas les dissocier du

reste du territoire. L'OFB est l'opérateur du ministère pour structurer les bases de données nationales sur la biodiversité, dans et en dehors des aires protégées.

MP : Il faut préciser que la diversité et le nombre des espèces et des habitats naturels à enjeu rendent leur suivi très complexe. Les paramètres observés diffèrent en fonction des types d'espèces ou d'habitats et en fonction de l'échelle à laquelle on raisonne (aire protégée, zone biogéographique, France entière). Même dans le cas des zones Natura 2000, qui constituent le réseau d'aires protégées le

plus avancé et le seul harmonisé au niveau européen, nous ne disposons que d'estimations globales. Si de nombreuses données existent, dans l'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN), nous n'avons pas encore de cartographie générale et précise des habitats naturels qui s'y trouvent. Nous avons également une connaissance très partielle des usages et des pressions subies par les écosystèmes. Il y a donc un véritable enjeu à mettre

en place un programme de surveillance de la biodiversité terrestre sur l'ensemble du territoire national. Le 7^e objectif de la SNAP le prévoit, cela prendra une dizaine d'années.

MS : Pour comprendre la situation actuelle des dispositifs de connaissance et de suivi, il faut avoir en tête l'innovation majeure qu'a concrétisée l'adoption de la SNAP. C'est en effet la première fois en France que s'opère une quadruple intégration des enjeux terre/mer, Métropole/Outre-mer, de l'ensemble des types d'espaces protégés. De même que l'intégration des enjeux de leur création et de ceux de leur gestion. L'OFB a beaucoup œuvré pour l'adoption d'une stratégie intégrée, avec le leitmotiv de replacer les aires protégées au cœur des grands enjeux du monde vivant.

■ ■ ■ Comment cette connaissance lacunaire permet-elle d'anticiper les effets du changement climatique sur la biodiversité des aires protégées ?

Les 7 objectifs de la SNAP

Le premier objectif de la SNAP vise à bâtir un réseau d'aires protégées résilient face aux changements globaux. Le second promeut une gestion adaptée et efficace des aires protégées. Le troisième prône la durabilité des usages et le contrôle des activités autorisées. Le quatrième porte sur l'intégration territoriale des aires protégées en insistant sur la gouvernance et le partenariat avec les acteurs locaux, quand le cinquième veut renforcer la coopération internationale. Le sixième prévoit de garantir la pérennité des aires protégées, notamment en consolidant leur financement. Enfin, le dernier objectif veut améliorer la connaissance au sein des aires protégées. ■ F.C.

MS : Il y a deux manières de voir. La première considère les aires protégées comme des territoires de résilience, de refuge pour la biodiversité, d'adaptation pour les espèces. La seconde en fait des lieux d'expérimentation de l'adaptation des sociétés humaines au dérèglement climatique. Ainsi sur la forêt, deux stratégies s'opposent : l'une consiste à observer et accompagner la façon dont la nature s'adapte ; l'autre, interventionniste et anthropocentrée, cherche à diriger les choses, en introduisant par exemple des espèces nouvelles pour des enjeux de production et de productivité. Ce débat a été prégnant lors des assises de la forêt et du bois (4).

MP : Sur la question du climat, la SNAP aborde plusieurs sujets. La protection des récifs coralliens et des écosystèmes directement affectés bien entendu. Mais aussi, plus largement, l'enjeu d'une adaptation nécessaire de la gestion des aires protégées sur le long terme. Plusieurs programmes européens Life ont été lancés pour expérimenter et développer des méthodes en ce sens : NaturAdapt par Réserves naturelles de France, Adapto par le Conservatoire du littoral et Artisan par l'OFB.

■ ■ ■ **L'urbanisation exerce aussi une pression sur les aires protégées. Quels leviers la SNAP propose-t-elle pour mieux l'encadrer ?**

MP : Elle insiste sur l'intégration territoriale et le rôle des documents de planification que sont les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux

d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Ces derniers doivent permettre de faire émerger de futures aires protégées. Mais également de respecter voire restaurer les continuités écologiques. L'enjeu de cohérence et de connectivité entre les sites protégés est d'ailleurs majeur pour les espaces terrestres. Enfin, les documents d'urbanisme peuvent prévoir d'en assurer l'accès au public, tout en modérant la fréquentation quand elle dégrade l'état de la biodiversité. C'est le cas du Parc national des Calanques, doté depuis peu d'un schéma d'accès pour réduire le flux de touristes sur le site (5). La SNAP souhaite aussi renforcer les outils fonciers qui permettent une maîtrise des usages. Certains espaces dont le Conservatoire du littoral (un établissement public de l'État, ndlr) ou les 23 Conservatoires des espaces naturels (associations de la société civile, ndlr) sont propriétaires pourraient par exemple entrer dans la catégorie de la protection forte. Un décret est en préparation pour établir les critères et exigences que devront respecter ces gestionnaires spécifiques pour y prétendre.

■ ■ ■ **La SNAP a-t-elle selon vous les moyens de ses ambitions ?**

MS : La SNAP y consacre l'essentiel de son 6^e objectif, celui de la pérennisation. La période de crise que nous vivons impose plus que jamais l'optimisation des moyens existants. Et notamment des fonds européens, dont les crédits dédiés aux aires protégées représentent une part croissante.

MP : Il faut préciser que la loi de finances 2021 a accordé 11 millions d'euros supplémentaires au programme 113 (6) pour

mettre en œuvre la SNAP. Ce complément budgétaire permettra de financer des projets de création de nouvelles aires protégées, de soutenir le fonctionnement des réserves naturelles nationales et de renforcer l'investissement dans les parcs nationaux. À cela s'est ajouté le plan de relance, avec une enveloppe de 60 millions d'euros destinée à financer de l'investissement sur les sites existants. Par exemple, la réhabilitation ou la construction de structures d'accueil du public dans un PNR ou une réserve. Ou encore des opérations de restauration d'habitats dans le cadre de la mise en œuvre de plans de gestion.

■ ■ ■ **Sait-on mesurer le budget nécessaire pour créer puis gérer tel ou tel type d'espace protégé ?**

MP : Lors de l'élaboration de la SNAP, nous avons réuni tous les gestionnaires d'aires protégées. Nous ne sommes pas parvenus à estimer leurs besoins financiers par type d'espace. Leurs sources de financement sont multiples et les double-comptes trop nombreux. Nous avons donc lancé une mission spécifique du CGEDD – IGF (7) pour le faire. ■

Propos recueillis par
Florent CHAPPEL

1) La SNAP 2030 a été adoptée en janvier 2021 par les ministères en charge de l'Écologie et de la Mer.
2) Source : UMS PatriNat et OFB, base Espaces protégés d'octobre 2021, base Natura 2000 de mai 2020, données zones de protection forte marines d'avril 2021. Voir aussi l'article paru dans la *Revue Diagonale*, "Les espaces protégés à la reconquête de la biodiversité", n° 208, avril 2020.
3) Le décret relatif à l'extension de la RNN des TAF est en cours d'adoption après une phase de consultation close en décembre 2021.
4) Les Assises de la Forêt et du Bois ont été lancées par le gouvernement en octobre 2021 et doivent rendre leurs conclusions en janvier 2022.
5) Le Parc national des Calanques, crée en 2012, a copiloté avec la Métropole marseillaise la mise en place d'un schéma d'accès à ses 5 portes principales. Initié en 2016, il est politiquement validé dans son ensemble depuis 2021. Sur les enjeux du Parc, voir "Le Parc national des Calanques fait bouger les lignes", *Revue Diagonale* n° 208, avril 2020.
6) Le programme 113 "paysages, eau et biodiversité" du ministère de l'Écologie est piloté par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGLN).
7) Cette mission conjointe du commissariat général à l'environnement et au développement durable et de l'inspection générale des finances répond à l'objectif 6 / mesure 15 de la SNAP.

Les principales avancées du congrès de l'UICN

Le Congrès mondial de la nature s'est tenu à Marseille du 3 au 11 septembre 2021. L'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) affiche un bilan très positif de l'événement, qui a réuni plus de 5 000 congressistes. Le Manifeste de Marseille adopté en fin de congrès synthétise les engagements des membres et partenaires de l'UICN en faveur de la biodiversité. Ils portent sur le cadre mondial de la biodiversité post 2020, sur la reconnaissance des peuples autochtones ou encore sur la réduction des impacts de l'industrie minière. Parmi la vingtaine de motions adoptées, l'une établit une commission sur le changement climatique au sein de l'UICN, affirmant ainsi les liens entre biodiversité et climat. Une autre fixe l'objectif de 30 % de protection des espaces en terre comme en mer et une division par deux de l'empreinte mondiale. La France s'est par ailleurs engagée à placer 5 % de ses espaces maritimes en Méditerranée sous protection forte, soit une multiplication par 25 par rapport à aujourd'hui. De vraies avancées, même si les ONG environnementales, comme FNE par exemple, ont regretté leur faible traduction politique et budgétaire. La Cop 15 sur la biodiversité, dont la deuxième partie se tiendra en Chine au printemps 2022, précisera les objectifs et les moyens sur lesquels les États s'engageront. La nouvelle "liste rouge" de l'UICN publiée à l'occasion du congrès estime que 30 % des espèces terrestres existantes sont menacées d'extinction. Il est urgent d'agir... ■ F.C.