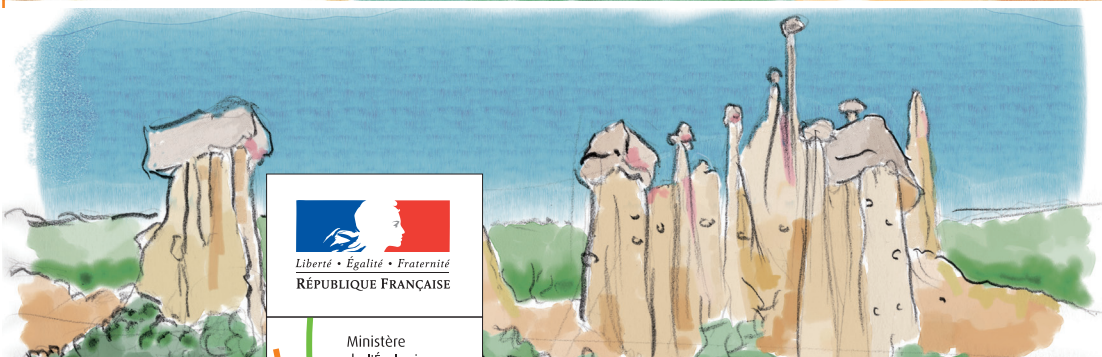
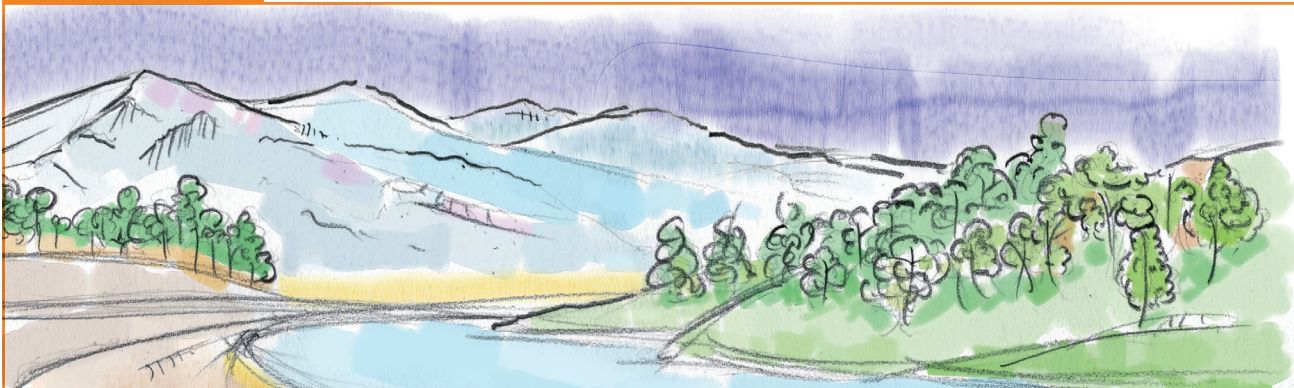


Stratégie de création des aires protégées terrestres métropolitaines

Le choix des outils de protection en questions



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer,
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

www.developpement-durable.gouv.fr

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



La création d'aires protégées, un engagement pour le territoire

Aire protégée : espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés.

Définition de l'Union internationale pour la conservation de la nature¹ (UICN)

Actuellement, à l'échelle mondiale, 12,2% de la surface terrestre sont constitués en aires protégées (environ 105 000), soit 20 millions de km². En Europe, on dénombre près de 43 000 sites représentant 12,4% (soit l'équivalent de la moyenne mondiale) de la surface terrestre du continent.

En France métropolitaine, carrefour de quatre régions biogéographiques (continentale, atlantique, méditerranéenne et alpine) et disposant de richesses patrimoniales précieuses, 19% des reptiles, 21% des amphibiens, 26% des oiseaux nicheurs et 9% des mammifères sont gravement menacés en 2009. Au niveau européen, la France métropolitaine est le 5^e pays abritant le plus grand nombre d'espèces mondialement menacées après l'Espagne, le Portugal, l'Italie et la Grèce.

Les aires protégées sont, conformément à la **convention internationale sur la diversité biologique** (signée à Rio en 1992) et son **programme de travail spécial**, une des pierres angulaires de la conservation in situ de la biodiversité aux niveaux régional, national et mondial. Elles contribuent à la protection de la vie sauvage, à la préservation de la diversité génétique, des habitats naturels, des espèces, des communautés et des paysages, des sites d'intérêt géologique et au maintien des processus naturels, des écosystèmes et de leurs fonctions.

Les aires protégées contribuent également aux objectifs de **développement durable** dans la mesure où elles peuvent notamment :

- porter une économie durable à travers un projet de territoire ;
- développer la création d'emplois « verts » et fournir des activités récréatives ;
- offrir un cadre privilégié pour la recherche scientifique, la formation et l'éducation ;
- entretenir les fonctions spirituelles et culturelles qui sont attachées à ces aires protégées.

Les discussions internationales sur le changement climatique ont souligné l'importance des aires protégées comme outil d'atténuation (par le piégeage du carbone) et d'adaptation au changement climatique en apportant une plus grande résilience à notre environnement².

Les aires protégées apportent ainsi une grande variété de services sur les plans environnemental, scientifique, éducatif, social, culturel, spirituel et économique.

En France, les aires protégées sont l'expression de la protection de la nature dont les racines remontent au début du xx^e siècle. Elles ont surtout été reconnues pour la préservation, voire le sauvetage d'espèces emblématiques souvent menacées ou pour leurs paysages grandioses. Dans cette conception, l'homme était une espèce plutôt à exclure et la reconnaissance des services rendus à l'homme par les écosystèmes ainsi protégés n'était pas assurée.

Depuis une vingtaine d'années, avec l'émergence de la biologie de la conservation et celle de l'écologie du paysage, le concept d'aire protégée a évolué. La prise en compte des considérations scientifiques, économiques et sociales pour comprendre et agir sur des problèmes d'érosion du patrimoine naturel devient une évidence. **Le repositionnement de l'homme comme partie indissociable des écosystèmes conduit à reconsidérer l'organisation, le rôle et le fonctionnement des aires protégées en phase avec une vision dynamique et englobante.**

La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)* adoptée en 2004 et son plan national d'actions patrimoine naturel s'inscrivent dans cette perspective. Ils consacrent le rôle majeur des aires protégées, en présentant le renforcement de ce réseau comme un outil indispensable au maintien d'une bonne qualité écologique du territoire.

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a, elle aussi, réaffirmé cette nécessité de protéger de nouveaux territoires terrestres et marins.

► **En mer**, la stratégie de création d'aires marines protégées a pour ambition de finaliser le réseau Natura 2000 en mer, de placer 10 % des eaux territoriales en aires marines protégées et de créer, d'ici 2012, dix parcs naturels marins. Le Grenelle de la Mer conforte ces objectifs et appelle à une politique ambitieuse de protection des eaux sous juridiction française, notamment outre-mer³.

► **Pour l'outre-mer**, conformément à l'engagement n° 177 du Grenelle Environnement, des travaux ont débuté en vue de constituer un réseau écologique dans les départements ultra-marins.

¹ Toutes les notes sont rassemblées p. 18.

*Une liste des sigles est disponible p. 19.

► Pour ce qui est du **territoire terrestre métropolitain**, l'objectif est de construire une vision stratégique globale afin de placer 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain sous protection forte d'ici 10 ans, grâce notamment à la création de trois nouveaux parcs nationaux. **Cette stratégie de création de nouvelles aires protégées terrestres métropolitaines (SCAP)**, illustre la volonté de poursuivre et de conforter la dynamique de création d'aires protégées terrestres métropolitaines à long terme dans un contexte marqué, en particulier, par l'érosion de la biodiversité⁴.

La création de nouveaux espaces protégés terrestres métropolitains ne règlera pas à elle seule cette question. Bien qu'elle apporte des éléments de réponse importants, elle ne peut se substituer aux autres politiques publiques qui conservent toute leur légitimité au regard d'une finalité commune de préservation et de remise en bon état de la biodiversité.

Aussi, la SCAP doit être menée en cohérence et en complémentarité avec la **Trame verte et bleue**⁵ dans la mesure où :

- les nouvelles aires protégées répondant à l'objectif de placer 2 % du territoire sous protection forte et créées au titre de la SCAP vont constituer des réservoirs de biodiversité ;
- l'identification de nouveaux réservoirs de biodiversité pourra donner lieu dans certains cas à la création d'une aire protégée ;

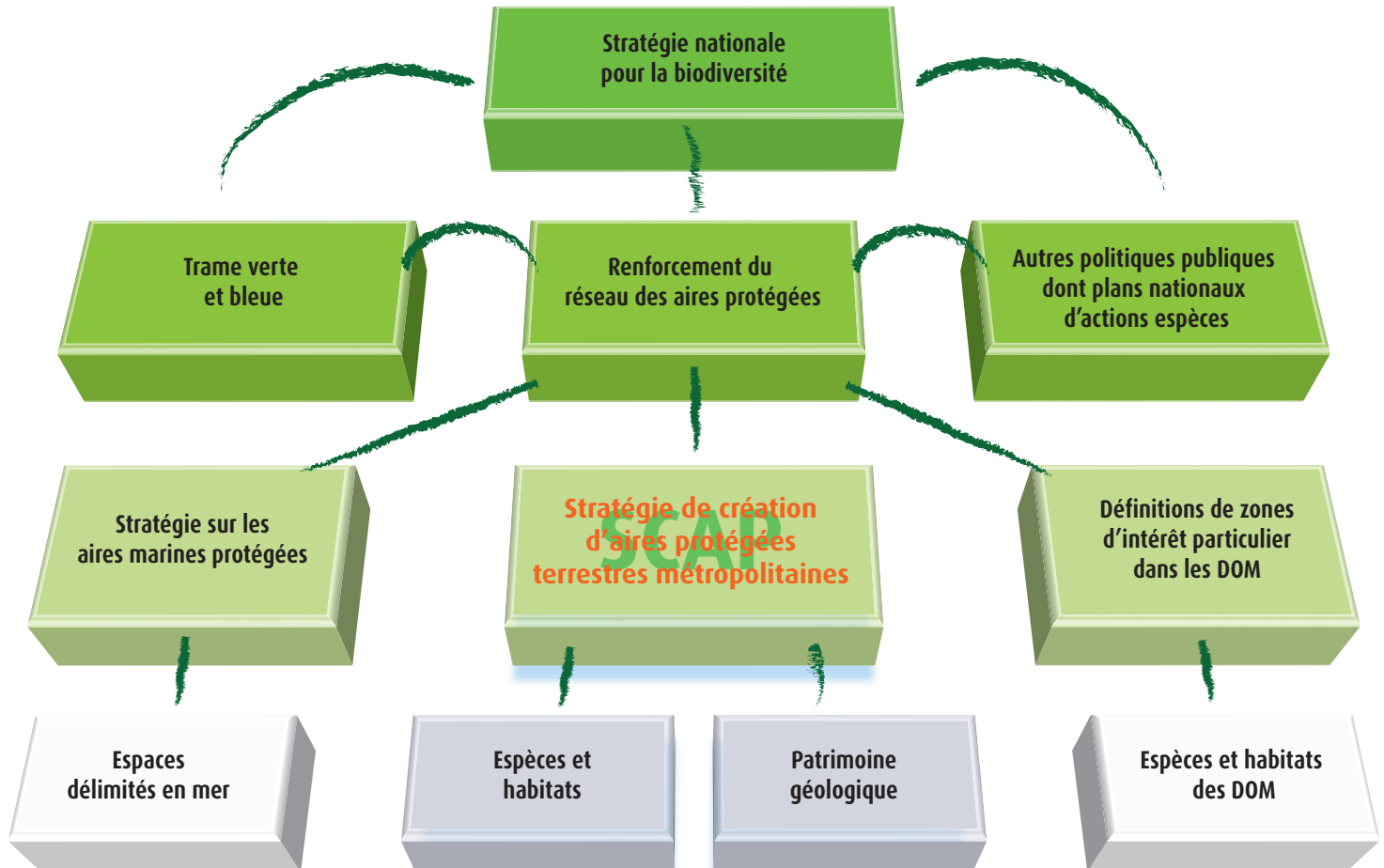
■ les gestionnaires des aires protégées ont vocation à être des acteurs de cette trame et à participer activement à la préservation, voire à la restauration des continuités écologiques.

Dans une optique similaire, la SCAP doit s'articuler avec la mise en œuvre des plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées et du plan national d'actions en faveur des zones humides⁶. La déclinaison et la mise en œuvre au niveau régional des différentes politiques en faveur du patrimoine naturel doivent en effet être menées de façon cohérente et bien articulée.

Compte tenu des nombreuses interactions entre la SCAP et d'autres politiques (y compris dans le domaine de la connaissance du patrimoine naturel), il a été décidé d'inscrire celle-ci dans un processus itératif : elle fera donc l'objet d'une **évaluation périodique** qui permettra non seulement de dresser son bilan mais aussi d'ajuster et de compléter les priorités fixées dans ce cadre.

Dans un souci de lisibilité, le schéma ci-dessous tend à présenter les principales lignes directrices du dispositif issu de la SNB et du Grenelle Environnement en faveur du patrimoine naturel.

Un dispositif en faveur du patrimoine naturel



Dans le cadre des travaux relatifs à la SCAP, la question du choix de l'outil de protection ou de la panoplie d'outils les mieux adaptés à la situation locale a été posée. En effet, un des enjeux n'est-il pas d'améliorer l'efficacité du réseau des aires protégées, au-delà de sa cohérence et de sa représentativité, et de rationaliser les moyens mis en œuvre pour créer ces espaces ?

Ce document tend à répondre à cette question. Il a vocation à accompagner les lignes directrices données aux préfets de région pour décliner, à l'échelle régionale, les priorités qui sont établies par la SCAP concernant la biodiversité et la géodiversité, en lien avec les collectivités territoriales volontaires (en particulier les conseils régionaux et généraux).

Il n'a pas pour objet de présenter de manière exhaustive le régime juridique de l'ensemble des outils français de protection⁷, ni de

fournir des recettes clé en main applicables de façon systématique, les spécificités de chaque situation locale ne le permettant pas.

Il propose des grilles de questionnement qui constituent une première approche pour identifier les outils les plus adaptés aux différents enjeux et qui devraient permettre aux décideurs locaux de se forger une opinion pour arriver, au terme de ce processus, au meilleur choix possible.

D'autres questionnements transversaux sur les aires protégées sont susceptibles de résulter de cette première grille de lecture : financement, évaluation de l'efficacité de chaque type d'outil, création éventuelle d'autres catégories d'outils ou durcissement de protections actuellement trop fragiles... Si des pistes de réflexion méritent d'être approfondies sur ces sujets, ce document s'en tient aux outils existants et aux données actuellement mobilisables.

Sommaire

Quelles sont les aires protégées concernées

6

Selon les pays et selon leurs régimes juridiques, plus de 1000 termes différents sont utilisés pour désigner actuellement les aires protégées⁸. La France, de son côté, dispose d'une palette importante d'outils⁹. Si la loi Grenelle 1 vise les protections fortes qui se doivent donc d'être considérées en priorité dans la SCAP, il est important de garder à l'esprit qu'il n'y a pas, en pratique, de vraies ou de fausses aires protégées ou de protection forte ou faible mais des protections adaptées ou non à une situation.

Quel patrimoine protéger

8

Le patrimoine couvert – ou qui reste à couvrir – par les espaces protégés français est vaste, diversifié et riche. Ses éléments majeurs en sont les populations d'espèces de faune et de flore, les habitats, la fonctionnalité des écosystèmes, certains éléments particuliers du milieu physique telles les richesses géologiques et les grottes, des milieux spécifiques, des paysages naturels...

Comment définir une aire protégée

9

En fonction des éléments de connaissance disponibles et compte tenu des enjeux de préservation, des menaces qui pèsent sur les espèces et les habitats et de leurs besoins écologiques, de l'importance des sites d'intérêt géologique, il appartient aux décideurs locaux de choisir les pré-requis indispensables à la conservation du patrimoine naturel.

Quelle solidarité d'acteurs pour atteindre cet objectif

13

Cela revient à répondre aux deux questions suivantes : qui a la compétence de la création d'une aire protégée et quelle gouvernance promouvoir lors de la création et pour une gestion efficace et efficiente.

Quelles articulations entre les différents outils

16

Un outil pris isolément ne constitue peut-être pas la solution idéale en terme de préservation du patrimoine naturel. Il est souvent nécessaire de s'interroger sur la combinaison d'outils la plus adaptée pour satisfaire aux conditions de conservation des espèces et habitats que l'on doit chercher à préserver en priorité dans un réseau d'aires protégées.

Quelles sont les aires protégées concernées

La France dispose d'un large éventail d'outils dédiés à la protection de la nature : le tableau comparatif des espaces naturels¹⁰, élaboré par l'Atelier technique des espaces naturels, fournit une présentation synoptique de la quasi totalité des outils disponibles et de leurs principaux modes de gestion. Ces derniers, regroupés en quatre grands types de protection, excluent, dans le cadre des travaux de la SCAP :

- les outils marins (parcs naturels marins, réserves de pêche...) du fait du caractère terrestre de la SCAP ;
- les labellisations internationales (sites Ramsar, réserves de biosphère, sites inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco...) du fait du caractère national de cette stratégie.

Les quatre grands types de protection

Les protections réglementaires

Il s'agit de certaines protections prévues par le code de l'environnement et le code forestier : les cœurs des parcs nationaux¹¹, les réserves naturelles nationales, régionales et de Corse¹², les arrêtés préfectoraux de protection de biotope ou de géotope¹³, les réserves biologiques intégrales ou dirigées¹⁴, les réserves nationales de chasse et de faune sauvage¹⁵, les réserves de chasse et de faune sauvage¹⁶, les forêts de protection à but écologique¹⁷ et les sites classés¹⁸.

Il s'agit aussi des désignations au titre du code de l'urbanisme comme les espaces boisés classés¹⁹, les espaces classés en zone naturelle²⁰, les espaces littoraux au titre du L. 146-6 du code de l'urbanisme.

La protection foncière

Il s'agit notamment de la politique foncière menée par :

- le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres²¹ ;
- des associations comme les conservatoires d'espaces naturels²² ;
- certaines collectivités territoriales (espaces naturels sensibles²³, par exemple, dont la compétence relève des départements) ;
- des fondations, comme la Fondation nationale des habitats de la faune sauvage ;
- des entreprises.

La protection contractuelle

Il s'agit d'outils mis en œuvre dans les zones aux enjeux mixtes de développement durable et de conservation, comme par exemple dans les parcs naturels régionaux²⁴ et certains sites des conservatoires régionaux d'espaces naturels, mais aussi dans les aires d'adhésion de parcs nationaux.

Le réseau Natura 2000

Natura 2000²⁵ repose sur :

- la désignation par arrêtés ministériels des zones de protection spéciale (ZPS) au titre de la directive oiseaux et des zones spéciales de conservation (ZSC) au titre de la directive habitats-faune-flore ;
- une gestion fondée principalement sur la contractualisation et l'adhésion des parties prenantes.

Les outils concernés par la SCAP

En pratique, ces quatre catégories s'interpénètrent ou se complètent, comme l'illustre la partie consacrée aux complémentarités entre outils.

Il est donc nécessaire d'aller au-delà de cette catégorisation pour déterminer les outils de protection qui sont plus particulièrement concernés par la SCAP, en privilégiant une distinction tripartite entre :

- ceux qui concourent à l'atteinte de l'objectif 2 % du territoire terrestre métropolitain sous protection forte ;
- ceux qui doivent être intégrés à la réflexion en terme de complémentarité et qui ont ainsi vocation à faire l'objet du diagnostic patrimonial du réseau des aires protégées²⁶ conduit dans le cadre de la SCAP. L'enjeu d'une stratégie nationale est de donner une vision globale du réseau des aires protégées et d'assurer sa cohérence d'ensemble. Pour ce faire, il est essentiel de mener un diagnostic du réseau le plus large possible pour revenir ensuite à l'objectif 2 % ;
- ceux qui sont susceptibles de participer à la préservation du patrimoine naturel en pouvant constituer, par exemple, des espaces de prédilection pour la création d'aires protégées, mais qui ne sont pas ou peu pris en compte dans les travaux de la SCAP.

Cette approche entend s'inscrire à la fois :

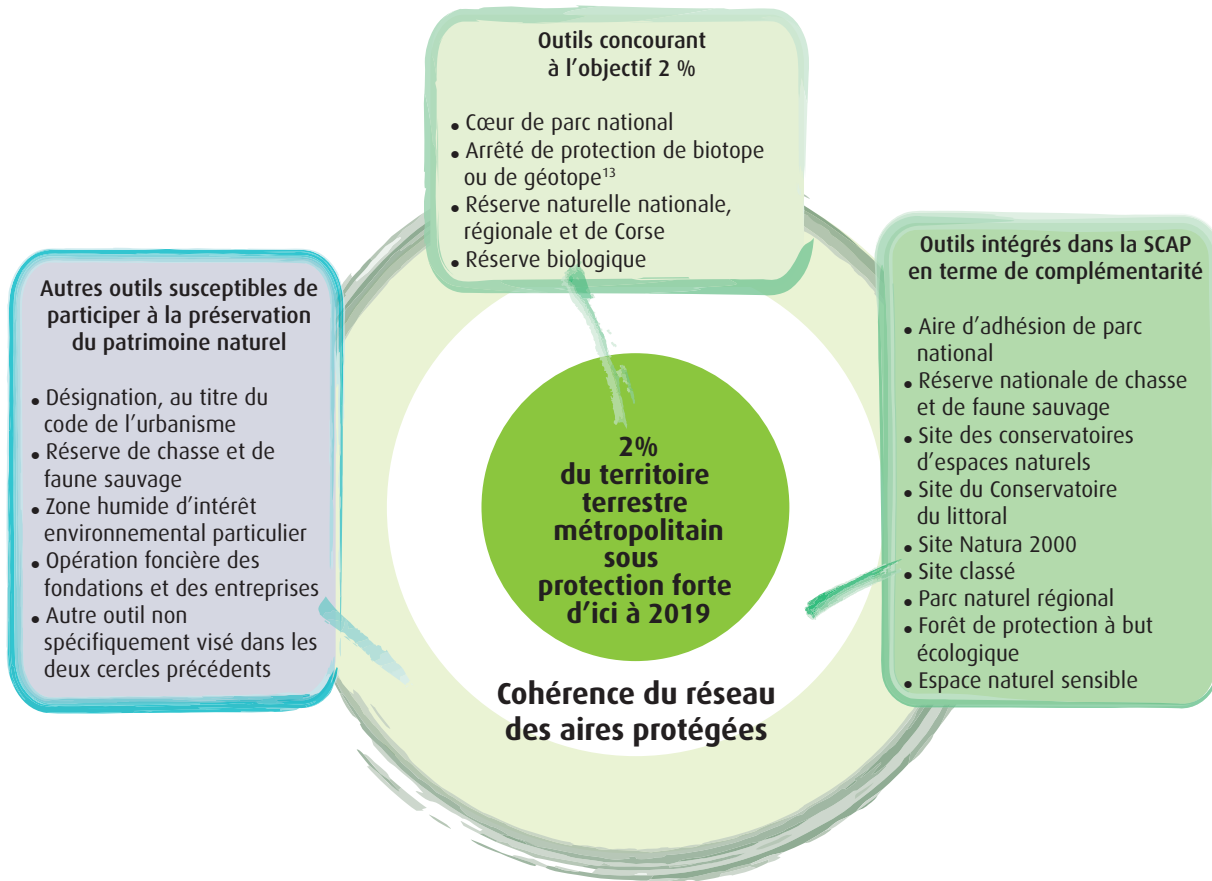
- dans les échanges et conclusions du groupe *Préserver la biodiversité et les ressources naturelles* du Grenelle Environnement qui préconisaient le recours à quelques outils réglementaires privilégiés pour atteindre l'objectif 2 % du territoire sous protection forte ;
- dans la volonté de promouvoir une démarche fondée sur la complémentarité entre l'ensemble des outils de protection disponibles.

Une bonne protection n'est pas seulement liée au statut juridique des outils ; elle est liée à l'adéquation entre la nature de l'outil et les enjeux locaux identifiés. Des espaces figurant dans les deuxième et troisième catégories peuvent ainsi se révéler particulièrement adaptés à certains enjeux de protection du patrimoine naturel²⁷.

La distinction entre les trois catégories citées précédemment ne constitue donc pas une hiérarchisation entre ces différents outils. Elle propose une **approche concentrique qui, par nature, a ses propres limites mais qui a le mérite de dégager une typologie d'outils devant ou non être mobilisés dans le cadre de la SCAP**.

Elle apporte des réponses claires aux décideurs locaux en fournissant une clé de lecture pour appréhender les différents outils de protection dont l'utilisation doit se limiter strictement aux travaux mis en œuvre au sein de la SCAP.

Les outils concernés



Ces outils de protection relèvent autant de la compétence des collectivités locales que de l'État ou de ses établissements publics. La prise en compte des outils locaux pouvant contribuer à remplir l'objectif 2 % s'ils s'inscrivent dans une logique de protection à long terme, ou pouvant être intégrés dans la réflexion en terme de complémentarité, implique nécessairement que les collectivités territoriales soient volontaires pour

participer à la SCAP, dans le **respect du principe de libre administration des collectivités territoriales**.

Le tableau ci-dessous intègre cette répartition des compétences et propose ainsi une classification complémentaire des outils pris en compte dans le cadre de la SCAP, en indiquant les superficies correspondantes (hors double compte).

Classification des outils pris en compte par la SCAP

Outils nationaux (État ou établissement public national) concourant à l'objectif 2 %

- Cœur de parc national et réserve intégrale de parc national
- Réserve naturelle nationale
- Arrêté préfectoral de protection de biotope ou géotope¹³
- Réserve biologique dirigée ou intégrale

Aujourd'hui environ 650 000 ha ou 1,2 % du territoire

Outils nationaux (État ou établissement public national) intégrés dans la réflexion en terme de complémentarité

- Site du Conservatoire du littoral
- Forêt de protection à but écologique
- Site classé (en particulier pour site d'intérêt géologique)
- Réserve nationale de chasse et de faune sauvage

Outils locaux pouvant contribuer à l'objectif 2 %, mais sur une base volontaire des collectivités

- Réserve naturelle régionale
- Réserve naturelle de Corse

Aujourd'hui environ 30 000 ha terrestres

Autres outils intégrés dans la réflexion en terme de complémentarité

- Site Natura 2000
- Site de conservatoire régional d'espaces naturels
- Aire d'adhésion de parc national
- Espace naturel sensible
- Parc naturel régional

Les développements qui vont suivre concernent les outils visés dans ce tableau. Il n'en demeure pas moins que les autres outils revêtent un intérêt essentiel pour la protection et la gestion du patrimoine naturel.

Quel patrimoine protéger

La finalité principale d'une politique de création d'un réseau d'espaces protégés est la préservation et si possible la restauration du patrimoine naturel : l'ensemble des outils de protection répond à cet objectif commun de protection.

Ils ont ainsi tous – parcs nationaux, réserves naturelles nationales, régionales et de Corse, espaces des conservatoires régionaux d'espaces naturels, espaces naturels sensibles, réserves nationales de chasse et de faune sauvage, arrêtés préfectoraux de protection de biotope, sites Natura 2000, forêts de protection à but écologique, réserves biologiques intégrales ou dirigées, sites du Conservatoire du littoral – vocation à couvrir des **espaces patrimoniaux d'importance locale, nationale, européenne ou internationale**.

Dans ces espaces patrimoniaux, la préservation des espèces protégées, des habitats naturels, des écosystèmes essentiels au maintien du bon état de la flore et/ou de la faune sédentaire ou migratrice, d'espèces endémiques et/ou des sites d'intérêt géologique (roches, fossiles, formations...), y compris souterrains, est au cœur des dispositifs de création.

Parmi ces dispositifs, quelques-uns ont été conçus pour la **protection d'espaces spécifiques** :

- pour **les espaces forestiers et associés**, il existe deux types d'outils particulièrement adaptés : les forêts de protection à but écologique pour tout type de statut foncier, les réserves biologiques intégrales et dirigées dans les forêts relevant du régime forestier et gérées par l'Office national des forêts ;
- pour **l'espace littoral et les rivages lacustres**, le Conservatoire du littoral intervient, en métropole, sur des sites d'intérêt écologique, paysager²⁸ et patrimonial majeur dans les cantons côtiers ainsi que dans les communes riveraines des estuaires, des deltas et des lacs de plus de 1000 hectares.

Selon les éléments patrimoniaux considérés, la **définition d'une limite géographique et physique** aboutit à des espaces protégés de dimension variable qui pourront :

- soit contribuer à garantir la viabilité des populations animales et végétales ainsi que la fonctionnalité des écosystèmes et les interrelations écologiques entre écosystèmes associés à cet espace ou la conservation de sites géologiques remarquables ;
- soit, par exemple pour des micro-sites, présenter un réel intérêt pour certaines espèces, habitats ou sites d'intérêt géologique remarquables ponctuels et/ou dans certaines régions (fortement urbanisées notamment) ;
- soit répondre à ces deux objectifs en encourageant une logique de complémentarité des outils.

La définition de cette limite géographique et physique doit notamment permettre, dans le domaine de la biodiversité, de :

- couvrir une entité écologique fonctionnelle, reliée avec le reste de la trame écologique ;

- prendre en compte, dans la mesure du possible, la dimension temporelle des processus écologiques, c'est-à-dire tenir compte des capacités évolutives des populations (maintien de la diversité génétique par exemple) et des écosystèmes (maintien des équilibres écologiques).

C'est au final la richesse patrimoniale prise dans son ensemble qui justifie la création d'une aire protégée, même si cela n'exclut pas que des projets d'aires protégées émergent sur la base d'objectifs complémentaires (accueil du public, fonction de laboratoire...). Pour aboutir à une couverture renforcée de cette richesse patrimoniale, les travaux de la SCAP ont tenté de déterminer quels espèces, habitats et sites d'intérêt géologique on devait chercher à préserver en priorité dans le réseau français des aires protégées. Ces indicateurs de richesse patrimoniale ont été recensés.

► **Une première liste comprend des espèces et habitats menacés** ou pour lesquels la France a une responsabilité patrimoniale forte et pour lesquels un outil spatial de protection est pertinent.

Cette liste nationale a été élaborée en croisant plusieurs critères :

- directive habitats et oiseaux et évaluation de l'état de conservation ;
- listes rouges nationale et mondiale ;
- espèces endémiques strictes ;
- espèces et habitats déterminants ZNIEFF ;
- espèces bénéficiant ou ayant bénéficié d'un plan national d'actions.

Cette liste inclut également quelques espèces potentiellement sensibles aux changements climatiques et 30 espèces d'invertébrés souterrains.

Chacune des espèces et habitats listés a fait l'objet d'une expertise particulière dans le cadre du diagnostic patrimonial du réseau des aires protégées, ce qui a permis d'identifier les lacunes du réseau actuel et de définir des priorités en terme de couverture par les aires protégées.

► **Une seconde liste comprend des sites d'intérêt géologique remarquable** pour lesquels la France a une responsabilité forte en termes de protection.

Cette liste nationale a été élaborée par la Conférence permanente du patrimoine géologique et le Comité national du patrimoine souterrain, alimentant ainsi les priorités de création d'aires protégées dans le domaine de la géodiversité.

C'est sur la base de ces priorités et en cohérence avec les éléments d'autres politiques nationales (notamment avec le contrat État-ONF et/ou des stratégies d'ores et déjà existantes comme celle du Conservatoire du littoral ou celle liée à Natura 2000), qu'il appartiendra au niveau local de choisir l'outil adapté au patrimoine à protéger.

Comment définir une aire protégée

La décision d'appliquer une mesure de protection juridique à un espace nécessite une analyse préalable des interventions qu'appellent ou qu'appelleront les objectifs de gestion définis pour cet espace. Cette analyse suppose notamment une connaissance du territoire, une identification précise des éventuelles menaces et la détermination des enjeux de préservation.

Première étape : une connaissance du territoire

Il s'agit d'un préalable indispensable : il sera difficile d'engager un processus de création d'aire protégée en l'absence de connaissances solides. Les sources de connaissances potentiellement intéressantes sont extrêmement diversifiées.

Elles relèvent tout d'abord **du domaine naturaliste**. À ce titre, les données issues du système d'information sur la nature et les paysages, telles que les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), les zones importantes pour la conservation des oiseaux, l'inventaire national du patrimoine naturel, l'inventaire national du patrimoine géologique (en cours d'élaboration) et les prochains atlas de la biodiversité dans les communes fournissent des éléments essentiels d'aide à l'identification des enjeux de protection. Rappelons que l'inventaire des ZNIEFF est un

outil opérationnel majeur pour la conduite des politiques de préservation du patrimoine naturel.

Les fiches espèces et habitats²⁹ du diagnostic patrimonial du réseau des aires protégées recensent également des informations fondamentales sur la répartition départementale et les besoins écologiques des espèces et habitats pris en compte par la SCAP.

D'autres données, comme celles mobilisées dans le cadre des plans nationaux d'actions en faveur d'espèces menacées peuvent, de plus, s'avérer très utiles, tout comme celles dont disposent les conservatoires scientifiques régionaux du patrimoine naturel, les conservatoires botaniques nationaux, les universités, les associations de protection de la nature et d'autres associations à but non lucratif pour la protection et la valorisation du patrimoine géologique.

En complément de ces informations, il sera parfois nécessaire de recourir à des inventaires, déjà réalisés, en cours ou à réaliser, pour mieux cibler les enjeux.

Outre cette connaissance naturaliste du territoire, il est, par ailleurs, important de bien connaître le contexte économique et social (activités agricoles, industrielles, cynégétiques, pastorales, piscicoles, sylvicoles...) et les **interrelations entre patrimoine naturel et activités humaines**.



Des renseignements sur la fréquentation du public, les richesses culturelles, l'évolution des activités socio-économiques, la démographie, les facteurs historiques, l'occupation et l'utilisation des sols (via notamment Corine Land Cover) et, plus globalement, sur l'état du territoire constituent en effet des éléments majeurs d'aide à la décision.

Lors de la création d'une aire protégée, les connaissances mobilisées sont par nature contextualisées et ne peuvent s'acquérir que sur ou à proximité du territoire, par la valorisation de l'existant mais aussi par les échanges avec l'ensemble des acteurs locaux. Ces échanges pourront aussi permettre de connaître, en amont, le niveau d'acceptabilité locale et le nombre d'acteurs intéressés par le projet de création, qui peuvent aussi être des éléments importants d'appréciation dans le choix de l'outil à mettre en œuvre.

Deuxième étape : une identification précise des menaces éventuelles

Les principales menaces³⁰ peuvent résulter :

- de la destruction, la fragmentation et l'altération des habitats (l'urbanisation, les infrastructures, les aménagements fonciers et agricoles et, de manière générale, le nombre et les différents types d'activités humaines qui s'y exercent ou sont susceptibles de s'y exercer), du cumul sur le long terme de micro-changements (mitage, changements de pratiques) et/ou de la destruction de sites géologiques remarquables ;
- du dérangement des espèces, de l'introduction (volontaire ou non) d'espèces envahissantes exogènes ou de toute autre cause de déséquilibre grave de l'écosystème ;
- des prélèvements inadaptés et/ou excessifs (accessoires ou accidentels, cueillette, chasse, pêche, prélèvements de minéraux et fossiles...) et des exploitations industrielles ou commerciales actuelles ou futures ;
- des pollutions ;
- du changement climatique.

L'intensité de ces menaces devra, dans la mesure du possible, être mesurée pour évaluer leur importance, selon une grille qui pourrait être la suivante.

Niveau	Définition de l'intensité de menace
0	Pas de menace ou menace faible
1	Encore moyenne, mais pourrait devenir sérieuse au cours de la prochaine décennie
2	Sérieuse au moins localement
3	Sérieuse à l'échelle régionale
4	Très sérieuse : l'espèce ou l'habitat pourrait disparaître dans les prochaines décennies
5	Régression peut-être irréversible

En fonction de la nature et de l'intensité des menaces, une situation d'urgence pourra être relevée, ce qui supposera qu'une solution adaptée soit rapidement initiée (comme l'instance de classement ou l'arrêté préfectoral de protection de biotope).

L'identification des menaces (nature et intensité) en amont de la création d'une aire protégée peut être un indicateur pertinent de la nature du dispositif de création à mettre en œuvre et de l'urgence à agir.

Elle peut également faciliter la mise en place d'un dispositif d'évaluation de l'efficacité des actions d'intervention (système de veille), en complément des éléments préventifs et curatifs

déjà existants (études ou notices d'impact, observatoires, programme d'actions contre certaines espèces invasives).

Il convient de préciser que :

- les priorités nationales établies par la SCAP ne porteront pas toutes sur des espèces, habitats ou sites d'intérêt géologique fortement menacés. Il est ainsi prévu que des espèces, des habitats ou des sites d'intérêt géologique pour lesquels la France a une responsabilité patrimoniale (de par le caractère endémique de certaines espèces par exemple), sans pour autant être aujourd'hui gravement menacés, soient compris dans le champ d'application de cette stratégie ;
- la SCAP a vocation à limiter, à terme, les situations d'urgence pour les espèces, habitats et sites d'intérêt géologiques qui ont été listés dans ce cadre.

Troisième étape : la détermination des enjeux de préservation

Les priorités nationales fournissent les lignes directrices en termes de création d'aires protégées au regard des lacunes issues du diagnostic du réseau actuel des aires protégées et des sites d'intérêt géologique remarquable identifiés.

Ces priorités doivent nécessairement être complétées par des réflexions sur le caractère pérenne de la protection et le type d'intervention à envisager.

Quelle perspective temporelle pour l'acte de création

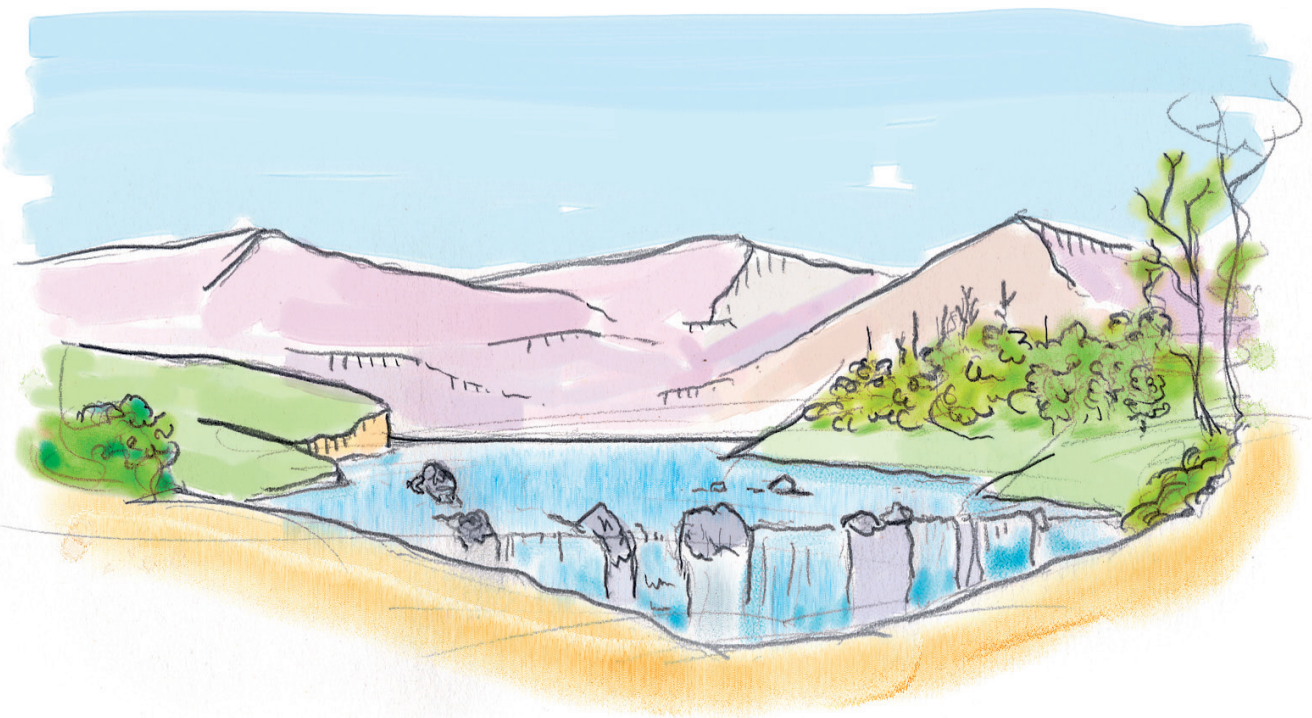
La question de la permanence des menaces et de leur évolution renvoie à celle de la **pérennité** (sans limite de durée) **et de la permanence** (outil révisable ou non) de l'acte de création d'une aire protégée³¹.

► **Les outils réglementaires édictés au niveau national** tels les forêts de protection, les réserves naturelles nationales, les parcs nationaux, les réserves biologiques, les sites classés, sont créés pour une durée non déterminée par des actes réglementaires (décret ou arrêté) dont les modifications, dans le respect du principe de parallélisme des formes, sont parfois difficiles à mettre en œuvre. Si des déclassements ou des révisions de l'acte de création (comme celles portant par exemple sur le périmètre de l'aire protégée) sont toujours théoriquement possibles, ils demeurent exceptionnels.

► **Pour les outils réglementaires créés au niveau local**, l'arrêté de protection de biotope (ou géotope) pris par le préfet de département est également à durée indéterminée. Si les moyens juridiques susceptibles de le remettre en cause à court, moyen ou long termes sont théoriquement plus facilement mobilisables (procédure dite de l'acte contraire), ce n'est, en pratique, que très exceptionnellement le cas.

Quant à la décision de classement d'une réserve naturelle régionale, elle contient en principe une durée déterminée³² (renouvelable généralement par tacite reconduction).

► **Pour les outils de protection foncière**, la politique du Conservatoire du littoral, en partenariat avec les collectivités territoriales, permet l'acquisition de sites fragiles et menacés en vue de leur protection quasi définitive au sein du domaine propre de l'établissement. Le Conservatoire ne peut en effet



aliéner les immeubles de son domaine propre qu'après autorisation accordée par décret en Conseil d'État, pratique n'ayant à ce jour jamais été utilisée. Les espaces acquis par les conservatoires régionaux s'insèrent aussi dans une logique de protection à long terme même si elle peut paraître plus fragile puisque liée à la durée de vie de l'association s'étant portée acquéreur.

► Les **outils de protection contractuelle**³³ peuvent être créés pour une durée déterminée sachant que celle-ci peut être particulièrement longue comme dans le cas de bail emphytéotique donné à un conservatoire régional d'espace naturel. Ils offrent, le plus souvent, des périodes d'évaluation (points d'étape) pour adapter leurs caractéristiques (périmètre, règles de gestion...) aux évolutions constatées et sont renouvelables quasi indéfiniment.

Cette notion de perspective temporelle fait, par ailleurs, écho à la possibilité d'envisager des réflexions sur la suppression ou la diminution du périmètre d'une aire protégée lorsque les raisons ou les caractéristiques intrinsèques ayant conduit à sa création ont totalement disparu, ce qui en pratique se révèle particulièrement rare.

Quel type d'intervention envisager

La détermination du type d'intervention dépend des enjeux de préservation (maintien, amélioration ou restauration de l'état de conservation de tels ou tels éléments du patrimoine à protéger) et, le cas échéant, des enjeux de développement durable exprimés en termes de maintien, d'amélioration ou de restauration d'une activité humaine.

La bonne définition de ces enjeux en amont du processus de création d'une aire protégée est très importante car elle permet à tous les acteurs de comprendre le sens de l'intervention envisagée et d'accepter le choix de l'outil de protection y afférent.

Qu'il s'agisse de diminuer une menace qui pèse sur une espèce, un habitat ou un site d'intérêt géologique ou de renforcer une influence favorable, quatre types d'intervention sont possibles.

► Parfois, il peut suffire de prendre des mesures **d'interdiction du changement d'affectation du sol** pour faire face, par exemple, aux impacts de la pression urbaine. Il n'y aura pas ici non plus d'action de gestion.

Le site classé (au titre du code de l'environnement) peut être utilisé dans la mesure où il repose sur un régime d'autorisation spéciale de travaux qui peut aller, le cas échéant, jusqu'à l'interdiction de tout changement d'affectation ou de tout mode d'occupation du sol de nature à détruire ou à modifier son état ou son aspect. Cette interdiction du changement d'affectation du sol est aussi le fondement du statut de forêt de protection. Des mesures d'acquisition et de maîtrise foncière peuvent également être préconisées. Sur des espaces à enjeux tels les rives des cours d'eau et leur espace de mobilité, des outils souples d'acquisition foncière peuvent permettre de préserver ou restaurer ces espaces et le fonctionnement hydroécologique des écosystèmes, sans qu'il y ait d'autres types d'intervention complémentaire.

► Il est, dans d'autres cas (urgences à agir, menaces de prélèvement inadapté d'espèces ou de destruction d'habitats naturels, d'habitats d'espèces, d'altération d'habitats ou de sites géologiques par exemple), **seulement nécessaire d'encadrer, voire d'interdire, certaines activités humaines**. L'arrêté de protection de biotope, qui ne prévoit pas de mesures de gestion, est alors l'outil à privilégier.

Il est, le plus souvent, nécessaire **d'orienter une gestion pro-active** (sur le mode d'action du faire) pour faire face notamment aux risques avérés ou potentiels de dégradation et/ou pour répondre à des besoins de gestion/régulation.

Cette gestion pro-active peut se traduire par :

- la mise en place de mesures contractuelles comme pour les parcs naturels régionaux, les conservatoires d'espaces naturels ou les sites Natura 2000, avec éventuellement des mesures fiscales d'accompagnement ou des compensations financières ;

- la combinaison entre maîtrise foncière et gestion par un acteur local dans la mesure où il est envisageable de déconnecter la maîtrise du foncier (par des établissements publics locaux ou nationaux ou de collectivités territoriales) et la gestion courante qui peut relever des communes, d'associations ou d'agriculteurs. L'expérience du Conservatoire du littoral montre que cette combinaison s'est révélée efficace dans les zones littorales, abritant des espaces à la fois très fragiles et soumis à des pressions très fortes ;
 - la réglementation de certaines activités humaines et la mise en place de mesures de gestion. Il s'agit le plus souvent d'outils réglementaires dont l'acte de création prévoit, d'une part, la nature des restrictions et interdictions et, d'autre part, la mise en œuvre de démarches planifiées de gestion écologique. C'est le cas par exemple des parcs nationaux, des réserves naturelles, des réserves nationales de chasse et de faune sauvage et des réserves biologiques. Mais il peut également s'agir, pour les sites classés, d'une association entre la réglementation prévue au titre du code de l'environnement et le label Grands Sites de France qui suppose de définir un document de gestion partagé avec l'ensemble des partenaires locaux.
- cette libre évolution et son corollaire de renaturation sont le gage du développement d'une biodiversité rare (cas des cortèges associés aux forêts sénescents et arbres morts) ;
- les milieux concernés évoluent si lentement qu'aucune intervention n'est requise pour les conserver à un stade de richesse optimale (landes et pelouses alpines, marais salés littoraux, etc.) ;
 - dans tous les cas, les espaces ainsi préservés constituent des sites témoins des dynamiques naturelles, au regard notamment des changements climatiques.
- C'est ce que permettent principalement les réserves biologiques intégrales, certaines réserves naturelles pour lesquelles ont été prises des dispositions réglementaires spécifiques, ainsi que des réserves intégrales créées au titre de la législation sur les parcs nationaux. Dans le cas, par exemple, des réserves biologiques intégrales, il n'y a qu'un strict minimum d'interventions³⁴ : leur gestion consiste principalement en l'observation et la recherche scientifique.
- Le tableau ci-dessous dresse une synthèse de ces éléments, sachant que les outils contribuant à l'atteinte de l'objectif 2 % (en vert) figurent dans la 1^{re} colonne.

► Il est quelquefois préférable de laisser faire les dynamiques naturelles où les milieux sont rendus à une évolution naturelle dans la mesure où :

		Outil permettant de réglementer certains usages			
		Oui	Non		
			Outil permettant de limiter le changement d'affectation des sols		
		Oui	Non		
Outil comprenant des mesures de gestion pro-active	Oui	<ul style="list-style-type: none"> •Cœur de parc national •Réserve naturelle •Réserve biologique dirigée ou intégrale 	<ul style="list-style-type: none"> •Aire d'adhésion de parc national* •Parc naturel régional* •Conservatoire du littoral •Site classé (faisant l'objet par exemple d'une opération Grand Site) •Sites acquis par les CEN 	<ul style="list-style-type: none"> •Sites gérés par les CEN •Sites Natura 2000 	
	Non	<ul style="list-style-type: none"> •Réserve biologique intégrale APPB 	<ul style="list-style-type: none"> •Espace naturel sensible •Site classé •Forêt de protection 		

*De façon indirecte par le lien de compatibilité des documents d'urbanisme et pas systématiquement (en fonction du zonage et des mesures établies dans la charte). Cette limitation du changement d'affectation des sols ne concerne que les communes qui ont adhéré à la charte.

Quelle solidarité d'acteurs pour atteindre cet objectif

Promouvoir le concept de solidarité, pour les aires protégées, chez les citoyens et les responsables publics ou privés du développement durable des ressources et du territoire contribue à garantir un réseau d'aires protégées intégré, efficace et de qualité. La réforme de 2006 sur les parcs nationaux témoigne de cette nécessaire solidarité écologique³⁵.

Il est indispensable d'associer et de fédérer les acteurs locaux autour des objectifs de protection et de gestion durable des espaces naturels, de donner du sens à l'action publique (dans une approche en termes de valeurs, d'utilités et de services écologiques à protéger) et de les partager avec les acteurs locaux via notamment des opérations de communication et d'éducation à l'environnement³⁶.

Qui est l'autorité responsable

L'autorité responsable est compétente pour l'acte de création, l'initiative du projet peut venir d'une autre structure (associations, particuliers ou communes, par exemple).

Dans la mesure où la logique de décentralisation au niveau des outils de protection contribue à favoriser l'acceptation sociale de certains projets, il est nécessaire de s'interroger sur la pertinence de recourir à un outil relevant de la compétence de l'État ou de celle des collectivités territoriales.

Le tableau ci-dessous propose une classification des outils en fonction de l'autorité responsable de l'acte de création (figurent en fond vert les outils contribuant à l'atteinte de l'objectif 2 %).

Outils	État ou établissement public	Collectivité territoriale
Cœur de parc national	●	
Réserve naturelle	●	● (région pour RNR)
Réserve biologique	●	
APPB	●	
RNCFS	●	
Site classé	●	
Sites du CELRL	●	
Aire d'adhésion de parc national	●	● (commune)
Parc naturel régional	● (décret)	● (région)
Forêt de protection à but écologique	●	
Espace naturel sensible		● (département)
Site des CEN	Associations en lien avec État et collectivités territoriales (région ou département)	
Natura 2000	●	

Participation des acteurs et des citoyens

La mise en place des aires protégées a parfois, devant l'urgence à agir, procédé d'une attention davantage tournée vers les effets que les causes de la disparition des milieux naturels et des espèces : ces espaces ont en conséquence souvent été tenus localement comme des zones d'exception hors de l'économie réelle et sociale, suscitant peu d'adhésion

sociale. D'importants changements issus de la recherche de nouveaux rapports entre l'État et les acteurs locaux ont eu lieu : le partage avec les acteurs locaux (association à l'élaboration des orientations de gestion, adhésion aux orientations finales, etc.) ainsi que l'efficacité et l'efficience de la protection à mettre en place supposent de recourir à un système de gouvernance adapté aux enjeux de conservation, tant au stade de l'institution d'une aire protégée qu'aux rendez-vous périodiques qui déterminent le niveau et les modalités de la protection (gestion active ou non) de ce patrimoine commun.

Création d'une aire protégée

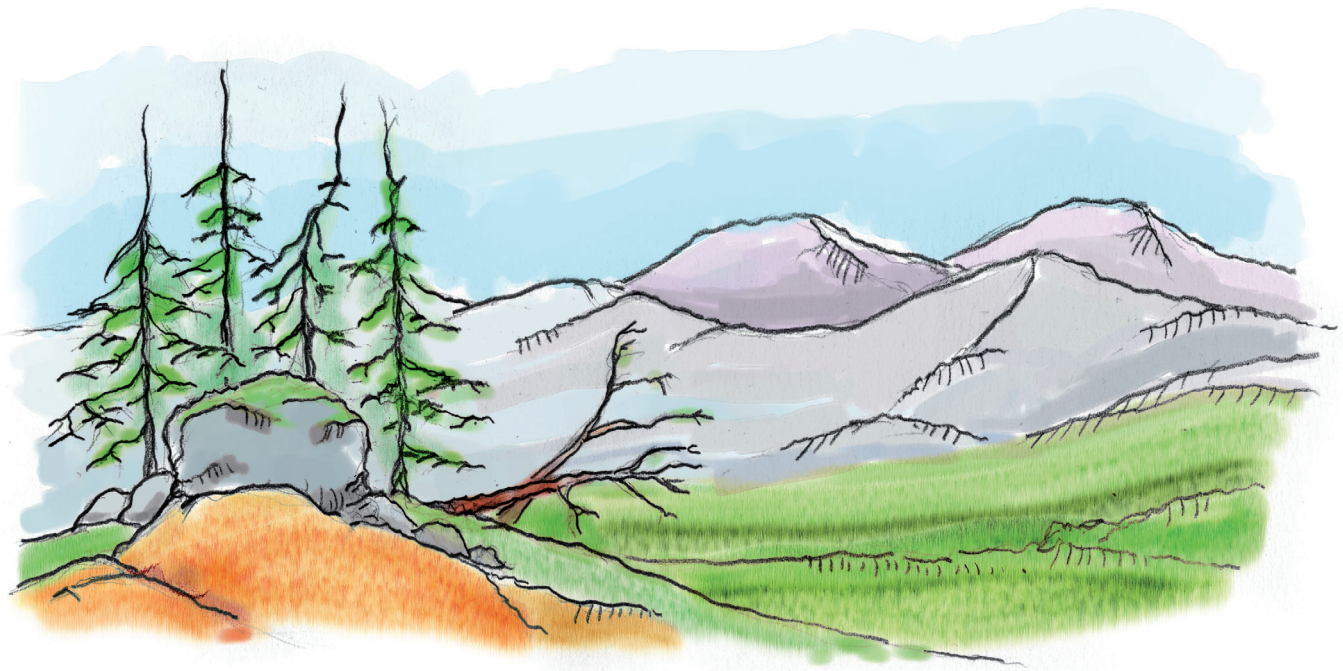
La création des aires protégées est parfois réalisée après **enquête publique**, ce qui constitue un gage de participation et d'information des parties prenantes. C'est le cas notamment des réserves naturelles nationales, du classement en forêt de protection à but écologique ou du classement au titre du code de l'environnement de terrains appartenant à des propriétaires privés.

Pour la plupart des catégories d'espaces protégés, des **modalités de consultation** et de publicité sont mises en œuvre. Prenons plusieurs exemples :

- pour la désignation d'un site Natura 2000, les documents de délimitation et d'identification des habitats naturels et des espèces sont soumis à la consultation des communes et des établissements de coopération intercommunale ;
- pour la création d'une réserve nationale de chasse et de faune sauvage, l'avis de la Fédération nationale des chasseurs est sollicité ;
- pour les réserves naturelles régionales ou de Corse³⁷, une consultation est prévue (l'enquête publique n'étant pas systématique) ;
- pour les réserves biologiques, un principe général d'information et de consultation des communes sur les aménagements forestiers³⁸ s'applique.

Même dans le cas d'un arrêté de protection de biotope où le préfet n'est tenu de recueillir que les avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et ceux de la chambre départementale de l'agriculture, de nombreuses consultations informelles auprès des propriétaires intéressés et des conseils municipaux des communes concernées sont menées dans un esprit de concertation et de facilitation de l'application ultérieure du texte.

La création d'outils contractuels ou fonciers associe également très en amont l'ensemble des usagers et les acteurs locaux et socioprofessionnels. Les acquisitions du Conservatoire du littoral sont ainsi réalisées très majoritairement par voie amiable, grâce au rôle prépondérant des collectivités locales et du conseil des rivages, mais aussi par la voie de la préemption au titre des espaces naturels sensibles, et seulement à titre exceptionnel par voie d'expropriation. Les opérations d'acquisition sont soumises au vote de son conseil d'administration après avis du conseil de rivages (instance composée de représentants des collectivités locales gestionnaires) et de la commune concernée (si elle en fait la demande).



Gestion des aires protégées

Afin de définir, suivre et évaluer les modalités de protection/gestion et de poursuivre l'implication de l'ensemble des acteurs une fois la procédure de création achevée, la mise en place d'un **système de gouvernance locale** (comité, structures de gestion et/ou d'un organe délibérant ouvert à l'ensemble des parties prenantes) s'impose juridiquement dans la plupart des cas.

Il se met en place, selon l'aire protégée envisagée, sous la forme de :

- comités consultatifs et conseils scientifiques pour les réserves naturelles³⁹ ;
- comités directeurs pour les réserves nationales de chasse et de faune sauvage⁴⁰ ;
- comités de pilotage pour les sites Natura 2000⁴¹ ;
- comités consultatifs de gestion et commissions consultatives régionales, également consultées au stade de la création pour les réserves biologiques ;
- comités de gestion pour le Conservatoire du littoral ;
- conseils d'administration⁴², conseils économiques et sociaux et comités de vie locaux pour les parcs nationaux ;
- syndicats mixtes⁴³ pour les parcs naturels régionaux ;
- structures de gestion partenariale pour les sites classés faisant l'objet d'opérations Grands Sites⁴⁴.

Ces dispositifs comprennent généralement trois catégories de représentants :

- services publics de l'État et établissements publics nationaux ;
- élus locaux (collectivités territoriales et leurs établissements) ;
- société civile (organismes consulaires, socioprofessionnels et associatifs, et personnalités qualifiées). Ils peuvent également associer les représentants des propriétaires

concernés, des usagers, des scientifiques, des membres du Parlement, des représentants du personnel et d'autres acteurs socio-économiques.

Ils peuvent également s'accompagner de conseils scientifiques (notamment pour les réserves naturelles et les parcs nationaux).

Les membres de l'organisme de gestion portent souvent :

- un projet actif soutenu par une équipe de terrain ;
- une mobilisation des partenaires institutionnels et du public autour du projet pour faciliter la mise en œuvre des objectifs de gestion de l'aire protégée ;
- une volonté d'assumer toutes les dimensions d'une aire protégée et ses combinaisons : données scientifiques, gestion financière, professionnalisation des acteurs, accueil du public, sensibilisation du public, surveillance et respect de la réglementation (dispositions générales du code de l'environnement et dispositions particulières du texte instituant l'espace protégé).

Malgré la diversité des modes de gouvernance, quatre dispositifs principaux peuvent ici être dégagés.

► La création d'une aire protégée à **statut réglementaire sans gestionnaire**, comme par exemple un arrêté préfectoral de protection de biotope.

En l'absence de moyens d'animation dédiés, il ne permet pas une forte appropriation locale. Toutefois il demeure sans doute l'outil le plus souple et le plus efficace pour préserver, en urgence, des secteurs menacés ou pour apporter une réglementation (opposable aux tiers) dans des situations ne réclamant pas de mesures de gestion particulières, ni donc de gestionnaire spécifique. La mise en place d'un comité de suivi – placé auprès du préfet – vise néanmoins à favoriser la coordination des services administratifs concernés et des partenaires publics et privés susceptibles d'intervenir sur le site (à l'instar des comités de suivi des documents de gestion mis en place pour certains sites classés). Il conviendra

néanmoins de veiller à ce que cela ne conduise pas à une mise en gestion des APPB, au risque de dépasser le cadre d'utilisation de cet outil.

► La création d'une aire protégée **par la maîtrise foncière d'un opérateur dédié à la protection** (Conservatoire du littoral et conservatoires d'espaces naturels) **ou d'un opérateur polyvalent** dans l'exercice de ses missions de protection du patrimoine naturel (espace naturel sensible dont la compétence relève du département).

Ce mode de fonctionnement participe d'une grande lisibilité pour les acteurs locaux grâce à l'identification d'un opérateur. La combinaison avec une gestion locale, en ce qui concerne les conservatoires régionaux et le Conservatoire du littoral, garantit la pérennité de la protection tout en créant les conditions d'une véritable appropriation de ces espaces au niveau local.

► La création d'un **outil contractuel, accompagné d'un système de gouvernance local**, qui a explicitement et statutairement pour objectif prioritaire la protection, sans toutefois être doté de moyens réglementaires propres.

C'est un des intérêts majeurs de la contractualisation que d'associer les élus, les gestionnaires, les associations de protection de la nature et/ou les propriétaires, en respectant leurs prérogatives et la plupart de leurs choix, par la mise en place d'un dispositif de gouvernance adapté au territoire, pertinent pour résoudre les problèmes identifiés et atteindre des objectifs de conservation.

► La création d'une aire protégée **à statut réglementaire avec gestionnaire** qui dispose d'une structure (personnel administratif et/ou équipe technique, etc.) capable, sur le terrain, de travailler avec les acteurs locaux concernés et de favoriser ainsi leur implication et la valorisation de la préservation du patrimoine naturel.

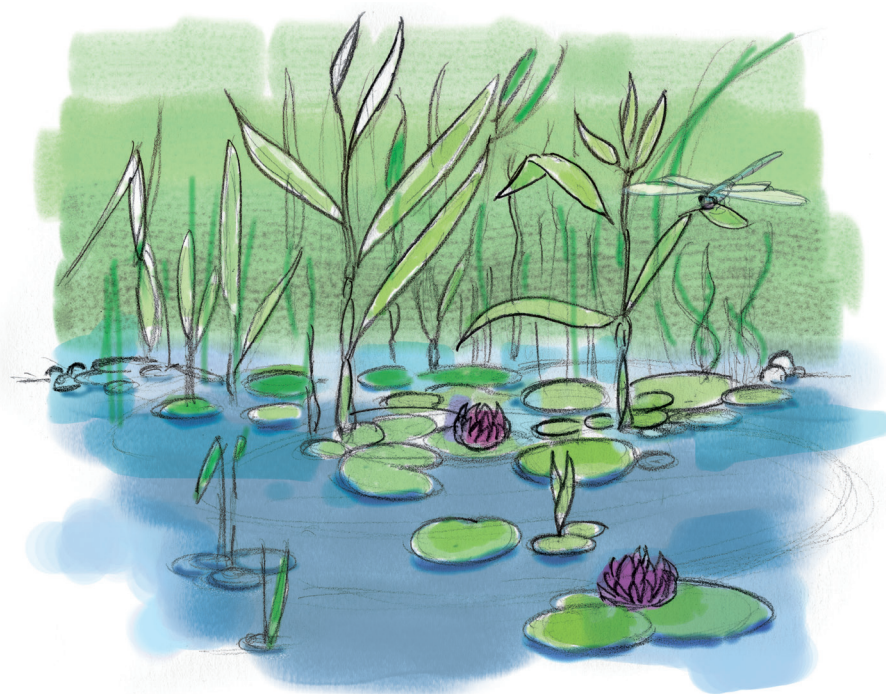
Le tableau ci-après fournit une synthèse des éléments précédemment abordés, en croisant nature de l'outil et présence d'un système de gouvernance locale. Les outils contribuant à l'atteinte de l'objectif 2 % figurent, en fond vert.

Outils	Systèmes de gouvernance locale	
	Oui	Non
Réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> •Cœur de parc national •RNN, RNR, RNC •Réserve biologique •RNCFS 	<ul style="list-style-type: none"> •APPB •Site classé (hors OGS) Forêt de protection à but écologique
Foncier	<ul style="list-style-type: none"> •Site du Conservatoire du littoral CREN 	<ul style="list-style-type: none"> •ENS
Contractuel	<ul style="list-style-type: none"> •Aire d'adhésion de parc national •Natura 2000 •PNR •CREN 	

La mise en place de ces systèmes de gouvernance locale doit garantir, avant tout, l'effectivité de la protection et de la gestion au regard de la réglementation et des différents documents de gestion.

Mais les aires protégées peuvent aussi être des espaces de démonstration des services rendus par les écosystèmes de manière directe (aménités, emplois, attractivité touristique) ou indirecte (qualité de l'air, qualité des réserves d'eaux...), traduisant le fait que la nature et les actions de protection contribuent, comme infrastructures naturelles, au développement durable des communautés humaines.

Ces réflexions relatives aux **services rendus à la collectivité par les aires protégées** méritent d'être approfondies, en particulier sur la question de leur contribution au développement durable, voire à l'économie locale, afin de favoriser l'adhésion de tous les acteurs et de la société civile à la création de nouvelles aires protégées.



Quelles articulations rechercher entre les différents outils

Compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales, problématique transversale à la plupart des politiques sectorielles et multiplicité des outils, rendent parfois la protection des espaces naturels peu lisible.

Articulations entre outils de portée équivalente

Afin d'y remédier et de garantir une bonne gouvernance territoriale, des textes prévoient quelques **règles d'articulation entre outils de portée équivalente** :

- la non superposition d'un parc naturel régional et d'un parc national⁴⁵ : une commune inscrite dans le périmètre d'étude d'un PNR n'a pas le droit de figurer dans le périmètre d'étude d'une aire optimale d'adhésion de parc national ;
- la non superposition de réserves naturelles et d'un cœur de parc national⁴⁶ ;
- le non recours aux doubles procédures de création de réserve naturelle sur un même espace (circulaire du 13 mars 2006 relative à la mise en œuvre du décret n° 2005-491 du 18 mai 2005 relatif aux réserves naturelles⁴⁷). La SCAP offre d'ailleurs l'opportunité de réfléchir, au niveau régional et en lien avec les conseils régionaux volontaires et la collectivité territoriale de Corse, à l'harmonisation entre réserve naturelle nationale et réserve naturelle régionale et réserve naturelle de Corse.

Par principe, si elle ne peut être totalement exclue, **la superposition de deux (ou plus) outils réglementaires doit être maîtrisée et circonstanciée**. Il est en effet de bonne administration de s'en tenir à la mesure de protection suffisante.

Cette maîtrise suppose d'accorder une attention particulière au choix de l'outil réglementaire le plus adapté. Ainsi, dans un souci de pragmatisme, un choix pourra notamment être opéré entre réserve naturelle et réserve biologique selon ces deux entrées :

- dans le cas de situations foncières simples où ne sont concernés que des terrains relevant du régime forestier, la priorité est donnée au statut de réserve biologique, particulièrement adapté à ces propriétés (notamment parce que le plan de gestion de réserve biologique, visé par le Conseil national pour la protection de la nature, satisfait à l'obligation légale d'aménagement forestier à laquelle ces forêts sont soumises) ;
- à l'inverse, dans les situations foncières complexes, ne concernant pas que des terrains relevant du régime forestier, le statut de réserve naturelle s'impose.

La superposition entre deux outils réglementaires pourra néanmoins avoir lieu lorsque les mesures réglementaires peuvent être complémentaires et non redondantes. Il existe par exemple plusieurs cas de réserves biologiques au sein de grandes réserves nationales de chasse et de faune sauvage couvrant pour partie des forêts relevant du régime forestier.

Articulations entre outils de portée différente

Il convient, pour renforcer l'efficacité d'une protection, de prévoir l'utilisation coordonnée d'outils de protections réglementaire, contractuelle et foncière : ce **type d'articulation entre outils de portée différente** peut permettre de mieux assurer l'efficacité de la protection par le développement de connectivités écologiques et de mieux l'asseoir par l'accès à des types de financement et des modes de concertation variés.

Les aires protégées doivent en effet se développer en phase avec une vision dynamique, portée par la Trame verte et bleue, combinant notamment les outils réglementaires avec d'autres types d'outils.

► Natura 2000

Compte tenu de l'étendue terrestre de ce réseau, il est envisageable qu'à l'avenir les projets de création d'outils réglementaires (réserve biologique intégrale, réserve biologique dirigée, réserve naturelle nationale, réserve naturelle régionale, réserve naturelle de Corse, réserve nationale de chasse et de faune sauvage) concernent des espaces au sein de sites Natura 2000. Ils peuvent d'ailleurs découler des analyses et orientations des documents d'objectifs (DOCOB) de ces sites, d'une part, parce que leur choix procède d'analyses qui ont les mêmes sources, à savoir l'inventaire du patrimoine naturel et, d'autre part, parce que le DOCOB permettra de dégager les réels besoins de protection réglementaire.

La circulaire du 13 mars 2006 sur les réserves naturelles précise, à ce titre, que « la création d'une réserve naturelle peut conforter les orientations d'un DOCOB sur une partie de site Natura 2000 [...] pour préserver des éléments remarquables du patrimoine naturel ».

De plus, dans les sites classés dont une partie se situe sur un site Natura 2000, la décision d'autorisation au titre du site classé assure le portage de la procédure d'évaluation des incidences Natura 2000 : elle vise alors non seulement le site classé, mais également le site Natura 2000, renvoie aux conclusions de l'évaluation des incidences et peut, si besoin est, être assortie de prescriptions non seulement au titre du site classé, mais aussi au titre de Natura 2000. Complémentarité et conciliation des deux protections sont alors parfaitement assurées par cette autorisation prise au titre des deux législations.

► Les parcs naturels régionaux

La circulaire du 13 mars 2006 souligne également que la création d'une réserve naturelle peut aider à la mise en œuvre dans un parc naturel régional des objectifs fixés par la charte. Les réserves biologiques sont également pleinement concernées par cette logique et font d'ores et déjà l'objet de partenariats entre l'ONF et plusieurs PNR.

Plus globalement, les parcs naturels régionaux, souvent considérés comme des laboratoires de gouvernance locale, constituent des lieux propices à la définition partenariale de projets de territoire qu'il importe d'intégrer lors de la création et la gestion d'outils réglementaires.

► Les sites du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

La stratégie à long terme du Conservatoire a pour objectif la protection de 200 000 hectares en métropole (hors affectation et domaine public maritime) afin d'atteindre la sauvegarde définitive du « tiers naturel » ou « tiers sauvage », en prenant en compte les espaces qui bénéficient d'une autre protection (ENS, sites classés, réserves naturelles et forêts domaniales).

Une intervention foncière au sein des espaces réglementés n'est par ailleurs pas exclue : réserve naturelle, par exemple, garantissant ainsi au gestionnaire de l'espace concerné l'adhésion de l'opérateur foncier aux mesures d'encadrement d'activité et de gestion qui seront décidées ; ou site classé permettant au conservatoire d'engager des processus de gestion actifs ; ou inclusion de territoires boisés, propriétés du Conservatoire (et relevant du régime forestier), à des réserves biologiques assurant une gestion allant au-delà de la gestion multifonctionnelle ordinaire et des perspectives accrues de partenariats pour la gestion et la valorisation du site.

Il arrive d'ailleurs parfois que les gestionnaires de réserves naturelles demandent au Conservatoire d'effectuer l'acquisition de tout ou partie de la réserve sur laquelle se focalisent

quelques conflits (pression urbaine notamment, contestation du mode de gestion par le propriétaire de l'espace concerné) ou que le Conservatoire souhaite le classement d'un site pour conforter sa politique d'acquisition. Ces deux exemples témoignent de la plus-value qu'il est possible de retirer d'une interconnexion concertée entre outils fonciers et réglementaires.

► Les espaces des conservatoires d'espaces naturels (CEN)

Forts de leur ancrage territorial, les actions des conservatoires d'espaces naturels se situent au plus près des enjeux environnementaux, sociaux et économiques des territoires. Qu'il s'agisse de maîtrise d'usage ou de maîtrise foncière, les CEN peuvent aussi intervenir en périphérie d'un espace réglementé dans une approche d'efficacité et de fonctionnalité.

► Les espaces naturels sensibles

L'utilisation des espaces naturels sensibles varie fortement d'un département à l'autre, compte tenu des priorités écologiques que se donnent les départements, des pressions foncières et des choix politiques. Il importe néanmoins, comme le font le Conservatoire du littoral et les CEN, de développer des complémentarités entre cet outil départemental et d'autres types de protection.

Cette recherche de complémentarité entre outils implique également que des réflexions soient conduites **entre les réseaux d'espaces protégés**, via notamment l'ATEN, **puisqu'il ne peut y avoir complémentarité entre outils sans coordination des réseaux**.

Notes

- ¹ Lignes directrices sur les catégories d'aires protégées – 2008.
- ² Voir notamment les travaux de la banque mondiale et l'initiative Lifeweb.
- ³ 20 % des eaux françaises (eaux territoriales et zone économique exclusive) en aires marines protégées d'ici 2020 et la mise en place de vastes AMP dans le Pacifique.
- ⁴ Sachant que la géodiversité est aussi menacée.
- ⁵ Voir fiche sur l'articulation entre Trame verte et bleue et stratégie nationale de création d'aires protégées.
- ⁶ Voir fiches sur l'articulation entre les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées, le plan national d'actions en faveur des zones humides et la SCAP.
- ⁷ L'Atelier technique des espaces naturels a conçu des fiches juridiques sur la plupart des outils français de protection des espaces naturels, disponibles sur le site <http://bibliothequeenligne.espaces-naturels.fr/outilsjuridiques/>
- ⁸ Chape et al. 2005. *Measuring the extent and effectiveness of protected areas as an indicator for meeting global biodiversity targets*.
- ⁹ Voir brochure UICN sur les espaces protégés français, *Une diversité d'outils au service de la protection de la biodiversité*. disponible sur www.uicn.fr
- ¹⁰ Tableau téléchargeable sur le site de l'ATEN à l'adresse www.espaces-naturels.fr/presentation/media/tableau_comparatif_des_espaces_naturels
- ¹¹ Article L 331-1 et suivants du code de l'environnement.
- ¹² Article L 332-1 du code de l'environnement.
- ¹³ Articles L 411-1 et 2 du code de l'environnement sachant que la loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, prévoit une modification de ces articles afin d'étendre le champ d'application de ces arrêtés, d'une part, aux sites d'intérêt géologique et, d'autre part, aux habitats naturels dans les sites Natura 2000.
- ¹⁴ Conventions générales État-ONF du 3 février 1981 (sur les réserves biologiques en forêts domaniales) et du 14 mai 1986 (autres forêts relevant du régime forestier). Instruction n° 95-T-32 de l'Office national des forêts du 10 mai 1995 sur les réserves biologiques dirigées (RBD), instruction n° 98-T-37 du 30 décembre 1998 sur les réserves biologiques intégrales (RBI).
- ¹⁵ Article R 422-92 du code de l'environnement.
- ¹⁶ Article R 482-82 et suivants du code de l'environnement.
- ¹⁷ Le régime de forêt de protection peut s'appliquer pour tout bois et forêt quel que soit son propriétaire (collectivités publiques ou personnes privées). Articles L 411-1 et suivants et R 411-1 et suivants du code forestier.
- ¹⁸ Articles L 341-1 et suivants et R 341-1 du code de l'environnement.
- ¹⁹ Articles L 130-1 à L 130-6, L 142-11, R 130-1 à R 130-23 et R 142-2 à R 142-3 du code de l'urbanisme.
- ²⁰ Article R 123-8 du code de l'urbanisme.
- ²¹ Articles L 322 et R 243 du code de l'environnement.
- ²² Article 24 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. La loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, prévoit l'ajout de dispositions spécifiques aux conservatoires régionaux d'espaces naturels dont la possibilité d'un agrément conjoint de l'État et la région, ou pour la Corse, de la collectivité territoriale de Corse pour une période déterminée.
- ²³ Articles L 142-1 à L 142-13 du code de l'urbanisme.
- ²⁴ Articles L 333-1 à L 333-4 et R 333-1 à R 333-16 du code de l'environnement.
- ²⁵ Natura 2000 est un dispositif original qui fait intervenir un volet réglementaire lié à la désignation des sites et un volet contractuel lié à leur gestion : il est donc susceptible de constituer une catégorie à part entière.
- ²⁶ Ce diagnostic a été confié au MNHN : la méthodologie de sa conception et les résultats y afférents sont disponibles sur le site <http://scap.espaces-naturels.fr> (login : lecteur – mot de passe : scapty).
- ²⁷ Comme par exemple pour les réserves nationales ou non de chasse et de faune sauvage : l'article L 422-27 du code de l'environnement leur donne entre autres une vocation de protection des oiseaux migrateurs. Une étude menée par l'ONCFS montre que ces outils couvrent une surface non négligeable d'espaces hors chasse qui permettent la quiétude de ces oiseaux pour lesquels la France a des engagements internationaux. Les réserves de chasse et de faune sauvage gérées par l'ONCFS ont, par ailleurs, été incluses dans le diagnostic patrimonial du réseau des aires protégées.
- ²⁸ À l'instar du Conservatoire du littoral, les sites classés seront adaptés aux sites d'intérêt paysager, indépendamment des enjeux strictement écologiques qui peuvent coexister sur ce même secteur.
- ²⁹ Disponibles dans la rubrique biodiversité de l'espace de documentation dédié à la SCAP, <http://scap.espaces-naturels.fr>.
- ³⁰ La non reconnaissance de la valeur du patrimoine naturel est une menace indirecte qu'il est particulièrement difficile de prendre compte.
- ³¹ Il s'agit là d'ailleurs d'un critère fondamental de la définition d'une aire protégée au sens de l'UICN. C'est l'acte de création qui est ici examiné et non les mesures de gestion.
- ³² Article L 332-2 du code de l'environnement : « la délibération précise la durée du classement [...] ».
- ³³ Le classement en parc naturel régional est prononcé pour une durée maximale de 12 ans (sous réserve de prorogations possibles) et les conventions de maîtrise d'usage, avec les CREN notamment, sont fixées à durée déterminée (comme dans le cas de concession immobilière).
- ³⁴ Hormis régulation des ongulés à défaut de prédateurs naturels, sécurisation d'itinéraires ouverts au public et interventions ponctuelles contre des essences exotiques.
- ³⁵ La loi précise en effet qu'un parc national « est composé d'un ou plusieurs cœurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion, définie comme tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection ».
- ³⁶ Réalisées par exemple sur la base de partenariats financiers.
- ³⁷ Articles R 332-32 et R 332-50 du code de l'environnement.
- ³⁸ Article R 133-3 du code forestier.
- ³⁹ Article R 332-15 et suivants du code de l'environnement.
- ⁴⁰ L'arrêté du 13 décembre 2006 relatif aux réserves de chasse et de faune sauvage prévoit qu'un comité directeur de la réserve nationale est institué par l'arrêté de constitution de la réserve nationale de chasse et de faune sauvage.
- ⁴¹ Article R 414-8 du code de l'environnement.
- ⁴² La réforme du 16 avril 2006 des parcs nationaux prévoit que les conseils d'administration des parcs nationaux soient également composés de membres issus des collectivités territoriales intéressées.
- ⁴³ Regroupant au minimum la (ou les) région(s) et les communes de son territoire. Le(s) département(s) en sont en général également membres, dans la plupart des cas. Ils peuvent également rassembler les représentants socioprofessionnels de son territoire (chambres consulaires, organismes socioprofessionnels...) et des établissements publics et se constituent alors en syndicat mixte ouvert élargi.
- ⁴⁴ Article 3 du règlement d'usage du label *Grand Site*.
- ⁴⁵ Principe posé par l'article L 331-2 in fine du code de l'environnement et les dispositions transitoires de l'article 31 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.
- ⁴⁶ Article L 331-16 dans sa rédaction issue du 4° du III de l'article 25 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006.
- ⁴⁷ Bulletin officiel de l'ex MEDD n° 8 du 30 avril 2006.

Sigles utilisés

APPB : arrêté préfectoral de protection de biotope

ATEN : Atelier technique des espaces naturels

CELRL/Conservatoire du littoral : Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

CREN : conservatoire (régional) d'espace naturel

DOCOB : document d'objectifs

DROM : département région d'outre-mer

ENS : espace naturel sensible

ONF : Office national des forêts

ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage

PN : parc national

PNR : parc naturel régional

RBD : réserve biologique dirigée

RBI : réserve biologique intégrale

RN : réserve naturelle

RNC : réserve naturelle de Corse

RNN : réserve naturelle nationale

RNR : réserve naturelle régionale

RNCFS : réserve nationale de chasse et de faune sauvage

ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

ZPS : zone de protection spéciale

ZSC : zone spéciale de conservation

Pour en savoir plus

Développement durable

► www.developpement-durable.gouv.fr/-Developpement-durable-.html

SNB

► www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=2604

SCAP

► <http://scap.espaces-naturels.fr> (login : lecteur – mot de passe : scapt)

ATEN

► <http://bibliothequeenligne.espaces-naturels.fr/outilsjuridiques/>

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent pour l'avenir

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la Mer,
en charge des Technologies vertes
et des Négociations sur le climat
Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature
Arche Sud
92 055 La Défense cedex
Tél. : 33 (0)1 40 81 21 22

www.developpement-durable.gouv.fr



Conception et réalisation : MEEDDM - Illustrations : S. Griguet - DICOM-DGAIN/BRO/10011 - août 2010 - Imprimé sur du papier certifié écolabel européen