

L'efficacité du réseau Natura 2000 terrestre français

Le réseau Natura 2000 français compte 1 755 sites, couvrant 12,9 % du territoire métropolitain terrestre. Il est basé sur une sélection, définie au niveau communautaire, d'espèces et d'habitats listés dans les annexes des directives Habitats et Oiseaux. Ces directives s'inscrivent dans une logique de résultat : le maintien ou le rétablissement du bon état de conservation de ces habitats et espèces, à l'échelle de l'ensemble du territoire. Cet objectif est évalué périodiquement par le rapportage communautaire, dont le dernier, réalisé en 2019, montre que la part d'espèces et d'habitats en mauvais état reste importante.

Le rapportage ne fournit cependant pas d'évaluation de l'effet propre de la politique N2000 : il ne permet pas de distinguer son effet de celui de l'ensemble des autres politiques. Quelle est la contribution du dispositif Natura 2000 (N2000), en France, au bon état de conservation des habitats et espèces communautaires ?

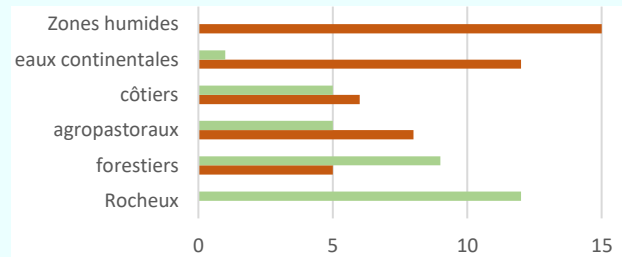
Les résultats présentés ici s'appuient sur une étude menée par l'UMS PatriNat (OFB/CNRS/MNHN) avec l'appui d'AgroParisTech. Ils sont fondés sur une analyse centrée sur les enjeux, à savoir le bon état de conservation des espèces et habitats, et menée à trois échelles : les zones biogéographiques, où sont attendus les résultats, les sites, où la gestion est menée, et la parcelle, où les contrats N2000 sont mis en œuvre.

LES ENJEUX : OBJECTIFS DE CONSERVATION, DISTANCE À LA CIBLE ET PRESSIONS

L'analyse des enjeux a consisté à traduire les objectifs de conservation fixés, soit les listes d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire, en indicateurs déclinés par milieu et zone biogéographique, selon une logique de croisement des sources, basée notamment sur le rapportage, les formulaires standards de données des sites N2000, et les évaluations des Listes rouges.

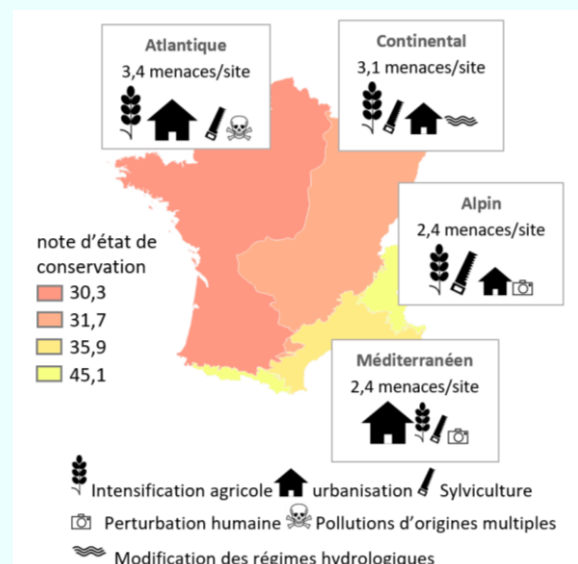
Les résultats montrent des différences d'état de conservation selon les types de biotope. Les milieux humides et aquatiques sont les plus dégradés, alors que les milieux rocheux sont en meilleur état. Par

ailleurs, un contraste net existe entre les zones atlantiques et continentales, fortement dégradées, et les zones alpines et méditerranéenne, dont l'état de conservation est, comparativement, meilleur. Ces conclusions sont les mêmes quelles que soient les sources utilisées.



Nombre de comparaisons pour lesquelles l'état de conservation du milieu concerné est significativement plus élevé (en vert) ou moins élevé (en rouge) que celui du milieu avec lequel il est comparé

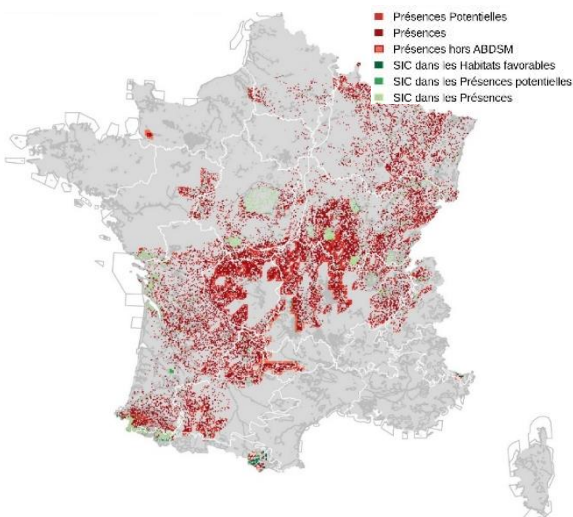
Les pressions responsables de ces dégradations diffèrent également selon le milieu et la zone biogéographique. Les zones atlantiques et continentales sont celles pour lesquelles le plus grand nombre de pressions est mentionné dans les sites N2000. L'intensification agricole, la sylviculture, l'urbanisation, la fréquentation humaine et les changements des conditions hydrauliques sont, dans cet ordre, les pressions les plus citées. Certaines sont spécifiques à des milieux : sylviculture pour les forêts, modifications des conditions hydrauliques en milieu humide et aquatique, intensification agricole et urbanisation pour les milieux agropastoraux et fréquentation humaine pour les milieux rocheux.



LE RÉSEAU NATURA 2000 : UN PREMIER CIBLAGE DE L'ACTION

La politique N2000 repose sur un réseau de sites où une gestion est mise en œuvre, et doit permettre d'atteindre le bon état de conservation des habitats et espèces à l'échelle de l'ensemble du territoire. La localisation et l'étendue des sites sont donc des critères déterminants pour l'efficacité de la politique : s'ils couvrent une part trop limitée des zones de présence des espèces et habitats, elle n'aura pas de moyens d'agir sur eux.

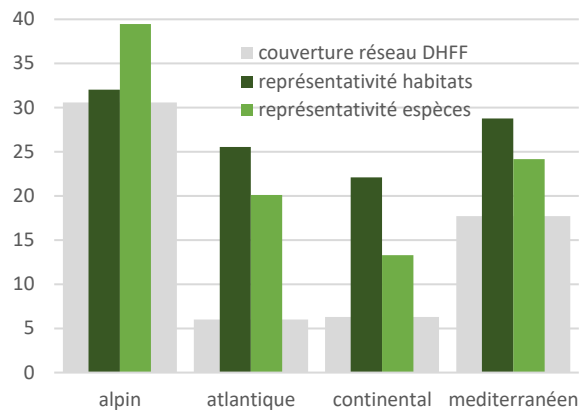
La représentativité du réseau désigne la part de l'aire de répartition des espèces et habitats ciblés que ce réseau recouvre. Pour être calculé cet indicateur a nécessité de construire au préalable des cartographies des aires de répartition, basées, selon les espèces et habitats, sur des modélisations ou des distributions de référence, filtrées ensuite sur les biotopes spécifiques à chaque espèce et habitat.



Exemple de carte de l'aire de répartition d'une espèce, le Cuvré des marais, croisée avec le réseau des sites N2000 désignés au titre de la Directive Habitats

Le réseau N2000 français couvre une surface largement supérieure à celle de tous les espaces protégés métropolitains, à l'exception des parcs naturels régionaux. Les milieux humides, aquatiques, côtiers et rocheux y sont bien représentés, à l'inverse des terres cultivées et zones urbaines. Comme les autres aires protégées, le réseau N2000 est réparti inégalement sur le territoire, avec une plus forte concentration en zones méditerranéenne et alpine.

Les sites de la directive Habitats recouvrent 29,2 % de l'aire de répartition des habitats et 24,6 % de celles des espèces. Les oiseaux sont couverts à 30,2 % par les Zones de Protection Spéciales. Ces valeurs



sont plus de trois fois supérieures au taux de couverture des sites sur l'ensemble du territoire : le réseau couvre donc une part de l'aire de répartition des habitats et espèces plus de trois fois supérieure à celle qu'aurait un réseau disposé aléatoirement.

Les sites ciblent mieux les aires de présences dans les zones atlantiques et continentale, mais cette pertinence plus élevée est insuffisante pour compenser la faible couverture de ces zones : la représentativité du réseau reste la plus forte en zones alpine et méditerranéenne.




DES RÉSULTATS VISIBLES SUR L'ÉTAT DE CONSERVATION DES ESPÈCES ET HABITATS ?

Quatre indicateurs ont été mobilisés pour tester l'hypothèse selon laquelle, à l'échelle de l'ensemble du territoire, l'état de conservation des habitats et espèces présente une évolution plus favorable dans le réseau qu'à l'extérieur.

Les analyses réalisées convergent sur une évolution significativement plus positive dans le réseau : l'action menée dans les sites porte donc ses fruits de façon visible et mesurable. Les effets identifiés portent sur des indicateurs de nature différentes (naturalistes, agricoles...), ce qui renforce la robustesse de cette conclusion, et sur plusieurs types de milieux : la politique agit donc sur des enjeux multiples.

Pour les indicateurs en déclin sur l'ensemble du territoire, la tendance au sein du réseau est meilleure sans être positive pour autant : N2000 ne peut faire mieux que freiner la dégradation.

A une échelle plus fine, celle de la parcelle, des données de suivi issues du réseau et de la littérature scientifique ont été compilées. Elles concluent sur une efficacité de la mesure (58 % pour la littérature scientifique, 65 % pour la littérature grise). Néanmoins beaucoup d'études ne parviennent pas à conclure, ou mettent en lumière des effets mitigés.

Populations d'oiseaux communs		Surfaces toujours en herbe	
	Inventaire STOC effet positif sur les tendances globales et sur les populations des espèces spécialistes des milieux agricoles : déclin plus faible dans le réseau qu'en dehors. Pas d'effet sur espèces forestières et généralistes.		Données Agreste Les communes recouvertes par un site Natura 2000 ont perdu moins de surface de prairie permanente entre 2000 et 2010. Le montant de MAET contractualisé par commune exerce également un effet positif.
	Recherche d'un « effet Natura 2000 »		
		Données : 4 indicateurs d'état de conservation disponibles à large échelle et sur une période suffisante Méthode : comparaison de l'évolution dans et hors site après mise en place du réseau	
		Occupation du sol Données Corine Land Cover L'artificialisation des sols et la progression des grandes cultures sont moins fortes dans le réseau qu'en dehors. Cette différence était cependant déjà observable avant la désignation des sites	

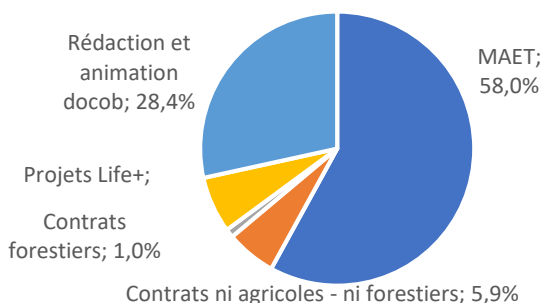
Pour les indicateurs STOC et habitats forestiers, voir (1) Princé, K., Rouveyrol P., Pellissier V., Tourout J., and Jiguet F. 2021. "Long-Term Effectiveness of Natura 2000 Network to Protect Biodiversity: A Hint of Optimism for Common Birds." *Biological Conservation* 253 et (2) Maciejewski, L. 2021. "Reconnaissance et dynamique récente des habitats forestiers dans le contexte de la directive Habitats-Faune-Flore." Thèse de doctorat, AgroParisTech.

Par ailleurs, les dispositifs expérimentaux mis en place n'offrent souvent pas toutes les garanties pour interpréter sans risque les résultats.

Pour lever ces incertitudes et apporter des outils opérationnels aux gestionnaires, un dispositif expérimental a été construit au niveau national, sous la forme d'un appel à manifestation d'intérêt,¹ permettant de financer de suivis sur la base de protocoles communs. Les premiers résultats seront disponibles à partir de 2024.

LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE ET LEUR MISE EN ŒUVRE

Les différents instruments constitutifs du dispositif N2000 français peuvent être répartis en cinq catégories principales : les contrats, l'évaluation des incidences N2000, les chartes, l'action de l'animateur du site et les projets Life. Les contrats, et surtout les mesures agroenvironnementales climatiques (MAEC) concentrent l'essentiel du budget, devant le financement de l'animation des sites.



L'analyse des données financières des contrats a permis d'identifier une répartition de l'effort très hétérogène selon les enjeux. Les MAEC, qui constituent 90 % de leurs montants totaux, financent principalement le maintien de pratiques favorables sur les surfaces toujours en herbe. Les contrats ni agricoles ni forestiers se focalisent essentiellement sur la problématique de l'ouverture des milieux. Les contrats forestiers sont très faiblement mis en œuvre. La répartition géographique semble surtout liée aux dynamiques locales, avec des montants plus élevés dans les régions d'élevage de plaine. Les zones de grande culture sont très peu concernées. Le taux de contractualisation global reste limité : 14,5 % de la surface agricole utile des sites N2000 faisait l'objet d'une MAEC localisée en 2018.

Les projets Life mobilisent un budget proche de celui des contrats hors MAEC. Ils ne touchent qu'une partie des sites mais permettent de toucher des milieux et des types d'actions peu ou non traités par les contrats. L'agriculture est la première pression visée, devant les espèces invasives.

Ces outils de financement de mesures ne sont cependant pas les seuls instruments de la politique. En premier lieu, le régime d'évaluation des incidences encadre la réalisation de certains plans, projets et programmes. Sa mise en œuvre est aujourd'hui difficilement quantifiable et des difficultés existent, concernant en particulier la notion d'effet significatif et la prise en compte des effets cumulés. Globalement l'outil semble plus efficace pour les projets

¹ Voir <https://ofb.gouv.fr/evaluation-de-lefficacite-des-mesures-de-gestion-dans-le-reseau-de-sites-natura-2000>

d'envergure que pour éviter la dégradation diffuse due à la multiplication des projets de plus faible ampleur. Néanmoins, en dépit de ces difficultés, la réalité d'un effet positif du régime d'évaluation des incidences sur la biodiversité est indéniable, notamment en réponse aux manifestations sportives, à l'urbanisation et à certains impacts de l'intensification agricole.

L'animateur occupe une place pivot, essentielle dans la mise en œuvre du Docob. S'il est indispensable à la mise en œuvre des contrats, une part importante de son travail est dévolue à des actions de communication et de concertation, en particulier avec les acteurs en charge des autres politiques publiques

et les élus locaux. Il mobilise aussi, parfois, des financements externes à la politique, générant de fait un effet levier de N2000.

Le niveau de mise en œuvre des chartes, les engagements qui y sont promus et leurs effets restent à analyser. Il semble peu probable néanmoins que ce dernier dispositif, axé plutôt sur la communication et la sensibilisation produise un effet direct fort sur les milieux. Enfin l'intégration de N2000 dans les autres politiques, par exemple dans la gestion des forêts publiques, semble produire de réels effets.

		MAEC	Contrats Natura 2000	Projets Life
financement de mesures de gestion	Localisation			
	Action majoritaire	Maintien des pratiques agricoles favorables sur les surfaces toujours en herbe	Réouverture et maintien des milieux ouverts	Intensification agricole, espèces invasives, fréquentation
	couverture	15 % (MAET localisées) à 24 % (toutes MAET) de la SAU en Natura 2000	54 % (ni-ni) et 14 % (forestiers) des sites	24 % des sites
autres outils		Evaluation des incidences	Chartes Natura 2000	Animation des sites
	Action	Réglementation des plans, projets et programmes dans et hors site	Promotion de pratiques favorables sans surcout	Communication/ concertation et participation aux instances locales, contractualisation, suivi et amélioration des connaissances
	Pressions traitées	Retournement de prairies et arrachage de haies, urbanisation, pêche maritime, manifestation sportive...	Exploitation forestière, tourisme, manifestations sportives...	
Couverture	largement mis en œuvre mais manque de données sur suivi	inconnu	86 % des sites	

CONCLUSION : COMMENT AMÉLIORER L'EFFICACITE DU RÉSEAU ?

La mise en regard des résultats obtenus sur l'effet propre de la politique avec celui des autres politiques sectorielles met en lumière des disproportions de moyens, mais aussi de réelles marges de manœuvre. La palette d'outils dont dispose N2000 permet de couvrir l'essentiel des enjeux, mais elle est inégalement mise en œuvre, en termes de milieux et de localisation. Par ailleurs, des lacunes existent, en particulier sur certains impacts de l'intensification agricole comme le sujet des intrants. Une allocation des moyens basée sur la réalité des enjeux plutôt que sur les opportunités d'action permettrait d'amplifier les effets du dispositif. Plus largement, N2000 doit accroître sa capacité à influencer sur les autres politiques.

Même si elle laisse la possibilité de développer des activités humaines dans les sites, N2000 s'apparente, dans sa mise en œuvre actuelle, à une politique aires protégées. Cette stratégie basée sur un réseau atteint ses limites quand il s'agit d'obtenir des résultats au niveau de l'ensemble du territoire pour des habitats et espèces qui se trouvent, pour beaucoup, majoritairement à l'extérieur du réseau, et, dont, pour d'autres, la conservation dépend fortement de pressions s'exerçant hors sites. Des initiatives existent pour traiter ces pressions à l'échelle adéquate, mais restent trop rares : les moyens restent essentiellement dévolus aux actions à l'intérieur du réseau. Passer d'une politique défensive, fondée sur la conservation des secteurs en meilleur état, à une action dans et hors réseau, et intégrant des cibles de restauration, doit permettre de se donner plus de chances d'atteindre les objectifs fixés