L'efficacité du réseau Natura 2000 terrestre en France - Résumé du rapport

Paul Rouveyrol, Maya Leroy

▶ **To cite this version:**

Paul Rouveyrol, Maya Leroy. L'efficacité du réseau Natura 2000 terrestre en France - Résumé du rapport. PatriNat (OFB-CNRS-MNHN). 2021, 21 p. mnhn-04164558

HAL Id: mnhn-04164558
https://mnhn.hal.science/mnhn-04164558

Submitted on 18 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UMS PATRIMOINE NATUREL
CENTRE D'EXPERTISE ET DE DONNÉES
OFB • CNRS • MNHN

L'EFFICACITE DU RESEAU N2000 TERRESTRE EN FRANCE

Résumé du rapport

Paul Rouveyrol, Maya Leroy

Janvier 2021

AgroParisTech
INSTITUT DES SCIENCES ET INDUSTRIES DU VIVANT ET DE L'ENVIRONNEMENT
PARIS INSTITUTE OF TECHNOLOGY FOR LIFE, FOOD AND ENVIRONMENTAL SCIENCES

UNITÉ MIXTE DE SERVICE

PATRIMOINE NATUREL

www.ofb.gouv.fr

www.cnrs.fr

www.mnhn.fr

Auteurs :

Paul Rouveyrol (UMS PatriNat) : rédaction/analyse de données/encadrement et coordination des études
Maya Leroy (AgroParisTech, Montpellier Recherche en Management) : cadre théorique et méthodologique de l'évaluation/ suivi de l'étude/ appui à la rédaction

Analyses de données :

Florian Barnier (UMS PatriNat) : étude surfaces toujours en herbe
Lise Maciejewski (UMS PatriNat/AgroParisTech) : étude données IGN
Karine Princé (CesCo) : étude données STOC
Isabelle Witté (UMS PatriNat) : analyses de données états de conservation et aires de répartitions

Stages master 2 **:** Aurélie Azema (étude sites), Eve Espinosa (EIN), Coralie Lavaud étude sites), Alexandra Locquet (synthèse des suivis)

Autres contributeurs au rapport complet : Bastien Coignon (MTE), Baptiste Girault (ODR), Lucille Billon (UMS PatriNat)

Relecture du rapport complet : Catherine Biache (ONF), Camille Bernard (UMS PatriNat), Katia Hérard (UMS PatriNat), Fanny Lendi-Ramirez (MTE), Aurélie Phillipeau (FPNR), Jean-Marc Salles (DREAL Provence-Alpes-Côte-d'Azur), Stéfanie Isoard (Syndicat de Bassin de l'Elorn).

Référence du rapport conseillée : Rouveyrol, P., Leroy, M., 2021. L'efficacité du réseau N2000 terrestre en France, UMS PatriNat (OFB/CNRS/MNHN), Paris, 254 p.

L’UMS Patrimoine naturel - PatriNat

Centre d’expertise et de données sur la nature

Depuis janvier 2017, l'Unité Mixte de Service 2006 Patrimoine naturel assure des missions d’expertise et de gestion des connaissances pour ses trois tutelles, que sont le Muséum national d’Histoire naturelle (MNHN), l’Office français pour la biodiversité (OFB) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Son objectif est de fournir une expertise fondée sur la collecte et l’analyse de données de la biodiversité et de la géodiversité présentes sur le territoire français, et sur la maitrise et l’apport de nouvelles connaissances en écologie, sciences de l'évolution et anthropologie. Cette expertise, établie sur une approche scientifique, doit contribuer à faire émerger les questions et à proposer les réponses permettant d’améliorer les politiques publiques portant sur la biodiversité, la géodiversité et leurs relations avec les sociétés et les humains.

En savoir plus : patrinat.fr

Co-directeurs :

Laurent PONCET, directeur en charge du centre de données

Julien TOUROULT, directeur en charge des rapportages et de la valorisation

Inventaire National du Patrimoine Naturel

Porté par l’UMS PatriNat, cet inventaire est l'aboutissement d'une démarche qui associe scientifiques, collectivités territoriales, naturalistes et associations de protection de la nature, en vue d'établir une synthèse sur le patrimoine naturel en France. Les données fournies par les partenaires sont organisées, gérées, validées et diffusées par le MNHN. Ce système est un dispositif clé du Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SINP) et de l'Observatoire National de la Biodiversité (ONB).

Afin de gérer cette importante source d'informations, le Muséum a construit une base de données permettant d'unifier les données à l’aide de référentiels taxonomiques, géographiques et administratifs. Il est ainsi possible d'accéder à des listes d'espèces par commune, par espace protégé ou par maille de 10x10 km. Grâce à ces systèmes de référence, il est possible de produire des synthèses, quelle que soit la source d'information.

Ce système d'information permet de consolider des informations qui étaient jusqu'à présent dispersées. Il concerne la métropole et l'outre-mer, aussi bien sur la partie terrestre que marine. C’est une contribution majeure pour la connaissance naturaliste, l'expertise, la recherche en macroécologie et l'élaboration de stratégies de conservation efficaces du patrimoine naturel.

En savoir plus : inpn.mnhn.fr

Avant-propos

Ce document résume les résultats issus d'un programme de recherche mené par l'UMS PatriNat, en collaboration avec AgroParisTech. **Il s'agit d'un résumé exécutif** : il ne développe pas la méthodologie mise en œuvre, ni les éléments théoriques ou les discussions sur les formes d'évaluation en cours ou déployées ces dernières années sur l'évaluation de la politique Natura 2000. Il ne détaille pas non plus les figures et données mobilisées, et ne fournit aucune référence bibliographique.

L'ensemble de la recherche et des résultats, figures et références est présenté dans le rapport complet : Rouveyrol, P., Leroy, M., 2021. *L'efficacité du réseau N2000 terrestre en France*, UMS PatriNat (OFB/CNRS/MNHN), Paris, 256 p. **https://inpn.mnhn.fr/docs-web/docs/download/356850.**

Le présent résumé reprend le plan du rapport de sorte qu'il est possible de consulter directement les différents chapitres de celui-ci pour accèder, sur une partie donnée, au détail des résultats.

Objet du programme :

Les résultats présentés ici portent sur l'évaluation de l'efficacité de la politique Natura 2000 (N2000) en France, en termes de résultats écologiques. A savoir, l'effet de la mise en place et de la gestion d'un réseau de sites sur l'état de conservation d'une liste d'espèces et d'habitats définie, au niveau communautaire, dans les annexes des Directives Nature.

Les évaluations portant sur la politique N2000, se sont jusqu'à présent beaucoup centrées sur l'analyse de la gouvernance, les logiques d'acteurs et les arrangements institutionnels : elles soulignent les points forts et les dysfonctionnements de sa mise en œuvre et se concentrent sur les objectifs de moyens. S'il faut souligner l'intérêt de tels travaux, en particulier en France où il a fallu vingt ans pour établir le réseau, qui aujourd'hui réussit à couvrir 12,9 % du territoire national métropolitain avec 1 755 sites, on peut par contre regretter, au vu de l'effondrement général de la biodiversité, qu'il n'y ait pas eu plus d'évaluations de la performance écologique de la politique.

Le centrage sur les enjeux, en termes de résultat, se trouve mieux intégré dans les études basées sur des mesures de l'état de conservation d'espèces ou habitats, à des échelles réduites, en particulier celle des sites, mais il est difficile d'en extrapoler des tendances au niveau national. Elles ne donnent pas d'indication sur l'effet au niveau des régions biogéographiques, alors que c'est le niveau auquel s'engagent les Etats vis-à-vis de l'Europe. Certains auteurs ont recherché des effets à cette échelle, en comparant les tendances temporelles d'indicateurs de l'état de conservation dans et hors réseau de sites, mais ils n'ont traité qu'une part de la biodiversité visée (souvent les oiseaux). Enfin, une part importante des évaluations porte sur la pertinence de la politique, essentiellement la vérification de la couverture suffisante de l'aire de répartition des espèces et habitats par le réseau de sites, souvent à l'échelle européenne. Ces études, qui concluent souvent à une représentation imparfaite, ne fournissent pas d'information sur l'efficacité de la politique, c'est-à-dire au-delà de sa pertinence, ses effets sur l'état de conservation des espèces et habitats.

En dépit de leur diversité, ces travaux produisent donc des évaluations relativement disjointes qui ne permettent pas de conclure sur l'adéquation ou non de la politique N2000 à sa mission de freiner l'érosion de la biodiversité en Europe. Or, à l'échelle du territoire national et européen, le système général de suivi montre que les objectifs de conservation ne sont pas atteints.

Face à ces lacunes, cette recherche fournit un cadre stratégique d'analyse et de mesure basé sur le principe que l'on ne peut mesurer cette efficacité et donc les efforts mis en œuvre par le réseau, qu'au regard des contraintes qui s'exercent sur les espèces et habitats qu'il vise à préserver. Comme certains

travaux sur l'évaluation des politiques publiques l'ont montré, en particulier ceux qui mobilisent l'analyse stratégique de gestion environnementale, l'évolution de l'état des systèmes écologiques (ici les espèces et habitats visés par les Directives Nature) ne dépend pas de manière univoque des actions de protection qui sont mises en œuvre (ici la politique N2000), mais bien de l'ensemble des actions et des politiques qui affectent positivement ou négativement l'état de ces milieux. Faute de pouvoir mettre en regard, d'un côté, les efforts spécifiques entrepris en faveur des changements nécessaires à l'efficacité d'une politique environnementale et, de l'autre, les résistances que les politiques de développement sectorielles opposent à ces efforts, il n'est pas possible d'apprécier dans quelle mesure une politique environnementale est efficace ou non.

La recherche menée a consisté à poser un diagnostic stratégique rigoureux de la situation écologique sur des territoires identifiés, au regard des enjeux de conservation, en précisant (i) le choix du référentiel normatif qui fonde l'évaluation : Quels sont les objectifs écologiques visés ? (ii) le bilan de la situation écologique à l'échelle attendue de l'évaluation : Quel est l'écart entre ces objectifs et l'état actuel que l'on peut observer, qu'il faudrait combler pour les atteindre ? (iii) l'analyse du système de responsabilité : Quels sont les facteurs expliquant cet écart et sur lesquels il faudrait agir ? afin de proposer un système embarqué d'aide au pilotage, permettant d'identifier les leviers pour améliorer la situation.

1 Les objectifs de la politique européenne de conservation de la biodiversité et du réseau Natura 2000 français

La politique N2000 se base sur des listes d'espèces et d'habitats définies au niveau communautaire et fournies dans les annexes des Directives « Oiseaux » et « Habitats Faune Flore ». Ces listes sont rattachées à des outils de deux types : le réseau N2000, objet du présent travail, et les dispositifs de protection de certaines espèces sur l'ensemble du territoire, qui ne sont pas traités ici.

La constitution des listes d'espèces et d'habitats répond à des critères précis mais s'est faite à dire d'expert et reste encore peu documentée. Elle a de fait été souvent critiquée. Pour autant, le choix a été fait, au niveau communautaire, de ne pas la modifier et de compter sur un effet de la gestion des sites bénéfique également aux espèces hors annexes.

Le réseau de sites constitue l'instrument phare de la politique. Au niveau européen, il est l'un des plus grands réseaux d'espaces protégés coordonné au monde avec plus de 27 500 sites sur 18 % de la surface européenne. Il est présenté comme l'outil majeur de l'Union Européenne en matière de protection de la biodiversité. En France sa construction a été mouvementée, émaillée de négociations difficiles avec les acteurs socio-économiques, dont le réseau actuel porte l'héritage. Les états membres sont tenus de mettre en œuvre des moyens de gestion au sein de ce réseau sites. Rien ne les empêche d'agir au-delà, mais sans obligation juridique.

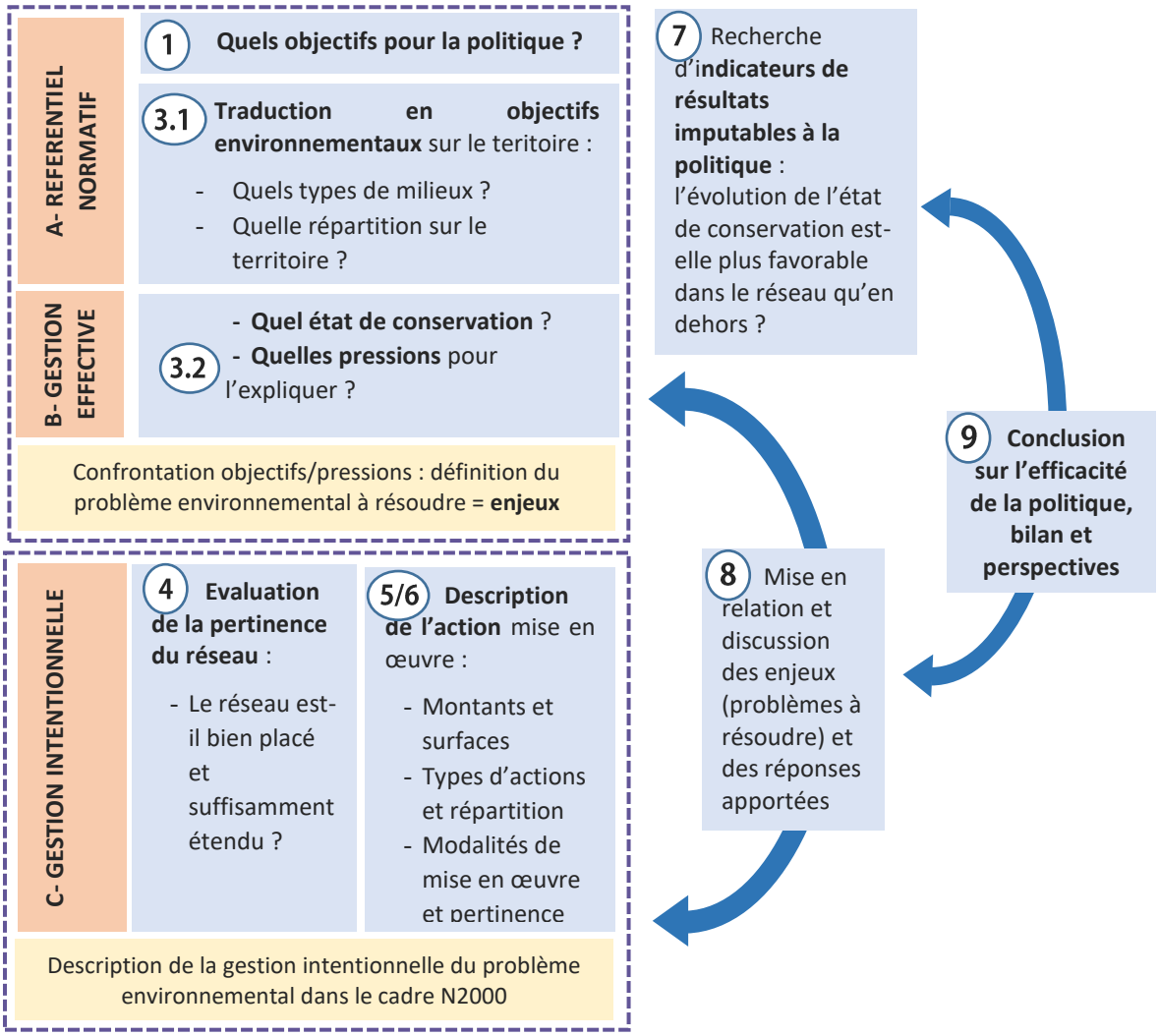
2 Cadre théorique et méthodologique proposé

L'évaluation réalisée repose sur le cadre d'analyse stratégique de gestion environnementale « ASGE »[1] à partir duquel ont été définies les étapes du travail :

- la **définition des enjeux,** soit les objectifs de la politique N2000 en France. Le travail a consisté à traduire le référentiel normatif, fixé par les Directives, en enjeux concrets aux échelles territoriales considérées.
- **l'analyse de la « gestion effective »** définie comme « l'ensemble des actions anthropiques qui, consciemment ou non, ont une influence sur les objectifs », s'est traduite par un travail sur les états de conservation des habitats et espèces, puis sur la nature, l'intensité et la localisation des pressions qui s'exercent sur eux.
- **l'évaluation de la « gestion intentionnelle »,** relative aux seuls acteurs qui « jouent effectivement, (…) un rôle d'agent de changement en faveur de l'objectif environnemental pris en référence », repose sur une description complète de l'action mise en œuvre dans le cadre de la politique.
- **l'élaboration d'un diagnostic stratégique** qui rend lisible le système de responsabilités et identifie les marges de manœuvre permettant d'orienter la gestion intentionnelle. Il articule deux types d'analyses : la mise en relation des enjeux, pressions et réponses identifiés dans les parties précédentes, et la recherche d'un effet statistique du réseau de sites sur l'état de conservation des habitats et espèces.

Le schéma page suivante représente ces différentes étapes et permet de retrouver les résultats correspondants dans les différentes parties du rapport à partir de la numérotation.

[1] Mermet L., Billé R., Leroy M., Narcy J-B., and Poux X. 2005. "L'Analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement." *Natures Sciences Sociétés* 13: 127–137.



L'analyse s'est déclinée selon sept types de **milieux naturels** et par **domaine biogéographique**. Elle a été menée à trois échelles distinctes, définies à l'issue d'un travail préliminaire :

- La **parcelle traitée,** la plus facile à appréhender d'un point de vue technique ou naturaliste, utile pour l'aspect opérationnel, et la finesse de l'information obtenue,
- L'échelle **des sites,** où l'action est menée,
- Le **territoire national** pour disposer de résultats à l'échelle à laquelle la France s'est engagée, en particulier déclinés par domaines biogéographiques, qui correspondent au niveau où les résultats sont attendus pour la Directive Habitats.

Le programme de recherche s'appuie sur une série d'analyses, dans une logique transdisciplinaire, menées à ces trois échelles à savoir :

- A l'échelle de la parcelle : enquête nationale sur les suivis réalisés et analyse couplée à celle de la littérature scientifique, lancement d'un appel à manifestation d'intérêt,
- A l'échelle des sites : études sur cinq sites pilotes par le biais de travaux transdisciplinaires basés sur des enquêtes de terrain, traitement et analyse des données financières pour l'ensemble du réseau, enquête nationale sur le régime d'évaluation des incidences,
- A l'échelle du territoire : études statistiques à partir de différentes bases de données (indicateurs d'enjeux, d'états de conservation, et de pression), travaux de modélisation, enquêtes auprès des acteurs en charge de la politique.

3 Diagnostic des enjeux de la politique N2000 et gestion effective

3.1 Répartition des enjeux N2000 par milieu et sur le territoire métropolitain

- **Quels sont les milieux concernés par les objectifs de conservation du réseau ?**

Les Directives Nature ciblent des espèces et habitats liées aux milieux naturels et semi-naturels, excluant de fait les milieux cultivés. Elles donnent une place importante à des milieux couvrant de faibles surfaces comme les zones humides et les milieux aquatiques. Elles ne présentent néanmoins pas de fort biais en faveur d'un ou plusieurs milieux, même si les espèces et habitats forestiers sont un peu moins représentés dans leurs annexes.

- **Répartition des habitats et espèces par milieu et zone biogéographique**

La répartition des espèces et habitats ciblés sur le territoire est hétérogène : à surface égale, les zones méditerranéennes et alpines sont plus riches. Néanmoins la majeure partie des espèces et habitats ciblés se situe dans les zones atlantique et continentale, du fait de leurs surfaces très importantes. Ce déséquilibre en faveur des zones atlantique et continentale est particulièrement marqué pour les milieux agropastoraux, humides, aquatiques et forestiers.

3.2 L'état de conservation et les sources de dégradation : la gestion effective

- **L'état de conservation des habitats et espèces ou la « distance à la cible »**

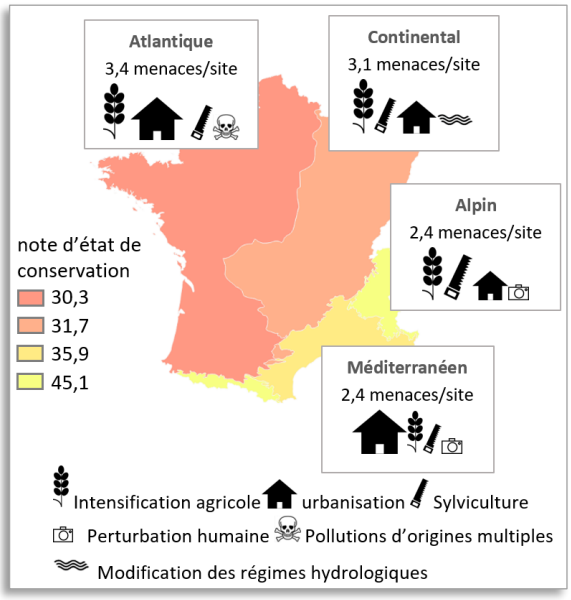
L'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire est fortement lié au domaine biogéographique : les milieux sont tous plus dégradés dans les zones atlantique et continentale, à l'exception des zones humides très dégradées sur tout le territoire national, et des forêts.

L'état de conservation varie également selon le type de milieu. Les zones humides, eaux continentales et, en particulier pour les secteurs de plaine, les milieux agropastoraux, sont les plus dégradés. Les milieux marins et rocheux présentent un état plus favorable, et dans une moindre mesure les milieux forestiers.

- **Les sources de dégradation : les pressions**

Les différents indicateurs utilisés à partir de plusieurs bases de données convergent pour dégager une hiérarchie des pressions dominée par l'intensification agricole et l'urbanisation, suivies des modifications des conditions hydrauliques.

La corrélation entre types de pressions et milieux d'une part, domaines biogéographiques d'autre part, est forte. Les domaines atlantiques et continentaux subissent le niveau de pression le plus élevé, ce que confirme l'analyse des données d'évolution de l'occupation des sols à l'échelle de l'ensemble du territoire. Parmi les milieux, les écosystèmes agropastoraux apparaissent les plus exposés aux deux pressions majeures (l'intensification agricole et l'urbanisation).



4 Le réseau N2000 : un périmètre définissant un premier ciblage de l'action

4.1 L'évaluation de la pertinence des périmètres des sites N2000 : état des lieux des connaissances

- **La représentativité du réseau N2000 : les principaux résultats issus de la littérature**

De nombreux auteurs ont cherché à évaluer la représentativité du réseau N2000, à l'échelle européenne ou dans différents pays, même si aucune étude n'intègre la totalité des espèces et habitats inscrits aux Directives. La difficulté d'établir des seuils, en-deçà desquels le réseau serait considéré comme « suffisant » pour garantir la conservation de l'espèce ou de l'habitat ciblé, rend complexe l'interprétation des résultats.

Néanmoins, au niveau européen, les conclusions des études confirment majoritairement que le réseau cible des zones plus riches en biodiversité que la moyenne, à ce titre le réseau N2000 est donc pertinent à l'échelle continentale. Par contre, l'ampleur du réseau semble globalement insuffisante : il demeure des lacunes importantes, avec des espèces sous-représentées, qui doivent être complétées pour garantir une conservation efficace.

La littérature ne fournit aucune évaluation complète de représentativité du réseau N2000 français Les résultats déjà existants montrent néanmoins que le réseau N2000 recouvre une part importante de la biodiversité, en particulier si on le compare aux autres espaces protégés existants en France, mais que des lacunes existent avec des espèces et des habitats encore insuffisamment couverts.

- **Les critères d'évaluation au regard de la connectivité et du changement climatique**

L'évaluation de la connectivité du réseau N2000, est une thématique émergente dans la littérature scientifique. Aucune étude ne s'est jusqu'ici intéressée spécifiquement au réseau N2000 français. Des études sur l'ensemble des espaces protégés terrestres de la France métropolitaine mettent en évidence un niveau de connectivité supérieur aux objectifs internationaux d'Aichi, mais uniquement dans la partie sud-est du pays, avec des lacunes régionales, en particulier sur la façade atlantique.

Les études européennes existantes montrent qu'à l'échelle de l'Europe le réseau sera affecté par le changemment climatique, mais qu'il devrait être en mesure de jouer un rôle de refuge significatif pour les espèces et habitats visés. Ce travail reste à faire à l'échelle du réseau N2000 français.

4.2 Répartition sur le territoire et milieux concernés par le réseau Natura 2000 français

Le réseau N2000 couvre 12,9 % du territoire terrestre métropolitain, une surface largement supérieure à tous les autres espaces protégés, à l'exception des parcs naturels régionaux qui n'ont pas de réglementation propre. Cette couverture est cependant fortement hétérogène : les domaines alpins et méditerranéens sont près de trois fois plus couverts par N2000 que les domaines continental et atlantique.

La répartition dans les différents types de milieux est également déséquilibrée : les milieux humides, aquatiques, rocheux et côtiers sont fortement recouverts, jusqu'à 82 % pour les zones humides. A l'inverse, la part des cultures incluse dans le réseau est très faible puisque le réseau Natura 2000 s'est en priorité implanté dans les espaces naturels et semi-naturels. Les milieux agropastoraux (32%) et les forêts (38%) sont partiellement couverts. Le taux de recouvrement des milieux est inversement proportionnel à la surface qu'ils occupent sur l'ensemble du territoire.

4.3 Réseau Natura 2000 et ZNIEFF

Les ZNIEFF ont joué un rôle majeur dans la construction du réseau N2000 français. Pourtant elles restent majoritairement en dehors du réseau. L'analyse des taux de recouvrements départementaux montre que l'historique du processus et les différentes négociations locales de désignation des sites N2000 sont déterminants pour expliquer le niveau de recouvrement actuel entre N2000 et le réseau des ZNIEFF.

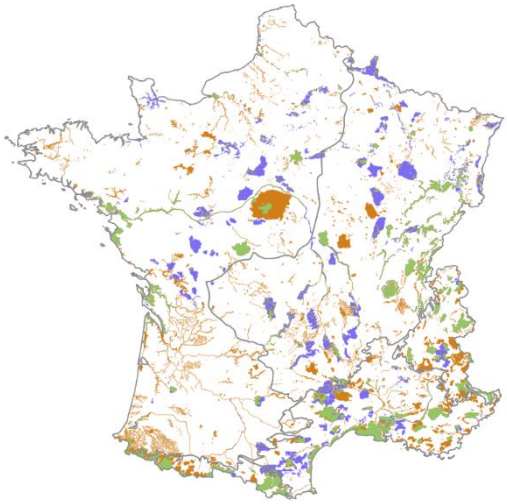
4.4 Pertinence du réseau Natura 2000 : représentativité du réseau au regard de l'aire de répartition des espèces et habitats d'intérêt communautaire

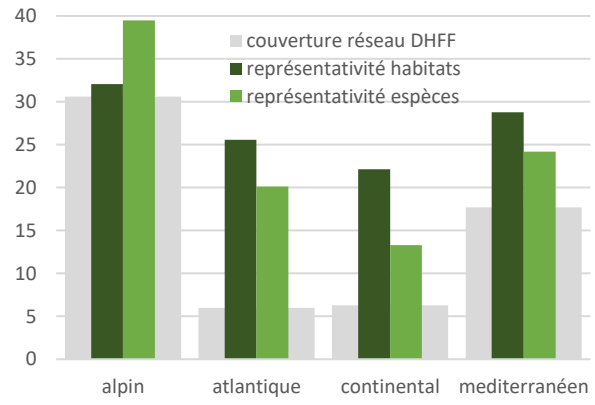
Nos résultats montrent un niveau de pertinence du réseau N2000 français plutôt satisfaisant en comparaison des données disponibles au niveau européen. La part de l'aire de répartition des espèces et habitats couverte par le réseau est très nettement supérieure au taux de couverture du réseau à l'échelle de l'ensemble du territoire. Peu d'espèces et habitats sont sous-représentés : les lacunes les plus claires ne concernent qu'une minorité de cas, et portent surtout sur les espèces de la Directive Habitats, en particulier les lépidoptères, les amphibiens et les mammifères. Néanmoins, la part des espèces et habitats pour lesquels le réseau couvre plus de 60 % de l'aire de répartition reste faible : le réseau ne couvre qu'une part minoritaire de l'aire de répartition des espèces et habitats.

Les sites ciblent mieux les aires de présence potentielle dans les domaines atlantique et continental, mais cette pertinence plus élevée est insuffisante pour compenser la faible couverture de ces domaines : la représentativité du réseau reste la plus forte pour les espèces et habitats des zones alpine et méditerranéenne.

4.5 Connectivité du réseau : croisement Natura 2000 / Trame verte et bleue

Le recouvrement des sites N2000 par les espaces Trame Verte et Bleue (TVB) est fort, malgré des disparités régionales : l'articulation entre les deux politiques est donc bonne. Ce résultat ne présage pas entièrement de la connectivité réelle du réseau. Il indique néanmoins que la bonne mise en œuvre de la TVB doit permettre également de garantir, et éventuellement améliorer, la connectivité du réseau N2000.





Représentativité du réseau par domaine biogéographique.
Ci-contre, carte du réseau N2000 terrestre français

site Directive Oiseaux *site Directive Habitats* *site mixte*

4.6 Bilan : le réseau Natura 2000 français, un réseau cohérent

Le réseau N2000 reflète une ambition réelle, ne serait-ce qu'au regard de son étendue, bien supérieure à celle de la quasi-totalité des autres espaces protégés métropolitain. Il s'est concentré sur les milieux potentiellement les plus riches en biodiversité, excluant zones urbaines et cultivées, en cohérence avec les listes des Directives Nature.

Le lien avec les ZNIEFF reste fort, mais hétérogène selon les régions, rendant compte du poids des historiques de construction des deux réseaux. L'articulation avec la politique Trame Verte et Bleue reflète également des variabilités interrégionales mais avec une plus forte homogénéité. Le ciblage des espèces et habitats d'intérêt communautaire est réel : le choix des sites a été efficace pour maximiser la part de leur aire de répartition couverte par le réseau. Néanmoins, cette couverture reste minoritaire (moyennes de 25 à 30 %).

Etant donné le nombre d'espèces et d'habitats concernés, pour certains très répandus, ce dernier constat n'est pas à juger trop sévèrement. La construction du réseau N2000 a été un processus long et parsemé d'embûches, elle a permis de construire le second plus vaste réseau d'espaces protégés métropolitain dans un délai sans équivalent en France. Néanmoins, les faibles taux de couverture des domaines atlantiques et continentaux ne permettent pas au réseau d'influer significativement sur l'état de conservation des habitats et espèces sur ces zones, et plus globalement à l'échelle du territoire national. A l'inverse, rares sont les espèces et habitats que le réseau ne couvre pas ou que de façon marginale : ainsi les actions menées au sein des sites sont à même de toucher, même partiellement, tous les enjeux visés par les Directives Nature.

5 Les contrats Natura 2000

5.1 Les contrats et l'efficacité à l'échelle de la parcelle

- **Revue de la littérature scientifique : une efficacité contrastée des mesures agroenvironnementales**

Les études existantes dans la littérature scientifique, quand elles sont réellement conclusives, mettent en évidence un effet positif des mesures agroenvironnementales (MAE) sur la biodiversité ciblée. L'outil semble donc susceptible de produire des évolutions positives à l'échelle de sa mise en œuvre. Néanmoins, 42 % des publications analysées ne concluent pas à un effet clairement positif. Par ailleurs, les mesures évaluées sont difficilement comparables aux mesures agroenvironnementales climaciques (MAEC) mises en œuvre dans le réseau N2000 français.

Les conclusions sont paradoxalement moins nettes sur les changements de pratiques que sur l'effet sur la biodiversité. Les MAE sont surtout efficaces pour soutenir financièrement le maintien de pratiques agricoles traditionnelles favorables à la biodiversité (fauche, pratiques extensives) qui tendent à disparaitre avec l'intensification agricole, plutôt que de pousser à des changements de pratiques.

- **Synthèse des retours d'expériences : une revue de la littérature grise en France**

Un travail spécifique de recueil et d'analyse de suivis de mesure réalisés au sein du réseau N2000 a été mené en lançant un appel à contributions à l'échelle nationale. 329 documents de suivi ont été recueillis, et, après filtre, les résultats ont été analysés sur des données récoltées sur un total de 219 parcelles issues de 50 sites.

62 % des études analysées concluent sur une mesure efficace, ce qui rejoint le bilan des publications scientifiques. Les MAEC sont moins efficaces que les autres contrats N2000 (52 % d'impact positif avéré), avec beaucoup de suivis n'étant pas en mesure de conclure, du fait sans doute de leur rôle de

maintien de pratique. Comparativement, l'effet positif des contrats ni agricoles-ni forestiers est plus clairement établi (77 % d'efficacité avérée selon les suivis analysés). Ce travail a également permis de mettre en lumière les difficultés qu'ont les animateurs, faute de moyens dédiés, à réaliser des suivis suffisamment robustes du point de vue statistique.

5.2 Montant et répartition des efforts à l'échelle nationale : ce que nous disent les chiffres de gestion

Les MAEC concentrent l'essentiel des financements N2000. Elles sont déployées sur les plus vastes surfaces. Leur mise en œuvre reste très partielle, sur la base de quatre critères :

- la gamme des outils de gestion disponibles : seule une part très minoritaire des types de mesures existants est mise en œuvre dans le réseau, mettant de côté des outils possiblement intéressants,
- les milieux visés : les mesures ciblant les surfaces toujours en herbe représentent une majorité écrasante des financements, au détriment des autres milieux,
- la répartition géographique des mesures : elles se concentrent sur une faible part du territoire, principalement les zones d'élevage en plaine,
- la part du réseau N2000 concernée : en dépit d'une progression continue, la part de la surface agricole du réseau N2000 faisant l'objet d'une MAE est très minoritaire, du fait principalement de la non-contractualisation des milieux cultivés.

Seulement 14,6 % de la SAU des sites N2000 est concerné par les MAEC localisées, et ce taux masque de fortes disparités spatiales. Mais, dans la mesure où les MAEC concernent presque exclusivement les milieux agropastoraux, on peut aussi rapporter ce taux à celle couverte par ces milieux : la surface contractualisée en MAEC correspond ainsi à l'équivalent de 27,5 % des surfaces agropastorales du réseau.

Les contrats ni-agricoles – ni forestiers montrent une spécialisation plus forte encore, avec la majorité des ressources affectées à la réouverture des milieux. Leur répartition sur le territoire est plus équilibrée. Les contrats forestiers se caractérisent par un très faible niveau de mise en œuvre. Cela étant, leur répartition géographique est cohérente avec la localisation des milieux forestiers.

Pour les contrats forestiers et ni agricoles-ni forestiers, seuls 54 % des sites ont utilisé cet outil de 2007 à 2020. Ce faible niveau de contractualisation se traduit par un nombre important d'espèces et d'habitats que le dispositif n'atteint pas : une espèce d'intérêt communautaire sur deux n'a été visée par aucun contrat entre 2007 et 2020.

Le travail d'analyses de données financières de contrats n'avait jamais été réalisé jusqu'alors. Il a par ailleurs pu préciser les seuls chiffres de synthèse nationaux existants jusqu'ici, qui intégraient en réalité probablement des mesures relevant d'autres politiques.

L'action menée par le biais des contrats montre donc une grande hétérogénéité : un petit nombre de types de mesures concentre la plus grande part des efforts, et la répartition des financements sur le territoire est très inégale. Les MAEC représentent une majorité écrasante des fonds, et les surfaces toujours en herbe sont de loin les milieux qui bénéficient le plus des contrats. La répartition spatiale des mesures semble dépendre surtout de l'historique de leur mise en place, avec vraisemblablement un volontarisme plus ou moins grand des régions, lié probablement à des contextes socio-économiques différents. Fondamentalement, l'origine de cette variabilité reste à explorer.

Cette concentration des efforts sur un seul milieu et sur quelques régions uniquement, contraste avec le diagnostic des enjeux établi dans la première partie du rapport : il montrait que plusieurs grands types de milieux, dans différents domaines biogéographiques, présentaient des niveaux de dégradation avancés, sous l'effet de pressions diverses.

6 L'action Natura 2000 à travers les outils non contractuels

6.1 La mise en œuvre du régime d'évaluation des incidences Natura 2000

Le dispositif d'évaluation des incidences N2000 est désormais largement mis en œuvre. Il fait intervenir un nombre important de services instructeurs. Pour autant, aucune base de données nationale n'existe sur le nombre d'évaluations réalisées et leur répartition géographique ou thématique.

Du fait notamment de la multiplicité des services instructeurs, la mise en œuvre du régime d'évaluation des incidences est aujourd'hui difficilement quantifiable. Il est donc difficile d'évaluer son efficacité. Des difficultés ont été soulignées, concernant en particulier la notion d'effet significatif et la prise en compte des effets cumulés. Globalement l'outil semble plus efficace pour la prise en compte de N2000 dans les projets d'envergure que pour éviter la dégradation diffuse due à la multiplication des projets moins impactants.

Néanmoins, en dépit de ces difficultés, la réalité d'un effet positif du dispositif sur la biodiversité est indéniable. Il apporte notamment une réponse aux pressions générées par les manifestations sportives, l'urbanisation et certains impacts de l'intensification agricole. Des marges de progression importantes demeurent certainement, mais tout laisse penser que la mise en œuvre de l'évaluation des incidences a permis soit de rendre des projets moins impactants, soit de dissuader leurs porteurs de les réaliser.

6.2 L'action de Natura 2000 à travers le travail de l'animateur du site

L'animation représentait, sur la période 2007-2013, 28 % du budget dévolu à N2000 et constitue donc un axe majeur de la politique. Elle occupe en moyenne un peu moins d'un mi-temps par site. La répartition de l'effort financier global lié à l'animation est relativement homogène sur l'ensemble du territoire : à surface de site N2000 égale, l'animation est donc mieux pourvue dans les régions où le réseau N2000 est le moins étendu.

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

6.3 Les projets Life

Moins mobilisé dans les dix dernières années, le programme Life Nature a joué un rôle important dans la mise en œuvre des Directives Nature et constitue encore un outil de gestion au fort potentiel. Les actions menées dans ce cadre ne touchent qu'une partie des sites et des espèces mais elles concernent l'ensemble des milieux terrestres, notamment ceux pour lesquels peu de contrats ont été réalisés. L'agriculture est la première pression visée, devant les espèces invasives. Les mesures mises en place (production de connaissances, maitrise foncière) apparaissent complémentaires des contrats N2000.

6.4 Quelles autres « actions » de Natura 2000

- **Les chartes 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 le dispositif, axé plutôt sur la communication et la sensibilisation produise un effet direct fort sur les milieux.

- **Le rôle de N2000 comme levier de mise en œuvre d'autres politiques**

La mise en œuvre des Docob ne se limite pas aux outils N2000 : d'autres financements peuvent être mobilisés par les animateurs. L'ampleur de cet « effet levier », qui, au vu des cas rencontrés, ne semble pas massif, reste à quantifier. Les fonds des Agences de l'Eau figurent parmi les financements les plus cités, par exemple par la contractualisation de MAEC au-delà des limites du site (à l'échelle du bassin versant par exemple). Dans certains sites, N2000 a été moteur pour la création d'espaces protégés basés sur la protection foncière ou contractuelle.

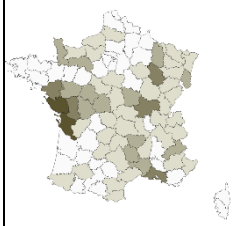
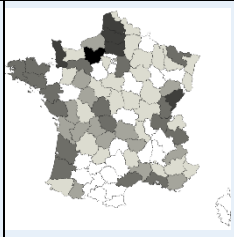
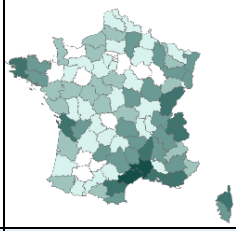
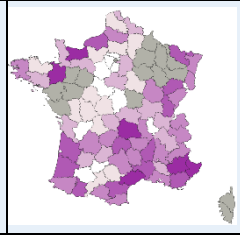
- **Evaluation des autres outils mobilisables au sein du dispositif N2000**

Deux dispositifs existant au niveau européen n'ont été que très peu déployés en France : les mesures sylvo-environnementales et les paiements N2000. Si l'absence de mesures sylvo-environnementales contribue au déséquilibre des moyens mis en œuvre entre agriculture et forêt, leur intérêt reste à évaluer. Pour les paiements N2000, outre des explications d'ordre administratif, le choix fait par l'Etat de ne pas retenir cet outil, qui peut avoir une dimension contraignante, est en cohérence avec le modèle contractuel national.

6.5 Bilan : des outils complémentaires mais inégalement mis en oeuvre

Le tableau ci-dessous résume les résultats obtenus. Des disparités existent donc clairement dans la mise en œuvre de certains outils, tant au niveau thématique (concentration des moyens sur les milieux agropastoraux au détriment d'autres enjeux) qu'en ce qui concerne les taux de couverture sur les différents territoires.

La complémentarité de l'ensemble du dispositif est cependant intéressante : peu de vraies lacunes ont été identifiées dans les instruments disponibles. On peut citer, pour les pressions majeures, la question des intrants agricoles et celles du développement résidentiel qui relèvent plus d'un problème de mise en œuvre que de disponibilité des outils, et ne remettent donc pas nécessairement en cause la conception de la politique en elle-même. La gamme des instruments est donc relativement complète, mais ils ne sont pas toujours suffisamment mobilisés.

Outil	Localisation	Actions majoritaires	% budget	Taux de couverture
MAEC		Maintien des pratiques agricoles favorables sur les surfaces toujours en herbe	61 %	15 % (MAET localisées) à 23 % (toutes MAET) de la SAU en N2000
Contrats N2000 ni-ni et forestiers		Réouverture et maintien des milieux ouverts	7 %	54 % (ni-ni) et 14 % (forestiers) des sites 59 % des habitats et espèces avec au moins une mesure, 0,1% de la SAU en N2000
Projets Life		Amélioration des connaissances, acquisition foncière, communication, restauration de milieux	7 %	24 % des sites 43 % des habitats et espèces concernés par au moins un projet
Evaluation des incidences	Tout le territoire	Réglementation des plans, projets et programmes dans et hors site	-	Largement mis en œuvre mais manque de données sur suivi
Chartes N2000	Tout le territoire	Promotion de pratiques favorables n'engendrant pas de surcout	-	inconnu
Animation des sites		Communication/ concertation (dont participation aux instances locales), contractualisation, suivi et amélioration des connaissances	28 %	86 % des sites, 0,5 ETP/site

7 Vers l'identification d'un « effet Natura 2000 » : les indicateurs de résultats

7.1 Un effet sur les changements d'occupation des sols

L'évolution de l'occupation des sols à partir des données Corine Land Cover a été utilisée par plusieurs auteurs pour évaluer l'efficacité du réseau N2000, avec des résultats encourageants à l'échelle européenne, montrant des évolutions plus favorables à la biodiversité à l'intérieur du réseau que sur le reste du territoire.

En France, en considérant les périodes 2006-2012 et 2012-2018, nos résultats plaident pour un effet nettement visible de N2000 sur les deux pressions majeures : les surfaces artificialisées et les cultures

intensives ont moins progressé dans le réseau qu'à l'extérieur. Néanmoins cette interprétation est remise en cause par les données des périodes antérieures, pour lesquelles ces différences de tendance sont également visibles alors même que les sites N2000 n'existaient pas encore. La désignation des sites ne serait donc pas à l'origine de cette différence : les pressions sont moins fortes dans le réseau mais elles l'étaient déjà avant sa mise en place. L'écart est donc imputable soit à une désignation de sites dans les zones déjà les moins sujettes aux pressions, soit par un effet « passif » de la politique avec, avant désignation, une relative soustraction aux pressions sur les sites pressentis pour intégrer le réseau.

7.2 Les prairies permanentes : un effet protecteur de Natura 2000 sur des milieux emblématiques

L'effet de N2000 sur les surfaces communales de prairies permanentes a été évalué en utilisant les données de surfaces toujours en herbe issues de l'enquête Agreste. L'analyse met en évidence un effet significatif : l'évolution de la surface toujours en herbe d'une commune est corrélée positivement au recouvrement de cette commune par le réseau N2000. A recouvrement par N2000 égal, cet effet est amplifié par le montant de MAET contractualisé sur cette commune.

Etant donné l'importance des prairies permanentes pour de nombreux habitats et espèces d'intérêt communautaire, ces résultats constituent un indice encourageant pour l'efficacité de la politique. Cette conclusion est cependant limitée par la baisse persistante des prairies y compris au sein du réseau N2000, où elle est seulement freinée.

7.3 Effet du réseau sur les populations d'oiseaux communs

Les résultats de nos analyses basées sur l'exploitation au niveau national des données STOC montrent que le réseau N2000 a un effet positif sur les populations d'oiseaux communs[2]. Cependant, d'une part, il ne fait que freiner ce déclin, les tendances restant négatives même au sein du réseau et, d'autre part, cet effet n'est significatif que pour les espèces liées aux milieux agricoles.

Ces résultats sont cohérents avec les données de répartition des efforts de gestion. Les moyens alloués à la conservation des milieux prairiaux sont un possible facteur explicatif de l'effet positif mis en évidence sur les espèces liées à ces milieux, voire sur l'effet négatif observé sur certaines espèces forestières qui profitent plutôt de la fermeture de ces milieux. A l'inverse, l'absence d'effet N2000 sur les autres groupes peut être interprétée comme une insuffisance de moyens, à moins que le recul temporel demeure encore insuffisant pour les mesures mises en œuvre tardivement.

7.4 Effet du réseau sur l'état de conservation des habitats forestiers

Les analyses menées sur les données de l'Institut national de l'information géographique et forestière[3] mettent en évidence une vraie valeur ajoutée, un « effet N2000 » tangible sur l'augmentation de la quantité de très gros arbres sur pied. Les actions mises en place dans les sites Natura 2000 ont donc déjà des effets significativement positifs à l'échelle nationale sur des éléments structurants des stades forestiers matures et qui accueillent potentiellement des groupes taxonomiques menacés.

---

[2] Princé, K., Rouveyrol P., Pellissier V., Touroult 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 (January): 108871. doi:10.1016/j.biocon.2020.108871.

[3] Maciejewski, L. 2021. "Reconnaissance et dynamique récente des habitats forestiers dans le contexte de la Directive Habitats-Faune-Flore." Thèse de doctorat, Nancy : AgroParisTech.

8 Discussion : les déterminants de l'efficacité du dispositif Natura 2000

8.1 Natura 2000 : une politique d'espaces protégés

En concentrant la gestion dans les limites du réseau, la politique N2000 française s'apparente à une politique d'espaces protégés. Ce choix permet un ciblage efficace de l'action en la concentrant sur les secteurs les plus riches en termes d'espèces et d'habitats, cependant, dans la mesure où les objectifs à atteindre concernent l'ensemble du territoire, il nécessite une articulation efficace avec une gestion hors réseau en prenant en compte les pressions et menaces.

En effet, les résultats obtenus indiquent que cette articulation est actuellement peu fonctionnelle : les moyens se concentrent sur des milieux très largement répandus sur l'ensemble du territoire, et qui nécessiteraient donc en réalité avant tout une action hors réseau. Par ailleurs, les pressions majeures nécessitent souvent un traitement hors périmètre, et, enfin, les indicateurs de résultats montrent que l'effet de la politique dans les sites se limite à y stopper le déclin dans les sites, et demeure donc loin d'être en capacité d'alimenter des réservoirs de biodiversité.

8.2 Quelles actions sur les filières ?

- **La filière agricole**

La politique N2000 permet de concentrer au sein du réseau une part importante des MAEC, outil de la politique agricole commune reconnu comme le plus efficace en termes de biodiversité. L'importance des moyens mis en œuvre pour le maintien des milieux ouverts se justifie par le niveau d'enjeu de ces écosystèmes, et ils combinent de façon efficace des incitations au maintien des pratiques favorables et des outils réglementaires pour éviter les destructions.

Néanmoins, la disproportion des moyens en faveur de la lutte contre la fermeture des milieux, donc sur une pression s'exerçant sur un seul type de milieu, ne correspond pas au diagnostic des enjeux que nous avons réalisé qui montre l'importance d'agir sur tous les milieux et plusieurs pressions. De plus, le dispositif affiche des lacunes pour traiter des conséquences négatives de l'intensification agricole sur la majorité des milieux (pollutions en particulier). Ces difficultés sont à relier avec le faible niveau de moyens mis en œuvre à l'extérieur des sites, où s'exercent l'essentiel de ces pressions.

- **La filière sylvicole**

Les moyens mobilisés par la politique N2000 pour les milieux forestiers sont très nettement en deçà de ceux mis en œuvre sur les milieux agropastoraux. En l'absence d'équivalent aux MAEC, les montants alloués aux contrats forestiers sont très faibles, cependant des signes témoignent d'une réelle prise en compte des enjeux de conservation N2000 dans la gestion sylvicole, en particulier dans la forêt publique avec l'appui de l'ONF. Ces signes constituent une explication possible des résultats que nous avions obtenus sur une évolution plus favorable des milieux forestiers au sein des sites.

Néanmoins, il faut garder à l'esprit que l'état global de la biodiversité forestière y compris hors réseau N2000 est très différent de la situation des milieux agricoles, avec des surfaces forestières actuellement en croissance et une intensification des pratiques pour l'heure beaucoup moins forte que celles du secteur agricole.

Contrairement à l'agriculture, les pressions liées à l'intensification de pratiques sylvicoles s'exercent essentiellement au sein des sites, et la politique est donc plus apte à les traiter. Néanmoins, dans le cas où, comme cela est souvent pressenti, la pression productive s'intensifierait sur les milieux

forestiers, la capacité de la politique Natura à réagir vis-à-vis des enjeux de biodiversité serait doublement limitée : d'une part par la faiblesse des moyens alloués aux contrats, et d'autre part par la moindre représentativité du réseau pour ces milieux. Enfin, la pression liée au changement climatique et son influence sur la biodiversité est une menace qui reste à évaluer, encore peu prise en compte dans comme hors réseau.

8.3 Eclairage à l'échelle locale

- **Exemple d'évaluation sur les sites d'études**

La mise en œuvre de notre cadre d'analyse à l'échelle sites permet à la fois de dégager clairement l'effet propre de la politique N2000 et d'expliquer l'atteinte ou non des objectifs fixés en confrontant gestion intentionnelle et effective. Ainsi des « succès » peuvent être mis en évidence (par exemple quantification des surfaces de milieux restaurés), alors qu'ils étaient masqués par l'effet de pressions globales trop fortes (et donc évolution défavorable de ces surfaces), et, à l'inverse, le cadrage initial des enjeux permet d'identifier les lacunes et les insuffisances des moyens mis en œuvre (par exemple absence d'actions, et donc de résultats, sur les milieux aquatiques).

- **Pour la mise en œuvre d'évaluations à l'échelle sites : outils existants et perspectives**

Le sujet de l'évaluation est bien présent dans les textes réglementaires et les guides méthodologiques, qui recommandent le suivi d'indicateurs de résultats à l'échelle des sites. Mais les prescriptions restent générales et peu précises sur la question des méthodes et des échelles d'évaluation.

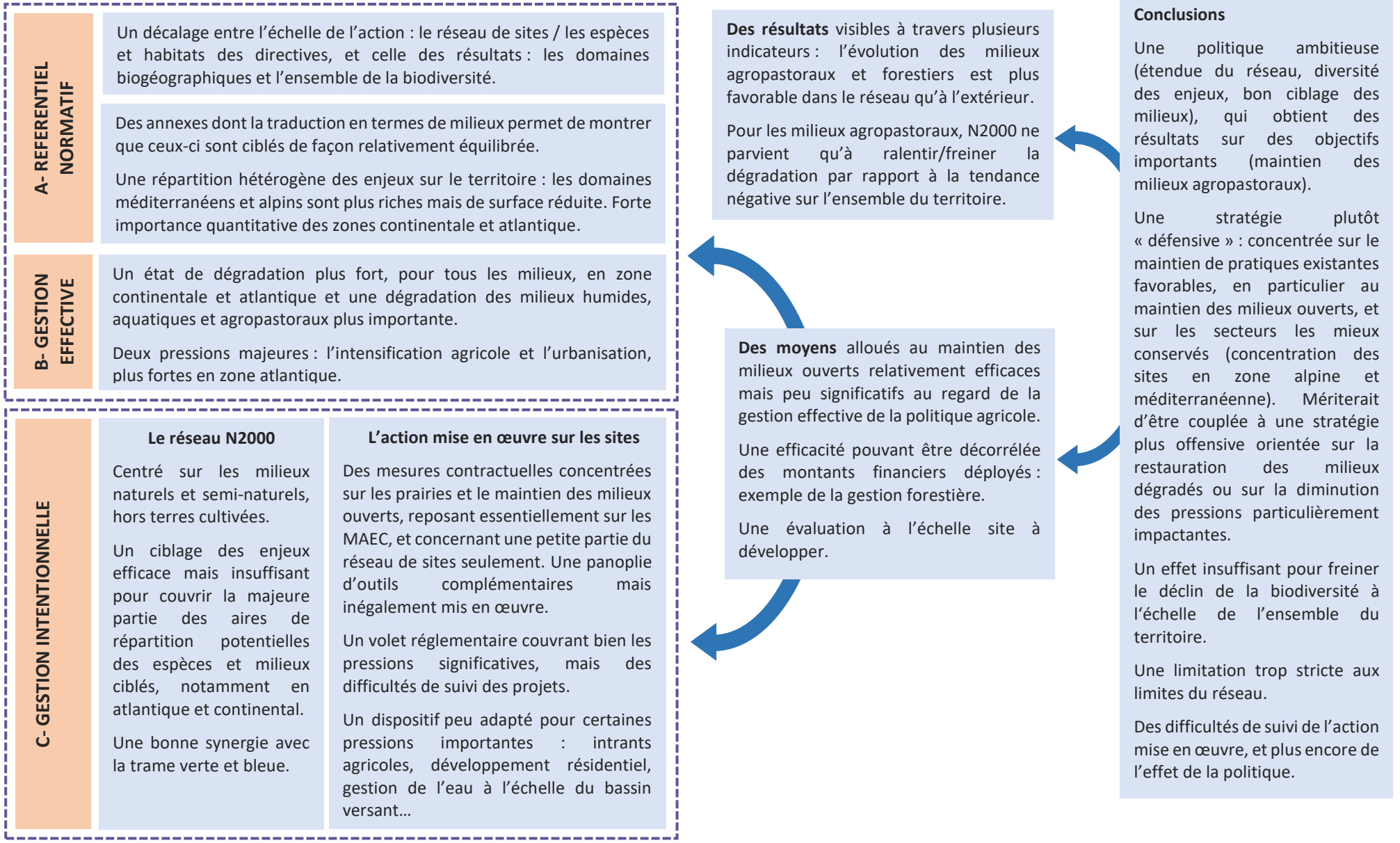
Dans les faits, les évaluations réalisées dans le cadre des docob ou des bilans d'activités se centrent surtout sur la description des moyens, et souffrent d'une définition insuffisante des objectifs de conservation qui permettrait une réelle évaluation des résultats.

En dépit des ambitions affichées, la mise en œuvre de l'évaluation de la gestion tarde donc à se concrétiser réellement dans l'animation des sites. La thématique semble néanmoins connaitre une montée en puissance au niveau national de sorte que ces indicateurs sont appelés à se développer.

L'évaluation à l'échelle des sites correspond à un besoin réel, pour lequel aucune méthodologie directement opérationnelle n'existe à ce jour en France. Nous proposons donc une méthodologie qui s'appuie sur l'ASGE, que nous avons menée sur plusieurs sites pilotes, et qui montre qu'en reprenant les principes sur lesquels s'est basée notre évaluation nationale, il est possible de tirer des conclusions à cette échelle également.

9 Conclusion

La figure page suivante résume les résultats obtenus pour chaque partie.


A- REFERENTIEL NORMATIF
Un décalage entre l'échelle de l'action : le réseau de sites / les espèces et habitats des directives, et celle des résultats : les domaines biogéographiques et l'ensemble de la biodiversité.
Des annexes dont la traduction en termes de milieux permet de montrer que ceux-ci sont ciblés de façon relativement équilibrée.
Une répartition hétérogène des enjeux sur le territoire : les domaines méditerranéens et alpins sont plus riches mais de surface réduite. Forte importance quantitative des zones continentale et atlantique.
B- GESTION EFFECTIVE
Un état de dégradation plus fort, pour tous les milieux, en zone continentale et atlantique et une dégradation des milieux humides, aquatiques et agropastoraux plus importante.
Deux pressions majeures : l'intensification agricole et l'urbanisation, plus fortes en zone atlantique.
C- GESTION INTENTIONNELLE
Le réseau N2000
Centré sur les milieux naturels et semi-naturels, hors terres cultivées.
Un ciblage des enjeux efficace mais insuffisant pour couvrir la majeure partie des aires de répartition potentielles des espèces et milieux ciblés, notamment en atlantique et continental.
Une bonne synergie avec la trame verte et bleue.
L'action mise en œuvre sur les sites
Des mesures contractuelles concentrées sur les prairies et le maintien des milieux ouverts, reposant essentiellement sur les MAEC, et concernant une petite partie du réseau de sites seulement. Une panoplie d'outils complémentaires mais inégalement mis en œuvre.
Un volet réglementaire couvrant bien les pressions significatives, mais des difficultés de suivi des projets.
Un dispositif peu adapté pour certaines pressions importantes : intrants agricoles, développement résidentiel, gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant…
Des résultats visibles à travers plusieurs indicateurs : l'évolution des milieux agropastoraux et forestiers est plus favorable dans le réseau qu'à l'extérieur.
Pour les milieux agropastoraux, N2000 ne parvient qu'à ralentir/freiner la dégradation par rapport à la tendance négative sur l'ensemble du territoire.
Des moyens alloués au maintien des milieux ouverts relativement efficaces mais peu significatifs au regard de la gestion effective de la politique agricole.
Une efficacité pouvant être décorrélée des montants financiers déployés : exemple de la gestion forestière.
Une évaluation à l'échelle site à développer.
Conclusions
Une politique ambitieuse (étendue du réseau, diversité des enjeux, bon ciblage des milieux), qui obtient des résultats sur des objectifs importants (maintien des milieux agropastoraux).
Une stratégie plutôt « défensive » : concentrée sur le maintien de pratiques existantes favorables, en particulier au maintien des milieux ouverts, et sur les secteurs les mieux conservés (concentration des sites en zone alpine et méditerranéenne). Mériterait d'être couplée à une stratégie plus offensive orientée sur la restauration des milieux dégradés ou sur la diminution des pressions particulièrement impactantes.
Un effet insuffisant pour freiner le déclin de la biodiversité à l'échelle de l'ensemble du territoire.
Une limitation trop stricte aux limites du réseau.
Des difficultés de suivi de l'action mise en œuvre, et plus encore de l'effet de la politique.

N2000 porte une ambition très forte, bien retranscrite dans les objectifs opérationnels de la politique que définissent les listes des annexes des Directives. Le réseau de sites est vaste. Il ne parvient pas à couvrir la majeure partie de l'aire de répartition des espèces et habitats mais demeure bien ciblé, se donnant ainsi les moyens d'une action significative.

La politique produit des résultats sur la biodiversité, comme le montre l'analyse de plusieurs indicateurs portant sur des enjeux différents. Si le réseau produit donc des effets il manque néanmoins son objectif : le maintien de la biodiversité à l'échelle de l'ensemble du territoire. A cette échelle, les états de conservation restent clairement en deçà de ce qui est attendu et les perspectives restent mauvaises.

Quatre pistes d'explications peuvent être avancées pour expliquer cet échec. Le premier paradoxe de la politique est qu'elle se limite à un réseau de sites afin d'atteindre des résultats sur l'ensemble du territoire, sans que le fonctionnement de la courroie de transmission entre l'échelle d'action et celle des résultats soit clairement explicité. Notre analyse a montré que les caractéristiques de l'action menée font que ce handicap initial est difficile à surmonter sans agir aussi hors réseau et sur les politiques impactantes.

En second lieu, l'effet positif observé au sein du réseau se limite à freiner le déclin plutôt qu'à l'inverser. Dans ces conditions, il est bien compréhensible que le réseau ne soit pas suffisant pour compenser la perte de biodiversité à l'échelle de l'ensemble du territoire.

La troisième limite réside dans les lacunes du dispositif en ce qui concerne le traitement de plusieurs pressions majeures : les outils N2000 sont ainsi inopérants face à plusieurs aspects de l'intensification agricole, comme la question des intrants, ou certaines formes d'artificialisation des sols, souvent de fait, là aussi, lié aux difficultés à agir hors des limites du réseau.

Enfin, le dernier écueil vient du niveau de mise en œuvre des mesures de gestion. Les taux de contractualisation demeurent trop faibles pour espérer un effet massif, indépendamment de leur pertinence technique, discutable pour certaines mesures mais globalement avérée.

Sur la base de ce diagnostic, il apparaît que le réseau N2000 doit être capable d'influer de manière plus décisive sur la gestion effective, et donc les politiques sectorielles comme l'agriculture et l'aménagement du territoire. N2000 a su créer un réseau vaste et bien ciblé. Mais une fois ce zonage établi, les actions ne peuvent pas se limiter aux périmètres de ces sites : la politique doit être en mesure de traiter, hors sites, les pressions qui menacent les enjeux des sites voire, pour les espèces à plus large répartition pour lesquelles la représentativité du réseau sera toujours insuffisante, d'avoir une politique de gestion à cette échelle.

Par ailleurs, le pilotage de l'action doit se baser sur les enjeux de conservation et sur des objectifs de résultats, qui, en dépit des apparences, sont encore trop souvent mis de côté au profit de politiques basées sur les moyens et les opportunités de déployer tel ou tel outil. En témoigne par exemple la répartition des moyens alloués aux contrats sur les différents milieux, sans relation avec le différentiel d'enjeux entre ces différents milieux. Pour y remédier, il est nécessaire d'accorder la même importance *a priori* à tous les objectifs fixés par les Directives et, sur cette base, de préciser ces objectifs par une analyse objective de la répartition des espèces et des habitats, de leur état de dégradation et des pressions à l'origine de cette dégradation, permettant *in fine* un rééquilibrage des efforts et un recentrage sur les besoins prioritaires.

La gestion mise en œuvre consiste essentiellement à maintenir des pratiques (cas des MAEC) ou à prévenir des dégradations. Ces mesures sont pertinentes et portent leurs fruits, comme le montrent nos analyses. Elles apparaissent néanmoins strictement « défensives », surtout quand on constate à quel point le réseau se concentre dans les territoires déjà les moins soumis aux pressions, et sont donc peu en phase avec les objectifs de « reconquête de la biodiversité », et notamment de 30 % d'écosystèmes restaurés à l'horizon 2030. Un accent supplémentaire devrait donc à notre sens être mis sur des mesures proactives de type restauration des milieux et de diminution des pressions particulièrement impactantes.

UMS 2006 Patrimoine Naturel
Muséum national d'Histoire naturelle
CP41, 36, rue Geoffroy Saint-Hilaire
75005 Paris
patrinat.mnhn.fr

www.afbiodiversite.fr

www.cnrs.fr

www.mnhn.fr