



~ M A R S 2 0 1 7 ~
REGARD CRITIQUE N°03

LES POLITIQUES DES AIRES PROTÉGÉES : UN ANCRAGE FRAGILE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL FRANÇAIS

~ LES AUTEURS ~

ISABELLE ARPIN

Ingénieure de formation, elle est sociologue au centre Irstea (institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture) de Grenoble. Sa thèse a porté sur le rôle des animaux sauvages dans les relations sociales. Elle étudie depuis plusieurs années les manières contemporaines d'étudier et de gérer la biodiversité, avec un intérêt particulier pour les modalités de collaboration entre chercheurs et gestionnaires de la nature. Elle a effectué de nombreuses enquêtes de terrain dans les espaces protégés alpins.

ARNAUD COSSON

Ingénieur de formation, il a commencé son parcours professionnel par différents postes de responsable dans des organismes du service public de l'environnement, dont celui de directeur adjoint du parc national des Cévennes. Ensuite formé à la recherche à Science-Po Paris, il a soutenu sa thèse en sociologie sur la réforme de 2006 des parcs nationaux. Aujourd'hui sociologue au centre Irstea, il poursuit ses travaux sur les transformations contemporaines des politiques de la nature, en développant une posture « d'accompagnement par la recherche » des décideurs publics concernés.

Introduction

Selon la définition de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), « une aire protégée est un espace géographique clairement défini, reconnu, dédié et géré, par des moyens légaux



ou autres, afin de favoriser la conservation à long terme de la nature et des services écosystémiques et des valeurs culturelles qui y sont liés ».

Les aires protégées (AP) ont fait partie des toutes premières mesures de préservation de la nature. Elles couvrent des surfaces importantes, évaluées en 2014 à respectivement 15,4 % et 3,4 % des surfaces terrestres et des surfaces des océans à l'échelle globale. Elles sont, pour ces raisons, souvent présentées comme un des principaux instruments sinon le socle des politiques de préservation de la biodiversité. Leur nombre et l'importance de

leur couverture spatiale doivent encore augmenter pour atteindre les objectifs d'Aichi¹ (17 % des surfaces terrestres et 10 % des océans couverts par des AP d'ici 2020).

L'UICN a distingué sept catégories d'AP en fonction notamment de leur surface et de leur niveau de protection, qui vont des aires protégées avec une utilisation durable des ressources naturelles (catégorie VI) aux réserves intégrales (catégorie Ia). Les AP incluent en France une très large gamme d'espaces naturels aux statuts différents (parcs nationaux, réserves naturelles nationales et régionales, parcs naturels

1. Les objectifs d'Aichi constituent le « plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 » pour la planète, adopté par les parties à la Convention sur la diversité biologique en octobre 2010.

régionaux, arrêtés préfectoraux de protection de biotope, sites classés, sites du conservatoire du littoral, réserves de biosphère, etc.).

Ce texte propose une présentation et une analyse, dans leurs grandes lignes, des politiques françaises des AP. Il décrit le passage progressif, au cours des dernières décennies, de la création d'une collection d'AP à l'émergence de politiques publiques des AP (section 1). Il identifie les facteurs de solidité et les facteurs de fragilité de ces politiques (section 2). Il montre que ces dernières sont traversées par des tendances contraires, à l'ouverture avec l'intégration des activités humaines dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'un côté, à la (re)fermeture avec la promotion de la naturalité et du réensauvagement d'un autre côté (section 3). Il conclut à l'émergence encore inaboutie d'une politique publique des AP et s'interroge sur la capacité de la future agence française pour la biodiversité à conforter cette politique et son ancrage dans le paysage institutionnel français.

1/ D'une panoplie d'aires protégées à des politiques françaises des aires protégées

La création d'AP est relativement ancienne, du moins si on la compare à d'autres mesures destinées à protéger la nature. Elle a débuté dans la première moitié du ving-

tième siècle², soit bien avant la création d'un ministère de l'environnement (janvier 1971), s'est confirmée dans les années 1960 et s'est accélérée dans les années 1990, avec une augmentation progressive du nombre et des types d'AP. La France dispose ainsi, depuis plusieurs décennies, d'une panoplie d'AP aux statuts variés inégalement réparties sur son territoire. Mais une panoplie d'AP ne suffit pas à faire une politique

des AP, au sens d'action cohérente fixant pour l'ensemble des AP des objectifs clairement définis et dotée de moyens spécifiques. Malgré l'existence d'un bureau des aires protégées au ministère chargé de l'environnement, les AP se sont longtemps développées indépendamment les unes des autres. Avec leur multiplication, leur mise en réseau est apparue de plus en plus nécessaire et des structures fédératives ont vu le

2. Avec notamment la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.



jour à différentes échelles, comme la Fédération des parcs naturels régionaux de France (1971) ou Parcs nationaux de France (2006) à l'échelle nationale et l'IPAMAC (2000) – le réseau des parcs naturels du Massif Central – à l'échelle régionale. Toutefois, la mise en réseau des AP reste aujourd'hui inaboutie et les liens entre AP, y compris de même statut ou géographiquement proches, sont souvent limités, réduisant les possibilités de mise en œuvre d'une politique commune.

Au cours des dernières années, la France a par ailleurs élaboré une stratégie de création des aires protégées terrestres (SCAP) et, tout récemment (2015), une stratégie de création et de gestion des aires marines protégées, en application de sa stratégie nationale pour la biodiversité³ (première en 2004, seconde en 2011). Celle-ci est elle-même liée à la ratification par la France, en 1994, de la Convention sur la diversité biologique (1992). L'émergence d'une politique globale de la biodiversité a ainsi été déterminante dans la conception des politiques françaises des AP. Selon l'article 23 de la loi Grenelle I du 3 août 2009, la SCAP doit « identi[er] les lacunes du réseau actuel » et faire en sorte

3. Une nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité porte sur la période 2011-2020.

« que 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain soit placé dans les dix ans sous protection forte ». La stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées (Ministère de l'écologie, 2015) fixe quant à elle un objectif de 20 % des eaux françaises couvertes par une aire marine protégée en 2020, contre 16,5 % aujourd'hui.

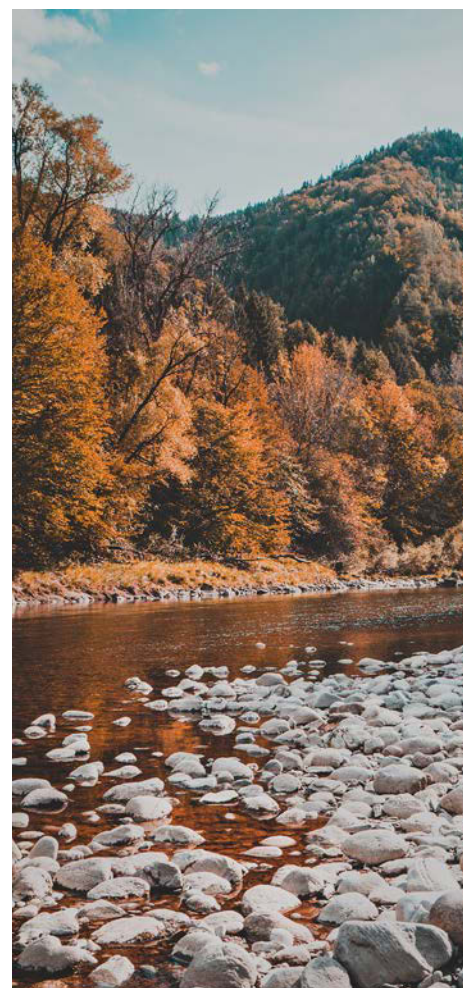
Ces stratégies sont venues s'ajouter à celles des différentes structures fédératives d'AP, qui conservent chacune leur logique propre, même si des rapprochements et des initiatives communes ont parfois lieu. Il est par conséquent plus juste de parler des politiques françaises plutôt que d'une politique française des aires protégées.

2/ Facteurs de solidité et de fragilité

Les politiques françaises des AP présentent à la fois des facteurs de solidité et des facteurs de fragilité.

LE DROIT, LA SCIENCE ET LA TECHNIQUE

Un important facteur de solidité



des politiques publiques réside dans leur capacité à se trouver des sources de légitimité. Suivant un modèle essentiellement rationnel-légal (Restier-Melleray, 1990), les politiques françaises des AP ont d'abord cherché à se rendre légitimes en s'appuyant sur le droit, la science et la technique.

Les rares AP créées avant l'adoption de textes juridiques ont manqué de reconnaissance et de moyens au point de parfois dispa-

raître, comme le « parc national du Pelvoux » (1913) qui a précédé le parc national des Écrins (1973). Les AP n'ont acquis une assise solide qu'avec un ensemble de lois, de décrets et de textes de niveau moindre (arrêtés préfectoraux par exemple). La rédaction de nouveaux textes ou la modification des textes existants ont constitué une réponse à la diversité des problématiques de conservation mais aussi, dans certains cas, à la difficulté progressivement croissante de créer de nouvelles AP avec les dispositifs existants.

La science a formé une autre grande voie de légitimation des politiques publiques des AP. La volonté est très rapidement apparue de fonder l'action publique dans les AP sur des connaissances scientifiques. Cette volonté s'est notamment traduite par la création presque systématique d'un conseil scientifique dans les AP, à l'exception des plus petites, y compris lorsque cette création ne constituait pas une obligation (cas des parcs naturels régionaux). Dans les faits, les conseils scientifiques ne suffisent pas à assurer un lien entre la connaissance et la gestion et les gestionnaires d'AP recourent à d'autres moyens pour renforcer les fondements scientifiques de leur action, comme l'accueil d'équipes de recherche

sur leur territoire, la participation à des projets de recherche et la formation continue des agents.

La technicisation des métiers a elle aussi contribué à légitimer les politiques publiques des AP. Elle a en effet permis de distinguer les gestionnaires des AP des « amoureux de la nature » et de démontrer leur capacité à mettre en œuvre un ensemble de techniques pour la préserver. Au fil des décennies, un corpus de techniques de gestion spécifiques a été élaboré, dont font par exemple partie les techniques de réintroduction des espèces ou la gestion des zones humides. La création de corps de l'environnement (agents techniques et techniciens de l'environnement en 2001, inspecteurs de l'environnement en 2012) communs à plusieurs institutions de gestion de la nature a par ailleurs fortement contribué à la visibilité et à la reconnaissance des métiers exercés dans les AP.

Si le recours historique au droit, à la science et à la technique a ainsi constitué de solides points d'appui pour les AP, ces dernières montrent aussi plusieurs fragilités, dont certaines tendent actuellement à s'aggraver.

DÉFICIT D'ADHÉSION, COMPLEXITÉ, NOUVEAUX ENJEUX ET CRISE DES MOYENS

Le déficit d'adhésion des populations locales aux AP est un premier facteur de fragilité. Les habitants des AP tendent de fait à moins adhérer aux politiques des AP que l'ensemble de la population française, quand ils ne les contestent pas franchement. Cette situation, au demeurant très variable selon les AP et les catégories d'habitants, a certainement des causes multiples. Elle est sans doute liée, au moins en partie, au fait que les politiques publiques des AP visent



très fréquemment des territoires ruraux qui semblent relativement épargnés par la crise environnementale et où la nécessité de préservation apparaît moins évidente que dans les territoires urbains et périurbains. La contestation est par ailleurs d'autant plus forte que les actions des AP se heurtent à d'importants projets et enjeux de développement, comme l'a récemment montré la non-adhésion à la charte du parc national de la Vanoise de la quasi totalité (27 sur 29) des communes concernées.

La diversité des catégories d'AP et l'empilement sur les mêmes

territoires d'AP aux statuts différents constituent un autre facteur de fragilité. Parfois qualifié de « fatras instrumental » (Laslaz, 2005), ils génèrent en effet une complexité administrative et une confusion chez les habitants et les visiteurs des AP, et sont de ce fait facilement instrumentalisés pour dénoncer « le mille-feuille administratif ».

Les politiques publiques des AP sont par ailleurs confrontées à l'émergence d'autres grands enjeux que ceux qui prévalaient au moment de la création des AP. Généralement créées pour protéger des espèces, des espaces et des paysages remarquables et emblématiques, les AP ont obtenu dans ce domaine d'importants succès, dont témoigne, par exemple, l'augmentation des populations de bouquetin et de gypaète barbu dans les AP alpines. La préservation de la biodiversité en général et l'adaptation aux changements globaux sont aujourd'hui devenues les enjeux majeurs, et la capacité des AP à y répondre de manière pertinente suscite un certain nombre d'interrogations (Arpin et Cosson, 2015).

Enfin, les politiques publiques des AP sont affaiblies par le décalage entre les ambitions et les moyens disponibles. Ce décalage a varié

selon le type d'AP et les époques. Les parcs nationaux ont ainsi bénéficié d'un renforcement substantiel de leurs moyens humains et financiers après la loi du 14 avril 2006. Mais les politiques publiques des AP sont aujourd'hui toutes très affectées par la réduction des moyens et leur mise en œuvre concrète s'en trouve fortement limitée. Si elle devait se prolonger, cette situation donnerait probablement lieu à un changement de modèle, avec une évolution néolibérale au demeurant déjà amorcée en France et très avancée, par exemple, dans les parcs nationaux britanniques (montée en puissance du mécénat privé, commercialisation de services, etc.).

3/ Entre ouverture et fermeture... quelles trajectoires des AP ?

LES LIMITES DE LA CONCEPTION INITIALE « DESCENDANTE » DES AP FRANÇAISES

Comme d'autres politiques publiques, la gestion des AP est marquée depuis les années 1980 par un passage du gouvernement à la gouvernance environnementale

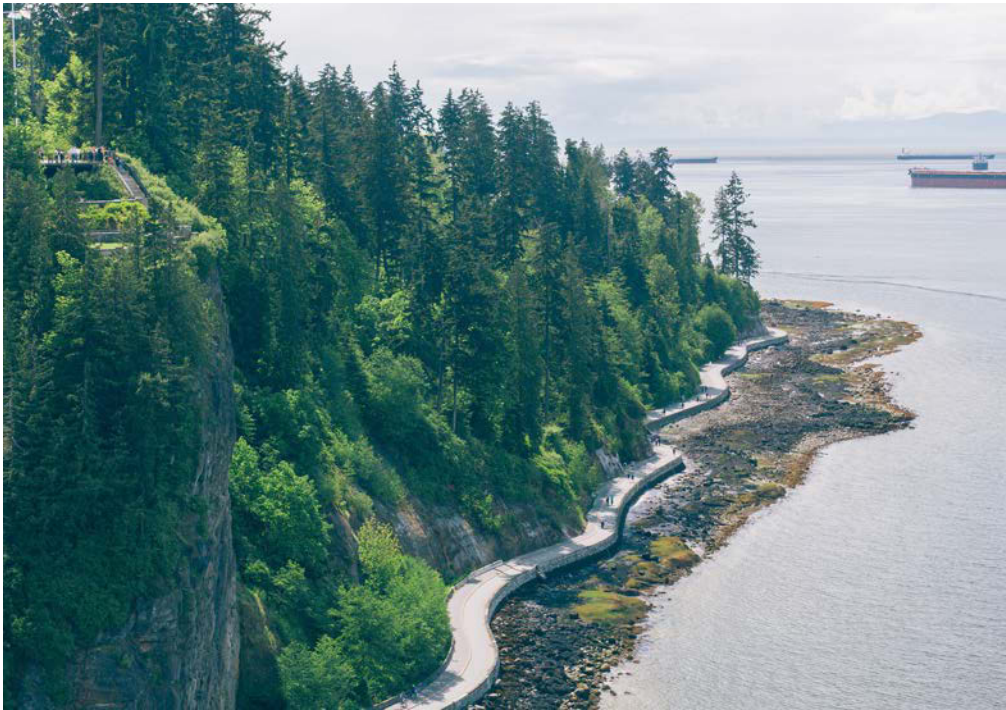
(Mathevet, Thompson et al. 2010), en réponse à deux limites rencontrées par le modèle centralisé et réglementaire de certaines AP. La première est une limite d'efficacité dans un contexte complexe caractérisé par des écarts importants entre les objectifs formels et la mise en pratique sur le terrain qui dépend du comportement des gestionnaires directs (agriculteurs, forestiers, autres usagers du territoire). Pour répondre à cette insuffisance a été développé le concept de « gestion concertée » ou « gestion patrimoniale » (Leroy et Mermet, 2004) impliquant d'emblée l'ensemble des acteurs concernés dans une démarche plus ascendante. La seconde est une limite de légitimité : dans un contexte de montée de l'impératif délibératif (Blondiaux et Sintomer, 2002), la légitimité rationnelle-légale, apparue insuffisante, a été complétée par une légitimité procédurale construite dans la négociation avec les acteurs. Selon les AP, ce mouvement conduit au renforcement du modèle initial (cas des parcs naturels régionaux dont la dynamique part des élus locaux sous l'impulsion des régions) ou à sa remise en cause dans une dynamique d'ouverture (cas des parcs nationaux et des réserves naturelles nationales).



DANS LES TEXTES : UNE GESTION CONCERTÉE INTÉGRANT ACTIVITÉS HUMAINES ET PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ

Cette logique globale d'ouverture à une gestion concertée intégrant les activités humaines va de pair avec un changement de paradigme juridique, scientifique et sociétal. Sur le plan du droit, les textes nationaux cadrent de plus en plus le processus à suivre, et moins le contenu. Ainsi, le processus d'élaboration des chartes de parcs nationaux est explicité dans la réforme de 2006 mais les modalités d'application de la réglementation dans le cœur doivent être

négociées avec les acteurs locaux. Sur le plan scientifique, la vision d'une conservation de la nature (sous entendu sans l'homme) s'efface au profit du paradigme dominant de pilotage dynamique de la biodiversité (Blandin 2009) : les hommes font partie de la biodiversité et certaines de leurs activités, comme le pastoralisme dans certaines conditions, sont même essentielles à sa préservation. Sur le plan sociétal, la diffusion du paradigme néolibéral se traduit dans le domaine de la protection de la nature par l'émergence de la notion de « services écosystémiques ». Vivement critiquée par ceux qui considèrent que la nature n'est pas monétarisable, la notion progresse globalement avec des notions associées comme « l'équivalence écologique ». Au sein de la doctrine nationale « éviter, réduire, compenser », elle part du principe que la perte de biodiversité due à un aménagement peut être évaluée et compensée à hauteur équivalente par des travaux de restauration écologique, voire de création de milieux riches en biodiversité (zones humides par exemple). Cette logique dominante d'ouverture pourrait laisser penser à une convergence des modèles d'AP : à terme, en quoi un parc naturel régional gestionnaire d'une réserve naturelle en son cœur différencierait-il d'un parc national



constitué d'un cœur protégé et d'une aire d'adhésion dotée d'une charte inspirée de celle des parcs naturels régionaux ?

MAIS DES TRAJECTOIRES RÉELLES OPPOSÉES... UNE AMBIVALENCE INHÉRENTE AUX AP DANS LES FAITS ET DANS LES ESPRITS ?

La réalité de terrain montre aujourd'hui plutôt des trajectoires variées, voire opposées. La dynamique d'ouverture est en elle-même porteuse de paradoxes. Plusieurs facteurs dont la clarté des limites, des rôles et du système de sanction sont nécessaires à une bonne gestion en patrimoine commun (Ostrom, 2011). Or les dynamiques d'ouverture des AP

entraînent au contraire une porosité croissante des limites et une hybridation des rôles. Dans le cas des parcs nationaux, un même projet s'applique en cœur et en aire d'adhésion, même si c'est avec des outils réglementaires d'un côté et contractuels de l'autre. Les élus détiennent un pouvoir croissant au conseil d'administration, sans être toujours prêts à prendre des responsabilités dans des politiques publiques à dimension contraignante, de peur de compromettre leur avenir politique. Le retrait de l'État laisse parfois un vide dans le jeu d'acteurs, au point où certains d'entre eux regrettent les frontières et règles plus claires du passé et finissent par solliciter un arbitrage de l'État

pour dépasser des difficultés insolubles localement.

De plus, la logique d'ouverture ne va pas toujours de pair avec l'amélioration de l'acceptation locale qui en était pourtant l'un des objectifs premiers (Laslaz, 2005). Ainsi, les compromis lors de la négociation de la charte du parc national de la Vanoise n'ont pas permis d'obtenir l'adhésion des communes escomptée. Les acteurs locaux sont souvent ambivalents dans leur perception et leurs attentes vis-à-vis des AP. Le reproche est fréquemment fait aux agents des parcs naturels régionaux, dont les outils sont pourtant rarement contraignants, de se comporter en « ayatollahs de la nature ». La dynamique d'ouverture n'a donc pas complètement résolu les problèmes que soulevait l'approche descendante initiale des AP les plus contraignantes : peut-être est-ce dû à des ambivalences inhérentes à l'objet même des AP qui sont des lieux de confrontation privilégiés des visions du rapport homme/nature dans les sociétés contemporaines.

NATURALITÉ ET RÉENSAUVAGEMENT

Les limites rencontrées en pratique par l'ouverture des AP alimentent, de manière un peu inattendue, la montée en puissance d'une rhéto-

rique de la naturalité, de la libre évolution, ou encore de la nature férale. À l'échelle européenne, la notion de réensauvagement est le socle de plusieurs projets en cours (comme Rewilding Europe). À l'échelle très locale, on assiste à des initiatives de création d'AP privées qui ne sont plus uniquement le fait d'initiatives isolées de mécènes ou de fondations (comme celle de la Tour du Valat). Même si ces évolutions restent marginales, elles trouvent un écho auprès de certains scientifiques et gestionnaires qui défendent le retour à un paradigme ségrégatif fondé sur l'idée que l'homme est une menace vis-à-vis d'une nature qu'il faut protéger pour sa valeur intrinsèque. Le modèle concerté ou intégratif des AP affaiblirait la conservation de la biodiversité en diluant les objectifs des politiques de la nature, les faisant passer des compromis aux compromissions (Locke et Dearden, 2005). L'approche « ouverte » des politiques des AP serait un facteur d'instabilité en fonction des aléas politiques ou économiques locaux, ce qui n'est pas compatible avec les objectifs de préservation de moyen terme de la biodiversité (Rodary, Castellanet et al. 2003).

Enfin, certains auteurs avancent que le paradigme d'ouverture actuellement dominant repose

sur des préceptes idéalistes qui gommement les asymétries de pouvoir et le caractère politique conflictuel des enjeux de protection de la biodiversité derrière le credo des solutions « gagnant/gagnant » (Igoe et Brockington, 2007). Où vont les politiques des AP ? Force est de constater que, derrière un modèle apparemment dominant, les réalités de terrain montrent des ambivalences et des trajectoires en tension entre logique d'ouverture et de (re)fermeture.

Conclusion : vers une politique ancrée de manière fragile dans le paysage institutionnel français

Au terme de cette revue des forces et faiblesses des AP et des tensions qui caractérisent leur gestion, nous pouvons conclure que ce dispositif de protection correspond aujourd'hui à une politique publique qui reste inaboutie. Cela tient, entre autres, au fait que les AP s'inscrivent dans une poli-



tique environnementale encore jeune, qui bénéficie seulement depuis 1971 d'un ministère dédié, aux contours au demeurant très fluctuants. La création en 2017 de l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) permettra-t-elle de faire émerger une politique des AP plus unifiée ? Un rôle majeur attendu de l'AFB réside justement dans une mobilisation améliorée de l'expertise existante en matière de biodiversité grâce à une mise en réseau des acteurs et des professionnels. Les AP sont évidemment concernées. La création de l'AFB devrait contribuer à accroître la lisibilité des AP tout en facilitant leur adaptation aux enjeux du moment. Elle devrait permettre une mutualisation des moyens, qui resteront probablement insuffisants. Les besoins supplémentaires, estimés en 2013 à 200 millions d'euros par an pour le budget de l'AFB par les préfigurateurs, ont en effet peu de chance d'être satisfaits. La mise en place d'entités régionales de l'AFB devrait faciliter l'articulation de la préservation de la biodiversité avec les activités humaines à cette échelle, sans pour autant offrir une proximité de terrain suffisante pour résoudre les difficultés d'acceptation des AP au niveau local. En outre, l'AFB est porteuse d'une nouvelle source de tension : en rééquilibrant l'attention portée à la

préservation de la biodiversité dite ordinaire et à la préservation de la nature remarquable, le dispositif des AP devient un élément parmi d'autres d'une politique publique très globale au sein de laquelle il s'agira de répartir des ressources et des moyens qui n'iront pas en augmentant.

Références:

- Arpin I. et Cosson A., 2015. "The category of mountain as source of legitimacy for national parks." *Environmental Science & Policy* 49:57-65.
- Blandin P., 2009. *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*. Paris: éditions Quæ.
- Blondiaux L. et Sintomer Y., 2002. "L'impératif délibératif." *Politix* 15:17-35.
- Laslaz L., 2005. « Les zones centrales des Parcs nationaux alpins français (Vanoise, Écrins, Mercantour), des conflits au consensus social ? Contribution critique à l'analyse des processus territoriaux d'admission des espaces protégés et des rapports entre sociétés et politiques d'aménagement en milieux montagnards. », *Ruralia [En ligne]*, 16/17 | 2005, mis en ligne le 21 août 2006, consulté le 6 décembre 2015. URL : <http://ruralia.revues.org/1094>
- Igoe J. et Brockington D., 2007. Neoliberal conservation : a brief introduction. *Conservation and Society*, 5(4), p. 432-449.
- Laslaz, L., 2010. « Préface », *Revue de géographie alpine/ Journal of Alpine Research [En ligne]*, 98-1 | 2010, mis en ligne le 29 mars 2010, consulté le 5 décembre 2012. URL : <http://rga.revues.org/1088>
- Leroy M. et Mermet L., 2004. *La gestion patrimoniale : innovations et limites de 25 ans de recherche d'une gestion concertée de l'environnement rural*. Séminaire de recherche "Sociologie de l'environnement", perspectives franco-allemandes. Strasbourg.
- Locke H. et Dearden P., 2005. Rethinking protected area categories and the new paradigm. *Environmental Conservation*, 32(1), p. 1-10.
- Mathevet R., Thompson J., Delanoé O. et al. 2010. *La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires*. *Natures, Sciences, sociétés*, 18, 4, p. 424-433.
- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2015. *Stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées*. Synthèse. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/13148-2_strategie-nat-AMP.pdf
- Ostrom E., (2011). *Neither Market nor State: Community Organization of Resources*. Montpellier.
- Restier-Melleray C., 1990. "Experts et expertise scientifique. Le cas de la France." *Revue française de science politique* 40: 546-585.
- Rodary E., Castellanet C. et Rossi G., 2003. *Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible ?* Paris : Karthala et Gret.



humanité et biodiversité

ENSEMBLE PROTÉGEONS LE VIVANT

