

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SEANCE DU 24 SEPTEMBRE 2019

DELIBERATION N° 2019-29

AVIS SUR LE BILAN DE LA STRATEGIE DE CREATION D'AIRES PROTEGEES ET SUR LE PROJET DE STRATEGIE AIRES PROTEGEES

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu l'arrêté du 25 avril 2017, portant approbation du règlement intérieur du conseil national de protection de la nature ;

Le CNPN ayant pris connaissance de l'expertise « *Bilan de la SCAP et diagnostic du réseau d'aires protégées métropolitain terrestre* » de juin 2019 de l'UMS Patrimoine Naturel, entendu le rapporteur, Serge URBANO, et après en avoir délibéré, formule deux avis :

- l'un avec ses recommandations sur le bilan de la stratégie de création d'aires protégées ;
- l'autre avec ses recommandations sur le projet de stratégie de création d'aires protégées.

AVIS DU CNPN SUR LE BILAN DE LA STRATEGIE DE CREATION D'AIRES PROTEGEES

Le CNPN rappelle que la SCAP est issue du Grenelle de l'environnement en 2007, qu'elle a fait l'objet d'un engagement Grenelle de l'État, le 74, et d'un article, le 23, dans la loi de « *Programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* » du 3 août 2009, disant : « *Pour stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution, l'Etat se fixe comme objectifs : (.../..) la mise en œuvre d'une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres identifiant les lacunes du réseau actuel afin de placer sous protection forte, d'ici dix ans, 2 % au moins du territoire terrestre ; cet objectif implique notamment la création de trois nouveaux parcs nationaux* ». La SCAP a aussi profité d'un

COPIL dédié, piloté par l'État et appuyé par le MNHN.

Le CNPN observe qu'en 2009, année d'application effective de la SCAP, les aires protégées concernées, dites de protection forte (zone coeur de parc national, réserve naturelle nationale et régionale, réserve biologique et arrêté préfectoral de protection de biotope) couvraient 1,22 % du territoire national et que l'État affichait de traduire la SCAP par le classement d'ici 2019 de plus de 400.000 ha sous protection forte (cf bulletin officiel du Ministère de l'Écologie d'août 2010).

Le CNPN constate qu'en 10 ans, de 2009 à 2019, le bilan de réalisation de la SCAP serait de 1,28 % (+ 0,06%), soit environ 31.500 ha en protection forte référencée SCAP. Ce bilan pourrait être complété par environ 64.000 d'aires protégées, mais dont le référencement SCAP n'est pas pleinement établi, eu égard à des dispositifs de récolte et de centralisation de l'information différents. Au final, le bilan SCAP pourrait atteindre 1,39 % en mars 2019.

Le CNPN note que :

- le bilan de la SCAP ne détaille pas l'apport des aires protégées créées pour les espèces et les habitat concernés, et reste sur un bilan surfacique des réponses régionales apportées avec des disparités entre régions ;
- sur les 31.500 ha d'espaces naturels classés en AP fin 2018, 27 % proviennent de la ZC (8.500 ha) du PN des Calanques créé en 2012 ;
- un bilan devrait être établi au 31 décembre 2019, qui pourrait permettre d'ajouter environ 75.000 ha, soit env 0,14 %, constitué notamment pour 56.000 ha (75 % des 75.000 ha) par la future zone coeur du Parc National Forêt Feuillus de Plaine devant être créé en 2019.
- Les ZC de PN contribuent pour 60 % à la SCAP et renvoi aussi à l'interrogation initiale d'intégrer ou pas à la SCAP les zones coeurs de Parcs Nationaux ;
- L'objectif surfacique de 2 % d'aires protégées sur le territoire métropolitain se chiffre à 1.100.000 ha. En l'état, il manquerait encore, fin 2019, environ 300.000 ha pour atteindre l'objectif des 2 % ;
- le statut d'aires protégées dite forte qui a remporté le plus d'adhésion à la mise en oeuvre effective de la SCAP est celui d'APPB, rappelant l'intérêt de statuts simples et de proximité (comme celui des feux Réserves Naturelles Volontaires) ;
- Le statut de Réserve Biologique (cf ONF) a été déployé sur près de 50 % des projets prévus, et la référence à la SCAP est mise en avant lors de leur instruction ;
- la difficulté à disposer des informations sur la création de RNR et de leur articulation avec la SCAP ;

Au final, le CNPN ne peut que déplorer la non atteinte de l'objectif dit des 2 % en protection dite forte en 2019, alors que la SCAP s'appuyait sur un dispositif officiel et que les enjeux d'érosion de la biodiversité se sont encore accentués depuis 2009 (cf rapport de l'IPBES de mai 2019).

Le CNPN s'interroge sur la nature d'un dispositif permettant de s'engager sur des objectifs et surtout de les atteindre. Il considère, eu égard aux enjeux criants et crispants de disparition et de régression de la diversité biologique que la création d'aires protégées dites fortes constitue une contribution solide et durable à répondre à ces enjeux. A cet égard, la SCAP, sur le principe, a permis :

- de se doter et d'afficher pour la première fois une véritable stratégie en la matière ;
- de réfléchir aux réponses à apporter pour la conservation d'espèces et d'habitats menacés (identification et liste d'espèces et d'habitats) ;
- de dresser un premier bilan du réseau d'aires protégées ;
- d'entamer sa mise en oeuvre, même si l'objectif des 400.000 ha ambitionnés n'est pas atteint, mise en oeuvre instamment à poursuivre et à dynamiser dans la même logique de création surfacique suivant l'état de conservation des espèces et des habitats pour le maintenir ou le reconquérir ;

Par ailleurs, le CNPN considère aussi que la SCAP doit constituer un retour d'expérience pour construire une stratégie en capacité de répondre aux enjeux écologiques actuels et surtout futurs, en en tirant les enseignements nécessaires, avec les recommandations suivantes.

RECOMMANDATIONS DU CNPN

- l'importance d'un portage politique affirmé et soutenu pour une SCAP et pour sa volontaire déclinaison régionale ;
- le rôle pivot, fondamental et moteur régional pour contribuer et réussir une SCAP ;
- l'attention à porter au rôle prépondérant du corps préfectoral pour porter et relayer une SCAP dans les territoires et l'alimenter nationalement ;
- l'animation adaptée et continue à réaliser dans les territoires (foncière, participative, ...), afin d'informer, de sensibiliser et de construire collectivement des projets d'aires protégées ;
- la compréhension du terme « protection forte », qui n'a pas la même portée en réunion technique nationale et en irruption dans les territoires, imposant une communication pour expliquer les aires protégées et leurs dimensions ;
- la présentation d'une méthodologie simple et lisible, facilitant compréhension et appropriation ;
- l'instauration de procédures communes et partagées de contenu et de centralisation de l'information de mise en œuvre de la SCAP ;
- la nécessité de mobiliser et d'organiser la récolte et le format des données, avec leur validation et bancarisation, indispensables pour dresser l'état de conservation de la diversité biologique (répartition, fragmentation, évolution, ...), et déterminer et appliquer les objectifs de la SCAP.
- l'appropriation du nouvel outil pour protéger les habitats naturels, avec les récents arrêtés de protection des habitats naturels (cf décret du 19 décembre 2018).

AVIS DU CNPN SUR LE PROJET DE STRATEGIE AIRES PROTEGEES

Le CNPN, après avoir pris connaissance de la méthode développée dans le rapport « *Bilan de la SCAP et diagnostic du réseau d'aires protégées métropolitain terrestre* », de l'UMS patrimoine naturel de juin 2019, dite de « représentativité par grands milieux régionaux », la partage.

Le CNPN formule néanmoins des recommandations pour que la déclinaison de la méthode dite de représentativité par grands milieux régionaux s'inscrive dans une stratégie aires protégées adaptée et performante, en capacité de répondre aux enjeux de conservation et de reconquête de la diversité biologique.

I. RECOMANDATIONS SYNTHETIQUES

Fondamentalement, poursuivre la Stratégie de Création d'Aires Protégées (SCAP) avec une Stratégie Aires Protégées (SAP) la consolidant et portant une politique volontaire et dédiée de protection des espèces sauvages et des habitats naturels, faisant date en France et sur la scène internationale, avec des objectifs à la hauteur des enjeux, une méthode rénovée et des outils de protection effectifs et complétés, en :

- développant une SAP sur le principe de « Protéger les milieux de vie des espèces menacées » ;
- consolidant les aires protégées dites SCAP avec pour la SAP l'intégration d'une dimension foncière robuste et durable ;
- en complétant rapidement le bilan et l'expertise réalisés pour les espèces avec ceux pour les habitats ;
- protégeant les milieux de vie des espèces selon une couverture d'aires protégées basée sur un % surfacique protégé minimum à atteindre par espèce et par habitat, notamment ceux prioritaires, afin d'assurer leur bon état de conservation ;
- s'appuyant sur l'évaluation des besoins de couverture et son application sur des aires protégées de statuts semblables en capacité de donner des garanties juridiques et foncières ;
- s'appuyant sur le niveau régional, en l'accompagnant avec des moyens adaptés, en lui délivrant des messages et une matière aisément appropriables et déclinables ;
- n'effaçant pas la finalité de création d'aires protégées durables, seules en capacité d'assurer une protection effective, devant la dimension stratégique de la Stratégie Aires Protégées ;
- développant au niveau régional une expertise d'identification des aires protégées et une animation territoriale, collaborative et foncière pour leur création ;

- fixant une date de référence pour évaluer l'évolution de l'état de conservation des espèces et des habitats concernés par la SCAP et maintenant la SAP, et s'y tenir, afin de disposer d'une référence dans le temps et d'engager sur cette base la protection et la reconquête ;
- intégrant la dimension nouvelle de « réensauvagement » à des aires protégées ;
- opposant aux surfaces avalées par l'artificialisation (environ 60.000 ha/an) d'autres surfaces significatives protégées ;
- renforçant les procédures d'instruction de projets d'aménagements, afin d'éviter de perpétuellement porter atteinte aux espèces sauvages et aux habitats naturels dont l'impérieux besoin de protection est soutenu par ailleurs ;
- articulant juridiquement et techniquement la Stratégie Aires Protégées avec les SRADDET, afin de conforter les corridors écologiques reliant les réservoirs de biodiversité au statut d'aires protégées et de prévoir des dispositifs assurant la continuité et la fonctionnalité écologiques des territoires où ils s'épandent.

Le CNPN demande à être associé à la rédaction de la Stratégie Aires Protégées.

II. RECOMMANDATIONS DETAILLÉES

1 – Assurer un vigoureux portage politique et technique de la Stratégie Aires Protégées par l'État (en profitant du retour d'expérience de la SCAP), afin d'affirmer une politique spécifique, affirmée et soutenue, à la hauteur des enjeux de **protection de la diversité biologique** (ou tout simplement de la Nature), avec :

- au niveau national, une organisation centralisatrice dédiée, pilotée par l'État, rassemblant acteurs et outils concernés, avec ses volets scientifique, technique et en communication, et disposant surtout des moyens nécessaires ;
- au niveau régional, un accompagnement adapté (clarté des messages, dispositif assimilable...) du corps préfectoral et de leurs DREAL, afin de donner les moyens d'une déclinaison assumée, en profitant notamment des Établissements et services déconcentrés (CLRL, DR OFB, ONF...), des CRB et des ARB avec des SRB volontaires. Un des enjeux majeurs d'une Stratégie Aires Protégées repose sur l'appropriation et la dynamique régionale ;
- développer une animation territoriale adaptée et continue, foncière et participative, pour informer et sensibiliser sur les aires protégées et faire émerger des projets de création ;
- développer une communication nationale et régionale conquérante et adaptée d'affirmation et de valorisation des aires protégées, notamment en termes d'outils d'aménagement du territoire, de distinction et de valorisation d'espaces naturels, de gestion adaptée différenciée, ...

2 – Consolider la SAP avec la méthode dite « de représentativité » réfléchie par le Muséum National d'Histoire Naturelle, notamment avec :

- la disponibilité de l'expertise à venir du Muséum National d'Histoire Naturelle intégrant les espèces et les habitats et l'analyse par grands milieux régionaux ;
- la déclinaison par grands milieux au niveau régional en zones optimisées et en zones individualisées pour les espèces et habitats dits prioritaires ;
- l'identification des zones à enjeux d'aménagement ou de gestion du territoire (indicateurs spécifiques), afin d'y prioriser la création d'aires protégées ou le déploiement de mesures de « gestion territoriale » (voir ci-dessous) en capacité d'assurer la survie et le développement des espèces et des habitats SCAP ;
- l'augmentation de la précision des mailles (inférieur à 10 x 10) ;
- la recherche et la mobilisation d'une connaissance adaptée (qui constitue un préalable indispensable pour rendre efficient l'opérationnalité et la réalisation de la SCAP et nécessiterait une stratégie à elle seule).

3 – Évaluer l'état de conservation des espèces et des habitats selon des outils de protection de même portée juridique et territoriale, en reprenant les statuts d'aires protégées présentés au 5 ci-dessous, et non en mélangeant des statuts de portées incomparables.

4 – Mener la SAP dans la logique de protection surfacique selon le niveau de représentativité à atteindre, selon quatre objectifs :

- arrêter la date de référence pour développer la Stratégie Aires Protégées, en intégrant la dimension de reconquête ;
- doter chaque espèce et habitat relevant de la SAP de la représentativité surfacique définie à la date de référence, avec des priorités d'espèces et/ou d'habitats ;
- dresser la liste des espèces et des habitats prioritaires, avec la question de la capacité à « MARXAN » de les traiter individuellement ou en cortège resserré ;
- fixer des objectifs annuels, soit surfacique à atteindre (comme de + 0,05 %/an, soit 30.000 ha), soit par espèces ou habitats à protéger.

5 – Établir un socle fort et reconnu de statuts d'aires protégées dits « durables » (voir 6) pour appliquer la SAP, afin de s'inscrire dans l'engagement de la SCAP, de disposer d'outils de protection efficient et de s'articuler avec les catégories UICN, avec :

- la reprise des statuts d'aires protégées de la SCAP : réserve naturelle (Cat UICN 1 & 4), zone cœur de parc national (Cat UICN 2), réserve biologique et arrêté de protection de biotope (Cat UICN 4), en complétant le dispositif par :
 - les réserves nationales de chasse et de faune sauvage (Cat UICN 4) ;
 - un outil conjuguant l'initiative citoyenne et la garantie de l'État, avec le rétablissant des réserves naturelles volontaires sous un titre et un format adaptés ;
 - l'aboutissement du projet de parc national zones Humides faisant l'objet d'un engagement de l'État et mentionné dans la loi Grenelle de 2009 ;
- l'ajout des outils de maîtrise foncière (Cat UICN 4) portés par le conservatoire du littoral et des rivages lacustres (en l'intégrant aux orientations des conseils de rivages du CLRL) et les conservatoires d'espaces naturels (en l'intégrant à l'agrément délivré au Plan d'Action Quinquennal selon le D 414-30 (décret du 28 novembre 2017), en prévoyant :
 - l'assurance de l'inaliénabilité et de l'intangibilité du foncier et la centralisation au dispositif SAP ;
 - la gestion des sites selon des plans de gestion communs, sur le modèle des Réserves naturelles, validés officiellement (CNPN et CSRPN) ;
 - et aussi, pour la consolidation de la SAP, l'intégration au pilotage national et régional le CLRL, la FCEN et l'OFB, ainsi que les Régions (et les Départements si des ENS encadrées contribuent à la SAP) ;

6 – Consolider le terme de protection dite « forte » en protection « durable », « pérenne », « robuste ».

7 – Développer dans les dites aires protégées SAP étendu 3 (pm sites Natura 2000, Cat UICN 4 & 5, où il est possible de créer des aires protégées dites réglementaires, ce qui les ramène, pour le présent exercice, à des Cat UICN 5) et de SAP étendu 4 (pm parc naturel régional et aire d'adhésion de parc national, Cat UICN 5, qui repose sur l'adhésion à une charte), une politique publique territoriale énergique pour faire émerger des créations d'aires protégées, en intégrant pour :

- les sites Natura 2000, l'objectif de création d'aires protégées, si les dispositifs actuels sont insuffisants, eu égard à la portée des DOCOB et des évaluations d'incidences, ;
- les chartes de parc naturel régional et d'aire d'adhésion de parc national, l'orientation de création d'aires protégées.

8 – Incrire la SAP dans une démarche globale et cohérente, en :

- Renforçant les étapes de l'éviter/réduire, afin d'empêcher ou de limiter les impacts à l'état de conservation des espèces et des habitats (pertinence des projets, capacité compensatoire, demande de dérogations...), évitant sans cesse de le revoir à la baisse

- et de devoir réajuster en conséquence la SAP ;
- Renforçant l'efficacité de la compensation : systématiser la maîtrise foncière et l'outil réglementaire, afin de pérenniser les mesures compensatoires sur des temps longs ;
 - Exploitant les outils territoriaux en mesure de la compléter et de l'abonder avec des politiques publiques adaptées (Natura 2000, parc naturel régional, aire d'adhésion de parc national ...) ;
 - Recherchant des mesures dites de « gestion territoriale » qui participerait avec une efficacité avérée et une durée longue à la protection d'espèces et d'habitats SAP selon des critères à établir au préalable et pouvant déboucher sur un « agrément SAP ». L'objectif est de garantir dans l'espace (surface fonctionnelle) et le temps long (comme 99 ans) la présence et la libre expression de la diversité biologique. Il est évident que d'éventuels tels outils doivent posséder une robustesse à la hauteur des enjeux ;
 - Menant une réflexion avec l'association des départements de France sur la contribution que pourrait apporter les espaces naturelles sensibles, avec un objectif de protection d'espèces et d'habitats SAP et un encadrement suivant ci-avant ;
 - S'interrogeant sur l'extension de périmètres d'aires protégées (en périmètres de protection suivant le L 332-16 du CE) en zones tampons ou d'évolution, eu égard aux isolats biologiques que constituent des aires protégées et aux impacts du dérèglement climatique sur l'évolution d'espèces et habitats.

Le CNPN émet un **avis favorable** à l'unanimité des 24 votants.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature,



Serge MULLER