

# COMITE NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ

-----  
SÉANCE DU 10 OCTOBRE 2019  
-----

## DÉLIBÉRATION relative au bilan de la Stratégie de création des aires protégées

### DÉLIBÉRATION N° 2019-07

Le Comité national de la biodiversité, délibérant valablement ;

Vu l'article L. 134-1 du code de l'environnement, disposant que le Comité national de la biodiversité (CNB) peut « être consulté par le Gouvernement sur tout sujet relatif à la biodiversité » ;

Vu le bilan relatif à Stratégie de création des aires protégées ;

#### **Sur les constats relatifs au bilan de la Stratégie de création des aires protégées**

Suite au Grenelle de l'environnement de 2007, une stratégie de création d'aires protégées (SCAP) terrestres a été initiée dans le cadre de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (2011-2020) issue des lois Grenelle. Elle visait un objectif de couverture d'au moins 2 % du territoire terrestre métropolitain par des aires protégées « fortes »<sup>1</sup> d'ici 2019 (situation initiale en 2009 : 1,2 %), considérées comme la base des politiques liées à la trame verte et bleue pour la conservation de la biodiversité à plusieurs échelles géographiques.

L'objectif de la SCAP était d'« améliorer la cohérence, la représentativité et l'efficacité du réseau en plaçant au minimum 2 % de ce territoire sous protection forte à l'horizon 2019 pour contribuer au maintien de la biodiversité, au bon fonctionnement des écosystèmes et à l'amélioration de la trame écologique ». Parmi les objectifs initiaux, on peut citer en particulier la création de trois parcs nationaux (forêts, zones humides et littoral) et l'acquisition de 20 000 ha de zones humides.

À l'examen du bilan effectué par l'Unité Mixte de Service Patrimoine Naturel (UMS PatriNat), le CNB prend acte :

- que la SCAP, malgré un programme d'action comportant plusieurs centaines de projets de création ou d'extension d'aires protégées (PPE : « projets potentiels éligibles »), « n'a pas permis d'atteindre l'objectif fixé des 2 % du territoire métropolitain terrestre sous protection forte »,
- que 31 500 ha supplémentaires ont été mis sous protection forte soit 0,2 % du territoire métropolitain grâce à la concrétisation de 41 % des projets initiaux (19 % en superficie) et que, additionnés aux PPE encore non réalisés, dans l'hypothèse d'un aboutissement de tous ces projets, la couverture du territoire métropolitain par des aires protégées « fortes » ne serait que de 1,67 % (contre 1,4 % à ce jour),
- que cette projection dépendra de l'aboutissement effectif du « plan biodiversité » initié par l'État en juillet 2018 qui a en particulier, retenu l'objectif de création ou extension de 20 réserves naturelles nationales, dont au moins deux en outre-mer, et d'acquisitions foncières par le Conservatoire du Littoral, objectifs à considérer comme en supplément de la SCAP,
- que la majeure partie des sites en nombre labellisés SCAP relève du statut d'APB,
- que 10 des 13 régions sont à une surface sous protection forte inférieure ou égale à 1 %, 7 régions étant à une surface inférieure ou égale à 0,5 %,
- que le bilan n'a pu mettre en évidence un effet SCAP significatif sur la dynamique d'extension du réseau mais des biais expliqués dans le bilan de l'UMS peuvent expliquer une sous-évaluation de la dynamique SCAP,
- que les limites de la SCAP à la métropole limitent la portée de l'évaluation, qui n'inclut pas l'outre-mer,
- que, selon l'UMS, « la base de données SCAP est lacunaire et reste peu exploitable pour l'évaluation des enjeux de biodiversité et de géodiversité », rendant difficile l'évaluation de l'amélioration de la prise en compte des espèces inscrites sur la liste de cette stratégie,

<sup>1</sup> arrêtés préfectoraux de protection de biotope et de géotope, réserves naturelles nationales, régionales et de Corse, cœurs des parcs nationaux et réserves biologiques forestières dirigée et intégrale

- qu’une évaluation de l’efficacité du réseau d’aires protégées (au sens de l’UICN, donc étendu au-delà des protections dites fortes) doit être conduite en ce qui concerne la conservation des espèces et des habitats à enjeu,
- que la création d’un Parc national de zone humide n’a pas été réalisée et que l’ambition du Parc National forestier en projet est questionnée, au regard dudit statut,
- que le bilan pose la question de la prise en compte des outils qui ne sont pas dans la SCAP mais qui concourent à la conservation des espèces et des habitats, en particulier les nouveaux outils « arrêté préfectoral de protection d’habitat naturel », « zones prioritaires pour la biodiversité », les ORE, le bail rural environnemental et les réserves de biosphère,
- que l’UMS propose « *un bilan qualitatif permettant d’évaluer la représentativité du réseau d’aires protégées pour les espèces retenues pour le diagnostic et d’identifier les zones à enjeux de conservation non couvertes par le réseau actuel d’aires protégées* ».

### **Sur l’analyse de la non-atteinte des objectifs de la Stratégie 2009-2019**

Au regard de ces constats, le CNB émet des hypothèses quant à la non atteinte de l’objectif 2 % :

- le portage politique de la stratégie a rapidement été défaillant, même si elle était issue d’une loi très consensuelle, et même après la réaffirmation par l’État de ses engagements lors de la Conférence environnementale de 2016 : la non prise en compte des conditions d’acceptabilité a été sous-estimée,
- les freins structurels pré-existants, facilement identifiables, n’ont pas été traités en amont : réticences sociales vis-à-vis de l’approche réglementaire, déficit d’instructions de niveau national et de portage par les préfets des questions liées à la biodiversité, de démarches d’animation locale en préparation des projets notamment, absence de fiscalité incitative,
- le comité de pilotage dédié n’a plus été réuni après fin 2012, même après la définition de nouveaux sites par le Muséum National d’Histoire Naturelle,
- l’articulation entre la SCAP et les stratégies régionales pour la biodiversité n’a probablement pas été suffisante,
- une trentaine de projets retenus dans le programme d’actions ont été abandonnés, sans explication ni évaluation,
- l’absence de moyens spécifiques adossés à la SCAP pour les aires protégées nouvelles a constitué un frein,
- le manque de cohérence entre la SCAP et la Trame Verte et Bleue et l’absence d’évaluation de l’enjeu de connectivité n’ont pas facilité l’identification et la réalisation des projets.

### **Sur les perspectives et pistes d’amélioration en vue de la nouvelle stratégie**

Au vu de ce qui précède et dans la perspective d’élaboration de la prochaine stratégie pour les aires protégées, le Comité National de la Biodiversité recommande :

- que la nouvelle stratégie prenne en compte l’ensemble des aires protégées françaises :
- que la nouvelle stratégie prenne en compte, comme support de connaissance et de relations partenariales et contractuelles, l’inventaire des ZNIEFF, des parcs naturels régionaux et le réseau Natura 2000,
  - dans la perspective de créer un réseau national écologiquement cohérent, respectant les principes de connectivité, représentativité, répliquabilité, exhaustivité, résilience et viabilité
  - tout en conservant un volet spécifique visant la création d’aires protégées fortes avec les statuts identifiés pour la SCAP 2009-2019 et des objectifs de résultats notamment chiffrés en termes de création, de gestion et de suivi,
- qu’une réflexion ait lieu sur les types d’outils pouvant être considérés comme de « protection forte », en particulier les outils fonciers non considérés comme tels dans la SCAP 2009-2019,
- que l’articulation entre les différents outils/niveaux de protection soit intégrée dans la définition des territoires et habitats prioritaires, tout en continuant à suivre spécifiquement et de manière chiffrée les créations d’aires protégées issues des outils « SCAP 2009-2019 »,
- que les modalités de portage de la stratégie par l’État, ses services déconcentrés et les établissements dont il assure la tutelle soient définies d’emblée dans un programme d’action,
- que l’État soit exemplaire, en particulier :

- que l’ambition de l’État en matière d’aires protégées continue de s’affirmer dans sa politique forestière,
- que l’approche intégrée terre-mer soit l’opportunité d’une réflexion approfondie et exemplaire sur l’interface que constitue le Domaine Public Maritime français (DPM),
- que les modalités de portage par les collectivités concernées soient également définies d’emblée dans un programme d’action,
- que pour ce qui concerne la gouvernance de la stratégie, le CNB et les Comités Régionaux de la Biodiversité soient associés (ainsi que le CNPN et les CSRPN pour le volet « scientifique »), qu’une démarche ascendante de propositions par les instances régionales soit encouragée et que des échéances soient prévues pour mesurer et ajuster l’état d’avancement de cette politique,
- que l’animation et le portage local pour la création de nouvelles aires protégées (outils de mobilisation citoyenne, sciences participatives, formations à destination des élus,...) soient intégrés dans la démarche afin que les territoires se les approprient pleinement,
- que la stratégie prenne en compte les ambitions d’atteindre 30 % du territoire, dont 1/3 de « pleine naturalité », à l’horizon 2030 et que, d’une part, soit chiffré la contribution respective des réseaux terrestres et marins et d’autre part que soit chiffrée la contribution des outils SCAP (2009-2019) ainsi que celle des autres types d’aires protégées dans ces ambitions,
- que des objectifs spécifiques soient définis pour la création d’aires protégées concernant les espèces inféodées aux milieux humides (volet aujourd’hui déficitaire), comme le suggère le rapport TUFFNELL-BIGNON, « Terres d’eau, Terres d’avenir »,
- d’évaluer la représentativité du réseau d’aires protégées (au sens de l’UICN, donc étendu au-delà des protections dites fortes) pour les espèces et habitats à enjeux de conservation et d’identifier des secteurs prioritaires pour de futures désignations
- en croisant les cartes du rapport UMS PatriNat avec les cartes de pression de l’Observatoire National de la Biodiversité et de l’indice d’anthropisation produit par l’UICN France, mais aussi les cartes élaborées dans les processus de planification territoriale,
- que des moyens soient débloqués pour finaliser rapidement l’outil de cartographie des habitats naturels (outil CarHab), afin de pouvoir mieux utiliser les enjeux « habitats » dans les analyses et l’identification de projets éligibles,
- que parallèlement soient demandés des efforts plus importants aux préfets de régions à faible taux d’aires protégées
- que la nouvelle stratégie s’intéresse à la création mais également à la gestion des aires protégées françaises en adéquation avec le statut utilisé,
- qu’une évaluation de l’efficacité de la gestion du réseau d’aires protégées actuel soit conduite et qu’un état des lieux chiffré des moyens humains et financiers alloués à la mise en œuvre de cette politique soit réalisé,
- que la dimension qualitative (efficacité de la gestion) soit intégrée pour une évaluation « éclairée » et qu’un dispositif de suivi soit adossé dès sa création,
- que la nouvelle stratégie prenne en compte la décision 14/8 de la COP 14 de la Convention sur la Diversité Biologique (novembre 2018) définissant « *autre mesures de conservation efficace par zone* » (OECM) comme « *une zone géographiquement délimitée, autre qu’une aire protégée, qui est réglementée et gérée de façon à obtenir des résultats positifs et durables à long terme pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris des fonctions et services écosystémiques connexes et, le cas échéant, des valeurs culturelles, spirituelles, socioéconomiques et d’autres valeurs pertinentes localement* »,
- que la nouvelle stratégie soit étroitement liée à la mise en œuvre de la Trame verte et bleue,
- que les outils de type plans/documents/stratégies de préservation des espèces/habitats apportent leur concours à la nouvelle stratégie aires protégées : Stratégies régionales de la biodiversité, Plans Nationaux d’Action, documents d’objectifs Natura 2000...
- que l’opportunité d’étendre les ambitions de la stratégie à des objectifs de reconquête par de la renaturation soit étudiée, en lien avec le rapport du Muséum sur la faible efficacité des mesures issues de l’application de la séquence « Eviter-Réduire-Compenser »,
- que la nouvelle stratégie intègre les enjeux liés aux changements climatiques telles que les solutions fondées sur la nature,
- que des ressources humaines et financières nouvelles et pérennes soient adossées à cette stratégie,
- que le rapport gouvernemental proposant une incitation fiscale liée aux Obligations Réelles Environnementales soit publié, intégrant le mécanisme fiscal approprié
- que le lancement de la nouvelle stratégie soit accompagné d’une démarche efficace d’identification des dispositifs fiscaux ou de soutiens publics défavorables à la biodiversité afin de les réviser ou supprimer à travers un plan d’action planifié et évaluable,

- que des réflexions soient conduites en vue de la mise en place d'une fiscalité allégée en concertation étroite avec les collectivités territoriales ou locale sur les espaces protégés, à l'instar de nombreux pays,
- que soit intégrée dans les objectifs de la nouvelle stratégie, une évaluation économique des bénéfices liés à la création de ces aires (elles peuvent apporter au développement local), et d'une mise en exergue/ d'un rappel systématique des services écosystémiques rendus par ces espaces. L'objectif étant de faire la démonstration d'une stratégie « gagnant-gagnant » lors d'une création d'aire protégée, et de fait l'accompagner d'une stratégie incitative à la création visant à dépasser les conflits entre développement et protection.

Le CNB salue l'extension de la nouvelle stratégie à l'Outre-mer et recommande une approche différenciée et spécifique à chacun des territoires d'Outre-mer.

**Adopte la présente délibération.**

Membres présents et pouvoirs : 78  
Votes pour : 64  
Abstentions : 13  
Votes contre : 1  
N'ont pas participé au vote : 0

La vice-présidente du Comité national  
de la biodiversité

A blue ink signature of Fabienne Allag-Dhuisme, consisting of a stylized first name and a horizontal line.

Fabienne ALLAG-DHUISME