

CONSEIL NATIONAL DE PROTECTION DE LA NATURE

8 SEPTEMBRE 2020

DÉLIBÉRATION N° 2020-20

AVIS RELATIF AU PROJET DE STRATÉGIE POUR LES AIRES PROTÉGÉES 2020/2030 ET SON PLAN D' ACTIONS 2020/2023

CONTRIBUTION DU CNPN

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

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 le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au CNPN ;

Vu l'arrêté de nomination au CNPN du 21 mars 2017 ;

Vu le règlement intérieur adopté par délibération du 30 octobre 2018,

Avoir pris connaissance du projet de contribution du CNPN sur le projet de SNAP amendé par la commission espaces protégés du CNPN le 2 septembre 2020,

Entendu les rapporteurs, Elodie MARTINIE-COUSTY et Serge URBANO, et le président de la commission espaces protégés, Roger ESTEVE

Apporte la contribution qui suit au projet de SNAP :

CONTRIBUTION DU CNPN AU PROJET DE SNAP

Résumé des recommandations du CNPN pour améliorer le projet de SNAP

(la lecture du résumé doit s'accompagner de celle de la contribution détaillée,
qui apporte les précisions et les compléments nécessaires)

Le CNPN souligne et partage :

- les évaluations scientifiques (IPBES) et des déclarations politiques (Journées internationales de la diversité biologique de l'ONU, Plan biodiversité de l'UE...) qui mettent en évidence un effondrement de la diversité biologique et la mauvaise santé des écosystèmes, et leur lien avec les activités humaines, que révèle la crise sanitaire actuelle de la COVID 19 ;
- la déclaration du Président Emmanuel MACRON à Chamonix du 13 février 2020 : « *C'est pourquoi l'année 2020,..., sera une année décisive pour la biodiversité. C'est l'année où nous pouvons commencer à changer les choses si nous savons bâtir le cadre d'actions nationales et internationales et commencer les transformations en profondeur* » ;
- l'intérêt d'établir depuis 2007 des stratégies françaises performantes concernant les aires protégées, après la première stratégie de création d'aires protégées portant sur la période 2009/2019, qui n'a pas atteint les objectifs fixés ;
- le constat que les Aires Protégées, notamment fortes, représentent bien, dans leur diversité de réglementation et de gouvernance, des outils nécessaires pour une conservation durable de la nature.

Le CNPN soutient la SNAP, tout en apportant à son projet une contribution pour la réussir et qu'elle réponde pleinement aux enjeux de conservation de la diversité biologique et de santé des écosystèmes. La contribution du CNPN comporte 9 recommandations fondamentales et 12 annexes, dont des résumés figurent ci-après.

Le CNPN recommande que la SNAP soit une politique pilotée par l'État tout en impliquant les citoyens et en étant coordonnée avec les politiques locales qui la relaient. Le CNPN estime que la SNAP doit faire l'objet d'une validation officielle via un texte juridique, afin de bénéficier de toute la reconnaissance requise et de formaliser l'engagement fondamental de l'État et de la Société en termes d'intérêt général.

Le CNPN recommande que la SNAP se donne pour objectif une conservation des écosystèmes, en termes d'entités fonctionnelles, d'état de conservation des espèces et des habitats et de représentativité, tout en prévoyant leur adéquation aux enjeux écologiques et de conservation de la diversité biologique des écorégions. Le CNPN recommande aussi de ne pas considérer les pourcentages annoncés de 30 % d'aires protégées, dont 10 % en protection forte, comme des plafonds et de raisonner par écorégion terrestre ou maritime. Une importance particulière devra être portée aux Outre-mer qui concentrent l'essentiel de la diversité biologique nationale.

Le CNPN recommande de constituer un réseau amélioré d'AP connectées comprenant :

- les AP 1 (en classant les AP en 1 et 2 sur le modèle des ZNIEFF de types 1 et 2) dites fortes (pour au moins 10 % du territoire), constituées d'écosystèmes choisis en fonction de l'état de conservation des espèces sauvages et des habitats naturels ou de représentativité des habitats, s'ils ne sont pas déjà protégés. Ces AP 1 concernent notamment les zones cœur de parcs nationaux, les réserves naturelles (nationales et régionales), les réserves biologiques, les réserves nationales de chasse et de faune sauvage, les arrêtés préfectoraux de protection de biotopes, de géotopes et d'habitats naturels, et des sites à maîtrise foncière (Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres et Conservatoires d'Espaces Naturels) ; le littoral avec ses multiples enjeux doit bénéficier d'une attention particulière, tant en matière d'AP1 que de problématique pour lesquelles le CNPN recommande une mesure dédiée de la SNAP ;
- les AP 2 (pour 20 % au moins du territoire), constituées d'écosystèmes fonctionnels formant des entités écologiques cohérentes peu ou pas dénaturées, reposant sur des ensembles d'habitats naturels et semi-naturels et intégrant la géodiversité. Elles concernent notamment les PNR, les

PNM, les sites Natura 2000, les sites classés (dans leur statut actuel non déconcentré) ;

- l'élargissement du champ d'action, en complémentarité, du statut de réserve intégrale, permettant de répondre pleinement aux critères de « libre évolution » et de protection stricte ;
- le rétablissement adapté du statut de Réserve Naturelle Volontaire, conjuguant initiative citoyenne et garantie de l'État.

Le CNPN recommande :

- d'évaluer les aires protégées actuelles afin d'examiner, selon des critères adaptés, si elles répondent aux objectifs de qualité assignés aux AP 1 et AP 2 et, si ce n'est pas le cas, de leur fixer un cahier des charges indiquant les améliorations à apporter ;
- de prévoir pour l'avenir des exigences de performance environnementale de ces AP, afin qu'elles remplissent pleinement leurs rôles.

Le CNPN recommande d'appuyer la création de nouvelles AP 1 sur la liste des espèces sauvages et des habitats naturels à enjeu d'état de conservation (à annexer à la SNAP), avec l'objectif de maintenir ou de reconquérir les surfaces permettant de maintenir ou de rétablir leur bon état de conservation et de répondre aux surfaces détruites annuellement par l'artificialisation des sols.

Le CNPN recommande, pour répondre aux enjeux de conservation de la diversité biologique, de dresser :

- un bilan des AP avec les espaces perçus comme des AP et les aires labellisées, afin d'étudier leur intégration à la SNAP en cohérence juridique et opérationnelle avec les AP actuelles ;
- une correspondance partagée du statut des différentes AP ou labellisées vis-à-vis des catégories UICN, afin d'en préciser la portée juridique et d'en exposer le champ d'action.

Le CNPN recommande d'évaluer l'augmentation des besoins budgétaires et en personnel nécessaires avec leurs sources de financement, afin d'assurer le bon fonctionnement du réseau actuel d'AP, la création et la gestion de nouvelles AP par la SNAP et sa bonne réalisation dans le temps au niveau national et territorial.

Le CNPN recommande d'intégrer le réseau d'AP connectées comme partie intégrante de l'aménagement du territoire, en les affirmant et en les sécurisant dans les documents d'urbanisme et de planification, du SRADDET au PLU/POS et CC. Le CNPN recommande également de renforcer les dispositifs d'évaluation et d'autorisation des projets d'aménagements perturbateurs ou destructeurs de diversité biologique, afin que la SNAP soit préventive, et de prévoir la création d'AP dans les secteurs menacés par des projets d'aménagements connus ou potentiels.

Le CNPN recommande de mettre en place, en complémentarité à la SNAP et pour les 70 % (au plus) du reste du territoire, des dispositifs adaptés de gestion de l'espace, afin d'assurer la continuité et la fonctionnalité écologique de l'ensemble du territoire et la préservation des continuités écologiques, notamment pour un réseau d'AP connectées.

Le CNPN recommande pour l'implication citoyenne d'instaurer des gouvernances d'AP équilibrées, de faciliter la participation des citoyens et des experts aux instances de gouvernance en leur accordant un rôle réel dans la décision et en donnant des autorisations officielles de participation à l'instar des décharges syndicales. Pour les scientifiques, la participation à ces instances devrait être prise en compte dans leurs activités statutaires et dans leur évaluation.

Pour donner une dimension internationale à la SNAP, le CNPN recommande de dresser un bilan par écorégion des outils nationaux et internationaux concernés par rapport aux enjeux de conservation, et de réfléchir à une stratégie globale que la SNAP pourrait proposer.

La contribution du CNPN porte une ambition forte pour cette SNAP et demande qu'elle soit significativement renforcée et fasse l'objet d'une large communication dans les territoires pour appropriation et pour en assurer son succès : des engagements politiques forts et des moyens réglementaires, financiers et d'appropriation sociétale sont attendus.

Contribution détaillée

Au préalable,

- le CNPN rappelle qu'il a déjà donné un avis préalable le 24 septembre 2019 sur le projet, en l'état de Stratégie Aires Protégées, concernant l'identification des points chauds de biodiversité pour les espèces selon la méthode élaborée par l'UMS PatNat du MNHN, avec deux points importants :
 - le CNPN soutient la méthode proposée pour les espèces sauvages (malheureusement non réalisée pour les habitats naturels), permettant d'identifier les écosystèmes à protéger ;
 - le CNPN observe que pour le projet actuel de SNAP, certaines recommandations de son avis du 24 septembre 2019 ont été reprises (mais sans pleine dimension opérationnelle), mais d'autres non.
- Le CNPN s'étonne de donner un avis sur une version de travail de la SNAP (datée du 17 juin 2020), avec des parties à la rédaction non finalisées ou encore en arbitrage interministériel, dont notamment celles sur la définition des Aires Protégées (AP) et des Aires Protégées fortes, et sur le financement, pourtant essentielles. Habituellement, le CNPN est saisi sur des projets de textes finalisés et, en l'espèce, il est fondamental, pour le CNPN, de disposer du texte finalisé de la SNAP pour évaluer son apport à la crise écologique actuelle. En l'état, le CNPN ne peut que produire une contribution constituée de réflexions et recommandations pour améliorer le projet de texte qui préfigure le projet stabilisé officiel de la SNAP. Le CNPN demande le moment venu à donner un avis sur le projet stabilisé officiel de la SNAP.
- Le CNPN regrette que la SNAP n'amorce pas une politique actualisée d'aménagement du territoire sur laquelle elle reposerait et dans laquelle elle s'intégrerait. La SNAP aurait matière à en constituer un axe majeur. La crise écologique actuelle mérite un changement de paradigme que la SNAP a matière à porter.
- Le CNPN déplore que la SNAP ne s'empare pas dans « les nouveaux défis », des défis sanitaires posés par la dégradation des écosystèmes. La SNAP devrait mettre en exergue leur conservation ou leur reconquête comme colonne vertébrale de la stratégie. Il ne s'agit pas seulement de préservation des milieux naturels mais aussi de protection de la santé humaine, voire de sauvegarde de l'espèce humaine.
- La mise en œuvre de la SNAP doit s'accompagner d'une campagne de sensibilisation, d'information et d'appropriation emportant l'adhésion citoyenne. Le risque est grand, en effet, que cette stratégie soit assimilée à un outil purement technocratique, déconnecté des attentes sociales. La protection des milieux naturels est l'affaire de tous et ne peut être efficace que si ses objectifs sont largement compris et partagés. La SNAP doit être un levier de transformation sociale et accompagner les nombreuses mobilisations citoyennes qui s'élèvent contre les différentes formes de destruction du vivant et de la diversité naturelle.
- Le CNPN considère que la SNAP doit être aussi l'occasion de dresser un bilan de l'efficacité de la gestion d'AP, notamment pour en corriger certaines mises en œuvre qui les fragilisent localement, et qui décrédibilisent des statuts d'AP en général.
- Le CNPN s'interroge sur la pertinence du lancement du Plan d'Actions (PA) 2020/2023, alors que le projet de SNAP n'est pas stabilisé et partagé, et pourrait connaître des évolutions de fond. En l'état, le CNPN ne peut pas se prononcer sur le projet de PA 2020/2023, eu égard aussi aux interrogations sur la déclinaison à venir dans le PA de ses recommandations sur le projet de SNAP.

Le CNPN rappelle surtout fondamentalement que le changement d'usage des terres et de la mer constitue le premier facteur qui affecte la nature, en termes d'effondrement de la diversité biologique et de menace directe pour le bien-être de l'humanité (IPBES, 2019). La SNAP doit ainsi avoir comme objectif prioritaire d'inverser ce facteur en protégeant et en reconquérant (cf loi biodiversité de 2016) des écosystèmes, dont certains de manière robuste et durable sur la base de l'état de conservation d'espèces sauvages et d'habitats naturels.

Le CNPN note que la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité de mai 2020, « *Ramener la nature dans nos vies* », indique (1) que les objectifs d'Aichi définis dans le cadre de la CDB se sont révélés

insuffisants pour assurer une protection et une restauration adéquates de la nature et (2) qu'il faut protéger juridiquement 30 % de la superficie terrestre et 30 % de la superficie marine de l'UE, dont 10 % de manière stricte, en soulignant qu'elle n'interdit pas nécessairement l'accès des personnes, mais n'autorise aucune perturbation significative des processus naturels, afin de respecter les exigences écologiques des zones en question. La stratégie de l'UE insiste pour qu'au moins 30 % des espèces et des habitats qui ne présentent pas actuellement un état de conservation favorable entrent dans cette catégorie d'ici à 2030 ou affichent tout au moins une tendance positive. Le CNPN rappelle qu'en France 75 % des habitats naturels sont dans un état de conservation défavorable et 60 % pour les espèces. Le CNPN s'étonne qu'il y ait seulement 30 % d'amélioration demandée et considère que le rétablissement du bon état de conservation de toutes les espèces et habitats naturels en mauvais état est fondamental pour répondre à l'effondrement actuel de la diversité biologique et doit constituer le « maître mot » de la SNAP.

Par ailleurs, le projet de SNAP intervient suite à la crise sanitaire COVID 19. Le CNPN regrette que la SNAP fasse l'impasse sur les recommandations internationales qui font état du lien entre la santé humaine et celle des écosystèmes. L'appel du secrétaire général des Nations Unies intime à la communauté mondiale que le bon état de santé de la biodiversité et des écosystèmes doit être considéré comme une riposte aux crises sanitaires type COVID :

« À l'approche de la Décennie pour la restauration des écosystèmes, l'ONU soutient que les efforts déployés par la communauté mondiale pour se relever du bouleversement actuel et atteindre les Objectifs de développement durable qu'elle s'est fixée à l'horizon 2030 doivent impérativement inclure la protection de la biodiversité. Pour atténuer les dérèglements climatiques, garantir la sécurité alimentaire et en eau, voire prévenir les pandémies, il est essentiel de préserver la biodiversité et de la gérer de manière durable », a fait valoir le Secrétaire général de l'ONU, A GUTERRES, à l'occasion de la Journée internationale de la diversité biologique, célébrée le 22 mai 2020. « À mesure que nous empiétons sur la nature et que nous épuisons les habitats vitaux, le nombre d'espèces en danger ne cesse de croître », a constaté le chef de l'ONU. Or, la COVID-19, qui est « issue de la nature », a montré « à quel point la santé humaine est intimement liée à notre relation avec le monde naturel ».

Ainsi, le CNPN soutient sur le principe une stratégie d'aires protégées, et formule les recommandations fondamentales suivantes pour que la SNAP réponde de manière globale aux enjeux d'effondrement de la diversité biologique et de sa reconquête, ainsi qu'aux enjeux de préservation de la géodiversité, de la diversité et qualité des paysages, ainsi que de la production des services écosystémiques afférents, en notant que l'objectif de couvrir 30 % du territoire en AP, dont 10 % en AP fortes, revient à avoir 20 % en AP « faibles » ou de type 2 et 10 % en AP fortes ou de type 1 (sur le modèle des appellations des ZNIEFF de type 2 et de type 1) :

1 - La SNAP doit reposer sur des statuts répondant à ses ambitions avec des définitions claires et performantes des AP1 et des AP2, en évitant des généralisations qui nivellent le niveau d'exigences attendues (voir en annexe les recommandations sur les définitions AP1, AP2 et zones tampons). A cet égard, le CNPN, eu égard à la multitude et à la diversité des statuts nationaux et internationaux des AP ou perçues comme telles, et des aires labellisées, recommande d'engager la SNAP sur la base du socle des statuts AP1 et AP2 qu'elle met en exergue, et de la compléter ultérieurement sur la base d'un bilan du concept d'AP, des statuts et outils afférents, de leur application (gouvernance, objectif, gestion), cohérence et performance (MES PA spécifique ?).

2 - La SNAP doit être écologique et surfacique :

- écologique : la SNAP doit afficher clairement que les objectifs sont :
 - pour la diversité biologique terrestre et marine, de maintenir ou de restaurer (reconquérir), 1) des écosystèmes fonctionnels (cf AP2), 2) l'état de conservation favorable des espèces sauvages et des habitats naturels (cf AP1), notamment ceux menacés, préalablement identifiés, suivant des zones homogènes, des écorégions, comme la métropole, les Caraïbes, la Guyane,, et 3) en complémentarité, d'assurer la représentativité des habitats naturels non couverts par une AP. Le CNPN n'adhère pas à la manière d'identifier les espaces à protéger, en

constatant que l'on raisonne en nombre de statuts, et à la réalisation de la SNAP, avec notamment des projets déjà engagés ou des évolutions statutaires. A cet égard, le CNPN recommande à l'État de saisir les CSRPN des propositions de sites à protéger pour répondre à l'objectif de bon état de conservation des espèces et des habitats et à leur représentativité, et de les associer à la réalisation de leur protection ;

- pour la géodiversité, l'INPG constitue une base indispensable, mais non suffisante, ni exhaustive pour procéder à l'identification solide des sites à protéger. Un cahier des charges sera ainsi à déterminer pour identifier les sites à protéger de manière forte dans le cadre d'un PA avec objectifs et calendrier sur la base d'approches méthodologiques éprouvées d'identification et d'évaluation des sites à enjeu, menacés, rares et/ou remarquables.
- Pour la diversité paysagère : les enjeux paysagers (diversité, qualité, fonctionnalité, patrimonialité...) intégrés dans les statuts de plusieurs AP (PNR, RNN, ...), doivent rester explicitement présents dans la SNAP, considérant de plus les paysages comme des indicateurs d'état des écosystèmes et des interactions nature/société au sein des AP ;
- surfacique : la SNAP doit afficher clairement que l'objectif est de protéger des surfaces d'écosystèmes, avec notamment des AP1, afin de les opposer aux 60 à 80.000 ha détruits annuellement par l'urbanisation et, à l'instar des surfaces aménagées ou gérées pour les activités humaines, de « cultiver » (en les protégeant) des écosystèmes, afin de permettre la conservation et l'expression de la diversité biologique et des indispensables aménités produites. A cet égard, le CNPN n'adhère pas à la globalisation des % de surfaces annoncées, terre, mer et toutes écorégions confondues. Il considère que les % doivent concerner la terre ou la mer par écorégion. Toutefois, le CNPN note (et soutient) que la France va défendre à la CDB/COP 15 (p 34 de la SNAP), de protéger « 30 % d'écosystèmes terrestres ET 30 % d'écosystèmes marins », et conteste la suite avec « et voire 10 % en protection forte » (p 14 du PA), qui est notamment contraire aux déclarations officielles (*pour atteindre 10 % de ...*). La stratégie de l'UE est très claire sur les % à atteindre séparément. Le CNPN note aussi (p 24 de la SNAP) que les compétences des scientifiques travaillant dans les AP seront mises en réseau par écorégion, et considère qu'il faut aussi, en toute logique, rattacher les AP par écorégion, notamment pour une SNAP cohérente, écologique et surfacique. Le CNPN considère que les pourcentages doivent concerner des écorégions et varier entre la métropole et les OM, où les enjeux de diversité biologique sont bien plus importants. Les vrais % seront ceux qui permettront d'avoir un bon état de conservation et de représentativité de la diversité biologique et de santé des écosystèmes. Le CNPN considère que tout % ne peut être considéré comme un « plafond », et demande, ne serait-ce que par cohérence avec les AP2, que les 10 % d'AP1 constitue un objectif minimum, avec le « au moins » ;

3 - La SNAP doit reposer sur des bases scientifiques, en disposant rapidement par écorégion (métropole et OM), en l'état actualisable des connaissances (cf méthode UMS PatNat du MNHN) :

- de la liste des espèces sauvages et des habitats naturels à enjeu d'état de conservation, dont ceux prioritaires, annexée à la SNAP ;
- de l'évaluation des surfaces dont ils ont besoin pour maintenir, voire reconquérir, leur bon état de conservation ;
- des indications régionales pour rechercher les écosystèmes les abritant ;
- d'une information, en termes d'opérationnalité, de l'articulation entre l'état de conservation favorable (cf définition DHFF) et le seuil de représentativité (cf méthode UMS PatNat du MNHN) ;
- la SNAP ne peut avoir comme postulat de protéger « *une part représentative de l'ensemble du patrimoine biologique* », qui ne répond pas à la finalité de maintenir ou de reconquérir l'état de conservation d'espèces sauvages et d'habitats naturels et à permettre à l'humanité de disposer des indispensables aménités produites par les écosystèmes. La SNAP doit fondamentalement être écologique et surfacique, et peut aussi viser en complémentarité à couvrir une partie de la variété d'habitats naturels ou d'espèces non encore représentés dans les AP ;

- A cet égard, pour la SCAP en 2009, malgré ses compréhensibles imperfections dues à sa dimension novatrice inattendue, l'objectif surfacique, les outils et les cibles étaient là. La SNAP ne peut pas faire moins.

4 – **La SNAP doit être solide :**

- En évaluant les AP actuelles devant correspondre aux AP 1 et aux AP 2 de la SNAP selon des critères adaptés, et de prévoir pour celles n'y répondant pas un cahier des charges, afin de leur apporter les marges de progrès nécessaires. En l'état, certaines AP ne jouent malheureusement pas pleinement leur rôle, et la finalité de la SNAP doit viser à disposer d'un réseau d'AP cohérent et performant d'AP2 et d'AP1 pour faire face aux urgences de conservation de la diversité biologique et de qualité des écosystèmes.
- En renforçant pour l'avenir, la finalité des AP 2, notamment les Parcs Naturels Régionaux (PNR) et les Aires d'Adhésion de Parcs Nationaux (PN), afin qu'elles constituent des territoires vraiment performants pour la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique. Leurs documents de gestion (charte, document d'objectifs, ...) devront prévoir des objectifs avec indicateurs et calendrier, comme la création d'AP1 et le maintien ou la restauration des continuités écologiques (code de l'urbanisme), le développement d'une gestion agricole intégrant la réduction d'intrants et l'augmentation de l'agriculture biologique et de l'agroforesterie, le développement d'une gestion forestière durable reprenant les méthodes de « Prosylva », la maîtrise calibrée de l'artificialisation, etc. ;

5 – **La SNAP doit être intégratrice**, en prévoyant la création d'AP1 dans les zones géographiques à enjeux d'aménagement du territoire, afin que ces créations servent à maintenir (à sauver) la diversité biologique présente et soit intégrée comme composante majeure du projet territorial, permettant de s'inscrire pleinement dans l'Eviter/Réduire et d'éviter le recours à des mesures compensatoires parfois discutables ;

6 – **La SNAP doit être juridique**, en s'appuyant sur un texte approprié (loi cadre, renforcement du L 110-3 sur la SNB en intégrant avec force la SNAP et un décret d'application, intégration à la loi future reprenant les propositions de la « Convention climat », ...), afin de s'imposer, en étant reconnue par les acteurs nationaux (parlementaires, ministères, EP) et territoriaux (préfectures, collectivités, CST, ...), et être installée à sa juste place dans l'action gouvernementale, en constituant une solide référence officielle. Il serait incompréhensible que la SNAP ne bénéficie pas de la même reconnaissance que la SCAP. Une SNAP sans socle juridique serait un recul et handicaperait sa reconnaissance et ambition. A cet égard, le CNPN s'interroge sur le portage de la SNAP au plus haut niveau avec deux ministères différents entre la terre et la mer, un troisième pour l'Outremer, et un quatrième pour l'espace rural éminemment concerné, voire ceux de l'éducation nationale et de la recherche, sans texte juridique fondateur. L'effondrement de la diversité biologique demande instamment l'instauration d'outil à la hauteur des enjeux, et non de faire appel à la mobilisation volontaire, comme pour la SNB. Le CNPN recommande de désigner le Ministère en charge du pilotage officiel de la SNAP et de la responsabilité de sa réussite, s'appuyant notamment sur ses recommandations.

7 – **La SNAP doit être une composante de l'aménagement du territoire**, en :

- affirmant la SNAP dans l'aménagement du territoire et la reconnaissance des AP connectées à leur juste place dans les documents de planification (code de l'urbanisme et code de l'environnement), afin d'établir une cohérence et une articulation entre politiques publiques et leurs planifications ;
- instaurant une cohérence juridique (compatibilité) avec les SRADDET, SDRIF, PADD, SAR, ..., qui reprennent déjà les SRCE, ainsi d'ailleurs que les SRCAE pour les enjeux liés au dérèglement climatique ;
- prévoyant un classement adapté et protecteur au titre du code de l'urbanisme (SCOT, PLU, ...) des AP, et de leurs territoires environnants, dont leurs zones tampons, et les corridors écologiques avec les « Espaces de continuités écologiques » : les AP1 devraient être formellement

classées en zone inconstructible par les documents et règles d'urbanisme, lorsque celles-ci ne constituent pas des servitudes s'imposant à cette réglementation de l'occupation des sols, et les espaces associés (zones tampons et espaces de continuités écologiques effectivement identifiés par ces documents avec une réglementation de l'occupation des sols adaptée ;

- dédiant un objectif de la SNAP pour la conforter dans l'aménagement du territoire, avec les indispensables prolongements juridiques.

8 – La SNAP doit être politique et budgétaire :

- politique, en ne renvoyant pas la responsabilité aux territoires et à ses acteurs et en s'imposant comme une politique publique en réponse à la crise écologique. La SNAP doit être portée et pilotée avec énergie par l'État stratège à travers un Ministère en charge de sa réussite. L'État a, à cet effet (p 39 à 43 de la SNAP), prévu de s'organiser avec une centralisation dédiée, en confiant, la réalisation de la SNAP à son agence dédiée, l'OFB. A cet égard, une déclinaison territoriale claire est à poser (lettre de mission ou cahier des charges avec objectifs, indicateurs et calendrier) pour œuvrer en s'organisant avec les territoires, dont principalement l'Etat (préfectures, DREAL), appuyé par les grandes collectivités locales (Régions, Départements). A cet égard, la SNAP a matière à bénéficier des espaces de concertation et d'expertise arrêtés avec les collectivités (nomination conjointe Collectivité/Etat), avec les CSRPN, les CRB et des GT dédiés, et profiter des ARB articulées officiellement avec l'OFB ;
- budgétaire, en identifiant d'emblée les budgets nécessaires et leurs financements pour sécuriser les AP actuelles et répondre aux objectifs de création, de protection, de gestion, de contrôle, ..., d'AP de la SNAP, mais aussi de son animation et de son pilotage dans le temps, qui dépassent le « à moyens constants ». Pour le CNPN, le flou sur le financement de la SNAP, au moins pour son animation et pour les outils relevant de l'État ou auxquels il est partie prenante, est inquiétant (voir en annexe à l'OBJ 6, les recommandations du CNPN).

9 – La SNAP doit être préventive, en veillant en amont à la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique qu'elle va devoir ensuite sauvegarder en créant des AP, notamment en :

- s'appuyant sur la loi biodiversité de 2016 et ses articles :
 - 2, avec le *"pas de perte nette de biodiversité, voire de gain", d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées"*, et le *"principe de solidarité écologique, qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés"*,
 - 69, avec « *Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état* ».
- renforçant juridiquement les avis du CNPN concernant les demandes de dérogations espèces protégées, notamment pour leur reprise dans les arrêtés réglementaires prescriptifs ;
- élargissant les demandes de dérogations concernant les espèces protégées aux habitats naturels protégés au titre du L 411-1 du code de l'environnement ;
- renforçant la reprise des avis rendus par les AP lors des consultations officielles prévues pour les schémas, plans et programmes, ... ;
- renforçant les procédures d'évaluation d'incidences N2000, suivant les bilans de l'état de conservation des sites N2000 et au titre de l'article 17 de la DHFF, et en évaluant la pertinence des listes nationale et départementales des travaux, plans et programmes soumis à évaluation d'incidences ;
- articulant les états de conservation des procédures de demandes de dérogations espèces protégées, avec ceux des évaluations d'incidences et des bilans de la DHFF.

AVIS SUR LA PRÉSENTATION ET LE RÉDACTIONNEL DU PROJET DE SNAP

Le CNPN constate notamment :

- Dans le rappel de l'existant, il est fait un calcul quantitatif d'aires protégées, alors que le CNPN aurait souhaité une approche qualitative de la mise en œuvre des outils de protection au fil du temps. Parallèlement à ce constat arithmétique, au moment où la SNAP s'écrit, un décret promulgué a augmenté le pouvoir dérogatoire des préfets notamment en matière environnementale a été promulgué le 8 avril 2020, et un projet de décret augmentant les pouvoirs des préfets en matière de travaux d'importance en sites classés terrestres, côtiers et marins n'est pas abandonné par le gouvernement, malgré une opposition forte et diversifiée datant de mai 2019 exprimée lors de la concertation publique, et enfin un projet de loi (ASAP) contenant des régressions environnementales pour des projets d'infrastructures et industriels est maintenu au parlement pour discussion à l'automne 2020. Le CNPN s'interroge sur la cohérence des politiques publiques, dont la SNAP, et sur leur adéquation aux enjeux environnementaux et sanitaires, notamment promus par l'ONU sur la scène internationale. Avec la relance économique post COVID, le CNPN recommande de prévoir dans les feuilles de route des « S/Préfets plan de relance » l'intégration des enjeux environnementaux, dont la réussite de la SNAP dans les territoires.
- la SNAP apparaît globalement comme un document produit par l'État et mis à disposition des acteurs concernés, avec des apparences de SNB (ce qui sous-entend que l'on change de paradigme par rapport à la SCAP, où étaient affichées la création d'AP et l'engagement de l'Etat). Elle renvoie pour des points à ces mêmes acteurs, dont l'État, et aux territoires et ne porte pas pleinement la création cohérente des AP sur des bases scientifiques pour répondre à l'enjeu d'effondrement de la diversité biologique. En ce sens, la SNAP mériterait de dégager la force d'une politique publique ambitieuse portée par l'État, qui la pilote, l'anime et la met en oeuvre avec énergie et exemplarité (cf texte juridique et méthode).
- La SNAP est dense et diversifiée, en constituant aussi, en sorte, un recueil des attentes et besoins sur les AP, mais en oubliant, par ex, de dresser le bilan de l'efficacité de leur gestion. A la lecture (47 pages + annexes) des objectifs (6) et des mesures (17), la SNAP se dilue, avec parfois des répétitions et des généralisations, en voulant globaliser les statuts d'AP marines et terrestres et aborder nombre de sujets. Par ailleurs, bien des mesures du PA sont parfois hypothétiques et relèvent plus de la déclaration d'intention.

Le CNPN recommande pour la structuration de la SNAP de :

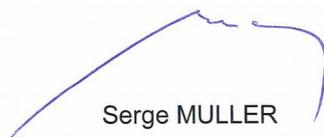
- organiser les OBJ en principaux et complémentaires (voir ci-après) ;
- insister sur l'OBJ 4, « *Conforter l'intégration du réseau d'AP dans les territoires* », afin d'affirmer la SNAP dans l'aménagement du territoire, qui commande à la vie des territoires, et la reconnaissance des AP connectées à leur juste place dans les documents de planification. La reconnaissance officielle et durable des AP dans les territoires constitue un enjeu majeur, en tant qu'espace avec une gestion différenciée servant les intérêts général et locaux (valorisation, distinction, conservation, ...), trop souvent minimisée et décriée. Une plus-value fondamentale de la SNAP serait là.
- développer un nouvel OBJ, « *AP et dérèglement climatique* », car les enjeux climatiques à venir, avec leurs effets et incertitudes, méritent amplement, politiquement et techniquement, un objectif dédié avec des mesures, pour se projeter sur l'avenir à travers les AP et les territoires où elles se trouvent ;
- regrouper les MES 2 et 3 qui concernent les AP1 (10%) ;
- aborder en MES 1 les AP2 (20%) ;
- dédier une MES spécifique au « Littoral » ;
-
- Le CNPN recommande pour le rédactionnel de la SNAP de :
- expliciter les acronymes et effectuer une relecture extérieure ;
- vérifier les définitions et les statuts d'AP du glossaire, afin notamment de fixer formellement les termes de la SNAP ;

- distinguer l'emploi du terme « AP », en tant qu'outil, en tant qu'acteur des territoires, de structure gestionnaire, ..., en faisant le distinguo entre AP1 et AP2,
- prioriser les objectifs, en leur donnant une phase plus opérationnelle, et les cibles de réalisation à atteindre, au lieu parfois de renvoyer aux PA avec leurs incertitudes. Des objectifs doivent être prioritaires et d'opérationnalité immédiate (comme l'identification et la protection d'écosystèmes de l'OBJ 1), et les autres doivent s'inscrire dans une dimension d'accompagnement et de complémentarité (comme les OBJ 2 et 3).
- rédiger les objectifs de manière plus structurée et ciblée, en prévoyant leur présentation synthétique et celles des mesures les déclinant, dont le détail et l'opérationnalité sont renvoyés à leur développement. Nombre d'objectifs et de mesures veulent parfois exprimer trop de choses. Prévoir aussi leur mise en œuvre organisationnelle, en reprenant les parties correspondantes des p 39 et suivantes de la SNAP et parfois de PA (au lieu de rechercher ensuite le « qui fait quoi ») ;
- distinguer, suivant le cas, les AP1 et AP2, ainsi que celles terrestre et marine, dont des globalisations apparaissent inadaptées, alors qu'elles répondent à des statuts et des finalités différents ;
- Intégrer et expliciter des fondamentaux dans les objectifs et leurs mesures (pas que dans le glossaire) pour reprise opérationnelle dans la SNAP, comme état de conservation (cf notamment « hot spots » de la méthode de l'UMS PatNat et Directives européennes), points chauds de biodiversité (cf « hot spots » et AP1), représentativité (voir ci-après l'avis du CNPN), compatibilité ou conformité (au sens du code de l'urbanisme), PNA et PRA (qui peuvent comprendre la protection d'écosystèmes ou d'habitats d'espèces), ...

Au final, le CNPN soutient naturellement toute stratégie d'AP ambitionnant de constituer un réseau performant d'AP pour répondre aux urgences écologiques actuelles, comme la SNAP. Mais sa version actuelle de travail appelle, en s'appuyant sur son intéressant contenu et inventaire, à être synthétisée, précisée et mieux structurée suivant notamment les recommandations du CNPN, afin de lui donner le souffle nécessaire pour être dans l'ambition et dans l'opérationnalité pour constituer une réelle plus-value à la création et la gestion d'AP devant répondre à l'urgence d'effondrement de la diversité biologique et des services écosystémiques.

Le CNPN donne un **avis FAVORABLE** (22 favorables, 0 défavorable, 2 abstentions et 1 ne prend pas part au vote), **à la présente contribution** avec ses 12 annexes et son résumé sur le projet de SNAP.

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

 Serge MULLER

Le président de la commission espaces protégés du CNPN

Le Président

 Roger ESTEVE

ANNEXES

Les annexes suivantes font partie intégrante de l'avis du CNPN, qui a adopté cette forme de présentation pour faciliter la lecture ou la recherche de points particuliers :

Annexe 1 (p 11) : avis sur la définition des AP2 et AP1 dites fortes

Annexe 2 (p 14) : avis sur la définition des zones tampons

Annexe 3 (p 14) : avis sur l'expérimentation de la simplification de la gouvernance

Annexe 4 (p 15) : avis sur l'introduction

Annexe 5 (p 16) : avis sur l'objectif 1 : Développer un réseau d'AP résilientes aux changements globaux, et ses 5 mesures

Annexe 6 (p 21) : avis sur l'objectif 2 : Accompagner la mise en œuvre d'une gestion efficace et adaptée du réseau d'AP, et ses 3 mesures

Annexe 7 (p 22) : avis sur l'objectif 3 : Accompagner des activités durables au sein du réseau d'AP, et ses 2 mesures ;

Annexe 8 (p 23) : avis sur l'objectif 4 : Conforter l'intégration du réseau d'AP dans les territoires, et ses 3 mesures

Annexe 9 (p 26) : avis sur l'objectif 5 : Inscrire le réseau d'AP français dans une gouvernance mondiale au bénéfice de la nature et de l'humanité, et ses 2 mesures

Annexe 10 (p 27) : avis sur l'objectif 6 : Un réseau pérenne d'AP, et ses 2 mesures

Annexe 11 (p 30) : avis sur la mise en œuvre de la SNAP

Annexe 12 (p 30) : avis sur le rôle du CNPN

ANNEXE 1

AVIS SUR LA DEFINITION DES AP2 ET DES AP1 DITES FORTES TERRESTRES ET MARINES

(il est recommandé, pour faciliter la compréhension, de lire les recommandations du CNPN en regard de la partie correspondante du projet de SNAP)

De manière générale, le CNPN recommande de :

- Intégrer un tableau synthétique présentant les AP2 et les AP1 terrestres et marines de la SNAP, avec texte juridique fondateur, procédure de création, gouvernance, objectifs de protection, gestion, financement, ...
- Intégrer un tableau mettant en correspondance les statuts d'AP2 et d'AP1 terrestres et marines de la SNAP avec les catégories UICN ;
- revoir la structure des liens entre droit français et droit international : c'est le modèle français qui doit être compatible avec la définition de l'UICN et non l'inverse.

Le CNPN observe qu'en France pour la mer, 17 statuts juridiques d'AMP couvrent 500 AMP différentes, et considère primordial d'articuler ces statuts avec les catégories UICN, afin de faciliter leur lecture et leur compréhension, notamment par le grand public. « *La stratégie vise à développer, de manière concertée, des zones de protections fortes, en ciblant prioritairement la protection des milieux naturels remarquables ou particulièrement vulnérables face aux changements à venir* » : l'UMS PatNat informe lors de son bilan que 75% des habitats naturels marins et côtiers sont en très mauvais état de conservation et de fonctionnalité. Ainsi, le CNPN ne comprendrait pas une SNAP qui n'intégrerait pas en priorité la conservation et la reconquête des habitats naturels dégradés des milieux cités, car nous entrons dans la décennie de la restauration des écosystèmes au niveau mondial et dans la décennie des sciences de l'Océan.

Pour la définition des AP 2 terrestres et marines, le CNPN recommande de :

- compléter « *un espace géographique clairement défini, ...* » dans la définition, comme étant aussi un écosystème, peu ou pas dénaturé (cf note de la FRB d'avril 2020) et pour la terre concerne les catégories UICN 5 et 6. Pour le CNPN, les AP2 doivent concerner des écosystèmes fonctionnels, composant des entités écologiques et paysagères cohérentes et abritant des habitats naturels et semi naturels avec leur état de conservation ;

- rajouter la reconquête de la richesse et de la fonctionnalité des écosystèmes ;
- indiquer quel est l'objectif fondamental de protection des AP2, selon le dénominateur commun des statuts concernés, en distinguant, si besoin, la terre et la mer ;

Pour les AP2 et 1 terrestres, le CNPN en ce qui concerne la liste des AP potentielles :

- n'adhère pas, en l'état, à l'intégration en AP d'espaces labellisés (RAMSAR, UNESCO, MAB), sans résolution des risques actuels de confusion et d'incohérence de gouvernance, de protection et de gestion avec les AP similaires aux statuts nationaux juridiquement posés, en notant que les catégories UICN ne les retiennent pas. Le CNPN recommande déjà de dresser un bilan de la superposition surfacique des AP et des aires labellisées, afin notamment de déterminer la surface d'aires labellisées non couverte par une AP et de réfléchir à comment les sécuriser.
- est, en l'état, réservé pour l'intégration des sites classés en AP, dans l'attente de l'officialisation du décret réformant les autorisations de travaux en sites classés, pour lequel le CNPN a exercé en 2019 une auto-saisine exprimant son inquiétude.

Pour la définition des AP1 dites fortes terrestre et marine (10 % et donc *stricte* au sens de la CDB (voir ci-après), le CNPN recommande de :

- compléter « *un espace naturel ... de compromettre la conservation des enjeux écologiques ...* » dans la définition, comme étant un écosystème abritant des espèces sauvages et des habitats naturels à enjeu de conservation (cf points chauds de biodiversité (cf UMS PatNat) et concerne pour la terre les catégories UICN 1 à 4 ;
- indiquer quel est l'objectif fondamental de protection des AP1, selon le dénominateur commun des statuts concernés, en distinguant, si besoin, la terre et la mer ;
- rajouter à un espace naturel « *clairement défini et reconnu* » ;
- supprimer le « *significativement limitées* », qu'il faudrait au préalable définir juridiquement et qui accepte sur le fond des activités dont les effets sont défavorables à la diversité biologique.
- Pour la terre :
 - compléter et encadrer la protection par le code de l'environnement (cf « *réglementation adaptée* ») avec celle par le code civil (droit de propriété), pour les sites du CLRL et des CEN (voire d'ENS) ,
 - réfléchir à l'intégration de sites en ENS, en concertation avec les Départements, avec leurs maîtrises foncière ou d'usage (voir MES 5) ;
 - rétablir sous un titre et un format adaptés, l'outil RNV, qui conjugait l'initiative citoyenne territoriale et la garantie de l'État au service de l'intérêt général, et qui pourrait par ailleurs offrir l'opportunité d'un statut aux espaces en « libre évolution ou en renaturation » (rewilding).

Le CNPN recommande aussi pour les AP1 terrestres et marines d'élargir de manière adaptée le champ d'application et le statut des RI de ZC de PN (cf L. 331-16 et R. 331-53 & 54 du CE), afin de donner un statut aux AP dite de « pleine naturalité » et d'être en cohérence avec le statut de RBI, tout en le renforçant. A cet égard, le CNPN soutient la proposition de l'UICN de créer la catégorie : « *Fully protected area* » (de protection intégrale), car, selon l'UICN, seul ce type de catégorie haute fournit de pleins bénéfices environnementaux et une protection stricte, laissant la nature évoluer librement. Le CNPN souligne que les AP1 ou intégrales ont un effet bénéfique en dehors de leur périmètre, notamment en mer où avec la forte connectivité il y a diffusion vers l'extérieur. Pour la forêt, la répartition et la fréquence par écorégion des différents types d'habitats naturels sont connus. La SNAP, écologique et surfacique, doit prévoir, dont en forêt publique, la mise en place d'un réseau d'espaces en RI représentatifs des habitats forestiers français, en priorisant ceux avec un état de conservation défavorable. Le % de représentativité des habitats sera à rechercher, en fonction de leur répartition et fréquence.

Pour les AP marines, les DSF, tels qu'ils sont conçus aujourd'hui avec le niveau de connaissances parcellaires acquis, notamment concernant les impacts des activités anthropiques d'une part, et le lien qui est parfois inexistant avec les documents de planification (SRADDET, PADDUC, SAR) d'autre part, ne peuvent prétendre à remplir ce rôle de recensement des enjeux écologiques et de définition

des AP1 en l'état. Les objectifs environnementaux à atteindre pour les DSF et ceux de la DCSMM ne sont pas financés. Le CNPN recommande que pour être les « vecteurs de la territorialisation maritime » de la SNAP, les DSF soient revus sur la base des enjeux de protection et critères ciblés dans la DCSMM, et non sur les vocations des activités anthropiques existantes. Cette amélioration doit être associée à un renouvellement équilibré de la gouvernance des instances où les scientifiques et les associations de protection de la nature agréées environnement et les services de l'Etat représenteront 50% des voix. Le CNPN recommande que cette méthode soit aussi appliquée aux DBUM.

Sur la cohérence du réseau national d'aires protégées marines d'ici 2030 : la connectivité des zones fonctionnelles, les frayères et zones de nourrissage, sont pour la plupart en lien avec la terre. Cette bande littorale interface terre/mer, cœur des écosystèmes les plus précieux, en OM, est constituée par les lagons et les récifs coralliens, les mangroves et les herbiers. Or ces zones sont les plus dégradées, soumises aux activités anthropiques, et aux pollutions terrestres comme aux principaux effets du réchauffement climatique : recul du trait de côte, blanchissement des coraux. Ces pollutions s'aggravent et les émissions de gaz à effet de serre continuent à dégrader ces zones (rapports HCC). Le CNPN recommande pour la création d'AP relatives aux récifs coralliens de s'appuyer sur l'avis des comités locaux de l'initiative sur les récifs coralliens, IFRECOR

Pour les AP1 marines le CNPN recommande de :

- donner la possibilité de créer une AP1 en dehors d'une AP2 ;
- réviser les critères de création des AP1 (méthode dite M003), en précisant les « enjeux écologiques prioritaires » avec l'état de conservation favorable des espèces sauvages et des habitats naturels, en supprimant « les pressions significativement limitées » (à moins de définir techniquement et juridiquement la dimension du « significatif »)
- doter chaque AP1 d'un plan de gestion.

Suivant les retours d'expériences d'aménités que procurent les réserves en mer exposés lors du colloque AMP de Biarritz, le CNPN souhaite que la SNAP soit plus claire et précise sur les bénéfices à en attendre. En effet, selon O LE PAPE (AGRO CAMPUS Ouest) sur le retour d'expérience de création de réserve, le « fait de mettre un système en réserve préserve à la fois les communautés, les grandes espèces, les prédateurs supérieurs et avec un effet refuge concernant à la fois les habitats naturels, les peuplements, les structures trophiques et donc l'intégralité des écosystèmes. C'est un enjeu fondamental. On parle à terre de « *Nature needs half* » pour parler de gouvernance et de statut de protection des écosystèmes. De la même manière en mer, ce sont des choses qui sont bien développées, en ce qui concerne les réserves récifales par exemple ou encore l'exemple du « gel de l'empreinte » sur les écosystèmes exploités. »

Enfin, le CNPN recommande de rapidement disposer de la liste des habitats naturels terrestres et marins essentiels aux écosystèmes et à leur enjeu d'état de conservation : « protéger des habitats naturels essentiels est bien plus efficace que protéger unilatéralement des zones. Il vaut donc mieux protéger des écosystèmes où les populations sont sensibles et protéger les habitats naturels essentiels au renouvellement de ces ressources avec des AP cibles ». Pour la mer, les zones de conservation halieutique peuvent jouer ce rôle, en protégeant des nourriceries, des frayères ou des goulots d'étranglement comme des voies de migration par exemple. Les AP1 et intégrales marines ont une efficacité démontrée, avec un autre avantage de surcroît : en protégeant écosystèmes sensibles, nous nous intéressons non seulement à l'exploitation halieutique mais aussi à l'ensemble des pressions et non pas uniquement à la pêche ».

ANNEXE 2

AVIS SUR LA DEFINITION DES ZONES TAMPONS

(il est recommandé, pour faciliter la compréhension, de lire les recommandations du CNPN en regard de la partie correspondante du projet de SNAP)

Pour le CNPN, pour le terrestre et le marin, les zones tampons, comme leur nom l'indique, concernant les zones périphériques aux AP, notamment 1 dites fortes. Pour le terrestre, elles peuvent aussi concerner dans certaines situations des AP2 et des continuités écologiques de la TVB, via les documents de planification les reprenant (SRADDET, SDRIF, ...). Pour la mer, les zones tampons mériteraient de s'appuyer sur une trame bleue marine de corridors écologiques aujourd'hui inexistante.

Les zones tampons d'AP1 terrestre et marine viseraient à :

- éviter qu'elles constituent des isolats biologiques,
- constituer des entités écologiques cohérentes et fonctionnelles,
- les protéger d'influences extérieures néfastes à leur finalité, notamment les AP1 petites ou vulnérables,
- servir, éventuellement, « d'espaces de respiration » pour des espèces confrontées aux effets du dérèglement climatique dans l'AP, sur la base d'études appropriées (cf OBJ sur AP et dérèglement climatique),

Dans les zones tampons les activités humaines se poursuivent, en recherchant une occupation de l'espace et des pratiques (élevage extensif, agriculture biologique, pêche durable, ...) en harmonie avec l'AP et ses objectifs de protection et de reconquête. La finalité est de supprimer ou de limiter les influences extérieures néfastes d'origine anthropique.

La création de zones tampons peut reposer sur un dispositif juridique, comme pour le terrestre sur les périmètres de protection de RNN (cf L 332-16 du CE), ou de manière générale, conventionnelle, avec des outils labellisés SNAP (voir MES 5), et les productions agricoles, forestières et halieutiques présentes pourraient faire l'objet d'une labellisation dédiée valorisante.

ANNEXE 3

AVIS SUR L'EXPERIMENTATION DE SIMPLIFICATION DE LA GOUVERNANCE DES AP

Le CNPN s'interroge sur l'expérimentation de simplification de la gouvernance d'AP superposées, en ayant en mémoire le projet précédent de l'État en 2014, pour lequel il avait marqué ses vives réserves. Il préférerait que soient déjà développés des espaces d'échanges et de concertation par territoire administratif, par catégorie d'AP ou en les réunissant, en profitant des CRB et de GT dédiés.

Le CNPN recommande, en hypothèse de superposition de gouvernance et d'actions d'AP2 et d'AP1, que dans le cas où l'AP2 recouvrirait des AP1 (comme un PNR ou un PNM recouvrant des RNN), les principes qui doivent primer, eu égard à la diversité des outils et de leur gouvernance, sont ceux du mieux disant environnemental, de la collaboration encadrée, d'un espace d'échanges équilibré entre gouvernance, de pluralité et d'égalité des gestionnaires et du droit constant.

ANNEXE 4

AVIS SUR L'INTRODUCTION DU PROJET DE SNAP

(il est recommandé, pour faciliter la compréhension, de lire les recommandations du CNPN en regard de la partie correspondante du projet de SNAP)

Le CNPN constate notamment :

- la rédaction non finalisée et arbitrée de l'introduction (« *en cours de rédaction* »), notamment sur la nouvelle vision que porte la SNAP (« *elle repose ?* »), les six grands objectifs (« *Présentation de la structure de la stratégie ?* », fondamentale pour en donner d'emblée la finalité synthétique), et le lien avec la SNB3 (« *En définitive ?* »), ce qui est bien gênant, car l'introduction « *donne le « la »* » à la suite ;
- le principe que la SNAP n'a pas comme priorité la création d'AP, alors que c'est fondamental pour inverser l'effondrement de la diversité biologique ;
- la situation apparemment idyllique des AP, alors que des situations actuelles interpellent (ex RNN, Scandola, Baie de Canches, Arguin, ..., et PNR, Marais Poitevin, Golfe du Morbihan, Landes de Gascogne, ...) ;
- La quasi absence du terme « état de conservation » qui de plus n'est pas défini et qui n'est employé qu'une fois dans la SNAP, alors que ce devrait être le maître-mot.

Le CNPN recommande de :

- affirmer que la SNAP constitue une politique publique de l'État, nécessitant l'adhésion citoyenne et l'articulation avec les politiques locales la reprenant, afin d'éviter des pressions territoriales et des intérêts particuliers, notamment dans les territoires ;
- insister sur le capital naturel garant du vivant que représente la diversité biologique et qui comprend également la matrice d'éléments abiotiques qui participent à définir la Nature et notre environnement et constituent une source vitale de services écosystémiques : l'eau, l'air, le minéral, qui ne peuvent être dissociés ni exclus des enjeux et stratégie liés aux AP. Il en va de même pour les paysages, en tant que résultantes perçues de l'association des éléments naturels interagissant avec les activités humaines.
- compléter le lien terre/mer, avec une mesure sur le littoral et ses formidables enjeux à venir, notamment dus au dérèglement climatique (montées des eaux, tempêtes, ...) et aux bassins versants s'y déversant (s'inspirer des PNM) ;
- rappeler que c'est la loi de 1976 sur la protection de la nature qui a donné son véritable essor à cette dernière et l'a affirmée sur le fond et la forme,
- mentionner le bilan de la SCAP et ne pas négliger les marges de progrès pour des AP, comme pour des RNN et N2000 (cf « Analyse du dispositif N2000 en France », CGEDD, 2015) ;
- argumenter les % annoncés (voir ci-après), car s'ils sont séduisants à terme dans l'absolu (pour la terre, pour la mer et par écorégion), ils ne reposent sur aucune réalité biologique et doivent fondamentalement s'inscrire dans une finalité d'écosystèmes fonctionnels et d'état de conservation d'espèces sauvages et d'habitats naturels. Ils peuvent aussi varier en fonction des écorégions, notamment en Outre-mer (par exemple en Guyane, où il faudrait plutôt tendre à atteindre 50% et reprendre les méthodes développées par le CSRPN de manière à couvrir une partie de la variété des habitats particuliers ou habitats forestiers non encore représentés dans les Aires Protégées).
- insister sur la dimension de l'anthropocène, en tant que constat biologique actuel et de contexte de déploiement de la SNAP ;
- s'ouvrir au « *rewilding* » (la renaturation d'écosystèmes, en stabilisant le concept suivant des AP1 ou intégrales pour laisser s'exprimer les processus naturels, ou d'AP2 de conciliation de nature sauvage et d'activités humaines pour restaurer des processus naturels), en l'intégrant à la SNAP et en le soutenant ;
- intégrer pleinement l'OM et ses vastes espaces maritimes à la SNAP est une nécessité, ainsi que la meilleure prise en compte du lien terre/mer qui est aussi important pour ces territoires que pour l'hexagone (voir MES dédiée au littoral).
- donner sa vraie place à la mer et à l'OM au sein de l'OFB, place qui relève d'un combat qui n'est

pas encore totalement acquis en termes de moyens et d'expression au sein même du Conseil d'administration, ce qui fragilise d'ores et déjà la future SNAP en termes d'appui technique de l'OFB ;

La SNAP propose de construire des solutions collectives, le CNPN juge cette approche intéressante, mais le CNPN juge nécessaire pour cela de déployer deux outils fondamentaux (sans ces deux outils puissants et structurants au service de la SNAP, le CNPN considère que sa mise en œuvre sera un chemin de croix perpétuel entre protecteurs et développeurs, avec toujours la même perdante, comme actuellement : la biodiversité) :

- la formation continue et approfondie des acteurs (préfets, élus, société civile organisée etc...) aux enjeux de la biodiversité, et au partage de la connaissance en s'appuyant sur des services experts de l'Etat dotés de moyens humains en postes pérennes et financiers,
- l'équilibre des collèges dans la gouvernance de toutes les instances nationales, régionales et en façades maritimes censées viser l'atteinte d'objectifs environnementaux réglementaires, gérer les aires protégées, et décider des vocations des zones maritimes de la mer territoriale jusqu'en ZEE (voir MES 12 du terrestre).

Pour l'OM et la référence à l'AMG de Polynésie, le CNPN souhaite souligner que celle-ci ne constitue en rien une démarche de développement durable de grande échelle. En effet, l'AMG de Polynésie ne peut pas être considérée comme une AMP puisqu'elle permet des activités telles que la pêche industrielle, l'aquaculture intensive et potentiellement l'extraction minière. Cette reconnaissance nuirait aux efforts de meilleure lisibilité et de protection de la SNAP, d'où l'importance de définir des critères d'attribution des labels AP1 et AP2 et de « faire passer l'examen » à toutes les AP candidates.

ANNEXE 5

AVIS SUR L'OBJECTIF 1 : Développer un réseau d'AP résilientes aux changements globaux

(il est recommandé, pour faciliter la compréhension, de lire les recommandations du CNPN en regard de la partie correspondante du projet de SNAP)

Le CNPN constate notamment :

- la discutabilité des % annoncés de 30 et de 10 %, qui, si l'on se réfère au porte-parole de la CDB, « *Le chiffre de 30 % de surfaces protégées est ambitieux, mais il ne sort pas de nulle part. En un an, le groupe de travail du CDB a regroupé les demandes des gouvernements, les conseils des scientifiques et les consultations de la société civile. Ce chiffre a été discuté et un consensus a été trouvé.* » Dans ces 30 %, 10 % des zones protégées devraient être en état de « *protection stricte* », « *c'est-à-dire qu'aucune activité humaine, comme la pêche ou l'agriculture, même réglementées, ne peut y avoir lieu* ».
- l'atteinte vraisemblable et rapide par la SNAP des % annoncés (20 et 10 %), avec les AP actuelles, celles en projets et les changements de statuts (PNM en RNN) qui vont aboutir dans le cadre de la SNAP. Le CNPN s'interroge de ce fait sur la plus-value de la SNAP pour répondre à l'effondrement de la diversité biologique et réaffirme que la SNAP doit être biologique et surfacique ;
- l'atteinte de l'objectif 11 d'Aichi soulignée par l'IPBES en 2019 : « *Toutefois, bien que les aires protégées couvrent désormais 15 % (ou 17 % selon les sources) des milieux terrestres et d'eau douce et 7 % (ou 10 %) du domaine marin, elles ne comprennent qu'une partie des sites importants pour la biodiversité et ne sont pas encore pleinement représentatives sur le plan écologique ni gérées de manière efficace ou équitable.* ». Ce constat montre que l'atteinte de l'objectif 11 n'a pas permis d'inverser l'effondrement de la diversité biologique, qu'il faut être biologiquement plus précis et plus ambitieux en % (EO WILSON parle en 2016 de 50 % maintenu dans un état naturel) et qu'il est nécessaire de dresser un bilan de l'efficacité des AP pour la leur donner ou redonner, afin qu'elles répondent pleinement à leur finalité ;

Le CNPN recommande de :

- considérer les % à atteindre comme des minimum, en accompagnant les AP1 du qualitatif « au moins ». Il apparaîtrait illogique de limiter la protection de la nature, surtout avec les inconnues de son évolution et les apports reconnus des AP fortes, les AP1 ;
- remplacer la priorisation des protections fortes avec les « *les milieux les plus menacés* » et « *des milieux naturels remarquables ou particulièrement vulnérables* », en parlant plutôt d'écosystèmes abritant des enjeux d'état de conservation d'espèces sauvages et d'habitats naturels, dont ceux menacés (les hot spots de biodiversité ?) et en évitant de raisonner en grands milieux, avec le risque d'imprécision et de la difficulté d'être exhaustif ;
- raisonner pour les AP2 sur des écosystèmes peu ou pas dénaturés, similaire à des grands milieux, formant des entités écologiques cohérentes et fonctionnelles (cf la note de la FRB de 2020) et intégrant des habitats naturels et semi-naturels avec leur état de conservation ;
- rajouter que la priorité d'une AP est la protection de la nature et que les activités humaines, comme la chasse, la pêche, les sports de nature, ..., pourraient y être exceptionnellement tolérées que si elles sont encadrées et contrôlées, ont un impact négligeable, et qu'elles s'inscrivent dans l'histoire et la dynamique du site, tout en notant que pour la CDB la protection stricte, donc forte, est de ne tolérer « *aucune activité, ..., même réglementée* » ;
- définir ce que comprend le terme « territoire » : administratif, déconcentré/décentralisé, biogéographique, ... ;
- intégrer que les AP terrestres peuvent aussi comporter des espaces semi-naturels maintenus par des activités agricoles traditionnelles : pelouses naturelles (pastoralisme), bocage... ;

Pour la partie MER, le CNPN recommande de :

- dresser un état des lieux des différentes AMP par Eco-région marine,
- d'identifier les manques du réseau, puis d'établir, à partir des connectivités nécessaires à terre et en mer le renforcement des statuts de protection d'AP existantes et/ou d'AP1 à créer ex-nihilo ;
- de simplifier les statuts existants, en mettant de côté les labels qui n'offrent pas de protection juridique, et en choisissant selon l'état de conservation, le niveau réglementaire de protection qui permettra réellement une conservation ou une reconquête des habitats naturels et des espèces sauvages ;

MES 1 : Développer le réseau d'AP pour atteindre au moins 30 % de couverture du territoire

Le CNPN constate des redondances avec la MES 1 du PA et la faiblesse des ambitions en création nouvelle d'AP, la majorité des AP allant être créées étant déjà en projet.

Le CNPN, de manière générale, recommande de :

- évaluer les AP actuelles devant intégrer la SNAP avec des critères adaptés de performance environnementale et de qualité de gestion et prévoir pour celles où des marges de progrès sont attendues un cahier des charges pour qu'elles y répondent (voir recommandation fondamentale n°4) ;
- appliquer les 20 % au moins des AP2 par écorégions ;

Pour la mer, fin 2019, sur l'ensemble de la ZEE française, 23,7% d'AMP dont 1,5% d'AMP forte sont recensées.

Le CNPN craint que le développement du réseau N2000 en mer et sur le littoral n'offre pas en l'état actuel de la gestion des sites existants, une garantie de protection réelle sans la création d'AP1, voire « intégrales » servant la reconquête des habitats naturels et des espèces sauvages au sein de celles déjà existantes. Le CNPN considère que les pistes d'améliorations de la gestion des sites N2000 (fonctionnement et gouvernance des COPIL, transparence des fonds alloués, % d'existence de DOCOB opérationnels et évaluation de mise en œuvre de ceux-ci, réalisation sérieuse des évaluations d'incidences) constitue un préalable indispensable.

Le CNPN recommande que les départements d'OM bénéficient du dispositif N2000, afin de mener des évaluations d'incidences sur les espaces naturels concernés et être soutenus par des financements européens dédiés et mobilisables pour l'acquisition de connaissance et l'application d'un dispositif de conservation complémentaire.

Pour l'OM, le CNPN note que l'extension de la RNN des Terres australes et la transformation du PNM des Glorieuses en RNN, sont acquises au moment de l'écriture de la SNAP.

MES 2 : Renforcer le réseau d'AP pour atteindre 10 % de protection forte d'ici 2022

- Le CNPN, de manière générale, recommande de :
- reprendre le postulat fondamental de départ du présent avis pour une « SNAP écologique et surfacique » ;
- reconsidérer la création et l'extension de RNN et l'engager sur la base d'une SNAP écologique et surfacique. Créer x RNN sur le principe n'a pas sens en biologie de la conservation, l'objectif étant de protéger des espèces sauvages et des habitats naturels notamment menacés. La RNN est l'outil juridique qui s'applique pour la protection des surfaces d'écosystèmes où ils sont présents, afin de répondre à la nécessité de les protéger fortement. Ne pas confondre contenu et contenant ;
- s'appuyer sur la définition de la protection stricte de la CDB/COP 15 : « *qu'aucune activité humaine, comme la pêche ou l'agriculture, même réglementées, ne peut y avoir lieu* », et créer des AP intégrales ;

Le CNPN, pour la mer, constate que la SNAP comptabiliserait actuellement 6,5 % d'AP1 dites fortes incluant pour l'OM, la transformation d'un PNM en RNN (Glorieuses) et l'extension de la RNN des Terres Australes sur toute la ZEE. La SNAP atteindra rapidement les 10 %. Le CNPN recommande pourtant en dehors de cet objectif surfacique, un objectif de conservation de la diversité biologique de nos milieux marins de l'hexagone et de tous les OM pour les raisons déjà exprimées. Si le CNPN se réjouit de ces créations et extensions de RNN, celles-ci interviennent dans l'Océan Indien et au sud de celui-ci, dans les australes. Sans autres projets d'extension ou de renforcement de protection dans d'autres AMP, la SNAP serait en contradiction avec un objectif fondamental : répondre à l'effondrement de la biodiversité suivant les particularités et les enjeux des écorégions.

Concernant le littoral, le domaine du CLRL constitue une protection foncière forte, puisque par principe les sites acquis par le CLRL sont inaliénables. Le CLRL se fait aussi affecter du DPM. Cette protection est renforcée lorsque les sites sont couverts par des plans de gestion établis entre le CLRL, les gestionnaires, et les collectivités, et si les objectifs à atteindre dans les PDG sont ambitieux en termes de protection de la biodiversité. L'affectation de 25.000 hectares de mangroves (mais qu'il serait pertinent de répartir par écorégion) dans les dix dernières années a considérablement augmenté le % des sites affectés du CLRL en libre évolution, mais rares sont les sites de mangroves sous plan de gestion. Tous les ans le domaine du CLRL augmente en moyenne entre 2000 à 2500 hectares sans que ses moyens propres et ceux des gestionnaires augmentent. Ce

Le CNPN recommande donc que le CLRL puisse intervenir sur son domaine terrestre et maritime, comme autour des lacs, en instituant systématiquement des plans de gestion renforçant la protection forte sur 100% des sites dits « cohérents ». Le CNPN souhaite que si le conseil scientifique et les gestionnaires des sites, considèrent certaines zones dégradées à reconquérir ou à restaurer, ou parce qu'elles assurent une connectivité trame verte et bleue, et bleue marine, celles-ci puissent être protégées en intégralité. Pour cela le CLRL devra bénéficier d'un budget allant de pair avec ces objectifs d'acquisitions foncières et d'emprise du DPM augmentés et les gestionnaires devront s'engager à disposer et déployer les moyens nécessaires à la bonne gestion et surveillance des zones de protections fortes sous gestion. Ces mesures doivent être prescrites dans la MES LITTORAL spécifique demandée.

MES 3 : En plus des actions à 2022, compléter, d'ici 2030, le réseau d'aires protégées, y compris en protection forte, pour mieux protéger les points chauds de biodiversité et assurer la connectivité écologique des aires protégées

Le CNPN note que les MES 2 et 3 concernent les AP1 et considère qu'elles doivent être rassemblées, la temporalité de mise en œuvre reposant sur les PA.

Le CNPN recommande de :

- poursuivre la création d'AP1, selon le postulat d'une SNAP écologique et surfacique ;
- intégrer dans le saut quantitatif de la MES 2, le saut qualitatif (présence d'espèces sauvages et d'habitats naturels à enjeu de conservation) prévu en MES 3 ;
- prévoir des directives claires en direction des préfets pour identifier dans les territoires les écosystèmes à protéger sur la base de l'inventaire ZNIEFF et de l'état de conservation d'espèces sauvages, dont celles migratrices, et d'habitats naturels. Pour le CNPN cela ramène à la méthode élaborée par l'UMS PatNat avec ses déclinaisons régionales et à l'urgence de disposer de la même méthode pour les habitats naturels.
- Prévoir un OBJ sur AP et dérèglement climatique et une MES sur AP et littoral, qui connaissent des enjeux forts et spécifiques et appellent à des politiques dépassant la SNAP, mais où elle a matière à constituer un axe majeur ;
- articuler les AP1 terrestres avec des réservoirs de biodiversité des continuités écologiques (cf TVB) ;

Pour la mer, concernant les DSF et des DBUM, il est d'ores et déjà nécessaire de faire connaître aux acteurs les zones de protection forte dans les cartes actuelles des vocations économiques, afin que les écosystèmes remarquables soient connus de tous. Le CNPN considère que le travail de recensement de l'état de la posidonie fait par la préfecture maritime de Méditerranée et l'arrêté réglementant les mouillages doit être appuyé et encouragé par les plus hautes autorités de l'Etat.

Le CNPN recommande pour la mer de :

- considérer les moyens de surveillance et de répression nécessaires comme parties intégrantes de la SNAP. Pour l'instant, ceci n'est toujours pas tranché, comme le financement des mouillages écologiques par exemple ;
- classer des AMP forte d'ici 2022, notamment en suivant l'expertise des services de l'État, sous l'égide de l'OFB, afin qu'en 2030 le réseau de protections fortes et la connectivité entre les AMP soient effectifs, en reprenant les recommandations du CNPN sur la création des AP1 marines ;

Pour les DSF et les DBUM (non encore écrits) : le CNPN considère que ces outils de planification ne répondent pas, en l'état, aux enjeux de protection et d'atteinte du Bon Etat Ecologique du milieu marin (voir page 16)

MES 4 : Reconnaître et mobiliser les outils qui contribuent à la cohérence du réseau d'aires protégées

Le CNPN recommande de :

- inscrire cette mesure comme un OBJ principal, versus « aménagement du territoire » (SRADDET, SDRIF, ...), dans lequel la SNAP s'intégrerait et en constituerait un axe majeur, avec les outils disponibles concourant au réseau d'AP et à leur connectivité (= continuités écologiques/TVB, ECE, ...). En somme, il y aurait 30 % au moins d'AP, et les 70 % (au plus) autres du territoire, qui influent sur les 30 % et constitue le support d'aménagement ou de gestion impactant la diversité biologique.
- identifier les outils associés potentiels hors AP de la SNAP et éviter de revenir aux réflexions sur les AP.
- préciser le terme « *mesures de gestion* », et s'interroger s'il ne concerne pas aussi le statut des espaces concernés, avec l'éventuelle gestion en découlant ou à y développer ;
- éviter des ambiguïtés sur le terme d'AP.

MES 5 : S'appuyer sur le renforcement des outils fonciers et réglementaires existants pour étendre le réseau d'aires protégées et de protection forte

Sans être reconnues comme AP, le CNPN note par exemple que les sites classés sont efficaces dans la protection des habitats naturels et des espèces sauvages et appuient, en se superposant, la conservation des sites Natura 2000, qui ne bénéficient pas forcément du respect de leur statut pourtant européen. La superposition de ces deux statuts assure de fait une meilleure protection que l'on pourrait aujourd'hui qualifier de protection forte. Par ex, en mer, les sites classés en bordure littorale et leur extension en mer, et les sites Natura 2000 sur le littoral et en mer, et à terre, les grands sites classés pour leurs beautés paysagères recouvrent généralement un site Natura 2000 partiellement ou totalement.

Comme le CNPN le rappelle, cette protection au titre des sites datant de 1906 renforcée en 1930 deviendrait caduque si le projet de décret de travaux en sites classés était publié et appliqué. En mer, sous la mer, sur le littoral et à terre, certains sites réellement protégés et pourtant labellisés au niveau international seraient en danger.

Le CNPN recommande de :

- sécuriser les gestionnaires d'AP, confrontés à la fréquentation accrue (randonnée, promenade, activités de loisirs, sports de nature, ...) des AP, dont la responsabilité reposerait sur le L 365-1 du code de l'environnement et sur le L 1242 du code civil, en la limitant, par la prise d'un texte juridique, au seul L 365-1 du code de l'environnement qui est adapté à leurs missions et à leurs activités ;
- intégrer d'office la maîtrise foncière en protection forte avec les sites acquis par le CLRL et les CEN, sur la base d'un cahier des charges prévoyant les enjeux de conservation d'espèces sauvages et d'habitats naturels, la cohérence juridique et technique avec la SNAP (assurance de l'inaliénabilité et de l'intangibilité du foncier et centralisation à la SNAP) et l'articulation avec les outils de gouvernance et de gestion des AP fortes actuelles ;
- prévoir pour la contribution du CLRL à la SNAP, de l'intégrer aux orientations des conseils de rivages ;
- prévoir pour la contribution des CEN à la SNAP, de l'intégrer à l'agrément délivré au Plan d'Action Quinquennal selon le D 414-30 (décret du 28 novembre 2017) ;
- réfléchir à intégrer des ENS et les GMU sur la base d'un cahier des charges cohérent et articulé avec la SNAP, s'inspirant aussi de ce qui est proposé pour le CLRL et les CEN ;
- organiser l'action régionale des réseaux de gestionnaires d'AP (GT CRB ?), en termes de cohérence, d'échanges, de mutualisation, de gestion, ...
- développer une véritable stratégie en matière d'arrêtés préfectoraux de protection de biotope, d'habitats naturels et de géotope, car en regard de l'expérience de la SCAP, l'arrêté préfectoral de biotope a été l'un des statuts le plus utilisé. Un espace officiel régional de gouvernance pourrait être imaginé (GT CRB ?) et de gestion (avec appui CSRPN ?), pour le renforcer et le valoriser, associant d'autres AP, notamment les AP1 (RNN, RNR, ...). A noter que des expériences indiquent que des acteurs locaux se mobilisent pour la gouvernance et la gestion d'APPB, afin de se les approprier pleinement ;
- réfléchir aux dispositifs associés (ORE, PAEN, ...) qui contribueraient à la conservation d'écosystèmes, d'espèces sauvages et d'habitats naturels et à la solidarité écologique dans les AP et hors AP, pour les 70 % du territoire hors SNAP. Une labellisation spécifique, un cahier des charges commun et une articulation officielle avec la SNAP sont à réfléchir. Cette labellisation d'outils associés devra reposer sur des mesures robustes et durables dans le temps et l'espace.

ANNEXE 6

AVIS SUR L'OBJECTIF 2 : Accompagner la mise en œuvre d'une gestion efficace et adaptée du réseau d'AP

(il est recommandé, pour faciliter la compréhension, de lire les recommandations du CNPN en regard de la partie correspondante du projet de SNAP)

Le CNPN recommande de :

- citer aussi les citoyens bénévoles, individuels ou organisés, qui s'investissent en tant qu'acteurs dans la création, la gestion et la gouvernance des AP2 et des AP1, et notamment les APNE qui sont nombreuses à être gestionnaires de RNN ; ;
- évaluer (par l'État) l'efficacité de l'application de la gestion d'AP, notamment les AP1, et réagir (l'État) pour qu'elles répondent à leur finalité ;
- définir « *professionnels des AP* », notamment en fonction des statuts des AP2 et des AP1 ;
- revoir (une fois de plus) l'équilibre des collègues dans la gouvernance des AP en augmentant la part des scientifiques et des associations de protection de la nature par rapport aux usagers de la mer et de la terre, et aux élus, afin que celle-ci soit plus efficace.

MES 6 : Renforcer la formation des gestionnaires d'aires protégées et l'animation du réseau

Le CNPN recommande de :

- évaluer la gestion des AP, afin de l'améliorer, pour atteindre les objectifs de protection et non pour les adapter aux enjeux socio-économiques ;
- prévoir un cahier des charges d'évaluation des AP suivant leur statut, en y intégrant un corps commun ;
- renforcer les moyens (personnel et budgétaire) pour que rapidement tous les sites N2000 disposent d'un DOCOB et d'un comité de pilotage ;
- unifier les plans de gestion des AP1, hors ZC de PN, avec une même procédure de validation entre le CNPN et les CSRPN ;
- prévoir une cellule d'appui et d'expertise (OFB) aux difficultés rencontrées dans des AP, notamment fortes, afin de les résoudre et qu'elles répondent à leur finalité ;
- élargir la formation et la montée en compétence des gestionnaires aux acteurs des territoires, les maires, les élus des collectivités, députés et sénateurs, tribunaux administratifs, préfets terrestres et maritimes, et à tous les citoyens au travers de grands plans d'informations et de modules dans les formations scolaires jusqu'aux grandes écoles et aux formations obligatoires ou recommandées par l'AMF, l'ADF, l'ARF et bien sûr les acteurs du maritime.
- généraliser, dans ce contexte, sur les sites internet de toutes les communes de l'hexagone et d'OM et sur tous les documents touristiques l'identification des AP terrestres et/ou marines avec les enjeux de protection de chacune et les interdictions et leur transcription dans les documents d'urbanisme et cartographies des PLUs et à l'échelle des SCoTs
- anticiper et de mener une information complète lors de la révision des PLUs, des SMVM, et des Scots, sur les réseaux AP par les délégations régionales de l'OFB dans les équipes et comités de pilotages en charge de ces révisions.

MES 7 : Renforcer la méthode de pilotage, d'évaluation et d'adaptation de la gestion des aires protégées

Le CNPN recommande de :

- adapter les indicateurs aux deux groupes constitués par les AP2 et les AP1 de la SNAP, en cohérence avec leurs statuts et leurs objectifs (par ex, un PNR et une RNN ne sont pas concernés par les mêmes indicateurs), mais en prévoyant un socle d'indicateurs communs ;
- disposer ainsi pour les AP, d'indicateurs spécifiques de performance environnementale (voir recommandation MES 1), des surfaces d'AP1 pour maintenir ou restaurer les états de

conservation des espèces sauvages et des habitats naturels (en articulation avec les bilans de la DHFF), et, de manière générale complémentaire d'évolution des subventions aux pratiques néfastes à la biodiversité (voir recommandation MES 16), des surfaces aménagées, suite aux demandes de dérogations espèces protégées (voir recommandation MES 3), ... ;

- évaluer, pour la mer, si les moyens d'interventions des préfets maritimes de chaque façade maritime de l'hexagone et d'OM sont suffisants pour la surveillance des activités, et des zones de protection fortes et intégrales. En mer le rôle du préfet maritime est déterminant pour la protection du milieu marin. Il est censé déployer tous les dispositifs de surveillance au service de la protection de l'environnement.
- restaurer l'avis conforme des préfets maritimes.

MES 8 : Avoir accès à la connaissance nécessaire et produire de la connaissance scientifique au sein des aires protégées dans un contexte de changement global

Le CNPN recommande de :

- prévoir un espace officiel de rencontre entre les scientifiques et les acteurs des AP ;
- rattacher par écorégion, AP et compétences scientifiques, dont celles extérieures (Université, centre de recherche, ...) aux AP concernées ;

ANNEXE 7

AVIS sur l'objectif 3 : Accompagner des activités durables au sein du réseau d'AP

(il est recommandé, pour faciliter la compréhension, de lire les recommandations du CNPN en regard de la partie correspondante du projet de SNAP)

Le CNPN recommande de :

- ne pas globaliser et systématiser les activités, même durables, dans les AP1, eu égard à leurs finalités et statuts, et ne pas en faire un enjeu majeur de la SNAP ;
- distinguer les AP1 (comme RNN) et les AP2 (comme PNR) ;
- affirmer qu'une gestion d'AP est aussi la libre évolution ou la pleine naturalité, et éviter l'interventionniste systématique (voir recommandation sur création du statut de « AP intégrale ») ;

MES 9 : Garantir la compatibilité des usages par un cadre de surveillance et de contrôle des activités adaptés aux enjeux de protection des aires protégées

Cet objectif est stratégique à lui tout seul. Car pour la mer, il est reconnu que 80 % des pollutions viennent de la terre (lien terre/mer). Les exemples d'autorisation d'extension de porcheries en Bretagne, lorsque l'on connaît les effets de leurs effluents sur l'eutrophisation des milieux aquatiques, et les exemples de dysfonctionnement des stations d'épurations littorales et de leur réseau lié à l'urbanisation croissante et continue des littoraux (plus de deux fois et demi plus vite que sur l'ensemble du territoire français), démontrent l'enjeu majeur de prise en compte par les décideurs (Etat et Elus) et aménageurs des territoires, des effets dramatiques que peut avoir un développement non réfléchi en terme de capacité d'accueil selon la loi littoral.

Le CNPN recommande de :

- rajouter après « *au sein* » : « *autour* ».
- ne pas laisser entendre que toute activité serait potentiellement éligible, sous réserve de compatibilité qui selon la définition « *s'accorderait* » et aurait donc des impacts « *significativement limités* » (voir définition des AP1) ;
- évaluer et affecter les moyens nécessaires (en personnel et en budget) pour réaliser les missions de surveillance et de contrôle ;
- préciser la déclaration concernant « *les contrôles sur des enjeux prioritaires* » ;

- dresser un bilan de la portée et de l'application des évaluations d'incidences N2000 départementales et éventuellement actualiser les listes des projets, plans, programmes concernés, pour renforcer leur pertinence ;
- clarifier la formule relative à la poursuite de la structuration de la police de l'environnement (« *dispositifs de hiérarchisation de la pression et de priorités spécifiques* ») ;
- préciser la déclaration sur les « *schémas directeurs capacitaires des moyens de l'État* », devant répondre aux enjeux de surveillance et de contrôle, notamment en OM ;
- évaluer en priorité toutes les activités ayant d'ores et déjà un impact modéré à fort, avéré sur les ressources naturelles des littoraux et masses d'eaux côtières,
- évaluer l'efficacité des procédures de contrôle (préfecture, OFB, MRAe, etc...) ;
- renforcer, comme le suggère la SNAP, le contrôle et la comptabilité des projets, plans et programmes, ainsi que de leurs impacts cumulés.
- développer la procédure ERC (Eviter (dont le projet), Réduire et en dernier lieu Compenser) en cas de proximité de projets, plans et programmes avec des AP et faire que cette procédure devienne la norme officielle, et au mieux mettre en place une évaluation environnementale.
- Cartographier, pour la mer, les acteurs de la CACEM (centre d'appui au contrôle de l'environnement marin), afin qu'ils soient connus de tous les acteurs littoraux et marins.

MES 10 : Accompagner les usages compatibles avec les objectifs de conservation des aires protégées

Le CNPN recommande de :

- remplacer « *Accompagner* » par « *Promouvoir* »
- lister les leviers qui intégreront la reconquête de la biodiversité dans les politiques publiques (cf objectifs nationaux), et les planifier juridiquement ;
- accompagner vers la transition, en priorité dans une démarche ERC, et soumises à évaluation environnementale, toutes les activités terrestres, littorales et marines reconnues comme ayant un fort impact sur l'environnement où sont comprises dans des AP. Ceci devrait être la priorité d'un plan d'action dans les 3 ans.
- Intégrer, pour la mer, dans la portée juridique et d'opposabilité des DSF, les impacts des activités existantes, les effets cumulés de celles-ci, afin de mesurer lesquelles peuvent être conservées ou réduites, et les projets de nouvelles, afin de les autoriser ou non, selon l'état du Milieu marin. Pour les nouvelles activités, certaines viennent en concurrence avec des activités anciennes, et la comptabilité des effets cumulés des activités actuelles n'est pas encore faite dans les DSF ;
- accroître les moyens de la police de l'environnement, notamment dans les zones littorales et côtières de la mer territoriale.

ANNEXE 8

AVIS SUR L'OBJECTIF 4 : Conforter l'intégration du réseau d'AP dans les territoires

(il est recommandé, pour faciliter la compréhension, de lire les recommandations du CNPN en regard de la partie correspondante du projet de SNAP)

Le CNPN préfère que les politiques publiques intègrent mieux les AP que l'inverse, et que la prise en compte soit réciproque entre AP et territoires environnants.

Le CNPN rappelle, en complément de la définition de la solidarité écologique du L 110 - 1 - 6° « *Le principe de solidarité écologique, qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés* », celle de l'arrêté du 23 février 2007 sur les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux. Il suggère de s'en inspirer en substituant l'AA des PN aux territoires environnants (et aux zones tampons) d'AP, avec « *... en prenant en compte la solidarité écologique entre les espaces protégés du cœur et les espaces environnants concernés par une politique de protection, de mise en valeur et de développement durable* » et « *L'aire d'adhésion, par sa continuité géographique et sa*

solidarité écologique avec le coeur, concourt à la protection du coeur du parc national, tout en ayant vocation à être un espace exemplaire en matière de développement durable. »

Le CNPN recommande de :

- insister sur la dimension d'intégration effective des AP connectées dans les politiques d'aménagement et de gestion du territoire avec leurs documents de planification, et aussi, eu égard à la diversité de leurs statuts, de faire le distinguo entre les AP2 et les AP1, terrestres et marines. Une AP, avec sa finalité, est une composante essentielle et reconnue du territoire, de son aménagement et des solidarités, pas simplement un tracé de périmètre ;
- préciser la relation entre les AP et les acteurs du territoire, où, par ailleurs, certains acteurs sont dans ou hors l'AP ;
- revoir l'affirmation que les AP sont (systématiquement) au cœur des projets de développement durable et d'aménagement des territoires, et affirmer par contre qu'elles devraient l'être et que les projets territoriaux doivent être cohérents avec les AP connectées (voir MES 11).

MES 11 : Mieux intégrer les aires protégées dans les différentes politiques publiques et dans les projets de territoire

Le CNPN de manière générale recommande de :

- reprendre la recommandation fondamentale 6 ;
- préciser et étudier la relation des AP (statuts et objectifs de protection, pas que documents et orientations de gestion) avec les politiques et les planifications d'aménagement du territoire, notamment les SRADDET SDRIF, PADDUC, SAR, Les processus juridiques, notamment législatifs, à venir sur la cohérence et l'harmonisation des documents de planification et de superposition avec les AP ne doivent pas affaiblir la portée des outils en place et plutôt les établir ;
- préciser à quoi correspond « orientations », terme vague et non attribué ;
- lister les documents et schémas pour lesquels les AP sont, selon leurs statuts, officiellement consultés et identifier les évolutions juridiques à instaurer (pas que des pistes) pour que la consultation des AP soit considérée à sa juste et légitime place ;
- préciser comment seront accompagnés les gestionnaires d'AP, notamment les AP1, pour développer leur ancrage territorial ;

Le CNPN recommande pour la mer de :

- affirmer que les AP marines et côtières et leurs objectifs de conservation ou de reconquête constituent le socle prioritaire des DSF, et DBUM ;
- soumettre les DSF à enquête publique et non consultation publique du public. L'Enquête publique permet une meilleure association des citoyens et des acteurs et un partage d'informations et connaissances de meilleure qualité.
- prioriser les objectifs de formation des acteurs des territoires et des acteurs des activités économiques prévus au regard de ces recommandations ;

Le CNPN considère prématuré et risqué, en l'état, l'action de la MES 5 du PA d'évolution dynamique des périmètres des AP, notamment les AP1, même au motif d'adaptation au dérèglement climatique, tant que n'auront pas été posés des critères fiables de motifs et d'évolution des périmètres et une méthode éprouvée d'équivalences et de fonctionnalités écologiques, sur le principe de la continuité et de la proximité géographique. Le CNPN reconnaît que la question est prégnante sur le littoral, en étant géographiquement localisée et relativement de court terme par rapport à d'autres espaces, et recommande une MES dédiée (voir MES 3).

Le CNPN insiste sur la MES 11, où doit être affirmée la volonté que les AP connectées constituent des composantes et un outil de l'aménagement du territoire (elles le charpentent avec une infrastructure verte), y sont intégrées et considérées comme telles, et répondent à la crise de conservation de la diversité biologique et des indispensables aménités et services produits pour

l'humanité. La conclusion de la MES 11 avec ses multiples déclinaisons a matière à alimenter un OBJ pour une vraie reconnaissance des AP dans l'aménagement du territoire.

MES 12 : Favoriser et accompagner les citoyens dans l'action et dans la gouvernance des aires protégées

Le CNPN juge que les mesures proposées par la SNAP sont floues et non opérationnelles dans cet objectif. Notamment pour les citoyens, le CNPN se demande comment ils seront associés, à quel titre, en quelle qualité, et à quel moment ? La règle de la représentativité doit s'appliquer notamment via les APNE agréées qui savent procéder à la formation des citoyens et des acteurs, et contextualiser la participation des citoyens bénévoles aux différentes instances.

Le CNPN recommande :

- d'installer une gouvernance dans les AP où toutes les catégories d'acteurs seront présentes et égales, en s'inspirant des comités consultatifs de gestion des RNN (R 332-15 du CE), et en veillant aux éventuels conflits d'intérêt ;
- de valoriser la présence de scientifiques dans les instances de gouvernance ou les CS d'AP en l'inscrivant dans leurs activités statutaires, afin d'encourager leur participation ;
- de valoriser la présence des bénévoles salariés dans les instances de gouvernance des AP, en prévoyant des temps d'absence officielle, au même titre que la représentation syndicale ;
- de réfléchir au dispositif de gestion en « Bien commun » et l'expérimenter, afin de compléter la SNAP avec les AP2 et AP1 (cf. travaux d'ANTONA & BOSQUET, 2017) pour les 70 % du territoire hors SNAP, dont notamment les corridors écologiques, les zones tampons et les territoires où les dynamiques collectives sont fortes ;
- de développer une campagne percutante de communication visant à sensibiliser les citoyens aux AP, qui sont trop souvent encore décriées, alors qu'elles servent l'intérêt général et distinguent des territoires. Elle facilitera l'appropriation et la responsabilisation de tous dans le sens de « l'environnementalité » décrite par Arjun AGRAWAL, où avec la création de « sujets environnementaux » les citoyens se sentent investis de responsabilité
- d'encourager et valoriser l'engagement bénévole dans les APNE, par une prise en compte du temps bénévole donné pour protéger le bien commun.
- De citer et de renforcer le lien entre APNE et Gestionnaire d'AP pour améliorer la sensibilisation à la nature et aux AP, vecteur important de leur complémentarité aux services de l'intérêt général ;

MES 13 : Faire des aires protégées les lieux privilégiés de la connexion de la société et notamment des jeunes à la nature

Le CNPN recommande :

- D'amplifier notablement la communication sur l'outil « aires éducatives », afin de développer leur constitution (et donc de créer un futur réseau), et surtout prévoir les budgets nécessaires pour les soutenir à la hauteur de leurs enjeux sociétaux et écologiques ;
- D'évaluer la capacité et la compatibilité des AP, selon les conditions du milieu et les objectifs de protection, à supporter les impacts engendrés par leur fréquentation (animations, activités, sports de nature, ...) et leurs effets non maîtrisés, et éviter des généralisations ;
- De faire des AP, après évaluation, des lieux privilégiés de connexion de la Société, notamment des jeunes et des personnes socialement et économiquement défavorisés ;
- De reconsidérer le terme « La Nature en partage » et préciser sa portée. Le « partage » doit concerner l'émotion, la contemplation,, grâce à une Nature préservée dans l'intérêt général, non être le support d'un « partage », en fréquentation, exploitation, aménagement, ... ;
- De préférer le terme « Développement soutenable » à « durable », car le bilan c'est malheureusement le constat actuel écologique, sociétal et sanitaire du « développement durable » ;
- De prévoir des moyens pour que les AP (personnel et budget) répondent au développement de l'action éducative ;

ANNEXE 9

AVIS SUR L'OBJECTIF 5 : Inscrire le réseau d'AP français dans une gouvernance mondiale au bénéfice de la nature et de l'humanité

(il est recommandé, pour faciliter la compréhension, de lire les recommandations du CNPN en regard de la partie correspondante du projet de SNAP)

Pour cet OBJ très important et d'avenir planétaire, le CNPN n'est pas en mesure de mesurer les efforts diplomatiques de la France à plaider et à être entendue lors de la conférence des parties de la COP15/CDB. Néanmoins, le CNPN considère, vue la surface maritime de la ZEE française, que la France a en effet une responsabilité en la matière et doit démontrer la réalité de sa responsabilité par l'ambition qui sera portée à la SNAP. A ce titre, le CNPN recommande à la France de réclamer un moratoire sur l'exploitation des ressources minières marines au sein de l'AIFM.

Le CNPN s'étonne que la dimension européenne, avec notamment les DO et DHFF, ne soit pas évoquée, alors que c'est vraisemblablement le réseau d'AP qui a une vraie et concrète dimension transfrontalière historique, écologique et politique, avec aussi des déclinaisons en droit français (état de conservation, évaluation d'incidences ...) et en suivi régulier, tant par site N2000 que sur l'ensemble des territoires nationaux (cf art 17 de la DHFF). Le CNPN rappelle que des marges de progrès sont là et identifiés pour améliorer la gestion du réseau N2000, avec son objectif de maintien et de restauration de l'état de conservation d'espèces sauvages et d'habitats naturels d'intérêt communautaire, dont la SNAP devrait s'en emparer.

Le CNPN recommande de dresser un bilan des dites AP reposant sur des conventions et des textes internationaux, afin de lister ces textes, avec leurs objectifs de protection, de gouvernance et de gestion, leurs portés juridiques, et les sites concernés. Pour le CNPN, c'est sur cette base que devrait être posée la SNAP sur la scène internationale en déterminant notamment les objectifs par écorégion, avec une stratégie en la matière. En somme, aller plus loin là que l'énumération de projets d'AP.

MES 14 : S'appuyer sur les aires protégées pour défendre un cadre mondial pour la biodiversité ambitieux

Le CNPN constate (et soutient) l'objectif de la France de plaider à la CDB/COP 15 la protection de 30 % au moins d'écosystèmes terrestres et 30 % au moins d'écosystèmes marins d'ici 2030, et considère qu'elle doit se l'appliquer avec la protection forte de 10 % au moins de ces écosystèmes sur la base de l'état de conservation d'espèces sauvages et d'habitats naturels menacés.

Le CNPN recommande de :

- considérer la géodiversité comme la biodiversité, car les fonds marins sont aussi le support de la biodiversité marine et ils font l'objet d'exploitation, et réfléchir à l'extension des GMU aux AP marines ;
- (bien) distinguer les AP sous statuts juridiques français et les aires labellisées internationales (UNESCO,...), à moins de juridiquement les reconnaître en droit français et de prévoir une gouvernance, une gestion et des moyens, comparables aux autres AP de statuts juridiques français ;

MES 15 : Conforter le leadership et la place des aires protégées françaises dans les réseaux internationaux

Le CNPN recommande de :

- revoir le titre de la MES, en remplaçant « *leadership* » par « *importance* ». Cette « importance » est peut-être aussi à relativiser par rapport aux réseaux d'autres Etats ;
- être dans l'exemplarité en développant une protection correspondante des AP françaises, afin de conforter leur importance et leur place internationale et leur réponse à la protection des écosystèmes, avec l'état de conservation des espèces sauvages et des habitats naturels qui les composent ;
- aller plus loin que l'établissement de protocole de surveillance commun, en développant des surveillances communes et en mutualisant les moyens (collaboration internationale par écorégion) ;
- veiller à bien distinguer AP juridiquement et aires labellisées, en recherchant la complémentarité à développer sans affaiblir et diluer le statut des AP2 et des AP1 avec l'objectif d'écosystèmes fonctionnels, et celui écologique et surfacique de conservation ;
- mieux cibler la finalité de la MES, en termes de création, d'exemplarité, de collaboration officielle, ..., et éviter des répétitions

ANNEXE 10

AVIS SUR L'OBJECTIF 6 : Un réseau pérenne d'aires protégées (propositions de travail nécessitant un échange interministériel)

(il est recommandé, pour faciliter la compréhension, de lire les recommandations du CNPN en regard de la partie correspondante du projet de SNAP)

Le CNPN s'interroge à donner un avis sur « *des propositions de travail nécessitant un échange interministériel* » (concernant tout l'OBJ et ses deux MES), alors, de plus, que l'équipe gouvernementale a changé entre temps. Pour sa consolidation, le CNPN recommande que cet OBJ soit aussi réellement traité en interministériel dans le Plan de relance comme l'investissement nécessaire à faire pour le capital naturel, sa sauvegarde ainsi que celle de notre santé.

Le CNPN considère que les AP, notamment les AP1, en gestion et en création, constituent un investissement pour l'avenir, en évitant des dépenses causées par des catastrophes naturelles, des crises sanitaires, des changements globaux (dérèglement climatique), ..., et celles pour tenter de reconquérir des écosystèmes. En termes d'économie (sanitaire, médicale, sociétale ...), la qualité et la quantité d'écosystèmes en AP garantissent aussi à l'humanité les indispensables services écosystémiques dont elle a impérieusement besoin. A cet égard, les gains des précédentes stratégies AMP ne sont pas connus, alors qu'ils doivent réelles et devraient être mesurables. C'est pourtant un préalable à la mobilisation positive des acteurs et de l'ensemble de la population, à la mise en place d'une nouvelle page avec la SNAP.

Le CNPN considère aussi qu'une SNAP sans moyens dédiés et à la hauteur des enjeux sera sans portée et réalité, et se délitera rapidement (s'appuyer sur l'expérience de la SCAP pour améliorer et rendre performant). La SNAP doit constituer une politique publique portée par l'État et nécessite qu'il y affecte les moyens nécessaires, notamment pour son pilotage et son animation, et pour la création/gestion des AP qui le concerne directement ou indirectement.

Le CNPN suggère, à cet effet, que le financement d'une SNAP ambitieuse, avec ses AP actuelles et futures, s'appuyant notamment sur ses recommandations, soit aussi alimenté par les financements nationaux et européens disponibles dans les plans de relance Post COVID. Ils sont particulièrement justifiés avec les constats scientifiques et les déclarations officielles, nationales, européennes et onusiennes, sur l'impérieuse nécessité de disposer pour l'humanité d'une diversité biologique et d'écosystèmes en bonne santé et du lien qui existe entre elle et nos sociétés, qui ne connaissent pas de frontières.

Le CNPN recommande :

- de distinguer le coût d'une politique AP du montant de l'apport de protection d'écosystème à la Société, avec les services rendus, qui sont, certes, plus difficiles, en l'état, à évaluer. Ce sont deux choses différentes ;
- de garantir le fonctionnement et la gestion de base (actions prioritaires du plan de gestion) des AP fortes, avec des dotations pérennes et des financements sur projet pour des programmes exceptionnels ;
- de revoir la formulation du financement des AP, qui ne repose pas que sur les redevances aux AE et à la taxe départementale d'aménagement (politique ENS), alors que, de plus, les ENS ne sont pas considérées comme des AP (et pas incluses, en l'état, dans la SNAP) ;

Le CNPN insiste sur les moyens à déjà donner aux AP actuelles, et à évaluer ceux nécessaires à la création et à la gestion d'AP, notamment les AP1, dans le cadre de la SNAP, écologique et surfacique.

Le CNPN, dans les masses et en ordre de grandeur, s'aventure à évaluer le budget annuel d'AP1 dites fortes avec l'hypothèse que 10 % du terrestre métropolitain serait couvert en AP forte, soit 5,5 M d'ha, au coût moyen 130 €/ha en RNN (en fonctionnement ? ; CGEDD, 2016), soit 715 Millions €.

MES 16 : Consolider le financement des aires protégées (propositions de travail en cours d'arbitrage interministériel)

Le CNPN recommande de manière générale notamment de :

- s'appuyer sur les travaux du Comité pour la fiscalité écologique puis du Comité pour une économie verte, portés notamment par le MTESS, étonnamment non repris dans la SNAP ;
- clarifier et stabiliser le budget qu'apporte l'État aux AP, notamment fortes qui relèvent de sa responsabilité, et ceux qu'apportent en complémentarité les Collectivités ;
- identifier tous les financements qui impactent la diversité biologique et en réorienter aux financements d'AP (en dehors d'économies et de corriger des affectations néfastes ou contradictoires, d'éviter de financer la gestion d'AP créées en retour d'impacts néfastes). Des travaux exploratoires informent des recettes en faveur de l'environnement et des dépenses en regard qui sont favorables ou défavorables à l'environnement au sens large ou précisément (Mission CGEDD & IGF, 2019) : « *concernant la biodiversité et la protection des espaces naturels, la mission a comptabilisé 8,8 Mds € de dépenses ayant un impact au moins une fois favorables et 5,5 Mds € de dépenses défavorables* », sur un budget d'environ 100 Mds € .
- séparer les financements en fonction des statuts concernant les AP2 et les AP1, qui ne relèvent pas des mêmes logiques ;
- développer les AP intégrales, qui répondent à la pleine naturalité et qui n'appellent pas à des financements importants ;

Le CNPN recommande pour la terre notamment de :

- réfléchir à affecter partiellement la taxe d'aménagement alimentant ou pas les politiques ENS départementales et compensant des aménagements, aux AP locales concernées, notamment fortes, de la SNAP ;
- instaurer une « vignette environnement » sur les engins motorisés utilisés pour la pratique des dits sports de nature (véhicule 4x4, quad, moto tout terrain, moto neige...).
- instaurer une taxe sur les remontées mécaniques alimentant un domaine skiable, comme celle dite taxe « Barnier », en direction des AP1 ;
- instaurer une contribution pour les opérateurs qui bénéficient pour leurs activités de la présence d'AP ;
- instaurer une taxe sur l'imperméabilisation de sols (parking, ...), distincte de la taxe d'aménagement, et en flécher une part sur les AP ;
- étudier la création d'un fonds régional pour financer les AP sur la base des émetteurs territoriaux de carbone en regard du stockage de carbone dans les AP (notamment ZH) du même territoire ;
- flécher une partie des fonds de la Fondation du Patrimoine réservé au patrimoine naturel sur les AP, notamment celles ne disposant pas encore de financement, comme les AP relatives

aux arrêtés de biotope, d'habitats naturels et de géotope ;

Le CNPN recommande pour la mer :

- de mettre fin à toutes des exonérations de taxes pour les activités qui aggravent la qualité des habitats naturels et détruisent les espèces sauvages (certaines méthodes de pêches, transport maritimes, plaisance à moteur thermique, croisiéristes) ,
- d'augmenter la redevance sur l'utilisation du DPM et de soumettre les activités l'utilisant à l'obligation de restauration des fonds ou des habitats naturels dégradés (obligation réglementaire)
- d'utiliser les nouvelles taxes sur la production électrique en mer (éolien hydrolien ...EMR) pour flécher 100% de celles-ci vers l'acquisition de connaissances et la protection du Milieu marin via l' OFB,
- d'inciter les communes touristiques qui possèdent des AP à réduire leur artificialisation en les dotant mieux pour la gestion de leurs espaces naturels et le développement d'un éco-tourisme.
- D'appliquer le principe pollueur/payeur sans valider de droit à polluer mais en appliquant la loi,
- De taxer fortement les fabricants de produits reconnus comme polluants : industrie chimique, producteurs de cigarettes, plasturgie, industries agroalimentaires,
- De taxer fortement les activités polluantes et non durables ou source d'artificialisation : extractions de granulats, transports de marchandises non stratégiques, croisiéristes, aquaculture et agriculture intensive, plaisance à propulsion thermique, etc.

Le CNPN considère, par ailleurs, que si les taxes ne sont pas une solution en soi, cet effet « prix augmenté », des produits polluants réduira plus rapidement leur utilisation, ainsi que le coût pour la société à restaurer les écosystèmes et les habitats naturels dégradés. Ces taxes ne peuvent être qu'un « plus » pour faire changer de paradigme les acteurs économiques et les citoyens. En effet, si elles ne sont pas associées à un budget ambitieux et nécessaire pour arriver aux objectifs de reconquête de la diversité biologique, et aux financements des AP connectées. Elles permettront aussi, avec des indicateurs adaptés, de mesurer les bénéfices accomplis, sinon la diversité biologique notre biodiversité continuera de décroître inexorablement.

Le CNPN recommande aussi pour les budgets finançant les AP, notamment les AP1 :

- pérenniser les budgets, notamment de fonctionnement et de réalisation des objectifs fondamentaux des plans de gestion, afin d'éviter des fluctuations, des incertitudes, ..., d'année en année, afin de stabiliser la gestion et de rassurer les gestionnaires ;
- constituer une ingénierie d'appui dédiée en région, pour la recherche de financements, afin d'éviter des pertes de temps improductives, parfois conséquentes, pour identifier les sources de financements adaptés et monter dossiers et budgets, parfois sans aboutissement.

MES 17 : Accompagner un changement de paradigme au travers de la valorisation des services rendus par les aires protégées et de la mobilisation de l'ensemble de la société dans le financement des aires protégées (propositions de travail en cours d'arbitrage interministériel)

Concernant le recours au mécénat, le CNPN ne croit pas qu'il y ait matière à constituer un outil mobilisable de financement des AP dans le cadre d'une politique publique. Le mécénat devrait en priorité mobiliser des fonds pour restaurer ou protéger (par la maîtrise foncière et d'usage) des écosystèmes menacés et les flécher vers les associations et fondations qui s'y impliquent. Il viendrait ainsi en complémentarité des politiques publiques, que l'Etat et les collectivités financent de moins en moins, et assurerait la participation citoyenne et associative.

Le CNPN recommande de :

- revoir la formulation du premier paragraphe, afin qu'elle soit explicite, avec le financement « des mesures en faveur de la biodiversité ... », « de la politique en faveur ... », « de la politique AP », etc. ;
- revoir le recours au mécénat pour financer la politique AP, avec la situation économique actuelle crispante de l'après COVID et le fait qu'habituellement (en y étant déjà encouragée par l'Etat) la

sphère privée (organisations caritatives,...) table déjà énormément sur lui. Une politique publique d'État doit être assurée par l'État. Dans l'hypothèse d'un mécénat, il devrait concerner ponctuellement et exceptionnellement des projets d'investissements et non en devenir la règle ;

- s'interroger sur l'évaluation économique précise des services rendus, car la situation est évolutive et les services rendus sont proportionnels à l'échelle locale et globale des pratiques et de la destruction des écosystèmes (par exemple, la destruction des forêts primaires et leur impact planétaire...) ;
- centrer la mobilisation de la société déjà sur le soutien aux AP (campagne de communication, ...), dans leur création, existence, gestion, etc., comme une des composantes de leur environnement, pour qu'elle se les approprie pleinement ;
- étudier l'exonération des droits de mutation des propriétés en AP ;
- affecter aux communes ayant une partie de leur territoire communal dans une AP1 une majoration de leur dotation de fonctionnement ;
- exonérer les particuliers ayant leur terrain dans une AP1 de la taxe sur le foncier non bâti ;
- aligner le taux d'imposition sur la fortune des propriétés en AP sur celui applicable aux bois et forêts.

ANNEXE 11

AVIS SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA SNAP

Le CNPN recommande de :

- s'appuyer sur l'expérience de la SCAP;
- développer les stratégies régionales, des MES 2 et 3, dans une logique de SNAP écologique et surfacique ;
- éviter de multiplier les instances régionales, nécessitant des déplacements et la disponibilité des participants déjà très sollicités, et s'appuyer sur les instances existantes, notamment les CSRPN et les CRB.
- décliner de manière adaptée (listes régionales espèces sauvages et habitats naturels, écosystèmes potentiels, ...) les enjeux nationaux de conservation aux territoires régionaux (cf méthode UMS PatNat) ;
- donner des directives claires aux préfets, en termes d'objectifs (état de conservation des espèces sauvages et des habitats naturels), d'indicateurs et de calendrier, et leur implication évaluée, des dimensionnements adaptés (moyens en poste et budgétaires) des services centraux (DEB et OFB) et extérieurs (DREAL, DDT & M, DIR REG OFB) et l'implication des collectivités sur des objectifs et des calendriers clairs et cohérents, afin que la réussite de la SNAP soit territorialement effective et organisée.
- vérifier la tenabilité des calendriers de production des plans d'actions régionaux, eu égard aux échéances des 6 mois et à l'année 2023 (se référer au bilan de la SCAP) ;
- renforcer les équipes régionales (DREAL, DIR REG OFB, DDT), afin de réaliser les expertises et diagnostics écologiques, les procédures administratives et les consultations sociétales.

Le CNPN soutient la réalisation des stratégies régionales « *s'appuyant sur les données mises à disposition dans le cadre de la MES 3* », qui doit constituer le socle de la SNAP, versus AP1 dites fortes, écologiques et surfaciques.

ANNEXE 12

AVIS SUR LE ROLE DU CNPN

- Le CNPN recommande pour le suivi de la SNAP le concernant de :
- définir les « mesures clés » (éventuellement à actualiser) sur lesquelles il devra donner un avis,

- prévoir la validation préalable des indicateurs relatifs aux espèces, habitats, géodiversité et écosystèmes, sur lesquels il s'appuiera pour donner un avis ;
- préciser les modalités d'application et de suivi des recommandations figurant dans son avis.