

COMITE NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ

Séance du mardi 22 septembre 2020

VOTE ÉLECTRONIQUE
du jeudi 1^{er} octobre 2020

AVIS relatif à la Stratégie nationale pour les Aires Protégées 2020/2030

DÉLIBÉRATION N°2020-01

Introduction

Le présent projet de Stratégie pour les Aires Protégées a vocation à prendre la suite de la Stratégie pour la Création d'Aires Protégées 2010-2020 et de la stratégie pour la création et la gestion des aires marines protégées 2012-2020. Il intervient dans un contexte particulier : le rapport de l'IPBES sur l'état de la biodiversité et des écosystèmes au niveau global, publié en mai 2019, a documenté un nombre d'extinction d'espèces « sans précédent », ainsi que le mauvais état de nombreux milieux¹ ; la confirmation du rôle des Aires Protégées dans les politiques de conservation de la biodiversité a été établie en décembre 2019 par l'UMS Patrinat (CNRS-OFB-MNHN) ; le Président de la République a affirmé des objectifs ambitieux à l'occasion de la création de l'Office Français de la Biodiversité, le 13 février 2020 à Chamonix : « ...en matière de biodiversité, contrairement à la lutte contre le réchauffement climatique, le cadre reste encore en matière de transformation de l'action publique inachevé et il nous reste encore beaucoup à faire. C'est pourquoi l'année 2020, en la matière, 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 ». Il ajoutait : « (...) c'est le chemin que nous allons parcourir dans les deux années à venir pour tenir l'objectif que nous nous sommes donnés à nous-mêmes : protéger 30 % du territoire national, terrestre et maritime, dont un tiers à un niveau élevé de protection d'ici la fin du quinquennat ».

Dans ce contexte, le CNB salue la volonté de l'État d'approfondir le déploiement et l'efficacité d'un des outils majeurs en faveur de la biodiversité, à travers une stratégie pour les aires protégées intégrée et ambitieuse, qui porte à la fois sur le terrestre et marin, en métropole comme dans les territoires d'outre-mer.

¹<http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/cartographie-des-pressions>

[Les passages entre crochets et en gras soulignent les points de dissensus entre les membres du CNB.]

1. État des lieux/enjeux

L'érosion de la biodiversité, que ce soit à l'échelle locale ou mondiale, constitue l'une des principales menaces auxquelles est confrontée l'humanité. Comprendre cet enjeu nécessite de comprendre à la fois la dynamique des écosystèmes, celle des espèces qu'ils abritent et les pressions exercées par les activités humaines, pour pouvoir y apporter des réponses adaptées et efficaces.

Disposant du deuxième domaine maritime au monde et d'une diversité géographique et bioclimatique de territoires extrêmement variée, la France héberge 10 % de la biodiversité mondiale et de nouvelles espèces sont régulièrement découvertes. L'outre-mer y occupe une place prépondérante, représentant 97% des eaux françaises où se situent 80% de la biodiversité marine et terrestre française connue à ce jour, elle est une composante incontournable de la stratégie pour les aires protégées. Les nombreuses espèces endémiques, qui ne vivent nulle part ailleurs sur la planète, confèrent à la France une forte responsabilité. En outre, elle figure parmi les dix pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces menacées au niveau mondial, principalement en raison des pressions exercées par les activités humaines.

Les données recueillies et analysées par l'Observatoire National de la Biodiversité démontrent que seul un cinquième des habitats naturels et semi-naturels d'intérêt européen se trouve aujourd'hui dans un état favorable. D'une manière générale, les tourbières, prairies permanentes, les milieux humides et côtiers comptent parmi les habitats les moins bien conservés, du fait des nombreuses pressions dont ils font l'objet depuis plusieurs décennies. De même, seules 44 % des eaux de surface sont considérées comme étant en bon ou en très bon état. L'ONB a établi une cartographie de ces pressions et de leur intensité (destruction des milieux par l'artificialisation du territoire et les grands travaux, fragmentation des habitats et mitage des espaces naturels par le développement des voies de communication et l'étalement urbain, pollutions de l'air et de l'eau, surexploitation des ressources naturelles, introduction d'espèces invasives, changement climatique)².

L'UMS Patrinat a également documenté les secteurs du territoire concentrant les enjeux de biodiversité les plus forts, les pressions qui y sont exercées par des activités humaines, ainsi que leur état inégal de couverture par des aires protégées³.

Dans ce contexte, les aires protégées et leur connectivité constituent un des piliers des stratégies de conservation de la biodiversité, avec les politiques dédiées à la baisse des pressions d'origine anthropique. Elles contribuent au développement d'activités humaines soutenables, en garantissant la fourniture de nombreux services écosystémiques à l'échelle locale et globale (alimentation, eau potable, préservation des sols, stockage du carbone, qualité de l'air). Elles sont également reconnues à l'échelle internationale comme des outils efficaces pour lutter contre les changements climatiques. Elles prennent en outre toute leur importance dans le cadre d'un lien avéré entre perte de biodiversité et développement croissant de zoonoses, génératrices de crises sanitaires.

²<http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/cartographie-des-pressions>

³https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2019-12/thema-06-les-enjeux-de-%20biodiversite-en-france-metropolitaine-%20analyses-croisees-dec2019_0.pdf

Focalisé sur les données espèces disponibles (INPN), quasi exclusivement continentales et métropolitaines, ce travail nécessiterait d'être étendu aux habitats (dont approche intégrant les fonctionnalités écologiques des habitats), à l'espace marin (et littoral) et à l'outre-mer.

2. Pour rappel : bilans de la SCAP 2009-2019 et de la SGAMP

Suite au Grenelle de l'environnement de 2007, une stratégie de création d'aires protégées (SCAP) terrestres métropolitaines a été initiée dans le cadre de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (2011-2020) issue des lois Grenelle. Elle visait un objectif de couverture d'au moins 2 % du territoire terrestre métropolitain par des aires protégées « fortes »⁴ d'ici 2019 (situation initiale en 2009 : 1,2 %), considérées comme la base des politiques liées à la trame verte et bleue pour la conservation de la biodiversité à plusieurs échelles géographiques.

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

Un diagnostic patrimonial du réseau d'aires protégées terrestres a été établi en juin 2019 par l'UMS Patrimoine. Le Comité français de l'UICN a établi une analyse comparée des stratégies et des réseaux sur les Aires marines protégées à l'échelle internationale en août 2019. Acteon a procédé pour le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire à un bilan de la stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées en juillet 2019. Enfin, le Comité National de la Biodiversité comme le CNPN et le CNML ont adopté en septembre 2019 des avis sur les bilans de la SCAP et de la SCGAMP.

Il ressort de ces divers avis et évaluations que la SCAP, malgré un programme d'action comportant plusieurs centaines de projets de création ou d'extension d'aires protégées, n'a pas permis d'atteindre l'objectif fixé des 2 % du territoire métropolitain terrestre sous protection forte, et même de constater que 10 des 13 régions métropolitaines ont à une surface sous protection forte inférieure ou égale à 1 %. Cela résulte d'un ensemble de facteurs, dont les plus importants sont le manque de portage politique de la stratégie et l'absence de moyens spécifiques adossés à la SCAP pour les aires protégées nouvelles, ainsi que du manque de cohérence entre la SCAP et les politiques de « Trame Verte et Bleue », avec une insuffisance d'évaluation des enjeux de connectivité qui n'ont pas facilité l'identification et la réalisation des projets d'aires protégées.

Concernant la SCGAMP, son bilan précise qu'elle a principalement connu deux moments forts, pour sa construction en 2011 puis pour l'établissement de son bilan intermédiaire en 2015 dont les fiches actions construites collectivement (notamment avec les gestionnaires lors du 3^{ème} colloque national AMP à Brest en 2015) et détaillant la feuille de route 2015-2019, n'ont finalement pas été portées politiquement. En dehors de ces deux moments, il n'a pas été mis en place de dispositif d'animation de la stratégie, ni de communication. Foisonnante dans ses objectifs et complexe dans son organisation, la SCGAMP a globalement souffert d'un manque de moyens financiers et administratifs. A cela s'ajoute le constat de faibles évolutions en matière de fiscalité environnementale, que ce soit la suppression des subventions néfastes à l'environnement ou l'insuffisance de réformes fiscales permettant le financement des activités de protection de la biodiversité ou incitant à la création et à la gestion d'aires protégées.

⁴ 4 arrêtés préfectoraux de protection de biotope et de géotope, réserves naturelles nationales, régionales et de Corse, cœurs des parcs nationaux et réserves biologiques forestières dirigée et intégrale

Le CNB a tiré de l'ensemble de ces travaux une trentaine de recommandations pour la nouvelle stratégie, dont parmi les plus structurantes :

Pour ce qui concerne les aires marines protégées :

- une rédaction plus concise, évaluable et opérationnelle ;
- un dispositif de pilotage et des moyens de suivi et de communication des avancées et résultats ;
- une consolidation de la place des AMP au niveau national et dans leur territoire ;
- un renforcement du lien terre-mer et de la prise en compte du changement climatique
- une définition et un renforcement du rôle de l'échelon territorial (façade ou bassin) ;
- la formalisation de l'engagement des acteurs ;
- un financement pérenne
- l'innovation dans la sensibilisation et la mobilisation du grand public.

Pour ce qui concerne les aires protégées terrestres :

- que la nouvelle stratégie intègre les enjeux liés aux changements climatiques telles que les solutions fondées sur la nature,
- que soit conduite une réflexion sur les types d'outils pouvant être considérés comme de « protection forte », en particulier les outils fonciers non considérés comme tels dans la SCAP 2009-2019,
- que l'articulation entre les différents outils/niveaux de protection soit intégrée dans la définition des territoires et habitats prioritaires, tout en continuant à suivre spécifiquement et de manière chiffrée les créations d'aires protégées issues des outils « SCAP 2009-2019 »,
- que l'État soit exemplaire, en particulier :
 - que l'ambition de l'État en matière d'aires protégées continue de s'affirmer dans sa politique forestière (outre-mer inclus),
 - que l'approche intégrée terre-mer soit l'opportunité d'une réflexion approfondie et exemplaire sur l'interface que constitue le Domaine Public Maritime français (DPM),
 - que pour ce qui concerne la gouvernance de la stratégie, le CNB et les Comités Régionaux de la Biodiversité soient associés (ainsi que les CNPN et CSRPN pour le volet scientifique),
- que l'animation et le portage local pour la création de nouvelles aires protégées (outils de mobilisation citoyenne, sciences participatives, formations à destination des élus,...) soient intégrés dans la démarche afin que les territoires se les approprient pleinement,
- que soit intégrée dans les objectifs de la nouvelle stratégie, une évaluation économique des bénéfices nets liés à la création de ces aires (elles peuvent apporter au développement local), et d'une mise en exergue/ d'un rappel systématique des services écosystémiques rendus par ces espaces,
- que soit évaluée la représentativité du réseau d'aires protégées (au sens de l'UICN, donc étendue au-delà des protections dites fortes) pour les espèces et habitats à enjeux de conservation afin de pouvoir identifier des secteurs prioritaires pour de futures désignations, en croisant par exemple les cartes du rapport UMS PatriNat avec les cartes de pression de l'Observatoire National de la Biodiversité et de l'indice d'anthropisation produit par l'UICN France, mais aussi les cartes élaborées dans les processus de planification territoriale, ce travail devra néanmoins dépasser l'entrée exclusivement espèces continentales et métropolitaines et

intégrer les habitats (dont une approche intégrant les fonctionnalités écologiques des habitats), l'espace marin (et littoral) et l'outre-mer.

- que le lancement de la nouvelle stratégie soit accompagné d'une démarche efficace d'identification des dispositifs fiscaux ou de soutiens publics défavorables à la biodiversité afin de les réviser ou supprimer à travers un plan d'action planifié et évaluable,
- que des réflexions soient conduites en vue de la mise en place d'une fiscalité allégée et incitative en concertation étroite avec les collectivités territoriales ou locale sur les espaces protégés, à l'instar de nombreux pays,
- que soient adossées des ressources humaines et financières nouvelles et pérennes à cette nouvelle stratégie, adaptées aux AP nouvellement créés mais aussi aux AP actuellement sous dotés.

3. Projet de Stratégie des Aires Protégées

a. Une stratégie unifiée

Auparavant, deux stratégies distinctes gouvernaient les aires protégées des domaines terrestres et maritimes : la Stratégie de Création des Aires Protégées terrestres (SCAP) pour la métropole, la Stratégie de Création et de Gestion des Aires Marines Protégées (SCGAMP) pour la métropole et l'Outre-Mer à partir de 2011. Pour l'avenir est prévue une stratégie unique pour les aires protégées terrestres et marines de métropole et d'outre-mer 2020 -2030.

b. Méthodologie/calendrier d'élaboration

Le lancement des travaux d'élaboration de la future Stratégie des Aires Protégées a été initié lors des journées de colloque des aires protégées organisées à Biarritz en octobre 2019, puis par un comité de pilotage installé par la Ministre de la Transition Ecologique et Solidaire en novembre 2019.

De décembre 2019 à février 2020, une dizaine de réunions de groupes de travail réunissant l'ensemble des parties prenantes (socio-professionnels, ONG, gestionnaires d'aires protégées, collectivités, etc) se sont déroulées. Elles avaient été précédées par la mise en place d'un groupe de travail spécifique via la Commission Espèces et Aires Protégées du CNB, dès le mois de mai 2019.

Des consultations inter-ministérielles ont eu lieu entre avril et juin 2020. Les consultations des instances nationales de la biodiversité se sont déroulées (CNB, CNPN, CNML) à l'été 2020 pour des avis à rendre en septembre 2020.

L'objectif est que la nouvelle Stratégie des Aires Protégées 2020-2030 soit finalisée et adoptée à l'automne 2020.

c. Structuration : une stratégie et un plan d'actions

Cette nouvelle stratégie pour les 10 ans à venir (2020-2030) ambitionne de contribuer à enrayer la perte de biodiversité terrestre et marine, et de permettre à la Nature d'être résiliente face aux changements globaux. Le document stratégique fixe le cadre, l'ambition et la trajectoire pour atteindre les objectifs fixés, et un premier plan d'actions opérationnel pour la période 2020-2023 est défini.

La stratégie ainsi que le plan d'actions sont déclinés selon 6 grands objectifs :

1. Développer un réseau d'aires protégées résilientes aux changements globaux

2. Accompagner la mise en œuvre d'une gestion efficace et adaptée du réseau d'aires protégées
3. Accompagner des activités durables au sein du réseau des aires protégées
4. Conforter l'intégration du réseau d'aires protégées dans les territoires
5. Inscrire le réseau d'aires protégées dans une gouvernance mondiale au bénéfice de la nature et de l'humanité
6. Un réseau pérenne d'aires protégées.

3.A - Remarques générales

La stratégie et le premier plan d'actions qui la complètent entendent présenter un ensemble cohérent, déclinant les ambitions fortes affichées par le Président et annoncées en Conseil de Défense Ecologique à plusieurs reprises. À ce titre, le CNB peut se féliciter que de nombreuses propositions ou recommandations émises par les parties prenantes réunies en son sein aient été intégrées au projet.

Le CNB constate que la méthode d'élaboration de cette stratégie, fondée sur l'écoute des parties prenantes, des ateliers innovants (à Biarritz notamment, et particulièrement pour le milieu marin) et de la co-construction a porté ses fruits. Il salue la qualité du document, l'ambition générale et la place accordée à la protection forte.

Plusieurs remarques globales peuvent être faites, avant d'examiner le fil des objectifs :

1. Les aires protégées sont des territoires vivants, pour certains à la fois réservoirs de biodiversité et lieux de vie de nombre de nos concitoyens, où s'invente une autre relation à la nature. Cette caractéristique importante mériterait d'être précisée ;

2. L'articulation avec les cadrages internationaux et européens doit être affirmée :

- a. sans préjuger de l'issue des négociations de la COP 15 CDB, il est important de mentionner qu'un objectif ambitieux d'accroissement des zones protégées au niveau mondial, y compris strictement protégées, est visé ; objectif auquel auront à s'engager les Parties Contractantes, dont la France ;

- b. la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030⁵, adoptée en mai 2020 stipule un objectif de « au moins 30% de la superficie terrestre et 30% de la superficie marine de l'Union européenne » devant être protégés, dont « au moins un tiers, soit 10% des terres et 10% des mers de l'Union » devant être strictement protégés. La Commission précise en outre que « les agriculteurs, les pêcheurs, les forestiers, les propriétaires fonciers et les utilisateurs sont au cœur de cette stratégie : ils sont des acteurs clés de la protection de la biodiversité, tout en bénéficiant directement de celle-ci »

3. La Stratégie gagnerait à compléter le bilan réalisé en 2019 par un bilan scientifique plus intégratif afin de poser les bases robustes des objectifs et des actions, possiblement en lien avec une étude des pratiques internationales, et via un dialogue étroit entre le conseil scientifique de l'OFB et des chercheurs issus de la pluralité disciplinaire des organismes de recherche nationaux et des universités ;

4. Les deux documents (stratégie et plan d'actions) font apparaître des parties grisées, dont certaines concernent des éléments structurants pour la réussite de la stratégie : il n'est pas possible de définir un avis circonstancié sur un projet qui présente des manques

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN>

ou arbitrages à venir, qui impacteront directement la mise en œuvre des mesures prévues et leur efficacité ;

5. Dans la volonté d'être complet, **le projet manque de hiérarchisation dans les mesures proposées** et peut apparaître touffu, avec beaucoup d'actions que l'on peut saluer mais qui ne faciliteront pas une mise en œuvre lisible et efficace ; il semble en particulier important de bien distinguer la période d'ici à fin 2022, cadrée dans ses objectifs et dans sa manière de les atteindre, de la suite ;

6. Les définitions concernant les aires protégées et notamment les aires protégées « fortes » ainsi que les statuts associés sont à approfondir et clarifier : cela est particulièrement important puisque c'est à partir de ces définitions que l'usage préférentiel des outils de gestions, selon les objectifs pré-définis, seront à faire dans la SAP et à toutes les échelles de territoire ; il est nécessaire de clarifier le niveau de protection des aires protégées françaises vis-à-vis des catégories UICN ;

7. Il faudra en ce sens tenir compte des initiatives menées au niveau européen. Ainsi, dans le cadre de la stratégie UE pour la biodiversité, il est prévu que, d'ici fin 2020 « des critères et des orientations pour l'identification et la désignation de zones (protégées) supplémentaires, y inclus une définition de la protection stricte... » seront publiés par la Commission Européenne, en collaboration avec les Etats-membres et l'Agence Européenne de l'Environnement.

8. Le projet ambitionne en matière de protection forte des objectifs quantitatifs et surfaciques : on sait que l'efficacité d'un réseau d'aires protégées réside dans un choix qualitatif des espaces concernés, en fonction d'objectifs de conservation d'habitats ou espèces particulièrement menacés. La cohérence du réseau et sa fonctionnalité sont incontournables pour assurer une protection efficace de la biodiversité. En conséquence, les priorités doivent concerner toutes les écorégions, bassins océaniques, habitats terrestres et marins aussi bien en métropole qu'en Outre-mer ; d'autre part le mode de désignation des secteurs à protéger prioritairement et les outils adéquats pour le faire doit être fondé sur des critères définis, issus des travaux et cartographies établis par l'ONB et l'UMS Patrinat et innovants en termes de mobilisation des parties prenantes pour favoriser la construction de projets à partir des territoires (voir recommandation 13) ;

9. Un des objectifs affichés vise à atteindre 10 % d'AP fortes d'ici 2022 : comment y parvenir alors que l'état et les parties prenantes ne sont pas arrivés à couvrir 2% du territoire en 10 ans de SCAP ? La protection forte réclame une adhésion des territoires. Celle-ci suppose une participation des acteurs locaux à la gestion de ces espaces. A cet égard, il manque un volet visant à définir une méthodologie précise pour associer les parties prenantes dans les territoires, de la conception du projet à la mise en œuvre des mesures de gestion (association des acteurs, "territorialisation" de la SAP, instructions et obligation de résultats fixées aux préfets, compensations possibles, etc.) ;

10. L'atteinte de ces objectifs de 30% et de 10% seraient obtenue avec les projets déjà en cours ou cités dans la stratégie. Or ces projets ne reposent pas sur une priorisation en fonction d'enjeux sur des écosystèmes (tourbières, mangroves, forêts anciennes,..) ou des secteurs cibles de pressions anthropiques : il est indispensable de préciser l'ambition en ce sens ;

11. Le document en l'état manque fortement d'éléments robustes concernant le financement de la Stratégie : or, selon tous les acteurs y compris étatiques (CGEDD, DEB, OFB,..), il est nécessaire d'augmenter significativement les moyens dédiés aux aires protégées pour leur création, l'amélioration de leur gestion, leur contrôle et leur

surveillance. L'État doit en premier lieu augmenter le budget des statuts dont il a la responsabilité, et ouvrir des pistes capables de créer des financements pérennes. En ce sens, la SAP gagnerait à reprendre la synthèse du groupe de travail du CNB dédié aux financements des AP ;

12. Parallèlement à l'extension du réseau d'AP (et/ou de ZPF), il semble utile de faire un état des lieux des AP (déjà existantes) dont les moyens de fonctionnement ne sont pas à la hauteur des enjeux (e.g. : sites Natura 2000 en mer qui disposent en moyenne d'un ½ ETP/site) pour en augmenter sensiblement les moyens et ainsi démultiplier l'efficacité du réseau d'AP existant et la qualité de la gestion associée ;

13. Si des éléments de gouvernance sont proposés dans le projet, le portage au meilleur niveau de la future stratégie n'est pas précisé : or on sait que dans la durée, l'implication de l'Etat, l'alignement sur les mêmes objectifs des représentants de l'Etat en région et département, des services déconcentrés, des établissements publics concernés, l'affectation des moyens adéquats dépendent de ce portage politique au sens plein du terme ;

14. L'affectation de moyens en ingénierie de projets, et de moyens humains est essentielle à l'émergence de nouvelles aires protégées. La création d'aires protégées nécessite des compétences diverses techniques, scientifiques, mais aussi en médiation territoriale afin d'organiser la co-construction des objectifs. Les réseaux actuels sont des ressources importantes pour accompagner les nouveaux projets à venir ;

14. L'animation de cette stratégie, une fois qu'elle sera adoptée, mérite d'être précisée, et adaptée aux différents territoires, terrestres, marins et d'outre-mer avec une implication étroite des réseaux d'AP et leurs gestionnaires ;

15. Enfin et de manière globale, on peut regretter que face au cadrage défini dans la stratégie et précisé dans certaines mesures, le plan d'action soit en fait peu opérationnel, reportant un certain nombre de réalisations à des travaux ou études préalables, ce qui fait peser un risque certain sur un début de mise en œuvre ambitieux au terme du premier plan (2023).

3.A - Remarques par objectif

Objectif 1. Développer un réseau d'aires protégées résilientes aux changements globaux

1.1. La définition d'une aire sous « protection forte » apparaît en grisé : il est important de la clarifier (« activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques » est insuffisant) et de ne pas baisser son niveau d'ambition ;

1.2. L'objectif de 10% de protection forte ne peut concerner principalement les territoires d'outre-mer ou ceux moins soumis aux pressions anthropiques : **[l'ambition par éco-région doit être affichée]**;

1.3. Il faut tenir compte des objectifs affichés dans le cadre de la Stratégie européenne pour la biodiversité visant à « protéger strictement toutes les forêts primaires et anciennes encore présentes dans l'UE » ainsi que « de vastes zones abritant des écosystèmes riches en carbone tels que les tourbières, les prairies, les mangroves et les prairies sous-marines... »

1.4. Pour le milieu marin et littoral, l'objectif de 10 % de protection forte ne doit pas oublier les AP déjà existantes et ainsi améliorer leur efficacité notamment dans les contextes anthropisés des eaux côtières que nous connaissons sans pour autant oublier la haute mer.

Il est aussi nécessaire de préciser la notion de connectivité en mer, est ses modalités d'évaluation, peu claire dans le projet de stratégie ;

1.5. Il est nécessaire de préciser ce qui pourrait être mis en œuvre sous la notion de « zones tampons », qui peuvent faciliter des mises en œuvre mais aussi tirer les objectifs vers le bas

1.6. Le titre de la mesure 3 parle de « points chauds de biodiversité » : il est nécessaire de préciser si ces hot-spots sont basés sur la richesse en espèces, ou s'ils intègrent aussi d'autres critères comme « espèces ou habitats menacés », « espaces à hautes fonctionnalités écologiques »...

1.7. Les pilotes des actions et acteurs impliqués sont imprécis ou il manque des acteurs (par exemple le forum des gestionnaires d'aires marines protégées) ;

1.8. Il est dommageable que ne soit pas mieux précisée la manière de gérer ou intégrer aux enjeux et aux modalités de gestion les activités potentiellement impactantes : agriculture, sylviculture, chasse (voir RCFS), activités militaires, activités de pêche (embarquée) en mer, pêche à pieds (estran), cultures marines, extraction de granulats marins, transport maritime, énergies renouvelables, activités de loisirs...

1.9. Il faut indiquer une ambition sur les forêts de plaines et les forêts alluviales, incluse dans les 10% de protection forte. Les notions complémentaires de « protection forte » et de « pleine naturalité » ne sont pas encore stabilisées dans ce domaine et doivent faire l'objet de concertation avec les propriétaires privés et public et les gestionnaires, de façon à déterminer les outils de protection statutaires ou conventionnels les mieux adaptés pour y parvenir. Cette mise en œuvre **[devrait permettre d'identifier les habitats forestiers devant bénéficier de protection selon notamment leur état de conservation et]** pourrait en partie s'appuyer sur un plan national d'action dessinant les voies pour favoriser la restauration au sein de forêts productives d'une trame vieux bois, etc. en recherchant des entités cohérentes et fonctionnelles. Enfin, une action particulière doit être mise en œuvre pour mieux insérer les aires protégées forestières dans les territoires d'outre-mer et mettre en évidence les enjeux forestiers de ces territoires ;

1.10 La dimension relative au patrimoine géologique bien qu'inscrite dans la stratégie, mériterait de ressortir plus fortement dans le document stratégie et le plan d'actions (propositions ci-après) ;

1.11. La dimension sensibilisation et éducation reste en-dessous de l'ambition que l'on pourrait imaginer pour la France ; en particulier, il serait nécessaire de cibler toutes les tranches d'âge de la population française (dans toute sa diversité sociale) pour faciliter le lien de chaque citoyen et citoyenne avec la nature et leur permettre de vivre une expérience pleine dans des milieux de pleine naturalité et reprendre les propositions du plan Biodiversité 2020 qui appelaient à accueillir une tranche d'âge de jeunes (6ième) en nature au moins 2 jours dans un espace protégé (« parcours éducatif nature »)

1.12. « Le développement du réseau d'aires protégées devra s'articuler avec les schémas régionaux de cohérence écologique » or la plupart des SRCE va disparaître au profit des SRADDET. Il ne restera à termes que le SRCE d'Île-de-France. La mention des SRADDET, SAR et PADDUC est donc à ajouter. Et la question de la connectivité n'est pas traitée dans le plan d'action alors qu'elle est cruciale pour alimenter la solidarité écologique et assoir la fonctionnalité du réseau. Le CNB recommande que chaque SDADDET (et SAR, PADDUC et le SRIF) contienne un volet prescriptif « espaces protégés » ;

1.12.b. une récente étude montre que le réseau français d'aires protégées n'est pas connecté. Le CNB recommande d'indiquer dans la SAP que :

- l'État relance une dynamique de mise en œuvre de la politique Trame verte et bleue (CPER, fonds européens, politiques dédiées aux territoires, ...) avec la recherche d'une meilleure articulation avec les aires protégées. La question de la connectivité doit aussi être traitée dans le plan d'action, ce qui n'est pas le cas alors qu'elle est cruciale pour alimenter la solidarité écologique et asseoir la fonctionnalité du réseau. ;

- les régions s'engagent à mieux expliciter dans chaque SDADDET (et SAR, PADDUC, SRCE et le SDRIF) l'articulation entre le volet Biodiversité et les « espaces protégés », à considérer toutes les aires protégées comme des réservoirs de biodiversité.

1.13. Sur la question de l'articulation du réseau des AP et des connectivités via les outils de planification, il est fait un distinguo entre Trame Verte et Bleue et « trame noire » : or cette dernière est intégrée à la TVB depuis la loi Biodiversité de 2016 ;

1.14. [La SAP aborde l'importance de la connexion des espaces protégés entre eux, mais ne propose pas de dispositifs permettant de protéger règlementairement des espaces jouant le rôle de corridor. Un dispositif de « Corridors prioritaires », dotés de gestionnaires, de règlements et de plans de gestion, pourrait être créé par la nouvelle stratégie, en utilisant les dispositifs de protection spatiale existants] ;

1.15. Attention au processus de concertation amont : pas d'annonce "depuis Paris". De manière générale, les objectifs affichés sont ambitieux mais les modalités de définition-création d'AP ne sont pas définies comme un enjeu et un sujet à améliorer en soi, ce qui est pourtant nécessaire au vu du bilan de la SCAP.

1.16. S'il est souhaitable d'insister sur des objectifs de qualité et d'effectivité de la gestion des zones où les enjeux sont plus forts (objectif de 10% de protection forte), il faut veiller à une gouvernance permettant de favoriser une acceptabilité de cette protection et l'accompagner par des moyens proportionnés.

Objectif 2. Accompagner la mise en œuvre d'une gestion efficace et adaptée du réseau d'aires protégées

Les membres du CNB souhaitent souligner :

2.1 L'importance des objectifs concernant la connaissance scientifique (accès, diffusion, recherche) au sein des aires protégées : ajustement de la gestion, conduite d'études coordonnées, rôle des aires protégées en matière de santé publique/bien-être/ veille sanitaire, pédagogie des enjeux, etc. L'importance du rôle que devraient jouer les scientifiques comme porteurs des connaissances nécessaires à la mise en place et à l'évaluation de l'efficacité des AP devrait être rappelé ici.

2.2. La nécessité d'ajouter la création d'un centre de ressources pour les gestionnaires des milieux marins et littoraux ;

2.3 Le besoin d'ajouter le rôle des aires protégées dans les suivis de long terme de par leur pérennité, et leur caractère sentinelle/indicateurs sur de nombreuses problématiques à travers notamment le développement et la pérennisation d'observatoires thématiques intersites et inter-réseaux d'aires protégées au service des stratégies de gestion locales des AP et autres niveaux de rapportage ;

2.4 L'importance de la formation continue pour s'adapter sans cesse afin de communiquer au mieux avec les nouvelles générations.

Objectif 3. Accompagner des activités durables au sein du réseau des aires protégées

3.1. L'introduction rappelle en partie les enjeux associés à la protection de la biodiversité et que « les milieux naturels sont soumis à des pressions et des changements d'une amplitude et d'une rapidité inédites, du fait notamment des pressions exercées par les activités humaines ». L'objectif 3 d'accompagnement des activités durables au sein du réseau des AP propose des actions qui visent à favoriser les activités compatibles avec la préservation de la biodiversité. Cet objectif gagnerait à indiquer explicitement que cela constitue un moyen de préserver la biodiversité et ne constitue pas le but ultime de la présente Stratégie. Il pourrait être rappelé ici l'objectif essentiel de diminution des pressions exercées par les activités humaines ;

3.2. Dans les deux mesures inscrites dans cet objectif, l'approche n'est pas différenciée entre aires protégées et aires protégées fortes, qui n'ont pas les mêmes objectifs de conservation : il est nécessaire de les distinguer dans la définition des critères de compatibilité par activité au regard des enjeux et outils mis en place ;

3.3. Les capacités de surveillance et de contrôle sont centrales pour une protection effective, et doivent reposer en amont sur la définition de règles et mesures de gestion adaptées aux enjeux. Parler du renforcement de ces capacités « en cohérence avec les schémas directeurs capacitaires des administrations concernées » pose au minimum question : l'objectif de ce renforcement doit être un engagement de la SAP ;

3.4. Cet objectif 3 sur la « durabilité » des activités humaines développe les enjeux qui concernent les impacts de la fréquentation touristique sur les aires protégées, également ceux qui concernent la forêt, mais il est nettement insuffisant en matière d'agriculture ainsi que de chasse et de pêche professionnelle et d'usages et d'usages industriels ou de loisirs : la SAP doit imposer que s'établisse à un niveau territorial la définition de cibles claires pour toutes les activités susceptibles d'impacter espèces et milieux et il importe de doter les aires protégées d'outils pour accélérer la transition écologique, être démonstrateurs, et affiner des modèles économiques vertueux et soutenables : AMI LEADER par exemple ;

3.5. L'objectif 3 vise à « favoriser la compatibilité des usages par le soutien et l'accompagnement de certaines pratiques durables via la sensibilisation, [...] et enfin l'encouragement financier. » la Stratégie gagnerait à renforcer ce dernier aspect en misant plutôt sur un soutien ou un accompagnement financier par des mesures pérennes (voir à ce titre les recommandations dans les objectifs 5 -PAC- et 6) ;

3.6. Attention à la mention sur la création de nouveaux labels : il importe de qualifier (sur l'efficacité en matière d'objectifs de biodiversité), étendre, faire connaître les labels existants, sans forcément en créer de nouveaux. Une expression de réels besoins apparaît nécessaire, toute initiative étant coûteuse et les moyens déjà insuffisants. Les membres du CNB sont opposés au principe d'une promotion des labels par la SAP ou d'une incitation à leur développement.

Objectif 4. Conforter l'intégration du réseau d'aires protégées dans les territoires

Les trois mesures composant cet objectif sont légitimes et cohérentes, dans la recherche d'une stratégie efficace. Néanmoins, si certains contenus sont précis et ambitieux, d'autres méritent d'être clarifiés ou approfondis.

4.1. L'objectif « *de renforcer l'articulation réciproque entre les documents de gestion des aires protégées et les documents de planification élaborés par l'état et les collectivités en matière de politique maritime intégrée (DSF, DSBM), d'aménagement (trame verte et bleue, SRADDET, SAR, SCOT, PLU, schémas de mobilité, etc.) et de gestion des ressources naturelles (SDAGE et SAGE, PAD, PRFB, etc.)* » est louable. Attention à ce qu'il ne conduise pas à diminuer la possibilité de création d'AP fortes, ou leur niveau de protection : plutôt que « l'articulation réciproque », il serait préférable d'écrire que les documents de planification de l'état et des collectivités doivent prendre en compte les enjeux de biodiversité, le réseau des AP existantes et l'anticipation sur la création de nouvelles, les besoins de connectivité répertoriés et mis en œuvre par la TVB et le respect nécessaire de celle-ci ;

4.2. Cet objectif précise que les interactions qui lient les aires protégées avec le territoire qui les environne doivent être pensées dans une logique de « solidarité écologique » : on peut souscrire à l'objectif, en soulignant que la solidarité fonctionne à la réciprocité, entre les espaces ruraux et les territoires urbains ;

4.3. La mesure 12 affirme que « d'importants progrès ont été réalisés ces dernières années dans l'ouverture de la gouvernance » des AP : l'affirmation est rapide, mais il est possible en s'appuyant sur des exemples réussis d'ouvrir plus cette gouvernance à l'ensemble des parties prenantes locales, et pas seulement aux élus locaux, selon la pertinence pour chaque statut.

4.4. La réintroduction du volet « éducation » dans la méthodologie des coûts de gestion des réserves naturelles est nécessaire ;

4.5. La mesure 13 de la Stratégie, dédiée à la « connexion de la société à la nature », établit un raccourci en indiquant la « distension des liens avec la nature, notamment pour les citoyens » : outre le lieu de vie, l'expérience antérieure compte dans la perception de la biodiversité et la compréhension des enjeux associés. Ainsi, pour ce qui est de « *faire des aires protégées les lieux privilégiés de la connexion de la société à la nature* » (mesure 13), il est nécessaire d'aller au-delà du public scolaire et de nourrir cette mesure de contenus destinés à tous les publics, selon des modalités à expliciter : la cible du jeune public est bienvenue, mais la Stratégie gagnerait à cibler, également, et entre autres, des profils plus seniors occupant des postes clés en termes de direction et prise de décision dans le domaine environnemental *sensu lato*, aux échelles locales et nationales ;

4.6. La Stratégie devrait aussi indiquer, précisément, la façon dont les gestionnaires d'aires protégées vont recourir aux obligations réelles environnementales dans les années qui viennent, par exemple : les parcs nationaux dans certaines parties riches en biodiversité de leurs zones d'adhésion pour y favoriser des espaces de transition avec les cœurs de parcs ; les agences de l'eau pour la protection des périmètres de captage et dans le cadre de leurs nouvelles missions de protection des zones humides et espaces terrestres ; le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour tous les espaces à enjeux caractérisés ; les gestionnaires de réserves nationales pour favoriser des zones tampons ou de transition avec les espaces environnant non protégés ; les établissements office national des forêts et voies navigables de France dans les espaces qui leur sont affectés...

Objectif 5. Inscrire le réseau d'aires protégées dans une gouvernance mondiale au bénéfice de la nature et de l'humanité

5.1. Le titre de cet objectif gagnerait à être reformulé, tant le terme de « gouvernance mondiale » est imprécis (il n'existe pas de gouvernance mondiale de la biodiversité) et la formulation « au bénéfice de la nature et de l'humanité » trop générale et peu engageante ;

5.2. Pour les territoires ultramarins sous responsabilité de l'Etat français, cet objectif pourrait d'avantage intégrer la notion de continuité et de « solidarité écologique » avec les pays voisins, moins à même d'être engagés en matière de biodiversité et ainsi mettre en œuvre des projets de conservation construits à des échelles éco-régionales plus efficaces car prenant d'avantage en compte la dimension spatiale/biogéographique des enjeux ;

5.3. Sur le fond, on peut partager la volonté de meilleurs échanges de savoirs, d'expérience et de pratiques entre les réseaux d'AP au niveau international, et la définition d'objectifs globaux pour une meilleure efficacité des politiques d'AP. On peut également partager l'intérêt de projeter une vision européenne des AP, et de leur efficacité via des politiques de conservation conçues à des échelles biogéographiques pertinentes. Par exemple, la mise en place d'un dispositif similaire au réseau Natura 2000 aux territoires d'Outre-mer, prévue par la loi de 2016, irait dans ce sens

5.4. Pour autant, il apparaît que la France doit, pour porter haut ces objectifs et acquérir une plus forte légitimité dans ce domaine crucial, commencer par être plus exemplaire « chez elle ». De ce fait : s'il apparaît légitime de promouvoir une « large diffusion des enseignements tirés de l'expérience française en matière d'aires protégées », l'inverse doit aussi être vrai et la prise en compte de l'expérience d'autres pays en matière de création, de gestion et de financement des AP devrait aussi constituer une priorité ;

5.5. De la même manière pour la mesure 15 (« *Conforter le leadership et la place des aires protégées françaises dans les réseaux internationaux* ») : la question n'est pas celle du « leadership », pas plus celui de la France que celui d'autres pays, mais celui d'une plus grande coopération et du meilleur partage d'expériences pour relever, solidairement, les défis collectifs face à la dégradation accélérée de l'état de la biodiversité ;

5.6 Dans la perspective d'accords internationaux ambitieux en faveur de la sauvegarde de la biodiversité, cet objectif, et les mesures prévues, revêtent une importance majeure. En complément de l'objectif des « 30% », il ne faut pas perdre de vue l'ambition initiale des « 10% en protection forte ». Le leadership revendiqué par la France serait plus facile à promouvoir si la mise en cohérence des éléments du dispositif français d'AP avec la typologie internationale UICN constituait un objectif ;

5.7 Les positions diplomatiques que défend la France dans les enceintes internationales mériteraient d'être explicitées. De même, au niveau européen, les positions de la France pour favoriser une meilleure gestion des AP dans la politique agricole commune, la politique commune de pêche, la politique de développement régional, etc devraient être explicitées ;

5.8 En termes de place des AP françaises dans les réseaux internationaux (mesure 15), la Stratégie cite quelques initiatives exemplaires à soutenir, mais ne propose pas une vision systémique et systématique articulée avec plusieurs conventions internationales et protocoles contenant des aspects relatifs aux AP ou à la biodiversité protégée ;

5.9 Les outils mobilisables pour la création d'AP (mesure 15), tels que l'utilisation éventuelle du contrat de désendettement et de développement, mériteraient d'être indiqués. Le texte gagnerait aussi en clarté en indiquant si la France promeut ou non la création d'AP ou leur meilleure gestion et leur meilleur financement au sein de l'Agence européenne pour l'environnement et d'autres agences de ce type ;

5.10 Une grande part des précontentieux entre la France et l'Union européenne concerne l'environnement, les thèmes relatifs à la biodiversité représentant une proportion notable. La façon dont la France compte diminuer les risques de contentieux liés à ce sujet devrait être précisée, notamment en ce qui concerne Natura 2000, source de multiples contentieux potentiels.

Objectif 6. Un réseau pérenne d'aires protégées

6.1. Cet objectif constitue le point-clé de la future stratégie condition absolument nécessaire à l'existence d'une nouvelle SAP. En effet, tout le monde s'accorde à souligner que l'ambition effective de cette stratégie, et la capacité de réussite de la montée en puissance d'un réseau cohérent d'aires protégées dépendra en grande partie des moyens qui seront consacrés à ces objectifs et au plan d'action associé. Pour être pérenne, une aire protégée doit avoir un modèle économique stable, lui permettant de se projeter à moyen terme et long terme et de s'engager dans des projets multi-partenariaux permettant d'améliorer la qualité des milieux protégés. Elle doit pour cela bénéficier de moyens humains stabilisés, facilitant la médiation avec les parties prenantes et d'une trésorerie suffisante pour solliciter des subventions et s'impliquer dans des projets européens ;

6.2. Cet objectif demandera donc un engagement fort et déterminé de l'État sur la période car l'accroissement en surface des aires protégées et les exigences d'amélioration de gestion et de rapportage demandent des moyens humains et financiers à la hauteur de l'ambition annoncée. S'il peut être possible d'engager le secteur privé (mécénat, entreprise, individus) à soutenir financièrement les aires protégées, le besoin de moyens financiers en augmentation ne peut reposer seulement sur la mobilisation de fonds privés et ou ceux des collectivités locales : l'État a une responsabilité sur son propre budget, ainsi que sur la mise en place d'outils nouveaux et pérennes capables de financer ces politiques ;

6.3. Cet objectif de pérennité du réseau d'aires protégées, au-delà de la prise en compte de son extension, doit également permettre de consolider l'existant en engageant un état des lieux du réseau d'AP en place pour améliorer sensiblement la situation des AP dont les moyens de fonctionnement ne sont pas à la hauteur des enjeux et ainsi démultiplier l'efficacité des AP existantes ;

6.4. L'enjeu aujourd'hui est double pour les politiques de biodiversité dont la SAP :

a. d'abord les dépenses sur des politiques de biodiversité doivent être considérées comme des dépenses d'investissement pour l'avenir, et non comme des « suppléments » pour préserver ici ou là quelques espaces ou espèces : non des variables d'ajustement, mais une nécessité pour préserver l'avenir, des écosystèmes en bonne santé qui sont le support de toute vie ;

b. ensuite dépasser le complexe d'infériorité par rapport à d'autres politiques publiques : rapportées à ce que pèsent des infrastructures, des soutiens publics à l'industrie, des équipements militaires dans le budget de l'État (c'est à dire des centaines de milliards), des politiques publiques suffisamment dotées en matière de biodiversité pèseront toujours très peu (quelques centaines de millions supplémentaires) en comparaison de ce qu'elles permettent de préserver pour le court comme le long terme pour l'humanité. A l'heure du plan de relance post-épidémie, la pondération des efforts à produire et des crédits à affecter doit tenir compte des avertissements et demandes des scientifiques.

6.5. Dans ce sens, le fait que l'objectif 6 apparaisse dans la V1 comme non-arbitré, sans la mention des pistes de financement nombreuses produites par le groupe de travail préparatoire dédié à ce sujet, et qu'il y soit affirmé qu'un diagnostic sur les besoins et possibilités de ressources identifiables sera conduit en 2020-2021 ne peut que fragiliser la Stratégie et questionner sur la volonté de l'Etat d'engager la réalisation des actions listées ;

6.6. En effet, d'une part les besoins sont déjà largement connus, les pistes de ressources nouvelles décrites dans des rapports de l'administration comme dans des travaux du CNB, d'autre part il n'est pas sérieux de publier une stratégie sans y affecter au départ, « sans regrets », des moyens adéquats à l'atteinte des objectifs du premier plan d'actions associé ;

6.7. Le CNB recommande que la SAP se réfère clairement à la note produite par le groupe de travail financement des aires protégées du CNB et cite ci-dessous quelques exemples de pistes de financements complémentaires possibles, en plus de l'effort que l'Etat devra légitimement faire sur son budget :

- définition d'un socle minimum que l'Etat doit assurer sur son budget propre ;
- instauration d'une redevance sur l'artificialisation, acquittée par tous les usages y compris économiques (perçue/gérée par les Agence de l'Eau) ;

[- instauration de nouvelles redevances pour les AE, prévoyant un déploiement plein de ces financements vers les AP sans préempter le montant des interventions déjà consacré à d'autres thématiques (déterminer si cela peut être des redevances « hors plafond » des AE, ou sous plafond en augmentant le plafond)] ;

[- création d'une taxe sur l'extraction de matériaux (spécifique milieu marin)]

[- assiette complémentaire de la taxe aménagement à ouvrir aux Régions pour leurs politiques de biodiversité] ;

- instauration d'une micro-contribution sur les équipements dédiés à des usages de la nature ;
- reversement de 10 % des droits d'inscription pour manifestation sportive se déroulant dans un AP ;
- facilitation de l'accès aux fonds européens par un appui en ingénierie et des co-financements publics ;
- exonération des collectivités du protocole de Cahors pour ce qui concerne les charges liées aux AP, qui doivent être considérées comme des investissements ;
- paiement pour services environnementaux : cofinancement par des fonds public privé ;
- élargissement de l'exonération de TFNB au titre de Natura 2000 à l'ensemble des aires protégées, sous condition d'engagements consistants du propriétaire en faveur de la biodiversité, et assurer la compensation par l'Etat de la perte correspondante pour les communes compte-tenu de l'importance de cette taxe pour le budget des petites communes rurales, attention à l'effet délétère de certaines mesures (exo TFNB au détriment des communes).

Dans tous les cas de figure, il faut résolument éviter le syndrome des « aires protégées de papier » comme on en a connu et connaît encore, notamment pour les milieux marins (exemple de certains parcs marins et des sites natura 2000 en mer).

6.8. L'article 73 de la loi biodiversité prévoyait que l'exécutif propose le régime fiscal incitatif des ORE avant début août 2018. Cela n'a pas été le cas. Le CNB recommande cette mise en place dans les meilleurs délais, tant pour l'intérêt potentiel du dispositif que parce qu'il s'agit d'une obligation législative non respectée ;

6.9. Enfin, en face de ces efforts répartis à différentes échelles territoriales, il est essentiel d'enclencher la suppression progressive des soutiens publics ou dispositifs fiscaux ayant un impact négatif sur la biodiversité, tout en assurant un accompagnement des activités appelées à évoluer. Concernant la PAC et les fonds européens, analyser les impacts pouvant être bénéfiques ou délétères et décliner dans les programmes nationaux et régionaux une politique de conditionnalité rigoureuse et évaluable.

3.C - Réserves et recommandations

Globalement, la stratégie souffre d'un manque de précision sur les moyens et les responsabilités des différents acteurs ; les actions sont parfois dotées de pilotes mais cela reste incomplet et hétérogène ; l'animation et échanges réguliers sur la durée de la stratégie avec l'ensemble des parties prenantes pour partager l'état d'avancement des actions programmées et cibles à atteindre, sont également indispensables et attendus pour une articulation Etat-réseaux d'AP la plus transparente, opérationnelle et engageante possible.

1. [Les 10 % de surfaces destinées à devenir des zones de protection forte font débat quant à la méthode de calcul, par rapport à l'ensemble du territoire (métropole + outre-mer, terre + mer) soit par grands secteurs géographiques (façades maritimes, métropole, différentes zones ultramarines)]. Il est indispensable de ne pas dénaturer la définition de protection forte et d'adosser aux objectifs surfaciques des objectifs de qualité et d'effectivité de la gestion. Pour le milieu marin, ne pas oublier les eaux côtières, particulièrement exposées aux pressions anthropiques pour que cette cible des 10 % de Zone de Protection Forte ne soit pas rapidement (uniquement) atteinte avec la haute mer (même si la haute mer doit également en bénéficier).

L'importance de la qualité de gestion qui devrait être associée à l'objectif surfacique : il est ainsi nécessaire de rédiger de façon claire que l'objectif est d'atteindre pour chaque aire protégée existante ou nouvelle, une protection et une gestion réellement effective avec des indicateurs (nombre de contrats signés, de mesures réalisées, de postes pour la mise en oeuvre de la gestion et/ou du respect de la réglementation, etc...), un rapportage et un suivi des résultats obtenus.

2. La future SAP doit permettre de faire face aux menaces qui pèsent sur la biodiversité. On peut regretter que le plan d'actions ne reprenne que des annonces déjà faites sur quelques secteurs et types de milieux (forêts, littoral, avec l'oubli notable des milieux et zones humides et milieux herbacés), sans priorisation. Il est indispensable que la déclinaison territoriale de la stratégie soit basée sur des listes d'espèces et d'habitats menacés ou rares, des zones à hautes fonctionnalités écologiques, des secteurs où les pressions subies sont les plus fortes, pour y déployer les outils adéquats (notamment des aires protégées fortes), que ce soit en métropole ou en Outre-mer, à terre comme en mer y compris en zone économique exclusive.

3. La transition écologique agricole est un enjeu majeur pour la reconquête de la biodiversité : la stratégie gagnerait à avoir des objectifs ciblés à 10 ans concernant les pratiques agricoles compatibles avec la biodiversité, avec les indicateurs adéquats pour un suivi efficace par les organismes gestionnaires ainsi que par les structures de recherche et à s'inspirer des propositions concrètes formulées par les Parcs naturels régionaux et nationaux en mars 2020 (« Pour une PAC des territoires »), par certains gestionnaires de sites Natura 2000 (« Analyse des MAEC dans les sites Natura 2000 ») ou par les Départements via les conventions de gestion des ENS, ainsi que les chambres d'agriculture. Un engagement au travers de la future PAC doit

être pris pour concrétiser les ambitions. Le CNB rappelle ce que stipule la Stratégie européenne pour la biodiversité : La Commission veillera à ce que les plans stratégiques relevant de la PAC soient évalués sur la base de critères solides en matière de climat et d'environnement, et à ce que les États membres établissent des valeurs nationales explicites pour les objectifs fixés dans la présente stratégie, ainsi que dans la stratégie «De la ferme à la table»⁶.»

De manière plus générale, sur plusieurs thématiques en lien avec les activités humaines (agriculture, exploitation forestière, activités de pêche (embarquée) en mer, pêche à pieds (estran), cultures marines, extraction de granulats marins, transport maritime, chasse, usages de la ressource en eau, énergies marines renouvelables, usages de loisirs...), les aires protégées doivent être clairement identifiées comme devant concourir à la transition écologique et disposer, à l'issue du processus de création, de cibles, priorités, budgets et outils spécifiques pour les atteindre.

4. Concernant la gouvernance, la façon d'associer les collectivités et les acteurs des territoires (dont les gestionnaires) gagnerait à être précisée en termes de responsabilités et de méthodes de co-construction selon les différents statuts, ainsi qu'en termes d'équilibre de représentation entre les différents types d'acteurs afin que toutes les parties prenantes puissent être représentées. Le rôle des associations de protection de la nature en tant que gestionnaire d'aires protégées ou en tant que participant à la gouvernance d'aires protégées doit être reconnu, renforcé et pérennisé.

5. De façon générale, les conséquences de la mesure 12 de la Stratégie ne semblent pas tirées quant à « l'engagement de chacun dans l'action des aires protégées [...] encouragé et valorisé ». Cela supposerait, notamment, le rétablissement des réserves naturelles volontaires, la publication rapide de l'incitation fiscale aux obligations réelles environnementales prévue par la loi « Biodiversité », la révision de la fiscalité des baux ruraux à clauses environnementales, des mesures plus favorables au développement du mécénat, etc.

6. Les éventuelles modifications juridiques évoquées concernant une « évolution dynamique des périmètres » des aires protégées (mesure 5) doivent être clarifiées pour déterminer leur opportunité, leur faisabilité, leurs modalités possibles (rapport d'opposabilité entre documents d'urbanisme, éléments possiblement inclus dans le projet de loi Décentralisation, Différenciation et Déconcentration), etc.

7. L'ajout d'un objectif dédié à la connaissance en mobilisant la pluralité disciplinaire des organismes de recherche nationaux et des universités sera indispensable pour affirmer le rôle majeur du réseau d'aires protégées, socle des suivis de long terme, et sentinelles en termes de recherche, de protocoles de suivi, d'innovation en matière de gestion, notamment adaptative, à travers notamment le développement et la pérennisation d'observatoires thématiques intersites et inter-réseaux d'aires protégées au service des stratégies de gestion locales des AP et autres niveaux de rapportage.

8. Le rôle des aires protégées pour l'accueil et l'éducation à la nature et à ses différents types d'usages et de savoirs liés, de tous les publics et non uniquement les scolaires, gagnerait à être renforcé au regard des contributions et propositions nombreuses existant dans ce domaine.

⁶ Stratégie UE pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement « De la ferme à la table » : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_fr

9. De manière plus générale, les objectifs sont clairs en terme de création d'aires protégées d'ici à 2022, mais devront être fondés sur des priorités basées sur une approche scientifique des niveaux de menace sur les habitats et les espèces : de plus les objectifs d'amélioration de la gestion manquent d'opérationnalité dans le plan d'actions.

10. Le financement de la Stratégie et des outils et actions qui permettront son succès est déterminant. Des éléments majeurs, identifiés par le groupe de travail « financement » issu du CNB, doivent impérativement être repris, étoffés et mis en perspectives : ce point sera in fine le marqueur de la réalité de l'ambition du gouvernement pour cette stratégie et son premier plan d'actions (cf remarques détaillées).

4. Conclusion

La V1 de la Stratégie nationale pour les Aires Protégées 2020-2030 affiche une ambition réelle, que le CNB soutient largement, mais comporte encore beaucoup d'imprécisions et de manque d'engagements sur les moyens dédiés pour être à la hauteur des enjeux et de l'ambition annoncée, aussi bien sur le plan terrestre que marin, particulièrement au-delà de 2022.

Pour ce qui concerne le projet de Stratégie nationale, le CNB émet un avis favorable, sous réserve de la levée des questions précises listées au point 3C.

Résultat du vote sur la proposition d'avis favorable concernant le projet de Stratégie nationale, sous réserve de la levée des questions précises listées au point 3C :

Votes exprimés : 74

Votes pour : 64

Votes contre : 0

Abstentions : 10

Pour ce qui concerne le Plan d'actions, le CNB émet un avis défavorable et demande qu'il soit repris pour définir une liste d'actions réellement priorisées, pilotées, phasées et financées.

Résultat du vote sur la proposition d'avis défavorable concernant le Plan d'actions 2020-2023 et la demande qu'il soit repris pour définir une liste d'actions réellement priorisées, pilotées, phasées et financées :

Votes exprimés : 75

Votes pour : 60

Votes contre : 2

Abstentions : 13

Le CNB remercie les services de la DEB pour leur engagement et leur disponibilité dans les échanges, ainsi que toutes les parties prenantes qui ont apporté des contributions.

Le CNB adopte la présente délibération par voie électronique. Une annexe, jointe à cet avis, présente les explications de vote et les observations formulées par les membres du CNB sur le projet de Stratégie nationale pour les aires protégées 2020-2030.