

COMITE NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ

VOTE PAR VOIE DEMATERIALISEE

du jeudi 3 février 2022

Avis relatif au projet de décret pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte

DÉLIBÉRATION N°2022-01

Introduction

Conformément à ses missions et attributions, le comité national de la biodiversité a été invité à se prononcer sur le « projet de décret définissant la notion de protection forte et les modalités de mise en œuvre de cette protection forte ». Il doit émettre en premier constat que ce projet a été élaboré sans concertation du CNB et se trouve mis en consultation dans des délais qui ne permettent pas un échange entre les parties prenantes, ni entre celles-ci et l'État, alors que ce temps de maturation aurait constitué un élément déterminant pour une mise en œuvre efficace de la SNAP.

Ce projet d'avis a été élaboré dans le cadre d'un groupe de travail réunissant plus d'une trentaine de membres du CNB, à l'issue d'une réunion d'échanges tenue le 18 janvier 2022, et d'une vingtaine de contributions écrites reçues des membres du CNB, ainsi que d'amendements à la première version de l'avis, proposés par dix-sept membres du CNB.

Le projet de décret est accompagné d'un rapport de présentation rappelant les contextes juridique et politique dans lesquels il s'inscrit et en précise le contenu.

Nota : *les sections soulignées correspondent à des demandes de modifications du texte du décret*

Remarques générales

Ce projet de décret découle de la publication de la Stratégie nationale sur les aires protégées et de la loi du 22 août 2021, qui a créé l'article L. 110-4-1 dans le code de l'environnement : il a le mérite de confirmer la vision unifiée entre domaine terrestre et eaux marines sous juridiction française posée par la SNAP et permet de définir, dans le contexte français, la notion de protection forte (déjà mentionnée à l'article 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement) ; ceci en s'appuyant sur le large éventail de dispositifs de protection existants. Pour autant, le projet de décret en l'état génère les réserves et recommandations suivantes, dont la plupart sont en cohérence avec ce qui avait été formulé par le CNB dans son avis sur le projet de SNAP du 22 septembre 2020 :

1. Que ce soit dans la formulation du projet de décret lui-même ou dans le rapport de présentation qui l'accompagne, manque **l'affirmation claire de viser la protection d'espaces d'intérêt pour la biodiversité sur la base d'objectifs de qualité et d'efficacité environnementale**, au-delà d'un objectif surfacique (10 % du territoire). L'enjeu d'atteinte des objectifs surfaciques en protection forte ne doit pas se faire au détriment de la priorisation d'espaces où la qualité de gestion doit permettre la réduction effective des pressions.

Rappelons la recommandation émise par le CNB dans son avis sur la SNAP :

[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 + outremer, 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 œuvre de la gestion et/ou du respect de la réglementation, etc.), un rapportage et un suivi des résultats obtenus.

Cette remarque est d'autant plus importante que l'étude de l'UMS PatriNat d'octobre 2020¹ relevait que, en milieu terrestre, « **le niveau de représentativité du réseau métropolitain d'aires sous protection forte restait faible : 91% des espèces et 70% des habitats évalués sont insuffisamment couverts** ». Cette même étude notait que ce résultat fondait les « cartographies de localisation des points chauds non couverts qui ont vocation à fournir des outils pour aider à combler ces lacunes ».

2. Si l'on considère globalement les surfaces marines et terrestres du territoire national, l'objectif d'atteindre 10% de ces surfaces est d'ores et déjà dépassé et ne peut donc constituer un objectif pour le développement de ces surfaces. Il serait nécessaire de disposer **d'un état des lieux actualisé** mettant en évidence comment les différents dispositifs de protection mentionnés aux articles 2 et 3 du décret, notamment pour une évaluation au cas par cas, pourraient contribuer à atteindre soit l'objectif de 30% des zones protégées, soit l'objectif de 10% de zones sous protection forte ; et ce en distinguant zones terrestres /zones marines d'une part et métropole/Outre-mer d'autre part.

3. Au moment où la France assure la Présidence de l'Union européenne, **il est à regretter que les cadrages européens ne soient pas mieux pris en compte**, alors que le Pacte vert européen, dans lequel s'inscrit la Stratégie de l'UE pour la biodiversité 2030 conditionnera largement l'usage des fonds européens pour les années à venir. Ainsi :

- La Stratégie de l'UE pour la biodiversité affiche un objectif de 10 % en milieu terrestre **ET** 10 % en milieu marin du territoire de l'UE en protection « stricte ». Si des questionnements persistent sur l'équivalence possible entre la notion de « strict protection » mentionnée (en anglais) dans la stratégie de l'UE et celle de « protection forte » retenue par la France, il n'en demeure pas moins qu'une **contribution significative de chaque État membre, dont la France, sera attendue pour l'atteinte des objectifs**

¹UMS PatriNat 2020 - « Représentativité et lacunes du réseau d'aires protégées métropolitain terrestre au regard des enjeux de biodiversité »

européens. Le projet de décret devra confirmer et préciser cette contribution pour le domaine terrestre autant que pour les eaux marines sous juridiction française ;

L'avis du CNB sur la SAP soulignait : *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] ;*

- La Stratégie de l'UE sur les forêts², adoptée en juillet 2021, réitère l'objectif affiché par la Stratégie de l'UE pour la biodiversité de désigner en « strict protection » **toutes les forêts primaires et anciennes de l'UE³, en appelant à une mise en œuvre immédiate de leur cartographie.** Une définition commune des « forêts primaires et anciennes » est en cours à l'échelle européenne. La Stratégie appelle en outre à une intensification des efforts visant à protéger les forêts primaires dans les régions ultrapériphériques et les territoires d'Outre-mer de l'Union Européenne ;
- Le document de travail des services de la Commission, intitulé « Critères et lignes directrices pour la désignation de zones protégées », publié le 28 janvier 2022⁴, donne des **éléments pour définir une zone de « protection stricte »**. Même si ce document n'a pas de portée juridique, il conviendrait d'y faire référence et de converger le plus possible vers les orientations qu'il propose (voir remarques sur Art 1). La coexistence de définitions divergentes aurait pour conséquences de compliquer la tâche des gestionnaires et des institutions responsables de la mise en œuvre de la protection forte sur la compréhension et l'appropriation du concept sur le terrain.

4. Le rapport de présentation stipule que « *le présent décret affirme et consacre une définition nationale et concrète de la notion de zone de protection forte* » et il a été souligné que la « protection forte » ne correspondait pas à un outil réglementaire supplémentaire: la définition portée par le décret doit permettre une reconnaissance en protection forte, soit de territoires protégés par des outils existants et intégrés dans la précédente stratégie, soit de territoires de statuts différents, classifiables en protection forte dorénavant, au cas par cas, selon des critères bien définis. **En réunion, le ministère a utilisé le terme « labellisation », qui peut prêter à confusion. La note technique qui accompagnera le projet de décret devra lever toute ambiguïté sur ce que sous-tend une protection forte.**

5. La reconnaissance en « protection forte » suscite de nombreuses interrogations sur l'implication des propriétaires publics et privés, celle des collectivités ainsi que sur les usages acteurs du territoire. **La mise en place d'une gouvernance appropriée, à l'échelle des territoires concernés, incluant les parties prenantes, est un enjeu clé pour le succès et l'acceptabilité d'une mise en œuvre de cette reconnaissance.** L'avis du CNB sur la SAP relevait :

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.).

Ou encore :

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 ;

6. Il est indispensable que les critères pour la reconnaissance en protection forte tiennent compte d'enjeux écologiques prioritaires, au-delà d'opportunités locales de protection. Rappelons l'avis du CNB sur le projet de SAP :

² Accessible sur : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0d918e07-e610-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

³ Au lieu de « forêts anciennes », telles que mentionnées dans la traduction française officielle du document de la Commission européenne, parler de « forêts sub-naturelles ».

⁴ Accessible sur: https://circabc.europa.eu/ui/group/6f30d1d2-d6f2-4c6e-a4dc-1feb66201929/library/5873c839-be3f-40a6-a8bf-aadf3b31c9d0?p=1&n=10&sort=modified_DESC

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 ;

7. Dans cette optique, et afin de renforcer la caution scientifique des reconnaissances, **il est indispensable de replacer le CNPN au cœur du dispositif, en complément des CSRPN**. La priorisation des enjeux écologiques nécessitera en effet bien souvent une vision supra régionale.

8. L'approche au cas par cas risquant d'introduire des différences d'interprétation, d'une région à l'autre, sur les critères d'éligibilité à la reconnaissance en protection forte, il est indispensable **d'assurer une cohérence de mise en œuvre par un cadrage national** rigoureux.

9. **Les enjeux de biodiversité et de climat étant étroitement liés, la démarche de reconnaissance en protection forte doit refléter ce lien**, que ce soit dans la priorisation de types d'écosystèmes à fort potentiel de séquestration de carbone – comme adressé dans la Stratégie de l'UE pour la biodiversité – ou dans la planification à long terme de la gestion des sites concernés.

10. L'approche au cas par cas pour évaluer l'éligibilité d'un site à la reconnaissance en « protection forte », va générer **des procédures lourdes auxquelles les administrations régionales en charge de l'environnement et les CSRPN auront du mal à faire face** si d'importants moyens humains et financiers ne sont pas mis en place.

11. Des moyens doivent également être déployés pour s'assurer du suivi d'**indicateurs chiffrés** mesurant l'utilité des mesures de gestion, l'atteinte des objectifs et l'efficacité des ZPF.

Remarques spécifiques par article

Article 1

La définition de « protection forte » reprend intégralement, à une nuance près (ajout du terme « évitées »), la définition retenue dans le cadre de la SNAP ; celle-ci résultant d'un processus de négociation. La SNAP mentionne toutefois « *les définitions qualitatives ci-dessus devront par ailleurs être articulées avec les objectifs européens actuellement en cours de discussion, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie européenne pour la biodiversité* ».

Comme indiqué précédemment, il serait souhaitable de converger le plus possible vers la définition⁵ proposée dans le document de travail des services de la Commission européenne précité. Celle-ci met fortement l'accent sur le maintien des fonctions écologiques et la résilience des écosystèmes.

En cela, la définition proposée par la Commission européenne se rapproche de celle proposée dans une note du Conseil scientifique de la FRB, mettant l'accent sur la dynamique, la résilience et la fonctionnalité des écosystèmes en vue de protéger leurs potentialités et leur devenir.

Sans remettre fondamentalement en cause la formulation actuellement proposée dans le projet de décret, **il conviendrait d'explicitier clairement ce que l'on entend par l'expression « enjeux écologiques »⁶**. Dans une perspective de futur rapportage européen, il serait d'ailleurs important de réfléchir dès maintenant à la traduction anglaise la plus appropriée de cette expression.

⁵Tentative de traduction: "Les aires strictement protégées sont des aires entièrement et légalement protégées désignées pour conserver et/ou restaurer l'intégrité des aires naturelles riches en biodiversité avec leur structure écologique sous-jacente et les processus environnementaux naturels qui les soutiennent. Les processus naturels ne sont donc pratiquement pas perturbés par les pressions humaines et les menaces pesant sur la structure et le fonctionnement écologiques globaux du site, qu'ils soient situés à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone strictement protégée »

⁶Dans le cadre des Documents stratégiques de façade pour le milieu marin, l'enjeu écologique est défini comme "Eléments des écosystèmes marins ou de leur fonctionnement dont on doit rétablir ou maintenir le bon état"

- Le CNB propose la réécriture suivante :

« Une zone de protection forte est une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre, la conservation et/ou la restauration des enjeux écologiques – c'est-à-dire espèces, écosystèmes et leurs fonctions écologiques – sont évitées, supprimées ou significativement fortement limitées, et ce, de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière spécifique et/ou d'une réglementation adaptée, associée à des mesures de gestion et à un contrôle effectif des activités concernées ».

Article 2

Les membres du CNB **accueillent favorablement la liste des catégories d'aires protégées terrestres** dans lesquelles les surfaces, répondant à la définition de l'article 1, sont soit reconnues d'office comme zones de protection forte, soit peuvent l'être après une analyse au cas par cas. La liste à analyser au cas par cas élargit les typologies mentionnées dans la SNAP concernant la protection forte : la rigueur dans le processus de sélection, tel que défini à l'article 4, sera donc essentielle pour en garantir la crédibilité.

Le CNB souligne dans ce sens la **nécessité d'une future note de cadrage sur les « enjeux écologiques d'importance »** pour les analyses au cas par cas afin d'éviter les différences d'interprétation selon les régions.

- Le CNB propose les modifications/ajouts suivants en II :

- Préciser :

« Constituent des zones de protection forte, tout ou partie des espaces terrestres répondant à la définition de l'article I compris dans... »

- Remplacer « Sites appartenant à des conservatoires d'espaces naturels prévus par l'article L.414-11 du même code » par « Sites prévus par l'article L.414-11 du même code sur lesquels un conservatoire d'espaces naturels détient une maîtrise foncière ou d'usage »
- Ajouter :
 - Sites appartenant à des associations de protection de la nature agréées
 - Réserves de chasses et de faune sauvage créées par l'Assemblée de Corse
 - Sites du domaine foncier des collectivités locales
 - Îlots de sénescence / espaces volontairement "hors sylviculture" inscrits dans les aménagements forestiers ou les plans simples de gestion / espaces boisés classés en libre évolution [réseau FRENE].
 - Espaces sous contrat Natura 2000
 - Sites acquis par des fondations privées à des fins conservatoires
 - Aires centrales de réserves de biosphère.

Article 3

Cet article présente une approche différenciée entre le terrestre et le marin, difficilement compréhensible : les Réserves naturelles terrestres constituent des ZPF mais pas les Réserves naturelles marines, dont seules les zones de protection renforcée et les zones de protection intégrale créées par les actes de classement en Réserves naturelles sont classifiées en protection forte.

- Il est nécessaire d'explicitier ce qui justifie cette distinction et de mentionner les dispositions juridiques encadrant les zones de protection renforcée et les zones de protection intégrale d'une réserve naturelle.
- Préciser en outre « Constituent des zones de protection forte tout ou partie des espaces maritimes répondant à la définition de l'article 1 compris etc. ».

Article 4

Celui-ci définit les critères nécessaires pour la reconnaissance en protection forte des territoires devant répondre à une analyse au cas par cas (articles 2 et 3). Pour le CNB, **le caractère cumulatif des critères listés doit être affirmé, et une procédure-cadre cohérente définie par le CNPN pour ces analyses au cas par cas.** Celle-ci doit

prévoir en particulier l'évaluation des enjeux de la protection forte de chaque site désigné, la cohérence écologique des sites désignés entre eux (fonctionnalités de la trame verte et bleue), ainsi que l'évaluation de l'efficacité des dispositifs de protection forte sur les écosystèmes qu'ils concernent.

➤ Le CNB propose les modifications suivantes :

« Les analyses au cas par cas prévues au II de l'article 2 et au III de l'article 3 permettent de s'assurer que les espaces concernés répondent aux trois critères suivants :

1. ~~Soit ne font pas l'objet d'~~ ne sont pas soumis à des activités humaines pouvant engendrer des pressions sur la biodiversité et sur les enjeux et fonctionnalités écologiques ~~d'importance~~ ayant justifié le recours aux statuts mentionnés aux articles 2 et 3, soit disposent de mesures de gestion ou d'une réglementation spécifique par rapport au droit commun des activités et/ou encore d'une protection foncière visant à éviter, diminuer fortement ~~significativement~~ ou à supprimer, de manière pérenne, les principales pressions sur la biodiversité et sur les enjeux écologiques justifiant la protection forte, sur une zone ayant une cohérence écologique par rapport à ces enjeux ;
2. Disposent d'objectifs de protection et d'un système d'évaluation de l'atteinte de ces objectifs concerté avec les acteurs du territoire, en priorité à travers un document de gestion ;
3. Bénéficient d'un dispositif de contrôle opérationnel des réglementations ou des mesures de gestion ».

➤ Proposition de modification de la dernière phrase de l'article :

« L'analyse évalue le caractère pérenne de ces critères et ~~les pressions à venir qui sont connues, notamment en conséquence des projets ou aménagements prévus~~ tient compte des pressions et des conséquences environnementales, sociales et économiques des projets ou aménagements prévus sur le territoire d'influence ».

➤ Proposition d'ajout complémentaire :

« Pour les espaces maritimes, les activités humaines visées au critère 1 sont les activités mentionnées dans le cadrage national de la mesure M003⁷, comme étant potentiellement incompatibles avec la définition d'une zone de protection forte ».

Article 5

➤ Afin de pouvoir offrir l'initiative de la reconnaissance de zones de protection forte aussi bien à l'Etat qu'aux acteurs locaux, et de prévoir le consentement des parties concernées, le CNB propose de préciser les modalités de reconnaissance des ZPF selon les modifications suivantes :

« I- En métropole, les propositions de reconnaissance de zones de protection forte pour les espaces terrestres sont formulées par les préfets de région, après consultation ou sur demande :

- du/des propriétaire/s des biens inclus dans les zones concernées et du/des gestionnaire/s des zones concernées
- des CSRPN
- des établissements publics agissant dans le domaine de l'environnement territorialement compétent, après avis des propriétaires
- du service ou de l'établissement utilisateur, pour les immeubles qui appartiennent à l'État
- du préfet de département
- dans le cas des ORE, du propriétaire du terrain en accord avec l'autre partie contractante.

L'avis sur la demande de reconnaissance, après l'analyse au cas par cas, intervient dans un délai de 6 mois après le dépôt par le préfet de Région.

Le préfet de région soumet ses propositions à l'avis des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel, de la région et des communes concernés. Les structures représentatives des usagers ou activités humaines

⁷« Cadrage national de la mise en œuvre de la mesure DCSMM M003-NAT1b, : compléter le réseau d'AMP par la mise en place de protections fortes sur les secteurs de biodiversité marine remarquable ».

concernées sont associées à la consultation. L'avis des propriétaires, du/des gestionnaire/s, de la région ou des communes est réputé favorable si aucune réponse n'est apportée dans un délai de deux mois suivant la réception de la demande ».

[Il est à mentionner que pour l'Outre-mer manquent les références à la Réunion, à Mayotte et à la Guadeloupe]

Article 6

Pour les espaces maritimes et l'outre-mer, concernant les propositions de reconnaissance de zones de protection forte,

- le CNB demande que l'avis des CSRPN soit requis, par parallélisme des formes avec le domaine terrestre, et pour éviter une approche différenciée entre façades maritimes ainsi que garantir une caution scientifique à la désignation des sites.

L'avis sur la demande de reconnaissance, après l'analyse au cas par cas, intervient dans un délai de 6 mois après le dépôt par le préfet de Région.

Article 7 :

Pour le CNB, le rôle du CNPN doit être réaffirmé pour qu'il soit consulté sur la pertinence du réseau d'un point de vue écologique, sur l'équilibre territorial des protections, la possibilité de retrait en cas de non-respect des critères, et pour être garant du cadre national et veiller à la cohérence globale / inter-régionale.

- Le CNB propose les modifications suivantes :

« La liste des espaces terrestres et maritimes reconnus comme protection forte est établie par décision expresse du ministre en charge de la protection de la nature, conjointement avec le ministre chargé de la mer pour les espaces maritimes, à l'issue de chaque plan d'actions triennal de la SNAP 2030, après avis du conseil national de protection de la nature. »

Article 8

- Le CNB propose des précisions concernant la possibilité de retrait de la reconnaissance en zone de protection forte, avec les modifications suivantes :

« La reconnaissance comme zone de protection forte peut être retirée aux espaces reconnus après analyse au cas par cas, par le ministre en charge de la protection de la nature, conjointement avec le ministre chargé de la mer pour les espaces maritimes, notamment sur proposition des autorités chargées des propositions de reconnaissance visées aux articles 5 et 6, sur proposition d'un conseil scientifique régional du patrimoine naturel ou du conseil national de la protection de la nature ou sur demande du propriétaire ou du service ou de l'établissement utilisateur des terrains concernés, lorsqu'il est constaté que les critères prévus à l'article 1 ou à l'article 4 ne sont plus respectés ».

Articles 9 et 10

Sans modifications.

Résultat du vote sur le projet d'avis relatif au décret pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte :

Votes exprimés : 80

Votes pour : 55

Votes contre : 15

Abstentions : 10

