

**CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE**  
(articles L. 134-2 et R. 134-20 à 33 du Code de l'Environnement)

**Secrétariat :** MTES, DGALN/DEB, Tour Séquoia, 92055 La Défense cedex

---

Séance du 26 janvier 2021

VOTE PAR VOIE DEMATERIALISEE

Le 12 mars 2021

---

2021-03

---

**AVIS RELATIF A LA STRATEGIE NATIONALE POUR LES AIRES PROTEGEES 2030 ET  
SON PLAN D' ACTIONS 2021-2023**

---

Le Conseil national de la protection de la nature, délibérant valablement ;

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 règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature pris par arrêté en date du 30 octobre 2018 ;

Entendu Serge URBANO, rapporteur du CNPN,

Lors de la quatrième édition du « One Planet Summit » réuni à Paris le 11 janvier 2021, le Président de la République a annoncé la publication de la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) et de son plan d'action 2021-2023.

Les aires protégées constituent une des missions majeures du CNPN, avec d'ailleurs une commission spécialisée dédiée.

Le CNPN a déjà rendu plusieurs avis sur les stratégies concernant les aires protégées :

- le 17 octobre 2007 sur le projet de Stratégie de Création d'Aires Protégées (SCAP) ;
- le 6 mars 2012 sur les déclinaisons régionales de la SCAP ;
- le 24 septembre 2019 sur le bilan de la SCAP ;
- le 24 septembre 2019 sur le projet de création d'aires protégées de la future SNAP ;
- le 8 septembre 2020 sur le projet de SNAP, en transformant son avis en contribution au projet de SNAP, cette dernière n'étant pas aboutie à la date de son examen ;

Le CNPN prend acte de la dimension politique nationale et internationale donnée avec la SNAP aux aires protégées, en affirmant leur existence et leur intérêt, dont celles de protection forte. Elles jouent en effet un rôle majeur pour contribuer à enrayer et à reconquérir l'érosion croissante et inquiétante de la biodiversité. Le bilan de l'état de conservation des espèces figurant sur les « listes rouges » en France paru récemment, le 3 mars 2021, le démontre et rappelle l'urgence à agir rapidement avec force et ambition. La SNAP doit en être un outil majeur en donnant aux espèces menacées les surfaces d'habitats indispensables à leur survie.

Le CNPN observe que la dimension politique donnée constitue un socle hautement bénéfique pour s'engager et réussir la SNAP en s'inscrivant aussi dans l'exemplarité. Des actions sont d'ores et déjà prévues pour créer 20 Réserves Naturelles Nationales et 15 Réserves Biologiques, et pour protéger 70.000 ha de forêt en métropole et des écosystèmes à enjeux majeurs (zones humides, forêts et savanes en Guyane).

Le CNPN considère, eu égard à son expertise scientifique et technique, que la dimension politique de la SNAP et ses premières actions gagneront en portée et en justification en intégrant pleinement des critères scientifiques et techniques. En ce sens, le CNPN constate que les chiffres « cibles », de 30 et de 10 %, en matière de création d'aires protégées annoncés dans la SNAP, bien qu'ambitieux et nécessaires dans l'absolu pour les 10 %, ne reposent sur aucun fondement scientifiquement démontré au niveau de leur suffisance. Le CNPN s'inquiète aussi des possibilités d'atteindre les 10 % de protection forte, sauf si l'État s'engage sans failles dans sa réalisation avec des moyens suffisants, eu égard à l'antécédent déplorable de la SCAP. En effet, les aires protégées fortes sont passées de 1,22 % en 2009 à 1,64 % en 2020, ne permettant pas de tenir l'engagement de mettre 2 % du territoire national métropolitain en aires protégées fortes en 10 ans.

Le CNPN formule des recommandations majeures pour compléter la dimension politique de la SNAP avec une indispensable dimension scientifique, adaptée aux enjeux. Elle vise à l'affiner et à la compléter, notamment en portant une plus grande attention aux espèces sauvages et aux habitats naturels menacés. La SNAP devra notamment répondre concrètement au défi posé par la crise massive d'extinction de la biodiversité et de dégradation de la qualité des écosystèmes que nous sommes en train de vivre.

En conséquence des constats qui précèdent, le CNPN formule les recommandations suivantes :

### ➤ **Bien différencier les écosystèmes terrestres et marins**

Bien que la SNAP porte la généreuse idée de globaliser la terre et la mer en tant qu'entités opérationnelles associées, ces deux groupes d'écosystèmes sont territorialement bien distincts et posent des problèmes d'échelle bien différents. La SNAP fait la distinction entre le territoire national et les espaces maritimes, et sa mise en œuvre est prévue aux échelles régionales et par façade maritime.

Pour le CNPN, il est scientifiquement et écologiquement fondamental de différencier la terre et la mer dans l'opérationnalité de la SNAP, et d'appliquer l'objectif de 10 % de protection forte de façon indépendante dans chaque entité.

Le CNPN recommande donc :

- de bien différencier dans l'article 54 du projet de loi «*Lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* » les 30 % de terre et de mer et de mentionner les au moins 10 % de protection forte terrestre et marine ;
- d'appliquer la différenciation dans les objectifs de la SNAP.

A cet égard, la stratégie européenne pour la biodiversité (SBE) datée du 20 mai 2020 prévoit de protéger 30 % des terres et 30 % des mers, dont, pour chacun, 10 % en protection forte, alors que la SNAP affiche de protéger 30 % des biomes terrestre et marin, dont 10 % en protection forte. Pour le CNPN, la SNAP se devrait d'être au moins aussi ambitieuse que la SBE.

Le CNPN recommande donc:

- d'articuler la SNAP avec la stratégie européenne pour la biodiversité ;
- d'affirmer la position portée par la France à la COP 15 de la Convention sur la Diversité Biologique, afin de protéger 30 % des écosystèmes terrestres et 30 % des écosystèmes marins, en rappelant l'objectif des 10 % de protection forte pour chaque ensemble.

### ➤ **Protéger les espèces et les habitats naturels selon leurs exigences écologiques**

Les écosystèmes marins et encore davantage terrestres, eu égard à leur latitude, composition et évolution, abritent une grande variabilité d'espèces et d'habitats naturels. Il n'est donc pas scientifiquement fondé de raisonner à de telles échelles globales. Cette approche ne permet pas de prendre en compte l'hétérogénéité de la répartition des espèces et des habitats et leurs enjeux territoriaux de conservation.

Pour le CNPN, la réalisation de la SNAP gagnera en crédibilité et en lisibilité si elle se décline par écorégions cohérentes (Caraïbes, Guyane, etc.). A cet égard, la Directive Habitats Faune Flore se décline par domaines biogéographiques de l'Union Européenne, et la SNAP fait référence à plusieurs reprises aux écorégions.

Le CNPN recommande donc de :

- garantir une représentativité équilibrée des différents domaines biogéographiques pour les aires protégées, y compris et surtout pour les territoires d'Outre-mer ;

- donner de l'ambition à la création des aires protégées fortes pour être en adéquation avec les enjeux de conservation, en remplaçant « atteindre 10 % », par « au moins 10 % » ;
- s'appuyer sur l'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF). Cet inventaire, validé scientifiquement par un réseau d'experts fédérés au sein des Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel (CSRPN), constitue le socle de la connaissance de la nature remarquable en France. A ce titre, ces territoires doivent être envisagés comme prioritaires pour faire l'objet de mesures de protection fortes au titre de la SNAP ;
- donner dès maintenant les instructions pour les plans d'actions territoriaux et mettre à disposition les diagnostics territorialisés, les outils cartographiques et documentaires, pour la création d'aires protégées fortes sur la base de l'état de conservation d'espèces et d'habitats naturels, en s'appuyant sur les travaux de l'UMS Patrinat du MNHN et de l'OFB ;
- mettre en place un calendrier ambitieux avec des indicateurs permettant de vérifier la progression de l'atteinte des objectifs fixés d'au moins 10 % d'aires protégées fortes, le tout en adéquation avec les besoins de conservation et la richesse écologique régionale ;
- développer dès maintenant les items précédents en complémentarité des actions socles prévues (création de Réserves Naturelles Nationales et de Réserves Biologiques, protection de surfaces forestières et d'écosystèmes remarquables), afin d'engager d'emblée les territoires dans une mise en œuvre globale de la SNAP ;

#### ➤ Renforcer l'ambition au sein des aires protégées

La définition que la SNAP donne des aires protégées doit être compatible avec le reste du contenu de la stratégie. Ainsi, l'ensemble des périmètres de Parcs Naturels Régionaux ne peut être considéré comme une aire protégée : c'est notamment le cas des surfaces urbaines ou cultivées intensivement.

Le CNPN recommande de :

- cartographier les espaces au sein des Parcs Naturels Régionaux et des aires d'adhésion des Parcs Nationaux, qui répondent réellement à la définition de la SNAP, et baser sur cette cartographie le calcul des surfaces d'aires protégées actuelles ;
- encourager des usages réellement compatibles avec la définition des aires protégées : certains labels cités (MSC, HVE) n'ont pas fait leurs preuves et ne peuvent être érigés en modèles ;
- rehausser notamment l'objectif de surfaces en agriculture biologique ou en gestion forestière s'inspirant des dynamiques naturelles (du type « Prosylva ») au sein des aires protégées, qui doivent non pas se situer dans la moyenne nationale, mais rechercher des objectifs supérieurs ;
- proposer la création d'aires protégées fortes au sein des aires protégées, pour arriver en fin de charte, à au moins 10% d'un territoire de Parc Naturel Régional en protection forte.

## ➤ Conforter le réseau des aires protégées et des aires protégées fortes

Devant certaines situations, des aires protégées peinent à répondre à leurs objectifs, au détriment du statut qu'elles représentent et des enjeux de conservation les concernant. Le CNPN s'en est d'ailleurs alarmé. La SNAP doit disposer d'un réseau d'aires protégées et d'aires protégées fortes cohérentes et performantes pour faire face aux urgences de conservation de la diversité biologique et de qualité des écosystèmes.

Le CNPN recommande de :

- s'assurer que les territoires proposés pour être intégrés en aires protégées et en aires protégées fortes remplissent les conditions d'objectifs et d'actions de protection d'espèces et d'habitats naturels requis par leurs statuts ;
- prévoir un cahier des charges pour les aires protégées qui ne remplissent pas les conditions requises et un calendrier de mise en conformité, afin qu'elles répondent effectivement à leurs missions ;
- renforcer la finalité des aires protégées, afin qu'elles constituent des territoires en adéquation avec leurs missions pour la conservation des écosystèmes et de la biodiversité. Leurs documents de gestion (charte, document d'objectifs, ...) devront prévoir des objectifs ambitieux avec indicateurs et calendrier ;
- d'affirmer la SNAP dans l'aménagement du territoire et la reconnaissance des aires protégées et des aires protégées fortes connectées 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.
- Simplifier les procédures de création de réserves naturelles, afin que celles-ci puissent être plus rapides, sans se faire au détriment de la qualité de la concertation et des objectifs de conservation.

## ➤ Disposer d'une base documentée partagée

La SNAP se bâtit sur des % à atteindre englobant le terrestre et le marin. Mais, pour tout objectif à atteindre, il est impératif de connaître la situation d'origine pour mesurer l'effort réalisé.

En août 2020, les aires protégées, sans précisions des statuts, couvrent déjà 23,9 % de la surface terrestre et marine, dont 29,4 % de terre et 23,5 % de mer. Pour les aires protégées fortes, elles couvraient 1,76 % de la surface terrestre et marine, dont 5,57 % de terre et 1,52 % de mer. C'est donc sur les aires protégées fortes qu'il faut engager les efforts les plus importants.

Le CNPN recommande donc de :

- produire et mettre à disposition le bilan surfacique actuel des aires protégées et des aires protégées fortes suivant les tableaux des annexes 1 et 2, en affinant par régions administratives les quatre domaines biogéographiques de la DHFF ;
- produire et mettre à disposition le bilan surfacique actuel des aires protégées et des aires protégées fortes pour chacune des entités biogéographiques ultramarines ».

### ➤ **Consolider les aires protégées fortes**

Dans la SNAP, la définition des aires protégées fortes indique : « *les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont supprimées ou significativement limitées, de manière pérenne* ». Le CNPN considère ambigu le « *ou* », donnant le choix, et le « *significativement limitées* », ouvrant le champ à des interprétations. Fondamentalement, la finalité d'une aire protégée forte est d'assurer la conservation robuste, claire et durable des enjeux écologiques.

Les aires protégées fortes reposent sur la maîtrise foncière et une réglementation adaptée. En dehors du statut sécurisant le foncier, les diverses aires protégées fortes doivent faire l'objet d'une gestion reposant sur les mêmes objectifs et les mêmes fondements.

Le CNPN recommande de :

- définir le champ d'application opérationnel de la « limite significative » ;
- raisonner suivant l'éviter/réduire en :
  - ◆ réduisant l'impact des activités susceptibles de porter atteinte suivant la définition de la « limite significative » à atteindre ;
  - ◆ évitant, en les supprimant, les activités compromettant les objectifs de conservation, si la réduction opérée ne répond pas à la « limite significative » ;
- donner les moyens opérationnels, financiers, ..., aux aires protégées fortes pour que toutes satisfassent aux critères de la « Liste verte » de l'UICN ;
- déployer le même dispositif de gestion en reprenant le modèle des plans de gestion de RN, afin d'être lisible et cohérent.

### ➤ **Définir une gouvernance renouvelée des aires protégées**

Les aires protégées ont comme vocation de protéger un bien commun, où toute la société est concernée, cette dernière devenant plus informée et plus sensible aux enjeux de biodiversité. La réussite de la gestion des aires protégées passe par une ouverture de leur gouvernance et une implication des citoyens.

Le CNPN recommande :

- de favoriser dans la gouvernance des aires protégées la participation des citoyens et des associations, en instituant un collège spécifique avec droit d'expression et vote consultatif ;
- de veiller dans les aires protégées fortes, comme les Parcs Nationaux, à un équilibre entre collèges ;
- de s'appuyer sur les principes d'accompagnement et d'évaluation de l'efficacité de gestion déployés par la Liste Verte de l'UICN pour objectiver et améliorer la gouvernance.

### ➤ **Disposer de moyens financiers en adéquation avec le réseau actuel d'aires protégées et les créations de nouvelles aires protégées.**

La SNAP prévoit que les financements disponibles doivent être suffisants et pérennes pour couvrir les besoins de création et de gestion de 30 % d'aires protégées et en particulier pour atteindre 10 % du territoire placé sous protection forte. Pour le CNPN, bien que les aires protégées aient bénéficié d'une augmentation budgétaire en 2021 et du financement ponctuel

du plan de relance COVID 2020, le financement de la SNAP constitue une question cruciale qui s'inscrit durablement dans le temps. Le CNPN s'inquiète des affirmations qui indiquent que les réflexions sur le financement de la SNAP se feront dans le « *respect des priorités gouvernementales en matière de maîtrise des dépenses et de la fiscalité* ». De même, celles formulant que les gestionnaires devront « *développer leur capacité à monter et déposer des projets* » posent questions. Par exemple, le CNPN estime anormal que le nombre de postes n'évolue pas suivant le nombre et les missions des onze parcs nationaux et que le recours à des emplois civiques soit envisagé. Le CNPN considère que la récente augmentation des postes pour les parcs nationaux et les parcs naturels marins constitue un bénéfique premier pas qui doit se poursuivre pour mettre totalement en adéquation les missions, besoins et postes, et s'étendre aux autres aires protégées, notamment fortes. Si la biodiversité constitue un enjeu de même niveau que le dérèglement climatique, les moyens doivent être en adéquation,

Le CNPN note qu'un diagnostic sera réalisé pour fin 2023 sur les coûts, les budgets, les ressources humaines et les modes de financements des aires protégées, ainsi que sur les besoins actuels et à venir de la SNAP.

Le CNPN recommande donc notamment :

- de mettre fin à la logique de diminution des postes au sein des outils nationaux de protection de la nature pour affirmer son ambition et garantir un haut niveau d'intervention,
- de disposer rapidement de pistes de financement, afin d'apporter des réponses concrètes aux premières créations et à l'extension d'aires protégées ;
- d'affirmer la responsabilité de l'État pour la protection de la nature en garantissant aux gestionnaires des moyens en adéquation avec leurs missions de service public et en leur évitant de rechercher des financements complémentaires exagérés ;
- de renforcer le personnel dédié aux aires protégées, notamment fortes (augmentation du plafond d'emplois) sur des postes pérennes, afin d'être en adéquation avec l'indispensable animation et surveillance à assurer sur leurs étendues. Les parcs nationaux, par exemple, ont perdu une centaine de postes entre 2000 et 2020, tout en voyant leurs missions s'amplifier avec la loi de 2006 et leur nombre passer de neuf à onze ;
- d'identifier les financements de politiques publiques qui impactent la biodiversité et en réorienter pour le financement de la SNAP ;
- de s'appuyer sur les travaux du Comité pour la fiscalité écologique et du Comité pour une économie verte ;
- de clarifier les moyens qui seront alloués aux collectivités locales pour qu'elles aient les moyens de mettre en œuvre la SNAP, par exemple à travers le dispositif des Réserves Naturelles Régionales.

#### ► **Conforter le suivi de la SNAP réalisé par le CNPN**

La SNAP prévoit que le CNPN réalisera un bilan annuel de la mise en œuvre des « mesures clés » de la SNAP. Eu égard à l'ampleur de la SNAP et aux enjeux de conservation et de reconquête de la biodiversité, il convient de préciser le cadre opérationnel du suivi réalisé par le CNPN dans sa mission d'expertise scientifique et technique.

Le CNPN recommande donc :

- de définir au préalable et en commun les « mesures clés » concernées, en donnant la possibilité de donner un avis sur d'autres mesures ;
- de valider au préalable la méthode d'évaluation et les indicateurs retenus ;
- de confier la réalisation du bilan technique annuel au MNHN (UMS Patrinat) à partir duquel le CNPN donnera un avis ;
- de prévoir l'actualisation des plans triennaux ;
- d'être consulté sur la stratégie de création d'Arrêtés Préfectoraux de Protection de Biotope, de Géotope et d'Habitats Naturels ;
- de prévoir que le CNPN donnera un avis sur les bilans annuels, en concertation avec les CSRPN.

**Le CNPN a rendu un avis favorable à l'unanimité sur les recommandations présentées dans cet avis.**

Le président de la Commission  
espaces protégés du CNPN



Roger ESTEVE

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



Serge MULLER