

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SEANCE DU 27 JANVIER 2022

DELIBERATION N° 2022-03

AVIS SUR LE 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 OEUVRE DE CETTE PROTECTION

Le Conseil national de la protection de la nature,

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

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

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

Vu l'arrêté de nomination au CNPN du 21 mars 2017 et du 6 avril 2021 ;

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

Vu l'exposé des rapporteurs du CNPN, Jean-Philippe SIBLET et Serge URBANO ;

LE CNPN :

rappelle qu'il a déjà produit trois avis sur la SNAP (24 septembre 2019, 8 septembre 2020 et 12 mars 2021), et qu'il regrette le peu de suites données ;

rappelle aussi que scientifiquement les espaces terrestres et maritimes constituent des entités distinctes qui abritent des écosystèmes spécifiques dépendants des conditions écologiques locales avec des problèmes d'échelles bien différents. Pour le CNPN, il est scientifiquement et écologiquement fondamental de différencier les écorégions terrestres et marines dans la SNAP, et d'appliquer l'objectif d'au moins 10 % de protection forte de façon indépendante dans chaque écorégion, en s'appuyant sur

le découpage éco-régional prévu pour le suivi de la SNAP ;

insiste pour que la création et le renforcement d'aires protégées suivant le socle des statuts de protection forte (cœurs de Parcs Nationaux, Réserves Naturelles, Réserves Biologiques, Arrêtés Préfectoraux de Protection) constituent l'objectif fondamental, afin d'atteindre au moins 10 % en protection forte. Par exemple en métropole, seulement environ 1,8 % des espaces terrestres sont aujourd'hui en protection forte en prenant en compte ces outils.

déplore les délais contraints dans lesquels il a dû instruire et rendre son avis ;

s'étonne qu'une Zone en Protection Forte (ZPF) relève d'une simple labellisation par décision ministérielle sur la base d'application de critères pour sélectionner des espaces potentiels. Le CNPN s'étonne aussi sur la force d'une labellisation, sans support juridique, pour relever l'enjeu majeur actuel de disparition du Vivant en menant une politique ambitieuse de conservation et de reconquête des espèces sauvages et des habitats naturels. Le CNPN, dans ses avis antérieurs, a soutenu qu'une aire protégée forte reposait sur un statut spécifique reprenant ceux de la SCAP et pouvant être complété par d'autres ;

déplore que les ZPF soit en deçà de la « *Protection stricte* » promue par la commission européenne dans la Stratégie européenne en faveur de la biodiversité (SEB). Les ZPF peuvent faire l'objet de pressions qui peuvent être supprimées ou significativement limitées. Dans son avis du 12 mars 2021, le CNPN s'était déjà étonné en considérant comme ambigu le « *ou* », donnant le choix, et le « *significativement limitées* », ouvrant le champ aux interprétations. Fondamentalement, les ZPF pour s'inscrire dans la trajectoire de la « *Protection stricte* » de la SEB doivent supprimer ou rendre compatibles les pressions les concernant avec la conservation et la reconquête d'espèces sauvages et d'habitats naturels ;

souligne, comme la labellisation en ZPF va concerner les aires à protection forte et aussi des aires sélectionnées au cas par cas sur la base de critères spécifiques, que des disparités notables vont exister entre elles, suivant leur finalité et leur statut (ex : entre une réserve naturelle et une obligation réelle environnementale). La labellisation en ZPF doit reposer sur une cohérence entre les statuts et les ZPF sélectionnées doivent disposer de la garantie de leur intégrité foncière (code de l'urbanisme), répondre à des enjeux de conservation d'espèces sauvages et d'habitats naturels préalablement identifiés (liste régionale) et profiter d'une réglementation permettant l'encadrement et le contrôle des activités et des pressions (code de l'environnement).

s'étonne de la longue liste des espaces pouvant potentiellement être reconnus en ZPF, passant de 5 dans la SNAP à 13 dans le projet de décret. Le CNPN attendrait la précision des critères ayant permis de les déterminer. Dans son avis du 8 septembre 2020, le CNPN avait soutenu, sur la base de critères et d'adaptation pour être en cohérence avec les aires protégées fortes, l'intégration à la protection forte des Réserves Nationales de Chasse et de Faune Sauvage (RNCFS) et des espaces des Conservatoires du Littoral (CLRL) et des Espace Naturels (CEN) faisant l'objet d'une maîtrise foncière spécifique, et pas d'une maîtrise d'usage.

souligne l'importance des critères pour labelliser au cas par cas les espaces potentiels en ZPF. Comme ces critères vont constituer la grille officielle nationale de sélection des espaces potentiels en ZPF, ils se doivent d'être clairs, précis et exigeants, et d'être en cohérence avec les enjeux portés par les aires à protection forte et de contribuer à la conservation et à la reconquête d'espèces sauvages et d'habitats naturels.

alarme sur la confusion et sur l'ambiguïté reposant sur une labellisation en ZPF d'espaces de statuts différents, introduisant des ZPF à « deux vitesses ». La labellisation en ZPF risque de diluer la notion et la force de la « *protection forte* », et brouille l'image des aires protégées. Elle risquerait d'affaiblir la politique de protection de la nature, qui appelle à monter en gamme face aux enjeux actuels de conservation et à disposer d'une dimension robuste.

s'étonne de la disparité de création d'aires protégées fortes et de labellisation en ZPF entre les espaces terrestres et marins.

appelle à mobiliser les moyens humains et budgétaires nécessaires, hors moyens constants, pour réaliser avec rigueur l'analyse au cas par cas des espaces potentiels en ZPF et pour en suivre et en contrôler l'application effective.

Le CNPN donne un avis favorable 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 (9 votes favorables, 8 défavorables et 1 abstention).

Le CNPN formule les recommandations suivantes exprimant les conditions dans lesquelles s'inscrit son avis favorable, afin que les espaces sélectionnés pour être labellisés en ZPF soient en cohérence avec les espaces à statut de protection forte et les complètent pour la réalisation de l'objectif visant à atteindre 10 % au moins en protection forte.

LES RECOMMANDATIONS

Article 1

Le CNPN recommande de :

- compléter après « *zone géographique* » avec « *au périmètre clairement établi* »
- remplacer « *la conservation des enjeux écologiques de cet espace* » par « *la conservation des enjeux écologiques et la reconquête de la biodiversité sur cet espace* », afin d'être en articulation avec la loi « *Lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* », et celle de « *Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* » ;
- compléter après « *de cet espace sont* » avec « *absentes* » ;
- remplacer « *significativement limitées* » par « *fortement diminuées* », afin d'insister sur l'impact des pressions qui portent atteintes à l'état de conservation des espèces et des habitats. La finalité doit viser à réduire au maximum ces pressions, afin qu'elles soient compatibles avec les enjeux de conservation des espèces et des habitats naturels ;
- compléter après « *protection foncière* » avec « *spécifique* »
- de compléter le « *ou* » entre la protection foncière et la réglementation des activités, par « *et/ou* » ;

Pour le CNPN, la conservation des enjeux écologiques sous-entend notamment que des enjeux prioritaires portant sur les éléments clés de l'écosystème doivent être précisés en termes d'état de conservation et de reconquête d'espèces sauvages et d'habitats naturels avec la production de listes régionales indicatrices par les CSRPN sur la base des travaux sur la SNAP de l'UMS PatriNat.

Article 2 - I

Le CNPN recommande de :

- remplacer à la fin du I « *compris dans* » par « *suivants* », afin d'éviter toute incompréhension et d'affirmer les outils socles de protection forte de la SCAP. Le CNPN prend acte que les espaces concernant les outils socles de protection forte de la SCAP sont d'office labellisées en ZPF ;

Article 2 – II

Le CNPN recommande de :

- compléter après « *des enjeux écologiques d'importance* » avec « *de conservation d'espèces et d'habitats naturels préalablement identifiés* », afin de préciser la nature des enjeux et de rappeler l'importante nécessité de maintenir ou de reconquérir l'état de conservation de la diversité biologique composée d'espèces et d'habitats naturels, un des fondements majeurs de la SNAP pour répondre à

l'érosion de la diversité biologique. A cet égard, le CNPN recommande d'établir des listes régionales d'espèces et d'habitats naturels en mauvais état de conservation sur la base des travaux de l'UMS PatriNat, afin de rechercher les ZPF potentielles ;

- produire un tableau listant les statuts des espaces terrestres listés à l'article 2 – II afin d'évaluer leur pertinence en indiquant les motivations pour lesquels ils ont été retenus, notamment suivant leur apport en intégrité et inaliénabilité foncière, leur capacité à protéger des espèces sauvages ou des habitats naturels, leur gestion actuelle ou potentielle, la nature des pressions ou des menaces actuelles ou potentielles, l'existence de moyens de contrôle et de gestion

Article 3 – I

Le CNPN observe que pour le marin les ZPF doivent être comprises dans une aire marine protégée existante (PN, RN, PNM, site N2000, ... ; suivant le cadrage national dit M003 de 2018 « Compléter le réseau d'AMP par la mise en place de protections fortes sur les secteurs de biodiversité marine remarquable »), alors que pour le terrestre c'est la totalité de l'aire terrestre qui est retenue (réserve naturelle, réserve biologique, ...). Dans son avis du 8 septembre 2020, le CNPN s'en était déjà étonné et avait recommandé de:

- donner la possibilité de créer une API (= zone de protection forte) en dehors d'une AP2 (= aire marine protégée suivant l'article L 334-1) ;
- réviser les critères de création des API (méthode dite M003), en précisant les « enjeux écologiques prioritaires » avec l'état de conservation favorable des espèces sauvages et des habitats naturels, en supprimant « les pressions significativement limitées » (à moins de définir techniquement et juridiquement la dimension du « significatif »)
- doter chaque API d'un plan de gestion ;

Le CNPN recommande de :

- donner la possibilité de labelliser une ZPF hors Aires Marines Protégées (AMP) existantes ;

Article 3 – III

Le CNPN observe que l'article 3 – III donne la possibilité de sélectionner une ZPF dans la liste des AMP figurant au nouvel article L 334-1.

Le CNPN recommande de :

- compléter après « des enjeux écologiques d'importance » avec « de conservation d'espèces et d'habitats naturels », afin de préciser la nature des enjeux et de rappeler l'importante nécessité de maintenir ou de reconquérir l'état de conservation de la diversité biologique, un des fondements majeurs de la SNAP pour répondre à l'érosion de la diversité biologique ;
- considérer comme une ZPF les RN créées postérieurement à la date de parution du décret, par parallélisme de forme avec celles terrestres, et aussi considérer l'ensemble de la RN comme ZPF même si elle comprend une ou des Zones de Protection Renforcée et/ou une ou des Zones de Protection Intégrale dans son périmètre, afin de ne pas l'affaiblir et de la rendre lisible ;

Article 4

Le CNPN recommande de :

- compléter la fin du premier paragraphe avec « aux trois critères suivants cumulatifs », afin de développer une analyse solide du cas par cas et d'être cohérent avec les procédures des outils SCAP reconnus en ZPF ;
- prévoir une organisation régionale, hors moyens constants, susceptible de permettre la sélection des ZPF (Directions Régionales de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DREAL), Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel (CSRPN) et nationale pour les rassembler, veiller à leur cohérence (DEB, CNPN, CNB) avant leur officialisation ministérielle, et aussi assurer le contrôle de l'effectivité dans le temps et l'espace des ZPF ;

Le CNPN observe au dernier paragraphe que la sélection des ZPF vise à se prémunir de futures pressions liées à des projets ou des aménagements prévus. Mais il s'interroge sur ceux qui sont actuellement encore inconnus. En effet, la finalité d'une ZPF serait d'être stable dans le temps et l'espace, afin qu'elle joue son rôle pour la conservation et la reconquête d'espèces et d'habitats naturels qui s'inscrivent dans les temps longs. A cet égard, les ZPF doivent disposer d'une garantie de leur intégrité foncière.

Article 4 – 1

Le CNPN recommande de :

- compléter au premier « soit » après « *des enjeux écologiques d'importance* » avec « *de conservation d'espèces et d'habitats naturels* » et avec « *s'inscrivant dans la durée pour répondre aux enjeux de conservation* » ;
- reporter la formule « *de mesures de gestion* » au premier « soit » avec ou font « l'objet de mesures de gestion », afin de ne pas introduire de confusion avec les deux socles constitués par la protection foncière et/ou réglementaire. A cet égard, il y a une contradiction avec la définition de ZPF qui ne prévoit pas l'absence d'activités humaines, d'où la recommandation de rajout dans la définition de ZPF ;
- reporter et regrouper à l'article 4 -2, par lisibilité et par cohérence, avec les étapes de la sélection, les développements consacrés à la gestion, en supprimant les « *principales* » avant « *pressions* », afin d'être en cohérence avec la définition d'une ZPF et de couvrir tout le champ des pressions ;
- compléter le « *ou* » entre la réglementation des activités et la protection foncière, par « *et/ou* » ;
- remplacer le « *significativement limitées* » par « *fortement diminuées* », afin d'être en cohérence avec la définition d'une ZPF pour rendre compatibles les pressions avec la conservation et la reconquête d'espèces et d'habitats naturels ;
- compléter après « *enjeux écologiques* », « *de conservation d'espèces et d'habitats naturels* » ;
- remplacer « *zone ayant une cohérence écologique par rapport à ces enjeux* » par « *zone géographique au périmètre clairement établi par rapport à ces enjeux* »

Article 4 – 2

Le CNPN recommande de :

- le reformuler de la façon suivante : « *Disposent d'un document de gestion, même simplifié (notice de gestion ?) s'inspirant des plans de gestion des RN, avec des objectifs de conservation et de reconquête d'espèces et d'habitats naturels suivant les enjeux régionaux relevés* ». A cet égard, des listes régionales de conservation et de reconquête d'espèces et d'habitats naturels sont à établir pour la sélection de ZPF ;
- prévoir dans le document de gestion l'identification et l'évaluation des pressions, les mesures et les moyens associés pour les diminuer, suivant un calendrier et des indicateurs, avec l'objectif de les rendre compatibles avec la conservation et la reconquête d'espèces et d'habitats naturels ;

Article 4 – 3

Le CNPN recommande de :

- préciser les dispositifs, existants, à déléguer ou à instaurer, en capacité de contrôler la réglementation et la gestion ;

Article 5 – I

Le CNPN recommande de :

- donner la possibilité aux associations agréées, possédant et gérant des espaces naturels, et aux CSRPN en auto-saisine, avec l'expertise et la vision régionale dont ils disposent, de proposer des espaces potentiels à la labellisation.

Article 6 - I

Le CNPN recommande de :

- solliciter l'avis du CSRPN pour les propositions de labellisation de ZPF marine, par parallélisme de forme avec le dispositif « *terrestre* » et pour disposer d'une expertise scientifique et technique ;
- prévoir la création de ZPF hors des Aires Marines Protégées (cf recommandation du CNPN du 8 septembre 2020 et ci-dessus à l'article 3 – 1)

Article 6 – II

Le CNPN recommande de :

- solliciter l'avis du CSRPN pour les propositions de labellisation de ZPF en outre-mer, par parallélisme de forme avec le dispositif « *terrestre* » et pour disposer d'une expertise scientifique et technique ;

Article 7

Le CNPN recommande de :

- labelliser les ZPF sélectionnées par un texte juridique (arrêté) rappelant le respect de leur intégrité foncière, la réalisation de leur document de gestion et l'encadrement des activités ou des pressions ;
- prévoir que le CNPN veille, en concertation avec les CSRPN, à la cohérence nationale du réseau des ZPF, notamment par des avis (et pas seulement pour un point d'information) sur les projets de labellisation avant leur labellisation officielle par arrêté ministériel, notamment en lui présentant un bilan annuel ;
- prévoir à la publication du décret la parution d'une note technique explicitant la mise en œuvre des ZPF, pour laquelle le CNPN devra être consulté au préalable pour avis ;
- prévoir que les ZPF labellisées au cas par cas fassent l'objet, dans un délai de 5 à 10 ans, soit à l'échéance de la « SNAP 2030 », d'un classement au titre d'une des catégories de protection réglementaire forte visées à l'article 2 - I pour les espaces terrestres et à l'article 3 - I pour les espaces maritimes ;
- prévoir un dispositif pour former ou pour accompagner les propriétaires ou les gestionnaires de ZPF à la gestion pour la conservation et la reconquête d'espèces et d'habitats, afin de les valoriser et de les impliquer afin que les ZPF remplissent pleinement leur rôle ;

Article 8

Le CNPN recommande, par parallélisme avec son rôle de veille de la cohérence du réseau des ZPF, de prendre au préalable son avis avant de retirer la labellisation de ZPF par décision du Ministre en charge de la protection de la nature et conjointement avec le Ministre chargé de la mer pour les espaces maritimes,

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



Serge MULLER