

## CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

---

SÉANCE DU 27 SEPTEMBRE 2023

---

DÉLIBÉRATION N° 2023-20

---

AVIS RELATIF À LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ 2030

---

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 l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

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

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

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'exposé des rapporteurs du CNPN : Fanny GUILLET, Hélène GROSS, Cédric MARTEAU, Jean-François SILVAIN, Serge URBANO et Maxime ZUCCA.

A titre préliminaire, le Conseil national de la protection de la nature rappelle

- Que début 2022, il a été saisi sur le pré-projet de SNB3 pré-COP 15 et a produit un avis, le 22 février 2022.
- Qu'à la mi-2022, à la suite des différentes consultations, dont l'avis du CNPN, l'État a produit un projet de SNB3, intitulé « *Premier volet pré-COP15* », en vue de la COP 15 du 7 au 19 décembre 2022 à Montréal (Canada) ;

Le CNPN est ainsi saisi pour avis au titre de l'article R. 134-20 du code de l'environnement sur la troisième version de juillet 2023 du projet de « *Stratégie nationale pour la biodiversité 2030 – Vivre en harmonie avec la Nature* », actualisée à la suite de la COP 15, mise à la consultation des instances, avec l'ambition d'être complétée pour publication à l'automne 2023.

L'avis du CNPN porte sur les deux documents de la SNB3 mis à la consultation des instances, comprenant :

- le document dit « chapeau » ;
- le classeur présentant les 4 axes (et sous-axes) et leurs 39 mesures déclinées en 196 actions.

L'avis du CNPN s'organise en :

- une analyse globale de la SNB3 à travers le document chapeau et le classeur déclinant la réalisation des 39 mesures;
- une analyse des deux premiers chapitres (« *L'urgence d'agir : des constats à l'action* » et « *La stratégie nationale pour la biodiversité* » du document chapeau accompagnée de recommandations ;
- Un document séparé analysant les 39 mesures de la SNB3 et formulant des recommandations.

#### Le document dit « chapeau » constituant la partie introductive de la SNB3 :

- comporte, trois volets : 1) l'urgence à agir (2,5 pages), 2) l'élaboration de la SNB3 (3,5 pages), et 3) les grands axes de la SNB 3 et les indicateurs-clés (12 pages). Comparé à celui pré-COP 15 avec ses 42 pages, où figuraient la dimension européenne (Directives Nature, PAC, PEP, SEB, Pacte Vert, ...), et l'articulation avec d'autres politiques et stratégies nationales (SNBC, SNML, SDAGE, ...), la SNB3 perd là dans l'énoncé l'articulation majeure qui lui était donnée avec les autres politiques et stratégies publiques nationales et surtout oublie la dimension européenne, avec ses politiques et sa stratégie biodiversité.
- s'articule avec la dimension internationale liée à la CDB (cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal du 19 décembre 2022 pour préserver et restaurer la biodiversité, issu de la COP 15, Traité du 5 mars 2023 sur la protection de la biodiversité marine au-delà des zones de juridiction nationale, dit Traité international pour la protection de la haute-mer (dit « BBNJ »), et aux travaux de l'IPBES (nature des pressions, cibles conservatoires à atteindre). La référence et l'intégration de la dimension internationale, versus CDB, pour justifier et alimenter la SNB3, sont à saluer. Mais elles auraient pu aussi donner l'occasion à l'État de s'en emparer et d'en faire un socle à partir duquel donner plus d'ambitions et d'exemplarité à la SNB3, face aux urgences écologiques nationales et européennes. Car bien souvent, malgré des avancées, les conventions internationales sont le fruit d'un dénominateur commun et de rédactions peu engageantes.
- banalise les services que les sociétés humaines retirent de la Nature, à travers la formule, à la fois anthropocentrée et utilitariste, « *Les services rendus par la nature à l'être humain et à nos sociétés* » à savoir « *Tous ces services sont rendus gratuitement par la nature...* », alors que l'effondrement de la biodiversité montre au contraire le coût que représentent ces services pour la Nature et que chacun doit et devrait s'employer à agir pour la production et la disponibilité de ces services et ce, de manière durable (ex. les Plans Sociaux et Environnementaux).
- reste dans l'énoncé de la partie introductive dans une dimension méthodologique administrative

très descendante et renvoi pour les dimensions politiques, organisationnelles, techniques, ....., aux fiches des 39 mesures et de leurs déclinaisons en 196 actions, faisant reposer sur elles la compréhension de la SNB3 et de sa réalisation ;

- développe une approche trop globalisante de la Nature sous le terme de « biodiversité », sans affiner sa composition fondamentale en espèces, en habitats et en écosystèmes et en oubliant les invertébrés et les champignons, dont leur méconnaissance à combler, et l'urgence à protéger ceux qui sont rares et menacés ;
- continue de justifier la pertinence de la protection et de la restauration de la biodiversité principalement par des arguments de nature anthropocentrés et utilitaristes alors qu'elle devrait aussi faire référence aux valeurs intrinsèques de la biodiversité et au droit à l'existence de tous les êtres vivants, indépendamment de la perception de leur utilité par l'Homme. Il est essentiel, dans un tel document, de rappeler la responsabilité qu'ont les humains, désormais dotés de capacités presque infinies de modification de l'environnement planétaire, vis-à-vis des non-humains qui jouent un rôle incontournable dans le fonctionnement des écosystèmes indispensables à l'Homme.

Concernant les deux documents mis en consultation, la SNB3 :

- apparaît davantage comme un recueil de plans, dispositifs, évolutions réglementaires... existants qu'une stratégie au vrai sens du terme avec des objectifs à atteindre à travers des plans d'actions comportant calendrier, moyens, .... La véritable plus-value apportée par la mise en synergie et en cohérence de cet ensemble d'éléments et en quoi il permettra d'engendrer de véritables « *effets transformateurs* » (dont la mention, au sens des préconisations de l'IPBES, a disparu de la version actuelle de la SNB3) et de répondre aux pressions, ne ressort pas. La quasi-totalité des fiches mesures reposent sur des plans et actions *ad hoc*, ce qui soulève plusieurs questions (en plus de celle de l'ambition même de la SNB3) :
  - certains plans évoqués sont encore en cours de rédaction ou de négociation (ex. : plan national pour la restauration des écosystèmes, plan Ecophyto 2030, 3<sup>e</sup> plan d'adaptation au changement climatique, ...). Ainsi, la SNB3 repose pour certains de ses points, dont certains majeurs, sur des actions (contenu, engagements, ...) non encore définies ou incertaines dans leur aboutissement ;
  - l'apparition, en cours d'application de la SNB3, de différents plans et mesures qui gagneraient à y être eux aussi intégrés, n'est pas abordée. L'actualisation de la SNB3 serait à préciser avec des actions nouvelles (ex plan national de renouvellement forestier) qui répondraient aux objectifs à atteindre, sinon elle risque d'apparaître dépassée ou incomplète au fil de ses années d'application ;
  - la capacité d'opérateurs de la SNB3 à agir apparaît limitée, dès lors qu'ils sont tributaires d'éléments sur lesquels ils n'ont peu ou pas prise ou de marge de manœuvre. Le rôle des opérateurs ou du pilotage de la SNB3 demande à être affirmé et renforcé (feuille de route, plan d'action, texte réglementaire porteur, ...) ;
- demande à poser des priorités thématiques et temporelles, permettant notamment de définir les « *mesures clés* », et à disposer d'un calendrier général permettant d'appréhender la temporalité de la mise en œuvre des différentes actions de la SNB3.

Concernant la structuration, la SNB3 :

- contient, ce qu'il convient de saluer, pour les 39 mesures qui déclinent les 4 axes et leurs sous-axes, des fiches descriptives structurées, avec contexte/enjeux, pilotage (pour *reporting*), acteurs associés et « mots clés », le détail des actions prévues pour les réaliser (objectif, descriptif, pilote, indicateur), et un calendrier jalonnant la réalisation des actions ;
- comporte néanmoins des rédactions de fiches mesures hétérogènes. Certaines sont détaillées alors que d'autres sont succinctes voire incomplètes (ex. : tableau de calendrier et jalons de la mesure 6

quasi-vide, pas de description des actions ni de calendrier pour les parties relatives aux voies ferrées dans la mesure 17, pas de calendrier pour les actions 2 et 3 de la mesure 29, ...). Le même commentaire peut être fait pour les actions au sein des mesures. Au-delà du regret de ne pas disposer, à ce stade, d'une proposition avec une rédaction uniforme finalisée, l'incomplétude et l'imprécision de certaines fiches mesures renforcent le sentiment d'un document « *recensement/catalogue de mesures* » au détriment d'une stratégie-cadre d'ensemble. Elles interrogent aussi sur la capacité des pilotes à assurer un suivi global et régulier, surtout pour les actions se rapportant à des acteurs et structures qui ne dépendent pas du ministère en charge de la transition écologique, porteur de cette stratégie.

- Comporte aussi des incohérences, qui complexifient la compréhension, entre
  - le document chapeau et le classeur avec des fiches non mentionnées (ex la fiche mesure 11 qui est absente du document chapeau) ;
  - le descriptif du document chapeau qui diffère (absence des sous-axes et mention des mesures-clés, dont il faudrait préciser la portée) de celui du classeur des mesures (ex organisation en sous-axes et absence de reprise des mesures-clés) ;
  - le descriptif des fiches mesures : les problématiques et enjeux relatifs à une fiche mais présents et traités dans une autre sont parfois mentionnés avec une indication sur les fiches associées mais pas dans d'autres cas. La question se pose de l'articulation entre les actions de fiches mesures portant sur le même thème (ex. mesure 34 action 2 (formation des agents de l'état à la transition agroécologique et mesure 27 action 4 - mesure 35 action 6 et mesure 32 action 2, ...)) ;

Concernant les indicateurs, la SNB3 :

- s'enrichit de la recherche d'une batterie d'indicateurs pour les actions déclinant les 39 mesures, plutôt basés sur les cibles de la CDB, construits par un groupe de travail du Conseil national de la biodiversité. Cependant, la définition des indicateurs, tels qu'ils apparaissent actuellement dans les fiches actions, mériterait d'être approfondie, afin que l'exercice de renseignement de ces indicateurs soit réellement productif et constitue le reflet du contenu et de l'ambition des actions auxquelles ils se rapportent :
  - des indicateurs de suivi, de réalisation et de résultats sont parfois mélangés avec une hétérogénéité entre les fiches actions et, parfois, au sein même d'une fiche action ;
  - des indicateurs de résultats, permettant de mesurer le bénéfice pour la biodiversité et le fonctionnement des écosystèmes des actions entreprises, devraient systématiquement venir compléter les indicateurs de réalisation ;
  - des indicateurs de pressions sont absents, alors que la SNB3 devrait les mentionner, dont les seuils visés aux différents horizons (court, moyen, long termes) ;
  - des indicateurs de « non-régression » seraient attendus pour des constituants de la biodiversité, eu égard aux pressions dont ils font l'objet ;
  - des actions ne sont pas accompagnées des indicateurs indispensables (ex. mesure 6 – action 4, mesure 9 – action 1, mesure 16 – action 4, mesure 26 – action 4, mesure 30, ...) ;
  - des actions qui ne disposent pas d'indicateurs pour couvrir les travaux et les enjeux évoqués pourtant dans la description de l'action ou qui ne paraissent pas directement liés aux éléments du descriptif de celle-ci (ex. : mesure 6 – action 3, mesure 7 - action 3, mesure 11 – action 3, ...)) ;
  - des indicateurs peu clairs ou pour lesquels des précisions quant à leurs définition et périmètre seraient utiles ;

## 1 – L'urgence d'agir : des constats à l'action

Le CNPN constate (suivant ses recommandations du 22 février 2022) :

- La citation de la protection du vivant et de la diversité biologique, avec ses trois niveaux, génétique, espèce et écosystème ;
- La finalité donnée de réduire fortement les pressions qui s'exercent sur la biodiversité et à enclencher les mesures de restauration, en mobilisant l'intégralité des acteurs : État, collectivités, entreprises, citoyens, associations ;
- la référence au mauvais état de conservation des espèces et des habitats d'intérêt communautaire en France selon les directives européennes relatives à la nature (80 % des habitats et 75 % des espèces sont dans un état de conservation défavorable), traduisant l'érosion de la diversité biologique et les progrès toujours à réaliser pour appliquer le droit de l'Union en France. Le CNPN déplore que la référence à l'état de conservation soit absente des fiches actions, notamment pour motiver la reconnaissance en zone de protection forte et agir concrètement pour protéger les habitats naturels et d'espèces rares ou menacés ;

Le CNPN recommande

- d'intégrer dans les objectifs de la SNB3 la suppression des pressions le nécessitant (identification et cadre technique à élaborer dans une mesure spécifique), alors qu'elle ne prévoit que de les réduire ;
- de donner une plus grande pertinence écologique aux statistiques relatives au pourcentage d'aires protégées en France, dont une large part relève des catégories basses de l'UICN (V et VI) et ne font pas l'objet de mesures effectives de protection de la biodiversité ;
- traduire la reconnaissance en protection forte dans les faits de manière ambitieuse et rigoureuse, notamment pour ce qui est de la réduction ou la suppression des pressions dues aux activités humaines en leur sein, de manière à éviter que localement les enjeux économiques et politiques prennent le pas sur les enjeux écologiques ;
- d'affirmer la responsabilité et l'exemplarité de l'État comme moteur de la SNB3, qui apparaît simplement comme un des acteurs alors qu'il détient en la matière un rôle fondamental ;
- de faire ressortir, comme déclinaison de niveau national, l'articulation de la SNB3 avec les stratégies et politiques publiques concernées, notamment à l'échelle régionale avec les stratégies régionales pour la biodiversité (SRB) et de l'affirmer comme référence ;
- d'articuler la SNB3, à l'instar de l'articulation avec la CDB et ses COP, avec les politiques européennes, dont notamment la Stratégie Européenne en faveur de la Biodiversité à l'horizon 2030.

## 2 – La stratégie nationale pour la biodiversité

Le CNPN constate (suivant son avis du 22 février 2022) :

- la présentation du bilan de la SNB2, 2011/2020, avec ses conclusions pour le projet de SNB3, insistant sur les engagements précis de l'État et des autres acteurs, intégrant notamment ceux qui contribuent à la dégradation de la biodiversité, la nécessité d'un portage politique de haut niveau, reliant les politiques biodiversité, climatique et santé, et la déclinaison en plans opérationnels, en coordination avec les collectivités, dotés d'un dispositif de suivi et d'évaluation ;
- le maintien, atténué, du « principe de redevabilité », mais la disparition des principes de « précaution » et « d'opposabilité » ;
- la production du rapport préparatoire pour financer le SNB3 de novembre 2022 des inspections des finances et de l'environnement et du développement durable. Mais l'établissement officiel du plan de financement de la SNB3 est reporté dans le temps, sans précision de calendrier et des principes l'encadrant, notamment pour supprimer et réorienter les subventions dommageables à l'environnement ;

- l'ambition bénéfique de la SNB3 de « *stopper les dégradations* », mais qui appelle des mises en cohérence car la SNB3 mentionne aussi de simplement « *réduire les pressions* » ainsi que de l'ambition en supprimant le « *partout où c'est possible* » et en prévoyant les pressions « *indirectes* », parfois tout aussi néfastes;
- la réduction des axes de la SNB3. De cinq :
  - *Des écosystèmes protégés, restaurés et résilients ;*
  - *Des ressources naturelles et des services écosystémiques utilisés de manière durable et équitable*
  - *Une société sensibilisée, formée et mobilisée*
  - *Un pilotage transversal, appuyé par la connaissance et orienté sur les résultats*
  - *Des financements au service des politiques de biodiversité*

ils passent à quatre, plus synthétiques, qui atténuent ou écartent dans l'énoncé les dimensions de protection, d'utilisation des ressources naturelles, de pilotage et de financement, sans mention des sous-axes qui figurent dans le classeur des mesures, avec :

- *Réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité,*
  - *Restaurer la biodiversité dégradée partout où c'est possible,*
  - *Mobiliser tous les acteurs,*
  - *Garantir les moyens d'atteindre ces ambitions*
- la territorialisation de la SNB3 à travers les préfectures de région en association avec les collectivités régionales (dites « *cheffes de file biodiversité* »), en profitant des SRB existantes. Mais où le cadre d'exécution fait, en l'état, défaut, en termes notamment d'objectifs, d'efficience et de cohérence. La territorialisation doit être en adéquation avec les problématiques des territoires, notamment en termes de réponses aux pressions (voir ci-après) qui s'y exercent et d'implications des acteurs locaux (cf. « *projet de territoire* »).
- la disponibilité de cartes de pressions majeures (artificialisation, fragmentation, ressources halieutiques, évolution température, consommation pesticides, espèces exotiques envahissantes) s'exerçant sur le territoire national. Elles permettront de simplement suivre au niveau régional l'impact des pressions, alors qu'elles pourraient constituer des leviers d'actions national ou régionaux. Ces cartographies appelleraient à être complétées avec celles d'intensification agricole (hors pesticides) et forestière, d'activité cynégétique et halieutique (de loisirs), ..., et à être reliées aux états de conservation des espèces et des habitats relevant des directives européennes relatives à la nature ;

Le CNPN recommande :

- d'affirmer la SNB3, eu égard à l'urgence écologique et climatique, au regard des retards alarmants pris pour agir et à l'ampleur des chantiers à réussir, avec des outils juridiques adéquats, en l'adossant constitutionnellement à la charte de l'environnement, en l'inscrivant formellement dans un texte législatif et avec les décrets d'application nécessaires, ou en l'imposant avec un texte réglementaire, afin qu'elle s'appuie sur un niveau de portage et d'opérationnalité à la hauteur des enjeux décrits.
- De revenir au « *principe de redevabilité* » initial, prévoyant pour les pilotes de la mise en œuvre des actions « *de rendre compte de leur action ou inaction* », et pas comme simplement actuellement d'un *reporting* des indicateurs au Secrétariat général à la planification écologique. Comme ce dernier pourrait alors « *engager les éventuelles mesures correctrices nécessaires* », le CNPN renvoie à ses recommandations pour affirmer son rôle de pilote à un texte juridique affirmant la SNB3 et son pouvoir décisionnel au niveau de l'État et relationnel avec les collectivités ;
- de chiffrer les moyens nécessaires pour réussir la SNB3 en fonction de ses objectifs et d'établir son plan de financement, et d'évaluer les financements complémentaires à mobiliser, notamment via la réorientation de subventions défavorables à la biodiversité, l'apport d'une fiscalité adaptée, la complémentarité des collectivités locales, ... ;
- d'affirmer les objectifs de la SNB3 au regard de la nature et de l'impact des pressions, notamment

- économiques et de loisirs, en vue de les stopper ou de les réduire fortement, par l'établissement d'une grille d'évaluation de la soutenabilité de pressions pour définir celles à stopper ou à réduire et selon quelles proportions, afin qu'elles soient compatibles avec les enjeux de conservation ;
- de confier à un délégué interministériel, doté d'un pouvoir décisionnaire et placé auprès du Premier ministre, la charge d'intégrer la SNB3 dans les politiques sectorielles, au sein des services et établissements publics d'Etat et d'assurer une articulation fluide avec les collectivités locales;
  - de faire ressortir dans la SNB3 ce qui relève de l'État avec les politiques et stratégies nationales, avec d'éventuelles suites législatives ou réglementaires, et de la territorialisation de la SNB3, avec des feuilles de route préfectorales et à destination des exécutifs régionaux ;
  - d'encadrer la déclinaison de la SNB3 dans les territoires avec leur pilotage par les préfets, en lien avec les exécutifs régionaux, et une feuille de route, en prévoyant notamment :
    - de cartographier les zones à enjeux, notamment par croisement des pressions et des enjeux écologiques qui constitueront des zones de vigilance et d'actions avec des priorisations, dans le cadre de « *projets de territoire* » ;
    - de prévoir des déclinaisons territoriales adaptées avec leurs problématiques majeures, intégrant le chiffrage des moyens nécessaires à l'action publique menée par l'État, les collectivités et les acteurs des territoires, et, si besoin, une suite juridique nationale ou locale ;
    - de décrire les enjeux majeurs de conservation et de restauration de la biodiversité, notamment au regard des espèces, des habitats naturels et des écosystèmes, en priorisant leur protection pour éviter leur disparition ou leur dégradation liées à des restaurations hypothétiques ou inadéquates ;
  - de s'emparer du règlement européen sur la « *Restauration de la nature* » en cours d'adoption, qui prévoit d'engager des actions de restauration en couvrant au moins 20 % des zones terrestres et marines de l'Union Européenne d'ici à 2030 et surtout des principes novateurs qu'il porte, afin de bâtir un plan national pour la restauration des écosystèmes ambitieux, intégrant notamment des priorisations suivant le bilan de l'état de conservation d'écosystèmes, comme de rétablir dans un état de conservation favorable au moins 30 % des espèces et des habitats naturels qui ne le sont actuellement pas (cf. à la « *Stratégie Européenne en faveur de la Biodiversité à l'horizon 2030* ») et la nature des pressions s'exerçant.
  - Le CNPN constatant la diversité écologique, institutionnelle, socio-économique et culturelle des outre-mer :1) recommande pour les régions et les départements d'outre-mer la production par l'Etat de feuilles de route préfectorale déclinant de manière adaptée la SNB3 en prévoyant de l'affiner et de la mettre en œuvre de manière concertée avec les collectivités territoriales ; 2) pour les territoires d'outre-mer réglementairement non concernés par la SNB3, invite les collectivités territoriales à se doter selon leurs compétences d'une stratégie en faveur de la biodiversité, s'inspirant de la SNB3.

**Le CNPN émet un avis favorable à l'unanimité (28 votes exprimés) avec recommandations détaillées dans le présent avis, au texte d'analyse critique, présenté en séance plénière, du document « chapeau » de la Stratégie nationale pour la biodiversité 2030 afin de renforcer l'ambition engagée.**

Le président du Conseil national de la  
protection de la nature

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the end.

Loïc MARION

## ANNEXE

### Avis du CNPN sur la Stratégie nationale pour la Biodiversité 2030

#### Détail par mesures et actions

#### AXE 1 : REDUIRE LES PRESSIONS QUI S'EXERCENT SUR LA BIODIVERSITE

##### Sous-axe 1.1 - Réduire les pressions directes

Le CNPN **recommande la correction de l'intitulé**, afin d'être en cohérence avec le document chapeau et l'article 1 du décret « *Zone de Protection Forte* » qui concerne pour partie l'axe 1 et le sous-axe 1.1 :

- de l'axe 1 : réduire fortement, voire éviter ou supprimer si incompatible avec les enjeux écologiques, les pressions néfastes qui s'exercent sur la biodiversité ;
- et sous-axe 1.1 : Réduire fortement, voire éviter ou supprimer si incompatible avec les enjeux écologiques, les pressions néfastes directes et éventuellement indirectes

Le CNPN rappelle que la reconnaissance en « *zone de protection forte* » (cf. décret du 12 avril 2022) diffère de la définition juridique de l'UE pour la « *protection stricte* », et formule ci-après des recommandations pour être en cohérence avec la « *Stratégie Européenne Biodiversité* » et sa note de novembre 2021 de désignation des aires protégées.

Par ailleurs, l'ajout que le CNPN avait obtenu sur l'indépendance de l'expertise naturaliste lors de la SNB pré Cop 15 a disparu, or le CNPN est très attaché à ce qu'il soit remis dans la SNB3 (il l'indique ici mais cela concerne plusieurs mesures de cette SNB, notamment les mesures 15 et 16). Il rappelle ici ce qu'il écrivait en 2022 : les principales faiblesses de la mise en œuvre de la séquence ERC ne sont pas corrigées par cette mesure. Il faut un renfort de l'instruction des dossiers. Un renfort du contrôle de la mise en œuvre de mesures et de leur suivi par l'OFB et des moyens associés. Nous recommandons enfin une réforme structurelle que cette stratégie devrait envisager : l'indépendance de l'expertise vis-à-vis du maître d'ouvrage.

**D'ici à la fin 2023, une mission d'évaluation produira ses recommandations pour permettre l'indépendance de l'expertise écologique vis-à-vis du maître d'ouvrage lors des études environnementales préalables aux projets d'aménagement. Une réforme structurelle sera présentée en 2024 ou 2025 selon le dispositif qui apparaîtra le plus approprié.**



## Mesure 1 : Renforcer la stratégie aires protégées pour atteindre les 10 % de surface en protection forte et bien gérer les 30 % d'aires protégées

Le CNPN rappelle l'objectif minimum de 10 % à atteindre en protection forte, suivant l'article L. 110-4-1 du code de l'environnement (art 227 de la loi Climat et résilience), qui situe la réponse à apporter aux enjeux de conservation et, logiquement, devrait leur être supérieur, sans limites.

En outre, le CNPN rappelle que la Stratégie Biodiversité à Horizon 2030 de l'UE ainsi que le « document de travail » de la Commission européenne (2022) font référence à la protection « stricte » et non à la protection « forte » en fournissant un cadre clair sur ce que signifie une protection « stricte ». Le décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 définissant la protection « forte » ne répond pas aux critères de la Commission européenne ni à ceux de l'UICN ou du consensus scientifique ([Gorud-Colvert et al., Science, 2021](#)).

La définition européenne 1) met en avant la préservation de la biodiversité de sites particulièrement riches et de leur fonctionnement écologique et 2) met en avant l'idée que la zone sous protection stricte ne subit plus - essentiellement - de pressions anthropiques. La définition française est différente dans sa philosophie et introduit de manière assez centrale des restrictions à la suppression des activités humaines : "significativement limitées" et "contrôle effectif des activités concernées" (ce qui sous-entend qu'elles subsistent). On est donc tout de suite dans une perspective de dérogation et, inversement, on en arrive à l'idée de créer des zones de protection intégrale dans une ZPF, ce qui rajoute une couche dans le mille-feuille français de types de zones sous protection.

Le CNPN recommande en conséquence la correction de l'intitulé :

- de la mesure 1-1 : Renforcer la stratégie aires protégées pour atteindre **au moins** les 10 % de surface en protection forte, dont celle en protection stricte, et bien gérer les 30 % d'aires protégées
- et de l'Action 1-2 : Atteindre **au moins** 10 % du territoire terrestre et marin reconnu en protection forte, dont celle en protection stricte
- Et en conséquence, **d'engager rapidement une réflexion, à laquelle le CNPN demande d'être associé, pour intégrer la dimension européenne de 10 % de terres et de mers en « Protection stricte » de la « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : Ramener la nature dans nos vies »» dans celle de la « Protection forte » développée en France, en application de la recommandation 17 de la Commission européenne : « insiste sur la nécessité de définir clairement la notion de protection stricte ; invite la Commission, en coopération avec les États membres, à préciser les types d'activités humaines qui pourraient éventuellement être autorisées dans une zone à protection stricte lorsque l'activité en question ne perturbe en rien les processus naturels et est compatible avec les besoins écologiques de la zone, sur la base d'une évaluation au cas par cas fondée sur les meilleures données scientifiques disponibles ».**

Le chiffre de 31,2 % du territoire terrestre protégé inclut des surfaces importantes où la protection de la biodiversité est aujourd'hui faible ou inexistante (certaines parties des PNR par exemple). En effet, l'entièreté des périmètres couverts par les parcs naturels régionaux ne peut être considérée comme des aires protégées : ils incluent des zones urbanisées, des vastes surfaces de grandes cultures intensives. Une dynamique similaire est à l'œuvre dans le milieu marin, où les techniques de pêche destructrices sont aujourd'hui autorisées dans les aires marines prétendument protégées.

**Le CNPN recommande d'établir un travail précis relatif à ce qui constitue une aire protégée terrestre notamment au sein des PNR, avec des critères objectifs et partagés.**

On note une absence de réflexion sur les inégalités territoriales en matière d'aires protégées et sur le renforcement de la protection de la biodiversité dans les aires protégées qui correspondent aux catégories « basses » de l'UICN (V et VI) et qui représentent les plus grandes surfaces ; il conviendrait simultanément d'augmenter la proportion des aires protégées correspondant aux catégories I et II de l'UICN.

**Le CNPN recommande d'établir un bilan des identités et des différences entre les catégories « Aires protégées » UICN et les statuts d'aires protégées françaises, intégrant la répartition surfacique de leur application sur le territoire.**

Le CNPN relève également que le droit français établit une liste d'outils de protection (14 au minimum) sans jamais définir ce qu'est une aire marine protégée. Le CNPN recommande à cet effet d'inclure dans le Code de l'Environnement un article de définition d'une aire marine protégée en se référant à la norme établie par l'UICN ainsi qu'à la définition de la pêche industrielle qui a lieu d'être interdite dans toute aire marine protégée telle que définie par le congrès mondial de l'UICN en 2020.

Les ambitions exprimées dans la mesure 1 ne sont pas accompagnées d'une planification pluriannuelle des engagements budgétaires nécessaires pour couvrir les besoins matériels et humains (relèvement du plafond des ETP, budget en adéquation avec la création et la gestion d'AP prévues dans la SNAP 2030 qui serait à multiplier par 5 à 7 avec l'évolution surfacique...).

**Le CNPN recommande de produire une programmation budgétaire pluriannuelle des aires protégées terrestres et marines, dont les zones de protection forte, dont celles en protection stricte, suivant l'évolution de leurs surfaces et de leurs besoins. Une attention particulière pourrait être portée à revoir l'affectation d'une part de la taxe d'aménagement à la politique de protection des espaces naturels sensibles (ENS) prévu à l'article L. 213-8 ainsi que les dépenses pour la mise en œuvre de la SNAP. Par exemple, en affectant 40 % de cette taxe à cette politique nationale (avec une majoration pour les aires protégées en protection stricte/forte) et en levant ses contraintes d'emploi permettant de prendre en compte le fonctionnement, y compris pour les opérateurs des aires protégées.**

#### Action 1-1

Le CNPN soutient sur le principe la création du parc national pour la protection des milieux humides prévue depuis 2007 par le Grenelle de l'environnement. Néanmoins, le CNPN attend pour se prononcer en avis d'opportunité sur sa localisation, ses enjeux et les principes juridiques de protection et de gestion qui devraient l'encadrer. Son implantation devrait à minima traduire une forte plus-value réglementaire et surfacique par rapport à la situation existante.

Une ambition plus élevée serait souhaitable, **avec un objectif d'au moins deux nouveaux parcs nationaux** avec une augmentation des moyens financiers et humains.

## Action 1-2

Le CNPN rappelle son désaccord sur la comptabilisation globale terre ou mer, qui ne correspond à aucune réalité biologique et ne constitue pas une réponse aux enjeux de conservation régionaux.

Le CNPN **recommande une équité territoriale des aires protégées : l'objectif d'au moins 10 % devrait être décliné par régions ou écorégions**, être croisé avec les pressions territoriales menaçant ou dégradant la biodiversité et intégrer les objectifs de restauration écologique prévus par le règlement européen sur la restauration de la nature : les zones restaurées seront reconnues en « *Zone de protection forte* ».

Le CNPN observe que l'État a la possibilité de fixer des pourcentages à atteindre en zone de protection forte par façade maritime.

Le CNPN recommande de fixer des pourcentages de zones de protection forte, dont celles en protection stricte, par régions ou écorégions terrestres en rappelant que l'UE distingue la protection stricte entre le terrestre et le marin.

Néanmoins, l'objectif de 5 % d'aires de protection forte dans les eaux territoriales françaises est incompatible avec les engagements communautaires et la Stratégie Biodiversité de l'UE à Horizon 2030 fixant d'atteindre 30 % d'aires marines protégées d'ici 2030, dont un tiers en protection stricte. Le CNPN s'étonne ainsi de voir l'ambition annoncée du placement de 10 % du territoire terrestre et marin être ramenée à un maximum de 5 % dans les eaux métropolitaines (à terme), sans que cette réduction soit explicitée.

Le CNPN **recommande que la valeur-cible pour les eaux métropolitaines soit alignée sur l'objectif de 10 %.**

L'Action 1-2 manque également d'ambition qualitative : un haut niveau d'exigence doit être requis dans « l'analyse multi-critères » pour reconnaître la qualité de « protection non pas forte, mais stricte » en se référant explicitement aux catégories supérieures de l'UICN et en reprenant le principe de « protection stricte » de la « *Stratégie Européenne Biodiversité* ». On peut s'étonner qu'après avoir rappelé que « *L'effectivité de la protection forte sera assurée dans ces zones en limitant fortement, voire en supprimant, les pressions engendrées par les activités humaines sur les enjeux écologiques d'importance des zones considérées* », il soit indiqué que « *Ces activités seront définies au cas par cas en fonction de la réalité de chaque territoire* », une approche qui, par son imprécision et sa subjectivité potentielle, ne garantit pas que les enjeux écologiques (et donc la sauvegarde de la biodiversité) prendront le pas sur les enjeux socio-économiques et politiques dans les territoires..

Le CNPN recommande :

- de **produire rapidement, en y étant associé, la note technique relative à la mise en œuvre « au cas par cas » pour la reconnaissance en « Zone de protection forte en forêt »**, en intégrant la « *protection stricte* » (cf. réserve intégrale, libre évolution... ; voir la recommandation ci-avant pour intégrer la « *protection stricte* » de la « *Stratégie Européenne Biodiversité* »), et surtout les pressions définies au niveau national suivant les critères de

l'IPBES, dont celle de la pression cynégétique qui devrait s'inscrire dans la cadre d'un plan de gestion (objectif, état de conservation des espèces, mode de chasse...), l'objectif juridique de la note technique étant de répondre à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 avril 2022 définissant la notion de protection forte et les modalités de sa mise en œuvre ;

- **d'intégrer comme indicateur de réalisation les 10 % en « protection stricte » prévue dans la « Stratégie Européenne Biodiversité ».**

La citation de la Stratégie nationale des aires protégées (SNAP) concernant les objectifs de protection des forêts est ambiguë. Les objectifs de la SNAP en la matière doivent être repris explicitement par la SNB, et notamment dans les indicateurs avec valeur-cible : **mise sous protection forte de 70 000 ha (dont 50 000 ha en forêt domaniale) de forêt supplémentaire en métropole sur la décennie**. Le document actuel semble avoir omis l'aspect « supplémentaire » des ambitions de la SNAP, considérant que l'objectif de 50 000 ha est déjà atteint. Le concept de « libre évolution » gagnerait à être avancé dans cette action. Ainsi, le paragraphe sur la mise en protection forte des forêts subnaturelles devrait préciser les modalités de gestion de ces zones et mettre en avant ce concept. Au-delà des surfaces forestières considérées sous protection forte, il est important de considérer la concordance des projets qui alimentent les 70 000 ha avec les objectifs de préservation des forêts subnaturelles. Ainsi, les projets de réserves biologiques, les réseaux d'îlots de sénescence et les parcelles en « hors sylviculture en libre évolution choisie sur le long terme » (HSNLE) ne couvrent pas forcément les forêts subnaturelles et l'atteinte des 70 000 ha de forêt en protection forte ne garantit en rien l'atteinte de l'objectif de la « mise en place d'une protection stricte d'au moins un tiers des zones protégées de l'Union, y inclus toutes les forêts primaires et anciennes encore présentes » formulé par la Stratégie Européenne en faveur de la Biodiversité (UE Horizon 2030).

Le CNPN recommande d'intégrer dans les indicateurs de suivis :

- la part de forêts subnaturelles sous protection « stricte »
- la part de forêts subnaturelles prévue en exploitation dans le domaine public, où l'information est mobilisable pour les aménagements forestiers.

Le CNPN recommande la mise en protection forte d'espaces supplémentaires en métropole comme en Guyane. Toutefois le label ZPF (zone de protection forte) doit traduire une forte ambition écologique : les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 avril 2022 définissant la notion de protection forte doivent être effectivement appliquées. Pour l'instant, les propositions faites pour la Guyane ne tiennent pas compte des travaux du CSRPN Guyane qui montrent un important déficit dans la préservation de plusieurs habitats forestiers et de savanes, lesquelles ont disparues pour moitié depuis les années 1950.

En conséquence, le CNPN demande que la déclinaison de la SNAP en Guyane ouvre l'inscription *des aires protégées strictes requises pour les habitats forestiers aujourd'hui déficitaires ou orphelins d'outils de protection, et bien sûr des savanes*, afin de préserver leur diversité spécifique et leur fonctionnement écosystémique sur un périmètre significatif du territoire amazonien sous la responsabilité de la République. Il s'agit là de combler dans ces habitats une lacune importante dans le dispositif des aires naturelles protégées.

Le CNPN appuie l'opportunité de création d'aires protégées marines comme terrestres à Saint Pierre et Miquelon, seul territoire de France ne bénéficiant pas de mesures de protection forte et abritant des espèces et habitats extrêmement remarquables du patrimoine national (forêt boréale, oiseaux et mammifères marins...).

Le CNPN considère que « Vivre en harmonie avec la Nature » annoncé dans la SNB3 doit pour réussir passer par la mobilisation des citoyens. À cet égard, une complémentarité bénéfique pourrait être développée entre l'État et ses réserves naturelles nationales, les Régions avec les réserves naturelles régionales et des propriétaires volontaires qui réserveraient leur foncier à la Nature Mais où il faudrait leur donner une certaine robustesse pour qu'il joue pleinement leur rôle. Le CNPN, lors de l'atelier biodiversité du « *Conseil national de la refondation* » du 2 décembre 2022, avait recommandé la mobilisation dans cette optique les obligations réelles environnementales, ou à travers un dispositif de type « réserve naturelle volontaire » dont la disparition continue d'être regrettée par les acteurs de la conservation.

Le CNPN recommande :

- de **renforcer le dispositif d'Obligations Réelles Environnementales (ORE)**, notamment en étendant de manière systématique le mécanisme de défiscalisation qui y est associé, et actuellement déployé uniquement sur proposition des communes. L'automatisme doit y être la règle, avec possibilité d'y déroger dans le cas manifeste de pertes problématiques de revenus fiscaux pour la collectivité concernée.
- de mettre en place, parallèlement au dispositif ORE, un **dispositif favorisant la mise en place de réserves naturelles volontaires par des opérateurs privés ou associatifs**, prévoyant notamment des avantages fiscaux incitatifs aussi attractifs que ceux accordés aux forestiers en regard des services écosystémiques rendus pour la société.

Action 1-3

Le CNPN salue l'objectif affiché de réalisation des plans d'action territoriaux terrestres et marins, via les Documents Stratégiques de Façade. Mais il s'interroge sur le bilan national de ces projets de plans territoriaux et sur l'effectivité de leur réponse aux enjeux de conservation et aux pressions.

Le CNPN recommande la présentation régulière du bilan national des projets établis dans les plans d'action territoriaux, afin d'enrichir leur analyse et de se projeter collectivement sur les prochains à établir.

Il aurait été utile de rappeler dans cette action que le succès des aires protégées tant terrestres que marines dépend pour une large part de leur connectivité et qu'un lien serait donc à faire avec la mesure 20 de l'axe 2 sur les trames écologiques. Parallèlement, le succès des aires protégées peut dépendre de la réduction des pressions anthropiques à leur périphérie, qui, en l'état, n'est prévu que pour les zones de protection « forte ».

**Le CNPN recommande :**

- d'intégrer dans les projets de création ou d'extension d'aires protégées des plans d'action territoriaux les dimensions de continuités écologiques fonctionnelles où ils s'intègrent.
- d'identifier les pressions internes et externes auxquelles ils seraient soumis et les réponses à y apporter pour les supprimer, les éviter ou les limiter fortement.

Bien que saluant le projet de création de 450 nouvelles aires protégées, le CNPN s'interroge sur la nature des statuts concernés. Il considère que font défaut les principes de réponse à des enjeux de

conservation d'espèces, d'habitats et d'écosystèmes et sur la précision des surfaces envisagées, alors que l'objectif à atteindre d'au moins 10 % en protection, dont celui de « protection stricte », qui est juridiquement obligatoire.

**Le CNPN recommande de préciser les objectifs de conservation et/ou de la nature des pressions auxquelles les nouvelles 450 aires protégées devraient répondre.**

#### Action 1-4

Cette action est insuffisamment détaillée pour être opérationnelle et, surtout, elle oublie la mesure 5 de la SNAP 2030 qui prévoyait, en 2021, la production préalable d'une stratégie en matière d'arrêtés de protection des biotopes, d'arrêtés préfectoraux de protection des habitats naturels et d'arrêtés de protection des sites géologiques, à laquelle le CNPN avait demandé d'être associé.

**Le CNPN recommande en conséquence :**

- **la parution préalable et rapide de la stratégie en matière d'arrêtés de protection des biotopes, de protection des habitats naturels et de protection des sites géologiques**, avant la mise en œuvre l'Action 1-4, en concertation avec le CNPN ;
- **l'extension de ces arrêtés aux mesures de compensation foncières en matière d'espèces protégées et de zones humides.**

#### Action 1-5

La liste des statuts concernant les aires marines protégées repose sur l'arrêté du 3 juin 2011 portant identification des catégories d'aires marines protégées entrant dans le champ de compétence de l'Agence des aires marines protégées, où figurent des statuts de portée juridique très variable, où il est difficile de faire porter à certaines de ces aires des objectifs effectifs de protection ou de gestion.

Comme les autres pays européens, la France a jusqu'à mars 2024 pour établir un plan d'action pour l'océan conforme avec la Directive Habitat Faune Flore.

En conséquence, le CNPN **recommande qu'une définition claire soit adoptée sur les statuts d'aires marines protégées** pour déterminer leurs limites juridiques pour répondre à la finalité d'une aire marine protégée en termes de protection, de gestion d'enjeux écologiques et de réponse aux pressions, afin de déterminer les renforcements ou les adaptations à développer et d'être en cohérence avec les autres pays européens.

#### Action 1-6

Les sites classés pour être reconnus en zone de protection forte devront répondre aux trois critères de l'article 4 du décret du 12 avril 2022, et la question se repose de reconnaître l'entièreté du site classé, eu égard aux potentielles disparités territoriales (zones artificialisées).

Le CNPN réitère sa recommandation d'être informé au préalable du bilan national des projets de reconnaissance en zone de protection forte portés par les plans d'action territoriaux, afin de contribuer à l'expertise « au cas par cas » et à la reconnaissance de « zones de protection forte ».

#### Action 1-7

Le CNPN soutient l'objectif de renforcer la protection des récifs coralliens d'outre-mer dans le respect des compétences de chaque collectivité ultra-marine.

#### Le CNPN recommande :

- d'ajouter à cette mesure les récifs coralligènes méditerranéens et les récifs de coraux profonds, en prévoyant une action pour leur connaissance, leur protection effective et leur gestion conservatoire ;
- d'insister sur la prise en compte des écosystèmes d'herbiers encore trop fortement menacés par les eaux usées et les mouillages incontrôlés, et d'interroger si une action supplémentaire ne pourrait pas leur être dédiée ;

#### Le CNPN recommande :

- de donner à l'IFRECOR les moyens nécessaires à la hauteur de la réussite de ses missions concernant : « **la protection et la gestion durable des récifs coralliens et des écosystèmes associés (mangroves, herbiers) dans les collectivités françaises d'outre-mer.** »
- de traiter pleinement les pressions globales liées au changement climatique ;
- de mettre à jour la carte des récifs coralliens avec leur statut ;
- de préciser le distinguo entre des récifs coralliens protégés (100 % en 2025), et ceux reconnus en protection forte (50 % en 2030) ; à cet égard, un bilan de l'efficacité des différents statuts d'AMP pour répondre aux objectifs de protection effective serait attendu (moyens financiers, de suivi, de contrôle), afin d'identifier ceux adaptés aux situations et d'opérer les adaptations nécessaires ;
- de préserver les récifs coralliens isolés non dégradés en les classant en protection forte, en assurant leur suivi et en donnant les moyens de surveillance en mer ;
- d'appliquer de manière exemplaire l'éviter/réduire du triptyque ERC (éviter, réduire, compenser) lors de projets d'aménagements à proximité de récifs coralliens et de développer les mesures compensatoires pour restaurer les récifs coralliens dégradés ;
- de réguler, en concertation avec les autorités et les populations locales, la fréquentation des récifs coralliens par les bateaux de croisière et de plaisance, en étudiant sa compatibilité avec les enjeux de conservation et de vie locale ;
- de préciser les modes et moyens de réduction des pressions pour être cohérents avec les objectifs de conservation, en s'inspirant de la définition des zones de protection forte, dont celles en protection stricte, et des moyens de sa mise en œuvre, selon l'article 1<sup>er</sup> du décret « *Zone de protection forte* » du 12 avril 2022.

#### Action 1-8

Le CNPN soutient l'objectif de renforcer et d'étendre la protection des mangroves. Il s'inquiète cependant du manque d'ambitions, alors que la protection des mangroves constitue un sujet crucial, régulièrement abordé depuis des années : absence de précisions quant à la reconnaissance en ZPF

annoncée et au flou juridique et technique de l'intention « faisant l'objet de mesures de conservation » (passant de 57 % aujourd'hui à 65 % en 2030).

#### **Le CNPN recommande :**

- d'aller plus loin que de réduire les pressions, en prévoyant d'identifier finement les pressions liées à l'aménagement du bassin versant en amont impactant les mangroves directement et de les limiter fortement, si besoin, de les éviter ou de les supprimer, pour qu'elles soient compatibles avec les objectifs de conservation ;
- d'encourager encore l'engagement de projets de restauration des milieux naturels de mangrove et des forêts marécageuses en amont des mangroves pour les préserver ;
- de réduire le calendrier du travail pour classer les mangroves en zone de protection forte, dont celles en protection stricte, prévu d'ici 2030 ;
- d'être plus ambitieux dans la prise en compte des indicateurs de bon état de santé des mangroves : surfaces (non renseignées en valeurs actuelles et cibles), mais aussi des bioindicateurs (ex : crabe) et de la prise en compte de la composition et de l'évolution des différents habitats de mangroves faisant l'objet de mesures de conservation et de protection ;
- de compléter et de détailler le déroulement du calendrier (Jalons) pour cette mesure en page 12 ;
- d'être plus précis sur la surface des mangroves à protéger, en privilégiant la surface des habitats et des faciès de mangroves plutôt que de fixer un simple chiffre global de surface.

#### **Action 1-9**

Le CNPN soutient l'objectif de renforcer la protection des herbiers marins de Méditerranée avec les actions visant à « Éviter la perturbation physique des herbiers de phanérogames méditerranéens et du coralligène » (gestion des mouillages des navires, gestion durable des sites de plongée, réduction de l'impact de la pêche au gangui dans les zones d'herbiers à Posidonies, gestion durable de la croisière). Cependant, il s'interroge sur :

- les surfaces actuelles d'herbiers marins retenues surtout qu'il est prévu que 100 % soient reconnues en zone de protection forte en 2030, ce qui implique, selon la définition donnée par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 avril 2022, de supprimer, de réduire ou de limiter fortement les pressions pour les rendre compatibles avec les objectifs de conservation ;
- le manque des actions de bonne gestion « officielle » à mener concernant la protection des posidonies mortes sur les plages, qui constituent de par leurs structures en banquettes une protection des plages contre l'érosion et un maintien des herbiers vivants immergés sains ;
- la méconnaissance (des services de l'État) et/ou le manque de respect (de la part des collectivités et usagers) de la loi en vigueur sur la protection de la posidonie sous toutes les formes de son cycle de développement (les banquettes de feuilles mortes retrouvées sur les plages faisant partie de la protection) est souvent non respectée) ;
- le manque de moyens de surveillance sur le terrain alloués aux services de l'État concernés (DREAL, DTT(M)...).

L'attachement du public aux milieux naturels, dans l'objectif de les inclure dans une démarche collective, vers un projet de territoire plus durable, passe obligatoirement par l'amélioration des connaissances et des représentations de chacun. La sensibilisation et l'éducation à l'environnement favorisent les progrès environnementaux et les changements de pratiques et de comportements. Mais la sensibilisation demande des efforts à toutes les étapes de sa mise en œuvre. Ainsi, afin de susciter la prise de conscience de l'ensemble des parties prenantes, **le CNPN préconise :**



- **d'organiser des actions de sensibilisation pour les services de l'État** (Préfecture, DREAL, DDT(M)...) quant aux enjeux et rôles de ces banquettes de Posidonie contre l'érosion du trait de côte et pour le maintien des plages, afin de les sensibiliser à l'importance de leur protection et donc à l'application de la législation en vigueur sur leur protection ;
- **de faire respecter la législation quant à la destruction et/ou l'altération des banquettes de Posidonie** trop souvent dégradées par déplacements (tout déplacement induit une destruction de la structure en banquette, donc une atteinte à l'espèce...ce qui n'est pas autorisé par la loi) ;
- **de mettre en place avec des scientifiques spécialistes de ces herbiers, une fiche « officielle » de bonnes pratiques** (et non préconisées par des bureaux d'études qui ont un intérêt pécuniaire à ce qu'ils préconisent) **de gestion des plages** et des actions qui pourraient être autorisées dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à l'espèce et à toutes ses formes au cours de son cycle de développement ;
- d'organiser chaque année avec les services des Préfectures (DREAL, DDT(M)...) et certains organismes spécialisés (centres permanent d'initiatives pour l'environnement - CPIE,...), des **actions de sensibilisation auprès des collectivités et des usagers afin de sensibiliser un large public** à l'importance de leur protection et donc à l'acceptation des banquettes sur les plages dites « naturelles » ; ainsi qu'au danger que représente l'artificialisation de ces plages « naturelles » par les mauvaises actions de gestion (enlèvement et destruction des banquettes de Posidonie, nettoyage des plages avec engins mécaniques...) ; de sensibiliser les collectivités locales et usagers sur ce qui est interdit et ce qui est autorisé pour la gestion des plages (bonnes pratiques « officielles ») ;
- de mettre en place une **stratégie efficace de surveillance des infractions en mer** (mouillages sauvages non autorisés sur les zones protégées et/ou en dehors des zones de mouillages organisés) et sur les plages (destruction et/ou déplacement des banquettes, utilisation d'engins motorisés sur les plages pour le « nettoyage ») avant que la dégradation ne soit de grande ampleur et/ou irréversible.

#### Action 1-10

Le Conservatoire du littoral et des espaces lacustres poursuivra sa stratégie d'intervention/acquisition. Le CNPN préconise que le risque de dérangement de la faune par l'ouverture au public soit bien mesuré avant d'envisager cette ouverture (sites de reproduction ou de repos par exemple).

#### Action 1-11

Dans le prolongement d'échanges menés avec la DEB entre février et juillet 2023, du vote de l'Assemblée générale de l'ONU du 14 décembre 2022 déclarant 2025 comme l'Année Internationale de la Préservation des Glaciers et de récentes avancées scientifiques montrant la nécessité et l'intérêt de mieux considérer et protéger les glaciers et les écosystèmes qui leur succèdent (e.g. Bosson et al., *Future emergence of new ecosystems caused by glacial retreat*, Nature, 2023), le CNPN propose d'ajouter l'Action 11 suivante à la mesure 1 : Renforcer la protection des écosystèmes glaciaires et émergeant du retrait glaciaire. Intensifier la protection des glaciers et des écosystèmes « post-glaciaires » en France (de démarches locales de gestion « durable », création d'aires protégées à l'élaboration d'une stratégie nationale et potentiellement internationale ambitieuse) répond à de très nombreux objectifs présentés dans les 39 mesures de la nouvelle SNB notamment en :

- réduisant les pressions sur la biodiversité (augmenter la surface des aires protégées, lutter contre l'artificialisation des sols, réduire l'impact du changement climatique sur la biodiversité, réduire les

pollutions diverses, lutter contre les espèces exotiques envahissantes, accompagner les acteurs énergétiques et de tourisme) ;

- restaurant leur biodiversité dégradée (écosystèmes et sols par des domaines skiables, infrastructures touristiques ou énergétiques, renforcer la résilience des écosystèmes forestiers ou zones humides dans ces écosystèmes en développement, renforcer la protection des espèces menacées) ;

- mobilisant les acteurs (approche une seule santé, déployer la planification territoriale, accompagner les entreprises pour renforcer leurs engagements - notamment les domaines skiables et acteurs énergétiques -, mobiliser les citoyens, éduquer et mobiliser les jeunes générations) ;

- donnant des moyens d'atteindre ces ambitions (développer et valoriser la connaissance, mobiliser les financements publics, agir à l'international par la mobilisation de financement publics internationaux, mobiliser des financements privés).

### **Complément :**

#### **Objectif : Renforcer la protection des écosystèmes glaciaires et émergent du retrait glaciaire**

Portage : MTECT/DGALN/DEB

#### **Description de l'action :**

En décembre 2022, l'Assemblée Générale de l'ONU a voté et déclaré 2025 comme *l'Année Internationale pour la préservation des glaciers*, illustrant la nécessité de mieux protéger ces écosystèmes fragiles, si importants pour la biodiversité, le climat et le cycle de l'eau sur Terre. Pourtant, les glaciers demeurent un impensé des politiques de protection de la nature dans le monde (aucune mention spécifique dans l'accord de Kunming-Montréal alors qu'ils couvrent 10 % des terres émergées de la planète, abritent et influencent une biodiversité unique et plus généralement, la distribution globale des écosystèmes) et en France (aucune mention dans le corpus réglementaire associé à la protection de la nature et dans les documents stratégiques). Par ailleurs, en raison du changement climatique, le retrait glaciaire mène à l'émergence de grands écosystèmes primaires terrestres (des forêts aux « déserts froids »), marins (fjords, littoraux), d'eau douce (rivière, zones humides, lacs) qui servent d'habitat et de refuge pour la biodiversité, stockent, purifient et délivrent de l'eau douce, séquestrent du carbone (etc.), à conditions qu'ils ne soient pas rapidement dégradés ou détruits. Le retrait glaciaire a par exemple « libéré » près de 40 000 ha depuis 1850 dans les Alpes françaises. Dans le prolongement de l'argumentaire scientifique qui a justifié la création de l'Arrêté de Protection des Habitats Naturels du Mont-Blanc sur 3200 ha en 2020, protéger les glaciers et les écosystèmes post-glaciaires permet de garantir la libre évolution de ces écosystèmes intacts en mutation et s'apparente à la fois à une protection *réactive* (lutte contre les menaces existantes) et *proactive/préemptive* (protection par avance des écosystèmes qui naissent et naîtront du retrait glaciaire). Dans ce contexte, il paraît important de mener les actions suivantes (proposition de calendrier) :

- Développer la connaissance scientifique sur les conséquences écologiques du retrait glaciaire et de l'apparition des écosystèmes « post-glaciaires » (2023-2030) ;

- Développer un Plan National d'Action (ou une stratégie nationale) en faveur de la protection des glaciers et des écosystèmes émergent de leur retrait ;

(Diagnostic en 2024 et lancement en 2025 lors de *l'Année internationale pour la préservation des glaciers* et mise en œuvre à partir de 2025) ;

- Intensifier l'atténuation du changement climatique pour limiter le retrait glaciaire, et pour ce faire, davantage utiliser les glaciers pour sensibiliser et catalyser des actions collectives (à l'instar de l'exemple suisse où l'initiative pour les glaciers a abouti en 2023 pour la première fois à l'adoption d'une loi climat reprenant les engagements de l'accord de Paris) (2023-2030) ;

- Augmenter les surfaces d'aires protégées en protection forte/stricte sur les glaciers et les écosystèmes post-glaciaires en France métropolitaine (massifs alpin et pyrénéen) (2024-2030) ;

- Accompagner les acteurs des territoires (communes, domaines skiables, compagnies hydroélectriques et de gestion de ressource en eau, gestionnaires d'aires protégées) sur une gestion durable de ces écosystèmes visant à limiter les infrastructures et les activités à impact négatif (2024-2030) ;

- Restaurer les écosystèmes post-glaciaires dégradés par les activités humaines et les infrastructures (2024-2030) ;

- Accompagner la coopération internationale en émergence sur la thématique en lien avec l'*Année sur la préservation des glaciers* en 2025, la création d'un fond de l'ONU dédié à la protection des glaciers et développer étendre cette ambition sur les glaciers à la protection globale des écosystèmes émergeant de leur fonte (2025-2030).

#### **Indicateur(s) avec valeur cible :**

- lancement d'un PNA ou d'une stratégie nationale en 2025 et mise en œuvre à partir de 2025

- XX ha en protection forte/stricte en 2030 au regard d'objectifs fixés dans un PNA ou d'une stratégie nationale ;

- XX ha restaurés en 2030 au regard d'objectifs fixés dans un PNA ou d'une stratégie nationale

-...

#### **Mesure 2 : lutter contre l'artificialisation des sols**

##### Action 1-2

Cette action s'appuie essentiellement sur la récente loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et sur la loi climat et résilience (2021).

En cohérence avec le vocabulaire international, le titre devrait être changé en : Lutter contre l'artificialisation des terres et des mers (d'autant qu'il existe une mesure 25 dans l'axe 2 : protéger et restaurer nos sols de façon indifférenciée). La dimension maritime devrait donc être rajoutée.

##### Action 1-2

Si elle aborde certains éléments stratégiques essentiels dans la partie « contexte/enjeux », elle omet de transformer certains d'entre eux en actions. C'est en particulier le cas pour la revitalisation des

centre-bourgs, pour lesquels les liens avec les politiques publiques existantes ou prévues doivent être faits, et éventuellement complétés.

Dans la partie « contexte/enjeux », il est écrit que l'artificialisation des sols est la conséquence directe de l'extension urbaine. Il paraît nécessaire d'ajouter les infrastructures de transport et les installations industrielles, logistiques et de production d'énergie ainsi que les installations commerciales, et des actions liées. La principale faiblesse de cette mesure est qu'elle oublie les infrastructures de transport, pourtant responsables d'une artificialisation importante.

**Le CNPN recommande, en matière de développement de nouvelles infrastructures de transport, une application stricte de la mesure ERC, et notamment de l'évitement, rarement appliqué.** Il s'agit sans nul doute d'une mesure qui aurait un impact positif majeur pour la biodiversité, mais également une portée médiatique importante. Le CNPN examine de nombreux dossiers d'infrastructures de transport : leurs impacts sont très importants, et ce, au-delà des surfaces détruites (bruit, continuités, regroupement de parcelles agricoles détruisant des haies, pollution, émissions CO2). C'est notamment le cas du contournement autoroutier de Strasbourg, dont les autorisations de travaux ont été annulées alors que les travaux étaient quasiment achevés, puis régularisés en février 2023, et qui ne semble que peu utilisé par les véhicules. Il est à craindre qu'une Stratégie biodiversité faisant l'impasse sur la question centrale de création de nouvelles infrastructures de transport soit perçue comme passant à côté de sa cible.

Dans une démarche d'exemplarité, le CNPN recommande l'ajout d'une action visant à **atteindre le « Zéro artificialisation nette » (ZAN) sur les terrains appartenant à l'État ou à un établissement public à l'horizon 2030.** Pour cela, il est proposé de produire une feuille de route contraignante à destination de chaque administration de l'État et chaque établissement public pour viser le ZAN effectif à l'horizon 2030, et la création d'un indicateur qui rendra compte annuellement des résultats et de la trajectoire.

**L'étalement urbain lié aux zones d'activité d'entrées de ville est également omis,** alors qu'il s'agit d'un enjeu important : **la réhabilitation de ces espaces, leur optimisation en matière de densité et de requalification constituent des objectifs liés à ceux de la lutte contre l'artificialisation des terres.**

Actuellement, les très nombreux projets évalués par le CNPN occasionnent non seulement une artificialisation nette, mais demeurent également le plus souvent en dehors de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité. Pour cette raison, le CNPN recommande l'ajout d'une action dédiée visant à **atteindre l'objectif législatif « Zéro Perte Nette de Biodiversité » dans tous les projets,** qui sera concrètement contrôlé par la mise en place d'un observatoire national, qui peut prendre la forme d'une mission au sein d'un organisme déjà existant, pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de cet objectif de la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016 au sein des projets, plans et programmes, et assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures projet par projet visant à atteindre cet objectif.

L'indicateur concernant le nombre de visiteurs du portail national est sans objet et sans rapport avec l'objectif de cette mesure.

**L'indicateur d'artificialisation ne saurait être basé uniquement sur les « ENAF »** (espaces naturels, agricoles et forestiers) puisque les espaces verts urbains et désormais les espaces arborés en ville ne sont pas classés parmi les zones artificialisées, et ne constituent pas non plus des « ENAF » au sens habituel.

### **Mesure 3 : Faire évoluer nos modes de gestion des espèces prélevées en milieu naturel pour éviter la surexploitation**

Il conviendrait de changer le mot « surexploitation » par « un impact négatif sur leurs populations afin d'assurer leur durabilité ».

On peut s'étonner du contenu de la phrase introductive de la partie contexte : « La gestion adaptative des espèces consiste à ajuster les prélèvements de ces espèces au regard des niveaux de populations observés et de la satisfaction d'enjeux de consommation, de loisirs ou de préventions de dégâts. ». Cette phrase est profondément marquée par une vision anthropocentrée et utilitariste. Le terme « satisfaction d'enjeux » peut aujourd'hui choquer. Doit-on obligatoirement prélever des espèces pour des activités de loisir, par exemple ?

Toujours dans le « contextes et enjeux », le CNPN demande de distinguer explicitement la gestion des espèces dont la chasse et la pêche sont autorisées, et la gestion des espèces protégées pour lesquelles des destructions peuvent être autorisées dans un cadre dérogatoire très strict.

La définition donnée de la gestion adaptative dans la SNB n'est pas la bonne, car elle ne se limite pas à la question des prélèvements, mais elle s'applique également à celle des habitats et ressources disponibles pour ces espèces, et constitue un processus itératif intégrant des rétroactions.

**Le CNPN réitère la demande que la gestion adaptative concerne en priorité les espèces chassables ou susceptible d'occasionner des dégâts** (Action 3-1), et que celle-ci mentionne explicitement la priorité d'évaluation des espèces menacées et actuellement chassées.

Le CNPN plaide pour l'application d'un principe de précaution concernant la chasse d'espèces migratrices dont l'origine des populations prélevées et l'état de santé de ces populations ne peuvent être connus, ou pour les espèces en mauvais état de conservation.

Les indicateurs de l'Action 3-1 doivent être revus et reliés aux objectifs de restauration en bon état des espèces menacées prévus par l'accord de Kunming/Montréal.

L'impact des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts est désormais également abordé sous son angle positif (Action 3-2), ce qui constituait une demande du CNPN.

**Le CNPN plaide plus largement pour une gestion adaptative des dégâts, et donc une évaluation de l'effet des destructions d'espèces susceptibles d'occasionner des dégâts sur la réduction des nuisances, objectif actuellement absent de cette mesure.**

L'objectif de gestion adaptative des plantes sauvages prélevées à des fins commerciales (Action 3-3) est une nouveauté.

**Le CNPN considère qu'il est nécessaire d'inclure à cette mesure une action qui concerne les espèces pêchées, en particulier les requins.** Pour les espèces faisant l'objet d'avis scientifiques, le CNPN recommande *a minima* le strict respect des recommandations des organisations régionales compétentes. Compte tenu des impacts des pressions anthropiques (pêche en particulier) sur les espèces marines, l'intégration des principes de gestion écosystémique pour les espèces commerciales, et le respect du principe de précaution pour les espèces sensibles non sujettes à des évaluations de

populations, sont nécessaires. Compte tenu du déclin massif de leurs populations ainsi que de la dégradation des habitats de nombreux amphihalins (anguille, esturgeon, lamproie), mammifères marins et élasobranches, il conviendrait de prendre des mesures fortes en faveur de leur connaissance et leur conservation, tel que des Plans nationaux d'action dédiés.

#### **Mesure 4 : Agir sur nos importations pour réduire notre empreinte biodiversité à l'étranger**

Le CNPN salue globalement cette mesure, dont les indicateurs restent toutefois à consolider. Les indicateurs de mises en œuvre de la Stratégie Nationale sur la Déforestation Importée ne sont pas adaptés à l'action et doivent permettre d'évaluer la bonne mise en œuvre de la stratégie. La même vigilance serait opportune sur les plantes cultivées importées dans le domaine agricole.

Dans l'Action 4-4, le CNPN recommande de mentionner **l'objectif de réduction des flux d'importation en Europe de pellets, plaquettes de bois et charbons de bois issus de la déforestation des forêts nord-américaines et autres** pour la production industrielle d'électricité ou pour le chauffage domestique ou les usages de cuisson.

Le CNPN **recommande d'ajouter une action relative au devoir de vigilance des entreprises françaises à l'étranger** et de l'engagement de l'État français dans la bonne mise en œuvre de la loi existante, y compris en saisissant lui-même le Ministère public compétent aux fins de poursuites pénales, lorsqu'il apparaît que des entreprises françaises ne s'y conforment pas, notamment en matière d'impacts sur la biodiversité dans les pays au sein desquelles elles sont implantées.

#### **Mesure 5 : Réduire l'impact du changement climatique sur la biodiversité par les politiques climat**

Le CNPN recommande l'ajout dans la description de la mesure d'éléments factuels concernant les rétroactions biodiversité / climat et le rôle majeur d'absorption de carbone par les écosystèmes terrestres et marins. La biodiversité constitue un élément important de résistance et de résilience des écosystèmes face aux pressions liées au changement climatique nécessitant d'adapter les pratiques de gestion.

L'Action 5-1 porte sur l'adoption de la loi de programmation énergie climat, loi qui aurait déjà dû être promulguée en 2023. **Le CNPN regrette que ne soit pas explicitement mentionné comme objectif prioritaire celui de la sobriété.**

En lien avec la mesure 4, **les forages des entreprises françaises à l'étranger devraient faire l'objet d'un point d'engagement particulier**, car ils ralentissent l'atteinte des objectifs internationaux et ont également des impacts sur la biodiversité, comme pourraient l'avoir les forages désormais envisagés au large du Suriname par Total Energies après l'abandon du projet au large de la Guyane française et du Brésil.

Le détail des actions est renvoyé au futur Plan national d'adaptation au changement climatique (version 3). Le CNPN tient à être consulté sur son contenu, notamment sur le volet des solutions d'adaptations fondées sur la nature, par exemple le **rôle que peut apporter une espèce ingénieure**

comme le Castor d'Eurasie vis-à-vis de la réduction du risque inondation, du risque incendie et des sécheresses.

### **Mesure 6 : Réduire les pollutions diffuses d'origine agricole**

Le CNPN salue le fait que la transition agro-écologique soit reconnue comme « la clef de voute d'une agriculture durable, résiliente et garante de la souveraineté alimentaire ».

Par conséquent, le CNPN recommande que « les méthodes d'agro-écologie telles que la diversification des cultures, la restauration des habitats semi-naturels, la couverture des sols, accompagnées d'une reconception des filières », constituent bien le « fil conducteur des travaux et des ambitions », et ne soit pas simplement un vœu pieux. La protection intégrée des cultures nous paraît relever d'un vocable assez dépassé. La polyculture élevage devrait être explicitement citée comme système permettant de concilier les objectifs de production alimentaire et d'accueil de la biodiversité.

**Une action spécifique et concrète doit comporter une feuille de route de réduction massive des pollutions d'origine agricole dans les aires protégées** (sites Natura 2000, Parcs Naturels Régionaux...).

L'approche systémique de l'agro-écologie nécessite des changements profonds qui ne sont qu'insuffisamment évoqués dans cette mesure. Le financement de la SNB pourrait en outre comporter un **nouveau dispositif financier d'accompagnement à l'expérimentation agro-écologique** pour atténuer les risques des agriculteurs se lançant dans ces techniques. La recherche d'alternatives aux produits phytosanitaires et l'accompagnement des agriculteurs pour une transition écologique de l'agriculture auraient dû être plus explicites (voir mesure 12).

Le CNPN regrette que certains enjeux et filières ne soient pas pris en compte dans les actions de la mesure alors même que son titre est très englobant. On pense notamment aux produits vétérinaires (antibiotiques, vermifuges...). De même, dans le texte préambule sont mentionnés les secteurs agricole et agro-alimentaire. Or, aucune action n'aborde ce dernier. L'unique mention au secteur agro-alimentaire se trouve dans l'Action 6-2 : "Développer un accompagnement pour une adaptation en parallèle de l'agroalimentaire et de la distribution", mais sans précision quant à ce qui est effectivement prévu. On pense aussi aux produits phytosanitaires impactant fortement les pollinisateurs, alors que leur action conditionne la productivité agricole des cultures qui en dépendent, qui sont d'une diversité et d'une surface croissantes. Le déclin avéré des pollinisateurs dont une majorité de la flore sauvage (dont de nombreuses espèces protégées) devrait conduire à une action plus explicite et en cohérence avec le plan national en faveur des insectes pollinisateurs et de la pollinisation pour la période 2021-2026 et avec l'article 8 de la future obligation européenne de restauration de la nature.

L'Action 6-3 mérite davantage d'engagements concrets et d'indicateurs associés quant à l'introduction de davantage d'écologie et d'agronomie au sein des formations initiales agricoles, dans les lycées, les BPREA...

Les Actions 6-5 et 6-6 doivent être reliées aux objectifs de la directive-cadre européenne sur l'eau et l'atteinte du bon état des masses d'eau, objectif déjà repoussé par deux fois, désormais reporté à 2027,

et à des objectifs de préservation de la biodiversité, en particulier concernant la préservation de prairies biodiverses.

Des indicateurs plus précis que ceux du plan Ecophyto doivent être proposés dans cette stratégie. Plus généralement, le fait de faire reposer une grande partie de la mesure sur un plan en cours d'élaboration et objet de nombreuses négociations interroge.

### **Mesure 7 : Lutter contre la pollution plastique dans le milieu naturel**

Le CNPN partage les objectifs et actions de cette mesure, mais, à nouveau, **il serait intéressant de disposer d'indicateurs quantitatifs** qui mettraient en évidence les bénéfices de ces actions pour la biodiversité et le fonctionnement des écosystèmes en ciblant un ou plusieurs taxons pertinents.

### **Mesure 8 : Réduire les pollutions chimiques et leurs impacts sur la biodiversité**

Cette mesure apparaît positive, mais cela reste assez déclaratif et surtout imprécis en matière de cibles notamment (de quelles substances parle-t-on précisément). Dans l'Action 8-1, il est question dans l'indicateur de porter des positions sur 6 substances chimiques par an, sans que ce chiffre soit justifié. L'Action 8-2 intéresse particulièrement le CNPN, mais il serait souhaitable de préciser quels sont les éléments de la biodiversité visés en priorité. Il serait aussi souhaitable de couvrir les différents types de pollutions et notamment les pollutions chimiques de l'air (particules fines, ozone...), de l'eau (résidus de produits phytosanitaires et pharmaceutiques) et du sol (résidus de produits phytosanitaires et pharmaceutiques et vétérinaires, métaux lourds, plastiques...).

### **Mesure 9 : Réduire les pollutions lumineuses et leurs impacts sur la biodiversité**

Le CNPN salue en particulier l'action relative au renforcement des contrôles et de l'arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses. **Une ambition chiffrée en matière de contrôle serait toutefois nécessaire** pour pouvoir en dimensionner le financement, car elle ne peut être opérante que si des effectifs supplémentaires sont recrutés au sein de la police de l'environnement.

Le CNPN regrette que les pollutions sonores ne soient pas considérées ici au vu de leurs impacts avérés sur la biodiversité.

### **Mesure 10 : Limiter l'introduction et lutter contre les Espèces Exotiques Envahissantes**

Le CNPN partage l'idée que prévenir l'arrivée sur le territoire des espèces exotiques potentiellement envahissantes (EEE) est la mesure la plus efficace, mais à condition de disposer d'un dispositif de surveillance opérationnel et de plans d'actions de réactions rapides afin de traiter la difficulté à la source. Les trois actions prévues sont pertinentes, mais l'Action 10-1 qui prévoit la mise en place de contrôles aux frontières mériterait d'être renforcée en **instituant notamment des contrôles spécifiques à l'arrivée des vols ou des bateaux commerciaux en provenance** et à destination **des DROM**, et un contrôle pour les commerçants et les grandes enseignes qui continuent de vendre des EEE en centres commerciaux. Il faudrait ici s'inspirer des mesures de surveillance et contrôle mises en



place par des pays comme les États-Unis à l'intérieur même de leurs frontières, en gardant à l'esprit qu'il faut pour cela du personnel formé spécialement à cet effet. **En matière de stratégie de communication et de campagne de communication, il convient de cibler aussi les revendeurs de matériel végétal et animal qui, historiquement,** ont contribué à l'introduction d'EEE, mais aussi les pêcheurs, aquaculteurs et pisciculteurs, ainsi que les services en charge du contrôle des dispositifs d'assainissement collectifs et non collectifs (lits plantés notamment).

Dans cette Action 10-2 (mais aussi 10-3), l'indicateur départemental n'est pas suffisant car il ne correspond pas à un découpage administratif du milieu marin. Il faudrait rajouter par façade maritime et par zone en outre-mer.

La préconisation consistant à « *Valoriser et promouvoir les solutions alternatives à l'utilisation d'EEE végétales* » devrait aussi s'appliquer aux animaux élevés en aquaculture/pisciculture. Cela figure d'ailleurs dans la stratégie nationale en matière de développement aquacole durable.

L'Action 10-4 « Disposer d'un système d'information spécifique sur les EEE » sera d'autant plus utile que, dans la logique d'un principe de précaution écologique élargi, elle permettra une plus grande réactivité dans la prise en compte d'EEE nouvelles ou potentielles, en évitant que seules celles susceptibles à court terme d'avoir une incidence économique ou sanitaire soient prises en compte.

Le CNPN attache toutefois une importance particulière à ce que la caractérisation du qualificatif envahissant résulte d'une analyse scientifique rigoureuse par une analyse de risque (et non pas seulement leur origine exotique, d'autant que les frontières administratives n'ont aucune valeur biologique).

Le CNPN recommande une cohérence accrue avec certaines politiques publiques : le label bas carbone et les arrêtés « matériel forestier de reproduction » incluent de nombreuses essences d'arbres exogènes peu favorables à la biodiversité, dont certaines à caractère envahissant (Robinier faux-acacia, par exemple). Les actions issues du règlement U.E. sur ce sujet ne sont actuellement pas croisées avec celles de la Directive Cadre Stratégie Milieu Marin (DCSMM). Une optimisation des actions gouvernementales est nécessaire. **Le CNPN plaide pour appliquer un principe de précaution concernant les introductions d'essences exotiques en forêt.** Leur introduction et leur utilisation doivent être conditionnées à une évaluation des bénéfices et des risques avec une vision réflexive et une étude d'impacts rigoureuse, prenant en compte les expérimentations passées et, le cas échéant, être limités à des territoires particuliers dont les caractéristiques le justifient, afin de maîtriser effectivement les risques potentiels. Il devrait en être de même avec les espèces animales en aquaculture.

Le projet de décret SNB n'aborde pas non plus la question de la prise en compte de la gestion des EEE dans les parcs et Zones protégées, peu considérée notamment dans les espaces marins (Stratégie nationale pour la mer et le littoral - SNML).

## **Mesure 11 : Améliorer la lutte contre les pollutions et les atteintes aux milieux, en particulier par une meilleure efficacité des actions de police**

Le CNPN, très conscient des difficultés rencontrées par les agents de terrain pour faire respecter les législations environnementales, partage cette préoccupation, tant pour le territoire métropolitain que pour l'outre-mer, y compris la Guyane. Il semble clair que cette mesure, dans sa globalité, sous-entende un renforcement significatif des moyens en personnels, et cela pas seulement en outre-mer, notamment pour réduire la déforestation illégale et renforcer la lutte contre le braconnage des tortues marines sur le territoire de Mayotte. Pour la Guyane (Action 11-3), le changement de gouvernement au Brésil et la récente conférence internationale sur le biome amazonien pourraient constituer un contexte favorable à une meilleure collaboration transfrontalière avec le Brésil pour réduire la pression de l'orpaillage clandestin. La dépollution et la restauration des sites dégradés permettront non seulement de restaurer le cadre de vie des populations locales, mais aussi le fonctionnement des biotopes affectés. L'Action 11-3 n'a qu'un seul indicateur (avec un chiffre dont on ne connaît pas les fondements), ce qui semble très faible par rapport à son ambition et à la multiplicité des chantiers prévus. À terme, un ou plusieurs indicateurs écologiques seraient nécessaires pour mesurer les progrès au bénéfice de la biodiversité terrestre et marine.

## **Mesure 12 : Accompagner le secteur agricole dans sa transition**

Cette mesure est très voisine de la mesure 6 et mériterait d'être traitée à sa suite, ou regroupée avec elle. Elle est en particulier moins aboutie dans son ambition agro-écologique. **Le contexte de déclin de la biodiversité en milieu agricole doit faire l'objet d'un chapeau « contexte » de la même manière que cela a été fait pour les extinctions d'espèces associées aux EEE.**

De nombreuses instances et organisations ayant souligné l'inadéquation du Plan Stratégique National vis-à-vis des enjeux de biodiversité et de transition agricole, **le CNPN recommande une révision de celui-ci, et non la mise en œuvre du plan actuel** (Action 12-1). **Un soutien à la mise en œuvre de la stratégie européenne de la ferme à la fourchette et une ambition concernant la prochaine PAC mériteraient de figurer parmi les engagements.**

L'Action 12-2 sur l'agriculture biologique apparaît, dans ses objectifs chiffrés, en deçà de l'ambition de l'objectif européen de 25 % de surfaces cultivées en agriculture biologique d'ici 2030. Dans cette action, **l'objectif de la loi EGALIM du 30 octobre 2018 de part d'alimentation Bio dans la restauration collective doit être explicitement rappelé et figurer comme indicateur cible.** En 2023, les objectifs de la loi EGALIM en la matière ne sont absolument pas atteints : cela doit constituer une priorité et est de nature à assurer les débouchés recherchés.

L'Action 12-3 porte sur le label HVE qui continue à faire l'objet de critiques et pour lequel est attendu un engagement plus fort de révision et d'évaluation de son adéquation à l'objectif de contribution à l'agroécologie et la préservation de la biodiversité. Le référentiel HVE venant d'être actualisé, le CNPN craint qu'il n'évolue pas de manière significative dans les prochaines années. Les ambitions sont ici en effet très floues, et les codépendances entre agriculture et biodiversité sont passées sous silence, la biodiversité devant simplement être « préservée », ce qui ne parle pas à la majeure partie du monde agricole.

En ce qui concerne l'Action 12-5, Le CNPN soutient l'ambition non seulement de promouvoir le biocontrôle, mais aussi de le généraliser. Il regrette cependant que l'action soit uniquement centrée sur le contrôle des bio-agresseurs des cultures par inondation, via des produits de bio-contrôle et qu'on n'y retrouve pas des éléments sur le bio-contrôle par conservation, ou encore la prophylaxie. La logique qui transparaît est encore « un problème = un produit » (même si on remplace le chimique par du biologique) et pas une vision globale des systèmes de production avec des solutions de reconception face aux problèmes rencontrés. L'indicateur reflète bien ce constat. Il soulève d'ailleurs la question de l'efficacité des produits de bio-contrôle sachant que celle-ci n'est pas aussi systématique (1 produit = 1 usage), mais que l'intérêt de ces solutions se trouve dans leur intégration dans des systèmes spécifiques en articulation avec d'autres pratiques et solutions. Le développement des outils de biocontrôle n'est pas terminé et un soutien à la recherche pourrait être évoqué ici. Comme toujours, un indicateur de succès écologique serait le bienvenu.

La formation des agriculteurs, présentée dans la mesure 6, a en réalité plus sa place dans cette mesure 12.

L'Action 12-6 est très inaboutie alors qu'il s'agit d'un enjeu majeur. Le CNPN s'interroge sur la pertinence de créer un outil de diagnostic systémique pour la transmission, présenté sans lien avec les outils existants, ni sur la gouvernance d'un tel outil, et la place de la biodiversité dans ce diagnostic. **Le CNPN recommande en particulier de faire de l'ambition agro-écologique une priorité d'éligibilité d'installation des agriculteurs par les SAFER.** Les modalités d'autofinancement des SAFER doivent également être revues, et leur indépendance vis-à-vis des représentations syndicales agricoles également.

Le CNPN recommande également une **révision de la composition et du fonctionnement des chambres d'agriculture** et des autres structures fournissant des conseils aux agriculteurs en intégrant dans leur gouvernance notamment des représentants scientifiques, de consommateurs et d'associations de protection de la nature.

Les mesures se concentrent essentiellement sur les productions végétales voire, semble-t-il, avec une vision orientée grandes cultures. L'élevage et les cultures pérennes mériteraient d'être plus explicitement ciblés et intégrés dans les mesures de l'objectif.

Le CNPN recommande l'ajout d'une action **visant à protéger et maintenir les prairies naturelles permanentes, parcours et estives et alpages avec un très faible niveau de perturbations physico-chimique depuis plusieurs décennies** en incitant et accompagnant les projets agricoles visant au maintien ou au retour de prairies permanentes dans les secteurs où elles sont menacées ou en décroissance par un soutien ciblé. C'est une condition essentielle pour la préservation d'espèces patrimoniales menacées de la fonge, de la faune et de la flore.

L'Action 12-6 mériterait d'être davantage précisée : lien avec outils et conseil existant ? Qui, quand, quoi ? Place de la biodiversité par rapport aux autres enjeux cruciaux et souvent prioritaires lors de cette phase de la vie de l'exploitant ?

Enfin, dans le cadre de l'adaptation de l'agriculture aux contraintes du changement climatique, la SNB passe sous silence l'impact du développement probable de l'irrigation sur la conservation des zones

humides (abaissement des nappes, construction de retenues), mais aussi sur l'avifaune, les canons à eau étant délétères sur l'avifaune nichant au sol.

### **Mesure 13 : accompagner le secteur de la pêche pour réduire ses impacts sur la biodiversité**

Le vocable utilisé pour cette mesure ne convient pas à une stratégie biodiversité : il ne s'agit pas de stocks ou de ressources halieutiques, mais de populations et d'individus.

Cette mesure passe en partie à côté de l'objectif phare : **accompagner le secteur de la pêche pour que celle-ci soit pérenne et sorte des faiblesses structurelles qui sont actuellement les siennes**. Pour cela, elle doit limiter sa dépendance aux énergies fossiles et exploiter sa ressource selon des modalités de gestion adaptative.

Parmi le contexte, le CNPN souhaite que **soit rappelé que la première cause de destruction de la biodiversité marine est le chalutage, qui détruit également les habitats benthiques et opère ce qui est parfois qualifié de "déforestation marine"**.

L'Action 13-1 exprime par son titre une très grande prudence politique à l'égard des « professionnels », s'agissant de la pêche dans des aires marines protégées (AMP). Les travaux de recherche ont clairement montré les bénéfices écologiques, mais aussi productifs, que l'on peut attendre d'une réduction forte des activités humaines et mieux encore d'une sanctuarisation des AMP. Le CNPN alerte sur l'importance **qu'une partie des aires protégées soit entièrement sanctuarisée vis-à-vis de la pêche**, et que des indicateurs soient prévus pour évaluer cet objectif. Les Analyses de Risques Pêche (ARP) devraient être systématisées dans le cadre de la révision des Documents Stratégiques de Façade (DSF).

L'Action 13-2, d'une certaine manière, « tourne autour du pot », en particulier dans la définition de ses indicateurs ; **les types de pêche les plus destructeurs doivent être interdits dans toutes les aires protégées**. Ceux-là sont déjà identifiés par des publications scientifiques et doivent être nommés dans la Stratégie : tous les engins traînants, senne démersale, chalutage de fond et la drague, en particulier.

Il faut ici un calendrier précis, des indicateurs qualitatifs et quantitatifs et des valeurs cibles. **Il est nécessaire d'entamer en priorité un plan visant à « déchalutiser » la pêche**, comme le recommandait déjà en d'autres termes en 2006 le rapport Poséidon du Secrétariat général de la mer rattaché à Matignon.

**Les dispositifs de concentration de poissons en outre-mer doivent faire l'objet d'une interdiction totale** en raison de leur impact majeur sur les populations de thons et les espèces non ciblées comme les raies, les tortues, les requins et les dauphins.

L'Action 13-3 pourrait venir en premier, en chapeau contextuel des actions destinées à réduire les impacts.

Le CNPN recommande l'ajout d'un certain nombre d'actions dans cette mesure :

**-Mettre en place un plan de sortie de la flotte pour les pêcheurs utilisant les arts traînants qui le souhaitent ;**

**-Favoriser et aider la pêche artisanale utilisant des méthodes de pêche sélective (lignes, palangres, petits filets, casiers), accompagner la conversion vers ce mode de pêche et l'accompagner dans la gestion raisonnable des captures ainsi que dans l'allocation prioritaire des quotas (comme le recommande l'article 17 de la Politique commune de la pêche) ;**

**-Les subventions à la pêche doivent faire l'objet d'éco-conditionnalités renforcées et les subventions néfastes encourageant la surpêche ou la surcapacité de pêche, y compris les aides au gasoil, doivent être interdites, en conformité avec l'objectif de développement durable 14.6 (qui devait être atteint en 2020) ;**

-Encourager les enseignes de distribution ainsi que les poissonneries et distributeurs de produits de la mer à **redéfinir la « durabilité » dans le secteur de la pêche selon des critères scientifiques objectifs** de façon à ne plus dépendre des labels privés tels que le MSC qui ont abaissé les standards pour les faire correspondre aux pratiques des pêches industrielles à fort impact écologique et social ;

**- Revoir la composition des instances de décisions relatives à la pêche** en y intégrant pêche artisanale (engins dormants, navires de moins de 12 mètres), ONG, citoyens, OFB, scientifiques avec une répartition des effectifs qui permette des représentations équilibrées.

-Enfin, en lien avec la mesure 4, le CNPN recommande une action de **réduction de l'empreinte « pêche » des bateaux français** dans les eaux internationales, ainsi que dans les eaux territoriales de certains pays, **en particulier pour la pêche au thon en Océan indien.**

- Quant au problème des captures accidentelles, notamment de cétacés, qui représentent une des principales menaces pour ces espèces, des objectifs de fermeture spatio-temporelle de la pêche devraient être affichés clairement, dès lors que les mesures techniques de réduction ne sont ni opérationnelles, ni efficaces ou représentent un risque de perte d'habitat des espèces concernées par perturbation acoustique, et ne constituent donc pas une réponse acceptable au regard de la menace.

#### **Mesure 14 : Accompagner le secteur de l'aquaculture au regard des enjeux de biodiversité**

Il est question ici d'aquaculture « durable ». C'est un mot fort au regard de multiples expériences étrangères, au moins en piscicultures (une partie minoritaire de l'aquaculture à l'échelle mondiale), qui se sont traduites par de véritables catastrophes écologiques. Les enjeux sont donc importants. Les deux premières actions paraissent répondre à cette ambition, mais leurs indicateurs de réalisation ne permettront pas d'informer sur la plus-value écologique des actions. **Le CNPN recommande que des indicateurs quantitatifs de réduction de l'utilisation des composés alimentaires issus des pêcheries minotières figurent à cette action.**

L'Action 14-3 mériterait une réflexion en amont et en aval. Il convient de ne pas « encenser » l'effet récif des installations éoliennes offshore, qui peut être un relai pour les EEE et qui modifie les chaînes trophiques (cf. autosaisine offshore du CNPN de juillet 2021). Un commentaire aurait pu être fait dans cette mesure à propos des projets d'aquaculture dans les DROM, des projets d'envergure, sous financement étranger, peu respectueux de l'environnement, ayant été proposés dans les territoires du Pacifique et les scientifiques ont eu beaucoup de mal à mettre en avant la sauvegarde de l'environnement et la protection de la biodiversité face aux prévisions de financement et d'emploi qui accompagnaient ces projets. Le CNPN préconise de mettre en place un dispositif de soutien aux activités les moins impactantes (absence d'intrants, utilisation d'espèces natives et non exotiques).

**Le CNPN recommande l'ajout d'une action spécifique sur la réduction et l'encadrement de l'utilisation d'antibiotiques pour la pisciculture en mer ouverte.**

De façon similaire au paragraphe sur la pêche, le CNPN suggère d'avoir un objectif de réduction de l'empreinte environnementale aquacole.

Telle que présentée et vu l'indicateur, l'Action 14-4 porte sur le développement d'une filière avec les enjeux économiques associés. Les liens avec les enjeux de biodiversité devraient être précisés (et, de ce fait, la place d'une telle action dans la SNB). Il devrait être fait référence à la planification spatiale maritime et aux documents de référence que sont les Documents Stratégiques de Façade (en cours de révision dans le projet de Stratégie Nationale de la mer et du littoral) qui intègrent les différentes activités dont la pêche et l'aquaculture, et la Stratégie nationale d'aquaculture durable.

#### **Mesure 15 : Renforcer la prise en compte des enjeux de protection de la biodiversité dans les projets d'infrastructures énergétiques**

Le CNPN, au travers de l'évaluation des demandes de dérogation espèces protégées, est très lucide et sensibilisé quant à la nécessité de cette mesure et aux difficultés fortes que représente sa mise en œuvre dans un contexte où le développement des énergies renouvelables (EnR) tend, dans la logique de la raison impérative d'intérêt public majeur associée à la stratégie d'accélération du déploiement des EnR, à primer sur les enjeux de biodiversité, alors que leurs incidences sur la biodiversité sont de mieux en mieux connues (mortalités directes induites, dérangement avec pertes d'habitats de chasse ou de reproduction, perturbation des voies migratoires, forte artificialisation, perte des fonctions écologiques, etc.), sans parler de l'incidence de certaines filières, très consommatrices d'espaces, sur l'objectif du ZAN. La Cour des Comptes Européenne vient d'ailleurs de tirer la sonnette d'alarme sur le risque important et peu pris en compte des effets sur la biodiversité et l'environnement en général.

Le CNPN recommande **un copilotage de cette mesure avec la Direction de l'eau et de la biodiversité.**

L'Action 15-1, très générale, reste dans le domaine de l'incitation (« projets les plus vertueux »), quelque peu éloignée de la réalité du terrain et son indicateur est peu explicite. Elle mériterait d'être consolidée par une proposition déjà faite par le CNPN : **soumettre les appels d'offre de la Commission de régulation de l'énergie à une étude d'impact et, en tout cas, les réponses des soumissionnaires doivent comporter une évaluation environnementale constituant un critère de sélection.**

Des observatoires, sans réel pouvoir incitatif ou contraignant, ont ou vont être mis en place (semble-t-il avec réticence de la DGEC malgré les souhaits du Parlement) et « mettront des connaissances à disposition de tous » (Action 15-2). Le CNPN constate l'extrême difficulté qu'il y a, sur le terrain et malgré tous les discours, à concilier la protection de la biodiversité et le développement, encore trop souvent anarchique, des EnR, y compris dans des aires protégées en forêts ou en mer (ex. projets de Dunkerque, d'Oléron, de Camargue), alors qu'une planification bien encadrée, opposable et concertée, avec de solides critères, permettrait de limiter ces atteintes ainsi que le changement d'affectation des terres et des mers et, partant, ne pas nuire à l'objectif du ZAN.

**C'est l'ensemble des EnR qui devraient être explicitement exclues de la totalité et de l'intégralité des zones sous protection forte, terrestres comme marines, y compris les sites Natura 2000, les aires d'adhésion des parcs nationaux et les sites de sensibilité identifiée (ZNIEFF de type 1), un souhait porté notamment pour l'éolien par certaines régions, mais également pointé récemment par la Cour des Comptes européenne (Energies marines renouvelables dans l'UE. Des plans de croissance ambitieux, mais une durabilité difficile à garantir, rapport n° 2023/22), citant l'autosaisine du CNPN sur l'éolien offshore de 2021. Le développement de cartographies (Action 15-3) ne règle pas la question des zones à sanctuariser ni n'influe sur la réduction des impacts directs. Le CNPN souhaite en particulier qu'une cartographie vise à **exclure du développement éolien les zones à forts enjeux en matière de migration d'oiseaux et de populations de chauves-souris**. La stratégie doit être explicite sur le fait que les **zones prioritaires pour le développement de l'éolien offshore ne pourront être établies que lorsque les études MigraLion (Méditerranée) et MigrAtlant (Manche Atlantique) seront achevées.****

L'Action 15-2 doit prévoir la création d'un observatoire dédié aux outre-mer, où les enjeux sont particulièrement forts et les connaissances encore très parcellaires.

Le CNPN soutient l'Action 15-4 et salue la citation qui y est faite du ZAN, mais incite ici à la fermeté. L'évitement des impacts sur la biodiversité doit rester la priorité. Il recommande en particulier une **identification des terrains dégradés basés sur leur état écologique réel et non sur le simple passé industriel des sites** – le nombre de projets photovoltaïques s'étant multiplié sur des sites industriels renaturés. Pour le soutien au photovoltaïque, le CNPN recommande une action visant à accompagner la R&D en matière de photovoltaïque léger adapté à l'ensemble des toitures (en respect du patrimoine architectural). **Un fonds spécifique visant à accompagner l'équipement individuel de l'ensemble des toitures favorables du pays doit être renforcé et les dispositifs d'aide doivent être simplifiés, en particulier pour les copropriétés.**

Le CNPN soutient aussi l'Action 15-5 et souhaite qu'une ampleur plus grande lui soit donnée et qu'un ou plusieurs indicateurs d'efficacité en termes d'évitement et réduction des mortalités et dérangements soient définis.

Le CNPN soutient aussi l'Action 15-6, qui doit faire l'objet d'une certaine urgence eu égard à la multiplication de ces équipements. Il **recommande de la préciser et en particulier à propos :**

- des fauches de cultures et prairies dédiées aux méthaniseurs au printemps en raison du piège écologique qu'elles génèrent, en particulier pour les oiseaux nicheurs ;**
- de la constitution de troupeaux à vocation première de production d'excréments ;**
- de l'épandage des digestats en l'absence de connaissance suffisante de leur impact sur la biologie des sols.**

Il serait utile de préciser ce que l'action prévoit en plus, en complémentarité, de différent par rapport au cadre législatif pour le développement de l'agrivoltaïsme instauré dans le cadre de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. La SNB ne mentionne pas l'utilisation de la biomasse forestière. Le CNPN recommande que le développement des filières biomasse et agrocarburants doit se faire en dehors des forêts primaires et des forêts subnaturelles. L'Etat s'engage à n'accorder aucune dérogation en la matière au code de l'énergie et au code de l'environnement. Il conviendra également que l'exploitation de la biomasse des haies pour l'énergie

se fasse dans le respect de la fonctionnalité écologique des haies (pas de coupe rase, respect du tronc, cycle d'exploitation des branches respectant un report de la faune sur des haies proches). Voir également la mesure 23.

### **Mesure 16 : Accompagner le secteur de la construction pour réduire les impacts sur la biodiversité**

Cette mesure nous paraît manquer d'un objectif de sobriété dans la construction de nouveaux bâtiments. La diminution du nombre de m<sup>2</sup> par habitant fait partie des leviers identifiés par l'ADEME dans son scénario de frugalité pour atteindre les objectifs de la SNBC. Ils rejoignent les objectifs de réduction des impacts sur la biodiversité.

En se concentrant beaucoup sur les architectes, cette mesure manque d'une action spécifique sur la régulation des constructions de maisons individuelles par les promoteurs immobiliers. La **conduite d'études d'état initial écologique bien en amont des programmes de construction en recourant à des spécialistes en écologie sera systématisée.**

La majorité des nouvelles constructions ne présentent plus les anfractuosités favorables à la nidification d'un certain nombre d'espèces et risquent de conduire, à terme, à un appauvrissement de la biodiversité liée au bâtiment. Il en est de même des travaux d'isolation par l'extérieur sur le bâti ancien (non cité dans la SNB). Certaines espèces sont particulièrement dépendantes des habitations humaines, telles que le Martinet noir, une espèce en déclin. Le CNPN recommande que la mesure 1 soit complétée par **la conception systématique de dispositifs intégrés au bâti d'accueil de la biodiversité dans les nouveaux bâtiments ou lors de travaux d'isolation par l'extérieur.** Il paraît également nécessaire que soit précisé, au sein de cette mesure, que la réutilisation et la valorisation des terres excavées pour la construction soient encouragées par la mise en place de filières/dispositifs spécifiques afin de limiter l'importation de terres végétales.

**Le CNPN recommande** l'ajout d'une action pour favoriser la nature en ville : **doter toutes les opérations d'aménagement urbain d'un coefficient de pleine terre ambitieux pour s'assurer qu'il fasse suffisamment de place au végétal et aux sols en tant qu'écosystèmes.**

**Le CNPN recommande** également l'ajout d'une action visant à **rehausser le niveau d'exigence en matière de biodiversité des certifications et des labels** en y ajoutant une expertise par des écologues.

### **Mesure 17 : Accompagner le secteur des infrastructures de transport pour réduire les impacts sur la biodiversité**

La mesure est déclinée selon les types d'infrastructures de transport et comporte de multiples actions.

#### *Réseau routier national*

Pour répondre au premier enjeu cité dans cette mesure, à savoir la mise en œuvre de la séquence ERC dans la réalisation de nouvelles infrastructures, et au vu de ses retours d'expérience en la matière, **le CNPN recommande** l'ajout d'une **action spécifique visant à l'exemplarité en matière de mise en œuvre de la séquence ERC et de la recherche d'alternatives satisfaisantes de moindre impact par les services de l'État et les collectivités territoriales** (Départements en particulier). Un engagement visant



à la recherche d'alternatives en matière de déploiement de transports collectifs doit particulièrement être mis en avant dans cette stratégie.

**Le CNPN recommande** d'employer le terme de « gestion écologique » plutôt que de « gestion durable » des dépendances vertes, et invite à faire le lien avec la loi portant accélération des EnR qui vise à favoriser l'installation d'EnR sur les dépendances vertes des infrastructures.

L'Action 17-2 n'apparaît pas nécessaire, la cible « grand public » n'étant pas adaptée.

L'Action 17-4 existe déjà et apparaît même être en deçà de l'existant...

### *Voies navigables*

Cette partie est un étonnant plaidoyer *pro domo* pour les actions de Voies navigables de France, sans analyse critique, avec des indicateurs (Actions 17-1 et 17-4) qui ne semblent pas avoir de lien direct avec les questions de biodiversité, ou qui sont absents (Actions 17-2 et 17-3). On pourrait alors attendre des actions semblables avec la Compagnie nationale du Rhône.

**Le CNPN recommande** qu'une **action relative à l'absence de dégradation des cours d'eau pour permettre la navigation fluviale soit clairement rédigée dans la Stratégie : ni surcreusement du lit, ni suppression de méandres, ni artificialisation des berges, et respect obligatoire des milieux naturels sur une portion des cours d'eau**. Il est fondamental que la navigation fluviale ne vienne pas s'opposer aux objectifs de bon état écologique des masses d'eau.

### *Voies ferrées*

La partie sur les voies ferrées manque à l'évidence d'aboutissement (cf. Actions 17-1 et 17-3) et d'indicateurs permettant d'évaluer les bénéfices des actions pour la biodiversité. La question du fret aurait dû être abordée ici, afin de réduire les impacts conséquents du trafic routier.

**Le CNPN recommande** une cible claire : **suppression de l'usage des produits phytopharmaceutiques sur l'ensemble du réseau ferroviaire**.

De même, la réouverture d'anciennes lignes doit respecter l'obligation réglementaire de demandes de dérogations d'espèces protégées lorsque des abattages d'arbres sont nécessaires, ainsi que d'autres travaux susceptibles de les affecter.

**Mesure 18 : Accompagner les secteurs du tourisme, de la culture et du sport pour réduire leurs impacts sur la biodiversité**

Le CNPN salue les objectifs de l'Action 18-1. Les indicateurs de réalisation sont pertinents par rapport à ces objectifs, mais, une fois encore, il faudrait réfléchir à des indicateurs permettant de mesurer les bénéfices pour la biodiversité. Même approbation pour l'Action 18-2. L'Action 18-3, sur les Grands

sites de France, qui regroupent des sites très différents au regard des enjeux de biodiversité (est-ce qu'on ne mélange pas un peu tout dans cette mesure ?), aborde la question de la surfréquentation avec toujours beaucoup de prudence dans le vocabulaire utilisé (cf. premier indicateur).

**Le CNPN ne considère pas que l'Action 18-4, qui prévoit de « Développer des pratiques sportives de plein air dans les territoires des parcs nationaux » soit souhaitable et ait sa place dans une Stratégie Nationale pour la Biodiversité. Le mot « développer » ainsi que la non-précision des zones concernées (périmètre de ce qui est entendu par « territoires » : zones cœur ?) posent question. Rendre les pratiques sportives actuelles plus respectueuses de la biodiversité est une chose, les développer en est une autre surtout dans ce contexte où les aires protégées sont déjà affectées par la surfréquentation.** L'Action 18-6, qui prévoit la mise en place de tout un ensemble d'infrastructures en appui au tourisme devra être encadrée soigneusement pour éviter des impacts négatifs sur la biodiversité. Tous les mouillages financés ou co-financés par des fonds publics doivent devenir écologiques.

## **AXE : 2 RESTAURER LA BIODIVERSITÉ DÉGRADÉE PARTOUT OU C'EST POSSIBLE.**

Le CNPN considère que la précision « partout où c'est possible » du titre de l'axe 2 inclut une limitation, d'ailleurs assez floue et sujette à interprétation, qui va à l'encontre d'une ambition plus globale mettant en avant la dimension écologique. Même si on peut comprendre le souci de réalisme qui pourrait justifier cette précision, **le CNPN propose de la supprimer, l'objectif ultime étant de restaurer le fonctionnement des écosystèmes et la biodiversité partout.**

### **Mesure 19 : Renforcer le cadre réglementaire européen afin d'accélérer la restauration des écosystèmes terrestres et marins**

**Le CNPN, convaincu de l'importance d'une stratégie de restauration des écosystèmes terrestres et marins, soutient l'Action 19-1 qui vise au développement d'un règlement européen de restauration ambitieux.** Il n'en demeure pas moins que le gouvernement français n'a pas l'intégralité de la main sur ce dossier et donc que l'Action 19-2, qui vise à élaborer un plan national pour la restauration des écosystèmes, conformément au projet de règlement européen relatif à la protection de la nature, ainsi que de plans de restauration spécifiques aux Régions Ultra Périphériques (RUP = DROM), pourrait être anticipée sans nécessairement attendre ce dernier et affirmer l'ambition la plus élevée possible. L'Action 19-2 étant dépendante de l'adoption du règlement européen, préalable au plan national de restauration, les indicateurs ne sont pas définis et on ne peut donc pas en évaluer la pertinence.

Vu le caractère stratégique du futur plan national pour la restauration des écosystèmes et la complexité attendue de sa mise en œuvre, **le CNPN s'interroge quant à son pilotage et suggère que celui-ci soit confié au Secrétariat Général à la Planification Ecologique.** Il pourrait être fait référence aux Solutions Fondées sur la Nature (SFN) qui sont à prioriser dans un contexte de restauration.

## Mesure 20 : Renforcer les actions en faveur des trames écologiques et effacer leurs principaux obstacles

L'Action 20-1 porte sur la résorption des discontinuités en lien avec les collectivités. Elle répond à la recommandation du CNPN 2022 de voir chaque région identifier ses points noirs selon une méthodologie partagée et une standardisation et classification de ces points noirs. **Le CNPN s'étonne toutefois de l'objectif de 10 points noirs à résorber prioritairement par région, qui ne sont pas nécessairement homogènes de ce point de vue.** Comme très souvent dans la SNB 2023, des indicateurs de réalisation sont proposés et non des indicateurs d'atteinte d'un meilleur état écologique ou de quantification de la restauration de la biodiversité.

Même remarque pour l'indicateur de l'Action 20-2 : Se doter d'objectifs chiffrés pour l'indicateur de fragmentation des espaces naturels à l'échelle nationale et par régions, dont les objectifs chiffrés seront déterminés dans le cadre de l'action. **Le CNPN souhaitait en 2022 que la réalisation de nouveaux aménagements soit conditionnée à l'absence de création de points noirs, cette attente ne figure pas ici et doit être rappelée.**

L'Action 20-3 vise à poursuivre la restauration des continuités des cours d'eau et répond à une recommandation du CNPN 2022. On note toutefois que cette action est peu développée ici, que son indicateur est à nouveau un indicateur de réalisation, sans pendant écologique, et qu'il n'est pas fait référence aux solutions fondées sur la nature, comme le souhaitait le CNPN.

L'Action 20-4 porte sur la mise en place systématique de trames noires, mais on note que les éléments de réponse aux propositions du CNPN 2022 en matière de lutte contre les pollutions lumineuses figurent dans la mesure 9 de l'axe 1, avec notamment la mise en place d'un observatoire, la révision de l'arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses et le renforcement des contrôles sur les zones sensibles pour la biodiversité. Il semble donc que les propositions du CNPN aient été ici bien prises en compte.

Dans la version 2022 de la SNB figurait le déploiement d'une trame marine et littorale, un projet pour lequel le CNPN avait fait plusieurs recommandations :

- Évaluer et améliorer le caractère fonctionnel du réseau d'aires marines protégées en métropole et en outre-mer ;
- Mettre en œuvre des indicateurs de connectivité du réseau d'aires marines protégées incluant les zones de protection forte ;
- Renforcer la prise en compte des continuités terre-mer notamment en ce qui concerne le grand cycle de l'eau ;
- Prendre en compte le continuum terre-mer dans l'évaluation des fonctionnalités des aires marines protégées ;
- Identifier de nouvelles Aires marines protégées (AMP) nécessaires au renforcement de la connectivité du réseau.

Le concept de trame marine et littorale et celui de réseau d'aires protégées correspondant n'ont pas été repris dans la version 2023 de la SNB. Il n'est donc pas question de continuité terre-mer et d'indicateurs de connectivité. Il est regrettable que ces attendus écologiques ne soient pas inclus dans

le texte actuel. La question des nouvelles aires marines ou de la protection spécifique de certains écosystèmes est traitée au niveau de la mesure 1 de l'axe 1. **Les attentes du CNPN 2022 pourraient faire l'objet d'une nouvelle action au sein de cette mesure 1, à la suite de la mesure 10 portant sur l'action du conservatoire du littoral.**

En matière de trames écologiques, en 2022, le CNPN avait aussi fait les recommandations suivantes :

- Attribuer un niveau de compatibilité juridique en matière d'opposabilité des cartographies des continuités écologiques au sein des SRADET/SRCE.

**Sauf erreur, cette attente ne figure pas dans la SNB 2023 ; elle est à conserver.**

- Amplifier la mise en œuvre des plans d'action des SRADET/SRCE en matière de continuités écologiques.

Le rôle des SRADET est évoqué dans les Actions 20-1 et 20-4, mais sans être aussi souligné que dans la formulation CNPN 2022 ; on peut considérer que c'est sous-entendu, mais ce n'est pas écrit.

- Développer et renforcer l'intégration des trames écologiques dans l'aménagement du territoire :
  - Veiller au classement en espace de continuité écologique des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme.

**Sauf erreur, cette attente ne figure pas dans la SNB 2023 ; elle est à conserver.**

- Préserver systématiquement les continuités écologiques lors des projets d'aménagement du territoire au titre des phases évitement et réduction de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC).

**Sauf erreur, cette attente ne figure pas dans la SNB 2023 ; elle est à conserver.**

### **Mesure 21 : Ramener de la nature en ville pour s'adapter aux conséquences du changement climatique et améliorer le bien-être des citoyens**

Si on ne peut que souscrire à la mesure 21, et saluer la prise en compte de plusieurs commentaires émis antérieurement par le CNPN, on peut regretter qu'elle soit placée dans une logique très anthropocentrée. **Améliorer le bien-être des citoyens dans une période de changement climatique est indispensable, mais il aurait été souhaitable que l'objectif de renforcement de la biodiversité soit souligné et fasse l'objet au moins d'un indicateur de résultat, par exemple l'accroissement du nombre d'espèces d'un taxon particulier en zone urbaine.** On est ici dans la cadre d'une SNB, pas d'un Plan National d'Adaptation au Changement Climatique.

Le CNPN avait fait plusieurs recommandations sur ce thème en 2022 :

- Afin de décloisonner les compartiments humains et non humains de la nature et de favoriser l'extension de la trame verte et bleue jusque dans les zones urbaines, ménager, protéger et favoriser les îlots de nature en ville (les parcs urbains, les jardins partagés, mais aussi les cours d'école...) ainsi que les espèces végétales et animales participant de la biodiversité urbaine et des services écosystémiques associés. Il s'agira notamment de restaurer les qualités fonctionnelles écosystémiques de ces îlots et de ces trames qui ne se réduiront pas à de simples espaces verts ou alignements arborés. La mesure inclut un système de vigilance permettant de s'assurer que l'atteinte des objectifs de densification urbaine en tant que moyen de lutte contre l'étalement urbain ne se fasse pas au détriment du maintien ou de la restauration de ce qui reste de milieux naturels dans les zones urbaines, notamment dans les quartiers les plus défavorisés.

Cette recommandation est bien prise en compte dans la mesure 21 et plus spécifiquement dans l'Action 21-1 de cette mesure. Le vocabulaire employé par le CNPN – îlots de nature en ville, restaurer les qualités fonctionnelles de ces îlots - est cependant plus rigoureux que celui utilisé dans la partie contexte/enjeu de la mesure qui évoque la restauration de « milieux naturels », alors qu'il est exceptionnel de constater la présence de milieux naturels en ville, du moins en Europe. La question de la densification et de l'étalement urbain est bien prise en compte dans l'action.

- Programmer 50 opérations nationales de grands projets écologiques urbains, de type opération d'intérêt national (OIN), en priorité dans les espaces cumulant les handicaps environnementaux (carence en espaces verts, pollutions) et un niveau de vie inférieur à la moyenne nationale : création d'un grand corridor écologique fonctionnel en pleine ville, conception de rues végétales contre les canicules, création d'un quartier avec des continuités écologiques sols-toit au niveau des bâtiments, création des ceintures vertes, dés-imperméabilisation de grands parkings et création d'espaces réensauvagés, vergers urbains comestibles, réouverture de rivières urbaines et renaturation de berges, des voies vertes, des voies ferroviaires....

L'Action 20-1 cible non pas des espaces cumulant les handicaps environnementaux et un faible niveau de vie, mais des quartiers défavorisés, ce qui paraît toutefois synonyme. On ne retrouve pas les 50 opérations nationales, mais l'accent mis sur les aides financières peut être un gage d'efficacité. La dés-imperméabilisation fait l'objet de l'Action 20-2 qui devrait mobiliser un plus grand nombre d'acteurs que ceux cités.

- Doter toutes les opérations d'aménagement urbain d'un coefficient de pleine terre ambitieux pour s'assurer qu'elles fassent suffisamment de place au végétal en priorité local.

La proportion de surfaces en pleine terre est mentionnée dans l'Action 20-2, mais ne correspond pas directement à l'indicateur retenu.

## **Mesure 22 : Renforcer la résilience des écosystèmes forestiers, préserver la biodiversité et les services rendus par les forêts.**

Cette mesure correspond pour partie à la mesure 6.7 de la version précédente de la SNB 3 : Améliorer l'accueil de la biodiversité et des fonctions écologiques associées dans les forêts de production, pour laquelle le CNPN avait formulé plusieurs recommandations en 2022 :

- Accompagner la filière pour supprimer les coupes rases en faisant évoluer les gestionnaires vers des pratiques sylvicoles moins impactantes pour la biodiversité ;
- Diversifier les essences selon les scénarios climatiques en favorisant les espèces indigènes et en rallongeant les temps de rotation ;
- Promouvoir un réseau cohérent d'îlots de sénescence en forêts domaniales à l'échelle nationale et renforcer les équipes de l'ONF ;
- Gérer les forêts de production dans une logique de multifonctionnalité en prenant en compte les différents services écosystémiques et fonctions écologiques qu'elles rendent (production, protection, préservation de la biodiversité, stockage de carbone, loisirs et dimensions culturelles) ;
- Instaurer un système de PSE pour les forêts privées ;
- Repenser l'équilibre sylvo-cynégétique (cf. avis CNPN sur les assises de la forêt et du bois) ;
- Augmenter la présence d'îlots de sénescence et de bois morts au sein des forêts de production.

La mesure 22 aborde plusieurs des points précédents.

L'Action 22-1, que le CNPN soutient vivement, vise à promouvoir un renouvellement forestier diversifié et résilient dans le contexte du changement climatique, avec notamment le mélange des essences forestières et la préservation de leur diversité génétique, **une action dont la pertinence est fortement mise en avant par des spécialistes de la gestion forestière**. Le CNPN tient à rappeler que face aux incertitudes actuelles relatives à l'ampleur et la dynamique du changement climatique, et à leurs incidences sur les arbres et écosystèmes forestiers, **il est essentiel d'éviter de réagir dans l'urgence de manière simpliste et univoque** et qu'il convient de prendre en compte de la manière la plus attentive à la fois les connaissances et avancées de la recherche scientifique, mais aussi l'éventail des stratégies potentielles d'action, et les avis des groupes de réflexions indépendants et des sociétés savantes (cf. rapport de l'Académie des Sciences en 2023). Le choix et la sélection des espèces et variétés utilisées pour le reboisement se font prioritairement i) pour des vocations de production de bois et ii) pour une meilleure résistance potentielle au changement climatique. On pourrait attendre que dans la SBN soient ajoutées aussi des préoccupations écologiques, dans la logique de la préservation de la biodiversité forestière. L'indicateur emblématique de l'Action 22-1, le nombre d'arbres plantés avec l'objectif d'un milliard, est purement numérique en aucun cas qualitatif, sans précisions sur les essences plantées. L'introduction massive d'essences allochtones plébiscitée actuellement par la filière bois comme le douglas n'est pas compatible avec les enjeux de préservation de la biodiversité. Il faudrait conditionner les projets au maintien d'une part significative d'essences autochtones dans les plantations soutenus par les politiques publiques. Afin d'évaluer l'impact de chaque projet sur la capacité d'accueil pour la biodiversité, le CNPN recommande l'utilisation d'un indicateur tel que l'Indice de Biodiversité Potentiel (IBP) développé par le CNPF.

L'Action 22-2 porte sur le développement des Paiements pour Services Ecosystémiques (PSE) forestiers, elle devrait être prioritaire, mais elle manque encore de précisions, le rapport de la mission des CGAAER et IGEDD sur les modalités de financements des PSE et l'évaluation de leur impact potentiel sur la préservation des écosystèmes forestiers n'étant pas encore disponible.

L'Action 22-3 porte sur le Plan National d'Action « Vieux bois et forêts subnaturelles » et annonce la mise en place d'aires protégées forestières en protection forte. **Le CNPN salue l'ouverture du comité de pilotage du plan à plusieurs acteurs associatifs, une démarche assez rare dans le texte actuel de la SNB. Le CNPN regrette par contre l'absence de référence aux îlots de sénescence et plus généralement au concept de libre évolution qui est fortement mis en avant aujourd'hui dans la perspective de faciliter les processus d'adaptation naturels des écosystèmes forestiers.**

Les manques identifiés concernant cette mesure 22 sont assez typiques d'une vision des écosystèmes forestiers qui reste très utilitariste et productiviste et qui ne met pas assez en avant une ambition forte en matière de restauration de la biodiversité. Écrire que la forêt française est menacée en premier lieu par le changement climatique est faire peu de cas de l'incidence négative de certains choix de gestion et d'exploitation passés. Le CNPN note d'ailleurs que l'atteinte d'un équilibre sylvo-cynégétique ne figure pas dans le texte 2023. **Le CNPN s'inquiète de la volonté de certains acteurs de tirer avantage de dispositions de la défense des forêts contre l'incendie (DFCI), et notamment des pistes DFCI et des bandes débroussaillées de sécurité le long de ces pistes, pour promouvoir l'implantation d'éoliennes en forêts.** Les connaissances relatives à l'incidence négative de ces EnR sur certains éléments de la faune forestière devraient inciter à la plus grande prudence à ce niveau.

**D'une manière générale, le CNPN souhaite que la mesure 22 soit revue en mettant clairement au centre de son objectif non pas les intérêts de certains acteurs économiques, mais la restauration des fonctions écosystémiques et donc de la biodiversité.**

### **Mesure 23 : Favoriser les haies, en particulier en milieux agricoles : un Pacte en faveur de la haie**

Cette mesure, très importante au plan écologique - comme espace d'alimentation et de nidification, mais aussi comme trame écologique -, n'avait pas fait l'objet d'un item spécifique dans la version 2022. Elle comprend trois actions, la première porte sur le développement des connaissances et du suivi des haies et des systèmes agroforestiers, la seconde sur la valorisation économique des produits et services fournis par les haies, la structuration des filières et la dynamisation de la plantation et la troisième sur un encouragement à la gestion durable des haies et le renforcement de leur biodiversité.

**Le CNPN s'étonne que la priorité ne soit pas donnée ici à l'arrêt effectif de la destruction des haies (23 000 km par an contre 3000 plantées, lesquelles sont loin d'équivaloir en fonctionnalité de biodiversité aux haies âgées détruites), encore trop souvent détruites pour alimenter des chaufferies bois industrielles (cf. mesure 15). L'indicateur de l'Action 23-2 « 50 000 km de haies plantées » doit correspondre à un solde net et l'arrêt des destructions de haies, non justifiées sur un plan écologique et non compensées, doit constituer un engagement ferme de l'État.**

La valeur écologique des haies devrait être qualifiée, pour notamment prendre en compte le niveau d'ancienneté des haies.

Pour aller plus loin que le pacte en faveur de la haie, il serait souhaitable de donner une suite favorable à la proposition de loi sénatoriale déposée en juillet 2023 en faveur de la préservation et de la reconquête de la haie.

Si cette mesure et ce projet de loi visent à maintenir un maillage bocager, il importe enfin de ne pas occulter l'enjeu de conservation des prairies naturelles structurant ces bocages. Leur fonction en séquestration carbone et en réservoir de biodiversité mériterait d'envisager une loi bocage qui doit proposer une ambition plus pertinente et intégratrice.

C'est pourquoi le CNPN trouverait opportun de compléter ce pacte en faveur de la haie et d'étendre ce projet de loi à une loi BOCAGE, qui consisterait à considérer aussi bien les enjeux de biodiversité que les activités humaines qui concourent à leur maintien et préservation. Cette loi devrait soutenir notamment les filières d'élevage en mode extensif qui participent au maintien des haies et des prairies, aux fonctions écosystémiques essentielles pour la biodiversité et la société. Rappelons que la filière laitière est celle qui connaît actuellement le taux de remplacement de l'élevage le plus bas du monde avec seulement 45 % d'éleveurs laitiers remplacés. Un déclin massif des prairies et des haies s'effectuera si aucune politique d'envergure n'est conduite pour maintenir ces filières et les services écosystémiques associés.

Inscrire une mesure en faveur des prairies, au travers d'une loi bocage englobante, nous semble par conséquent essentiel.

### **Mesure 24 : Restaurer les zones humides**

La mesure 24 traite spécifiquement des zones humides alors que la 1.4 de la SNB 2022 abordait d'autres points qui sont traités dans le cadre de la Mesure 1 de l'axe 1 de la SNB 2023 : récifs coralliens, mangroves, herbiers ou encore parc national pour la protection des milieux humides, des points qui avaient fait l'objet de recommandations du CNPN en 2022. La mesure 24 comprend quatre actions : poursuite et renforcement des actions de restauration des milieux humides, définition d'un cadre pour l'identification des priorités de restauration, renforcement des moyens et renforcement des capacités de restauration des opérateurs via le génie écologique. Ces différentes actions sont positives, en particulier l'ambition de restaurer 50 000 ha de milieux humides, mais on note l'absence de critères écologiques pour mesurer le succès de la restauration (indicateur de l'Action 24-1) ou encore pour prioriser les sites à restaurer (Action 24-2). On reste dans le surfacique, pas dans le qualitatif en matière de fonctionnement des écosystèmes et de restauration de la biodiversité.

Tout comme pour la mesure 23 précédente sur les haies, on peut regretter que la mesure ne se centre que sur la restauration et n'intègre pas de mesures visant à réduire voire éviter la destruction des zones humides existantes et de limiter voire empêcher leur dégradation.

### **Mesure 25 : Protéger et restaurer nos sols**

Le CNPN avait formulé deux recommandations en 2022 :

- Élaborer une stratégie : connaissance des sols ; indicateurs ; plans d'action pour lutter contre les pollutions, restaurer les fonctionnalités écologiques et désimpermeabiliser les sols ;
- Mettre en œuvre un plan de sensibilisation et d'actions pour notamment stopper les pratiques impactantes (drainage, produits phytosanitaires...), afin d'assurer le maintien et la restauration de la biodiversité des sols agricoles.

Le parallèle n'est pas facile à faire entre les deux versions de la SNB et donc la prise en compte des recommandations du CNPN, mais on peut considérer que les Actions 25-1 à 25-5 répondent à plusieurs des commentaires du CNPN 2022 : réduction des pollutions et restauration des fonctionnalités écologiques et dés-impermeabilisation (Action 25-1), Connaissance des sols et indicateurs (Action 25-2). À ces actions s'ajoutent une Action 25-3 promouvant un diagnostic « santé des sols » lors de la transmission d'une parcelle, une mesure potentiellement intéressante, même si elle mériterait d'aller au-delà des seuls objectifs de production agricole et qu'il faudrait aller au-delà du simple diagnostic (en déduire un plan d'action pour résoudre les limites identifiées via le diagnostic), une Action 25-4 sur la mise en place d'un plan interministériel pour la protection des sols forestiers, mais qui, là encore, fait peu de place à la biodiversité et l'Action 25-5 sur le développement et la pérennisation des financements pour les sols. **Le CNPN salue la mise en place de cette mesure 25, mais regrette que l'Action 25-1 soit encore dépendante à ce jour de l'annonce d'une directive européenne et, comme indiqué ci-dessus, que cette mesure reste très anthropocentrée et fasse peu de place à la biodiversité tant dans les objectifs que dans les indicateurs.**



Le titre de la mesure devrait être Protéger et restaurer les sols, le « nos » est en trop.

Le CNPN propose d'ajouter un indicateur à l'Action 25-2 du type « garantir une augmentation ou a minima une non régression des moyens du GIS sol alloués par les ministères »

## **Mesure 26 : Renforcer la protection et inverser le déclin des espèces menacées, en particulier en Outre-mer**

Le CNPN en 2022 avait fait de nombreuses recommandations à ce niveau :

- Mettre en œuvre les actions urgentes pour protéger les cétacés, les tortues marines et les dugongs et déployer les plans d'actions associés en évaluant rapidement les résultats de courts, moyens et longs termes visés à commencer par le respect du règlement de la Politique Commune de la Pêche (PCP) concernant les espèces protégées, et les zones Habitats N2000 ;
- Sécuriser le financement du plan pollinisateur et en particulier les actions en faveur des pollinisateurs sauvages et de leur suivi par obligation européenne ;
- Renforcer les moyens dédiés aux PNA, notamment des espèces en danger (EN) et en danger critique (CR) de la liste rouge nationale ;
- Créer et/ou réviser d'ici 2025, les listes d'espèces à protéger de l'hexagone et des outre-mer (fonge, flore, invertébrés, espèces benthiques, oiseaux...);
- Mettre en place les moyens nécessaires pour lutter contre les empoisonnements de la faune sauvage ;
- Mettre en place une dynamique globale sur la réalisation des listes rouges nationales et régionales des groupes non encore pris en compte (insectes, arachnidés, fonge, bryophytes, algues, espèces benthiques...) et la mise à jour des listes rouges de plus de 10 ans ;
- Améliorer le dispositif de préservation des « espèces protégées » dans les milieux forestiers, en application de l'article L 411-1 du code de l'environnement, à la fois en matière de réglementation et de prise en compte dans les documents de gestion forestière, et s'appliquant à toutes les activités anthropiques en milieu forestier.

L'essentiel des points ci-dessus sont repris assez précisément dans les cinq actions de la Mesure 26 : Établissement et révision des listes rouges, conservation et restauration des populations d'espèces menacées à travers des PNA, mieux protéger les pollinisateurs, lutter contre les mortalités accidentelles d'espèces sensibles et favoriser la cohabitation entre les activités humaines et les grands prédateurs. **Le CNPN regrette toutefois que cette mesure 26, prioritaire en matière de restauration de la biodiversité et qui aurait pu figurer plus haut dans la liste de l'axe 2, manque d'ambition et d'engagements.**

Les chiffres relatifs aux espèces évaluées et menacées figurant dans le paragraphe contexte/enjeux et dans le descriptif de l'Action 26-1 doivent être actualisés (cf. Livret INPN espèces 2023). L'indicateur de cette action est un indicateur de réalisation et non un indicateur qualitatif concernant l'état des espèces. Il faudrait aussi un indicateur éclairant la dynamique d'entrée et de sortie de ces listes rouges, l'objectif étant bien entendu de voir autant d'espèces que possible sortir à terme de ces listes.

Le CNPN soutient l'Action 26-2, notamment en ce qui concerne le rééquilibrage en faveur de la flore et de l'outre-mer, mais il considère qu'il serait toutefois utile ici de réaliser un bilan global des plans nationaux d'actions (PNA) existants avant d'en créer de nouveaux. Il faudrait notamment bien identifier les causes de certains échecs rencontrés, tant pour ce qui est des facteurs anthropo-sociaux que climatiques. Il faudra aussi réfléchir aux types de PNA à favoriser. **Le concept de PNA multi-espèces portant sur des taxons partageant le même type de biotope et faisant face aux mêmes types de menaces et pressions, commence à être mis en avant et mériterait d'être développé.** L'indicateur de cette Action 26-2, quantitatif, devrait être complété par un indicateur de mesure du succès des PNA, donc un indicateur basé sur l'état de conservation des populations concernées, avec des objectifs chiffrés et phasés d'amélioration (y compris le changement de catégorie UICN), afin de vérifier que les engagements de l'État à améliorer l'état de ces espèces ont bien été suivis d'effets positifs concrets, et pas uniquement d'allocation de moyens, et cela en vue d'apporter les éventuels correctifs nécessaires, y compris en interministériel.

Concernant le plan national en faveur des insectes pollinisateurs et de la pollinisation (Action 26-3), s'il est essentiel de se préoccuper des insectes pollinisateurs (*sensu lato*), **le CNPN considère qu'il faudrait aussi des plans en faveur de l'ensemble des insectes et autres invertébrés, dont des plans spécifiques pour les espèces endémiques des départements d'outre-mer, car de nombreux taxons sont aujourd'hui en déclin marqué. D'autres part, du fait de l'omniprésence des biocides et de leurs métabolites dans tous les milieux naturels – biocides qui ne sont pas explicitement mentionnés, alors qu'ils devraient faire l'objet d'objectifs et d'indicateurs -, des changements d'usage des terres, des pollutions multiples, mais aussi du réchauffement climatique, les insectes font face à un déclin massif qui perturbe les fonctionnalités écologiques dont les équilibres trophiques et engendre ainsi par "effets domino" le déclin de plusieurs taxons d'animaux insectivores (oiseaux, chauves-souris, mammifères terrestres insectivores).** Il conviendrait donc de développer des PNA prenant plus largement en compte les fonctions écologiques de recyclage et d'équilibre trophique, assurées par les invertébrés. Cette dimension devra constituer un axe fort du futur PNA "vieux bois et forêts subnaturelles" en considérant notamment les enjeux liés à conservation des insectes saproxyliques plus largement que leur simple caractère de bio-informateurs du degré de naturalité des écosystèmes forestiers. En outre, le compartiment faune du sol devra faire l'objet de développement de projets spécifiques qui pourraient bénéficier du cadre structurant offert par le dispositif PNA tel qu'il est actuellement déployé pour les pollinisateurs.

Le CNPN signale aussi deux points d'attention concernant les insectes :

- **Ne pas limiter les mesures aux aspects sanitaires, mais réfléchir également à l'accès aux ressources, à la gestion et la répartition de celles-ci dans le temps et dans l'espace ;**
- **Ne pas associer systématiquement abeilles domestiques et pollinisateurs sauvages,** apiculture et biodiversité et prendre en compte les concurrences possibles dans certains milieux.

**Le CNPN ne peut que souscrire (Action 26-4) à la nécessité de veiller à réduire les impacts des EnR sur les espèces sensibles,** en espérant ici des mesures concrètes tant en matière de sanctuarisation d'espaces abritant ces espèces dans une logique de sauvegarde du fonctionnement d'écosystèmes, que de développement de la recherche-action en vue de réduire significativement mortalités directes et aussi dérangements et mortalités indirectes. **Pour les cétacés,** il est indispensable que le plan

d'action destiné à réduire les captures accidentelles fasse l'objet d'une ambition forte et non de mesures partielles dont l'efficacité n'est pas démontrée. Cette remarque peut être étendue aux tortues

En ce qui concerne l'Action 26-5, et en particulier le plan Loup, **le CNPN considère qu'il convient d'impulser un changement majeur de perspective et de contenu afin que ce plan ne se résume pas, de plus en plus, à la seule stratégie de limitation de la population de loups par abattage d'individus de cette espèce protégée** dont le rôle écologique, notamment vis-à-vis des ongulés sauvages est sous-estimé, alors que des constats récents, comme celui fait à propos du département de la Drôme, montre que le Loup peut efficacement réguler les populations d'ongulés sauvages, un élément clé et naturel du rétablissement de l'équilibre sylvo-cynégétique en forêt. **Le CNPN appelle vivement à ce que le caractère intangible de la protection du Loup soit ici réaffirmée et qu'il soit fait obstacle aux tentatives de changement de son statut, envisagées à l'échelle de la Commission européenne.** Le Lynx boréal, toujours en danger critique d'extinction dans les Vosges, et l'Ours pourraient être cités dans la partie action. Le terme cohabitation avec les requins peut surprendre ; il vaudrait mieux parler de limitation des interactions et développer des politiques de prévention. En matière de cohabitation, une action supplémentaire visant à améliorer les relations entre humains et l'ensemble des non-humains pourrait être envisagée.

### **AXE 3 : MOBILISER TOUS LES ACTEURS**

**L'axe 3 « Mobiliser tous les acteurs »** compte 8 mesures et concerne tous les groupes sociaux, allant de l'État au grand public en passant par les collectivités territoriales et les entreprises.

Beaucoup d'actions déjà existantes méritent d'être poursuivies et ont toute leur place dans cette nouvelle stratégie. De nouvelles actions sont pertinentes.

En revanche, il se dégage globalement de cet axe une logique d'action publique positiviste assez en décalage avec les obstacles aux changements en faveur de la biodiversité et des écosystèmes. En effet, beaucoup d'actions ciblent la formation des différents groupes sociaux comme si les freins provenaient d'un problème de connaissance. Or, les problèmes écologiques sont désormais connus dans les grandes lignes. Les formations pourraient désormais être davantage centrées sur les leviers et les verrous (structures décisionnelles et arbitrages entre différents intérêts), et sur la mise en visibilité des marges de manœuvre des différents groupes sociaux ciblés.

D'un point de vue formel, le texte nous a été soumis dans une version non formalisée avec de nombreuses coquilles. Les textes sont parfois confus. En particulier, le texte de la mesure 34 devrait être entièrement repris. Le document gagnerait à être débarrassé de ses généralités, phrases « toutes faites », pour être plus spécifiques sur la façon dont les enjeux de biodiversité peuvent être portés auprès des différents groupes sociaux, comment et par qui.

## **Mesure 27 : pratiques au sein des services de l'État.**

Des actions très positives sont annoncées avec une prise d'effet rapide : interdiction des produits phytosanitaires dans tous les espaces gérés, interdiction d'achat de plastiques à usage unique.

La plupart des actions s'appuient sur des textes de loi, ce qui augmente leur chance d'être appliquées, sous réserve d'adopter rapidement les décrets d'application.

Cependant certaines actions restent « hors sol », en particulier l'Action 27-9 relative à la réduction de la consommation d'eau (basé sur quel texte, et quelle ampleur technique ?).

L'Action 27-6 est difficile à saisir sans que soit avant toute chose fait état du domaine foncier de l'État et de la protection / gestion écologique prévue de ses espaces naturels et semi-naturels. Dans ces cas-là, il faut parler du foncier de l'État et de sa protection. Préciser à qui sera destiné le guide de sobriété foncière.

L'Action 27-7 devrait avoir pour objectif de végétaliser ou d'installer une production d'EnR sur la totalité des toits des nouvelles constructions et non sur la moitié.

## **Mesure 28 : Une seule santé**

Rajouter le réseau SAGIR dans les organismes concernés.

La description de plusieurs actions est trop orientée vers l'Homme en oubliant souvent les autres espèces, ce qui contredit le titre de « One health ».

Dans le Contexte/enjeux, cet objectif nécessiterait de revaloriser les approches d'écologie de la santé (Ecohealth) plus à même de réellement prendre en compte les interdépendances et la santé connectée entre toutes les espèces et l'environnement. De plus, pour limiter les émergences infectieuses et les pertes de biodiversité, il faudrait mentionner le rôle des changements massifs d'usage des terres, des aménagements du territoire (création de barrages, de mines, bétonisation, déforestation, plantations d'arbres, etc.) à l'origine de pertes d'habitat pour les espèces sauvages. Indiquer que certaines maladies sont particulièrement « surveillées à l'interface Humains/animal/environnement » (plutôt que « suivies ». Il conviendrait d'indiquer à propos de la grippe aviaire H5N1 que la concentration des oiseaux dans les élevages et la densification des élevages est une des sources de ce problème en favorisant de formidables multiplicateurs de virus créés de toutes pièces. Il faudrait reformuler la phrase « Cette maladie appelle à une vigilance particulière, car le virus pourrait évoluer et se transmettre à l'Homme » par « la majoration récente de sa circulation chez les oiseaux sauvages et dans les élevages, mais aussi chez des mammifères sauvages et chez les mammifères en élevage (élevages de visons) pourrait favoriser son évolution, son adaptation et sa transmission à l'humain ». La tuberculose des bovins, passée à la faune sauvage, est un problème de santé publique mineur ; le risque reste lié à la consommation de lait bovin non pasteurisé. La proposition de la SNB de surveiller la santé des animaux sauvages doit être accompagnée de celle des animaux d'élevage, souvent à la source des contaminations de la faune sauvage. Depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, certaines maladies circulent encore largement avec l'aide du commerce, y compris des maladies de la faune sauvage (influenza aviaire, peste porcine africaine, fièvre catarrhale ovine...). Outre la tuberculose, rajouter la

brucellose et la leptospirose. À l'émergence de nouveaux pathogènes, rajouter « et de la majoration de l'incidence ». Pour la dengue, rajouter « Et touchant ainsi des populations non immunisées ». Rajouter à Kunming–Montréal le rapport de l'IPBES de 2020.

Dans l'Action 28-1, il faudrait mieux évaluer le risque éco-toxicologique dès la production industrielle des molécules et leur usage industriel ou agricole, et pas seulement surveiller la faune et la flore terrestre et aquatique comme seulement indiqué. Il manque la mention de la surveillance de l'environnement aquatique et terrestre en matière de maladies infectieuses, la détection de virus par ADN environnemental dans les eaux usées par exemple étant une méthode de suivi et surveillance des risques de contamination par des agents infectieux. Il faudrait rajouter l'étude des impacts sanitaires dans la faune sauvage des pratiques d'agrains (responsables de rassemblements de faune sauvage dans des lieux, potentiellement source de contamination).

Dans l'Action 28-2, il conviendrait de compléter la surveillance, la prévention et la lutte contre les zoonoses issues de la faune sauvage, par celles issues des activités humaines dont l'élevage, et qui impactent la faune sauvage.

Dans l'Action 28-4, préciser dans la perturbation de la biodiversité que celle-ci inclut les espèces microbiennes. Rajouter dans les services écosystémiques de la nature sur la santé humaine le rôle des prédateurs et des nécrophages éliminant les animaux malades et les carcasses.

L'Action 28-5 comprend beaucoup d'objectifs pour finalement une capacité pour l'instant modeste qui repose sur les compétences d'une seule équipe de VetAgroSup. Ne pas se limiter à la fresque One Health dans les formations des acteurs, elle reste limitée et permet seulement une découverte succincte de la complexité des enjeux.

Les centres de soins pour la faune sauvage, acteurs de la veille sanitaire animale, ne sont pas cités dans cette action. La SNB aurait gagné à inciter et faciliter le rapprochement entre les centres de soins et les professionnels de la santé animale (vétérinaires, etc.).

### **Mesure 29 : déployer la planification territoriale et renforcer les outils pour accompagner les collectivités.**

La mesure 29 cible les collectivités territoriales dont les activités peuvent avoir une influence négative (aménagement consommateur d'espaces naturels et agricoles) comme positifs en mobilisant les outils juridiques de longue date à leur disposition pour protéger le foncier. Ces processus devraient être exposés de manière claire et les outils existants devraient être mis en avant.

L'Action 29-1 concernant les documents de planification ne fait que réitérer des objectifs généraux sans donner d'éléments relatifs à des actions concrètes. Au total, la SNB se retrouve à donner des préconisations sur des plans ou programmes. Les indicateurs choisis trahissent une trop grande confiance accordée aux plans et programmes. L'élaboration des diagnostics et la production de

programme d'action ne sont que la première étape la plus facile. Quels sont les moyens organisationnels prévus pour que ces plans soient mis en œuvre ? En résumé, on est dans un programme de programmes, sans que les actions concrètes n'apparaissent.

Par ailleurs, l'absence d'objectifs en matière de concertation territoriale est un manque important de cette mesure. En matière de protection de la nature, et les conflits d'usages afférents, il est encore plus important que dans d'autres matières, de pouvoir partager les diagnostics et les objectifs avec les parties prenantes, pour garantir une politique publique cohérente et soutenue.

Le problème se retrouve dans l'Action 29-2 concernant les Atlas de la biodiversité communale : seuls des objectifs généraux sont énoncés, avec des indicateurs peu réalistes, alors qu'on aurait pu s'attendre à des propositions d'actions concrètes pour les atteindre.

Le calendrier des Actions 29-2 et 29-3 n'est pas précisé.

### **Mesure 30 : Accompagner les entreprises**

La mesure s'inscrit principalement dans une incitation des entreprises par la mise en visibilité de leurs impacts et leur propre responsabilisation. La littérature sur les instruments d'action publique montre que ces types d'instruments ne peuvent fonctionner que si des normes réglementaires sont prises pour donner un cadre clair aux entreprises.

Évaluer le seul volume d'entreprises rejoignant le programme Entreprises engagées pour la nature paraît ici incomplet. Il s'agirait également de mettre en place un indicateur sur l'accomplissement par les entreprises du plan d'actions volontaires qu'elles élaborent, afin d'en mesurer le réel impact.

L'Action 30-1 n'est pas compréhensible. Sa rédaction est abrupte et ne permet pas de savoir quels acteurs sont attendus sur quelles actions, dans quels buts et selon quelle théorie de changement de pratique.

L'Action 30-4 concernant la comptabilité souffre du même écueil : telle que rédigée, elle propose principalement de développer un marché de consultance afin d'élaborer des diagnostics ou des outils de comptabilité. Cependant, tant que ces démarches sont volontaires, sans obligations de mise en œuvre avec des critères normés, ils peuvent s'avérer être sans effets sur les activités concrètes de l'entreprise.

Le risque dans ce genre d'actions est de mobiliser les entreprises déjà les plus avancées, les plus volontaires (les "expertes" de l'économie de la biodiversité), et non les plus impactantes pour la biodiversité, ou les plus massives.

### **Mesure 31 : Éclairer le choix des consommateurs à travers le déploiement de labels**

La mesure 31 présente beaucoup de points positifs, notamment la diversité des secteurs dans lesquels l'utilisation de labels se développe et auxquels la biodiversité doit être intégrée dès à présent.

Deux points de vigilance :

- « l'intégration de la biodiversité » est placée comme objectif dans chacune des actions sans que ne soit jamais précisé ce que seraient les critères clés. Les travaux sont en cours sur ce sujet, mais il aurait fallu en donner quelques éléments pour éviter que les actions ne ressemblent à des vœux pieux.
- comme les rapports de comptabilité (mesure 30), la littérature sur les instruments économiques montre qu'ils ne peuvent fonctionner de manière autonome. Ce n'est que si la réglementation sur la production existe que les fabricants auront intérêt à valoriser leur démarche sous forme de labels et non l'inverse.

L'Action 31-3 ne se concentre que sur l'évaluation et l'évolution des labels privés pour éviter les phénomènes de *greenwashing*. Qu'en est-il du *greenwashing* opéré par l'Etat sur ses propres labels publics, à commencer par le label HVE ? De plus, des questions peuvent se poser quant à la faisabilité de l'action :

- Souvent les cahiers des charges, notamment relatifs à l'alimentaire, reposent sur de l'obligation de moyens et non de résultats. Dès lors, comment se positionner quant à leurs impacts, surtout que ceux-ci peuvent varier selon les situations ?
- L'accès au cahier des charges, surtout pour les labels privés n'est pas évident, ni toujours possible.

Dans l'Action 31-4, le respect de la loi Egalim devrait faire l'objet d'un indicateur.

Le calendrier n'est pas précisé pour les Actions 31-5 et 31-6.

### **Mesure 32 : Mobiliser tous les citoyens**

La mesure 32 correspond à une logique de politique publique faisant la promotion de l'engagement citoyen et du soutien à des démarches participatives volontaires. Cela correspond à ce que montre la littérature : de façon croissante, les dispositifs d'action publique font reposer l'intérêt général en lien avec les enjeux écologiques sur l'individu appelé à sa responsabilité d'écocitoyen. Une logique de « petits gestes » fondée sur l'hypothèse que leur généralisation produira les changements « transformateurs » escomptés. Un point d'attention cependant est que cette action réunit des choses sur la promotion des sciences participatives et les expériences de nature et d'autres sur la préservation des savoirs vernaculaires et des savoirs des communautés locales. Il s'agit de deux sujets différents qu'il serait judicieux de distinguer (2 actions différentes ?).

Cette littérature qui décrit ce tournant participatif interroge la pertinence et l'efficacité de tels dispositifs par rapport à des régulations politiques et économiques qui engageraient les acteurs

politiques, territoriaux et économiques davantage en prise avec la gestion publique. C'est effectivement le sentiment que laissent la plupart des actions de la mesure 32.

L'absence de moyens affichés pour renforcer le soutien à des dispositifs déjà existants, comme la Fête de la nature, rend l'objectif inopérant.

S'agissant d'informer largement, la cible des journalistes paraît évidente et prioritaire. Par ailleurs il existe de nombreuses sources d'information sur la biodiversité dont des outils publics déjà bien en place. Faciliter leur accès, les faire connaître, paraît plus opérationnel et efficace que d'imaginer un nouvel outil.

En ce qui concerne les parties prenantes, les acteurs professionnels de l'éducation à l'environnement et au développement durable, pourtant au cœur de la réussite de ces objectifs, sont absents de la mesure.

Dans l'Action 32-2, le problème de l'érosion majeure de la biodiversité n'est pas lié à la sous-information du public, mais à la perte d'arbitrage entre des intérêts divergents.

Il conviendrait d'éviter l'usage du terme « changements transformateurs » trop ambigu.

Préciser aussi qui serait responsable de la cellule scientifique de *fact checking*.

Pour être convaincante, l'Action 32-3 devrait apporter quelques éléments sur les actions concrètes qui sont éligibles en tant que PEN et ce qu'on peut en attendre pour la biodiversité.

Pour ce qui concerne l'accès du public aux expériences de nature, sur les espaces protégés ou ailleurs, l'Action 32-5 doit avant tout travailler sur l'offre (comment permet-on à chaque Français de se voir proposer tous les ans une sortie nature près de chez lui ?) et sur sa promotion.

En résumé, la mesure présente une liste d'idées assez peu innovantes (et peu détaillées par ailleurs), sans doute très coûteuses, dont les effets ne sont pas garantis.

### **Mesure 33 : Éduquer et mobiliser les jeunes générations**

La mesure 33 se compose de 8 actions visant à intégrer la biodiversité dans l'enseignement scolaire et dans les formations universitaires et professionnalisantes. Elle a pour qualité de couvrir une large gamme de formations.

Cependant, les actions auraient été davantage percutantes si elles avaient été rédigées en formulant les enjeux spécifiques pour chaque secteur et la manière dont le sujet doit être amené. Par exemple, les enjeux écologiques dans l'enseignement agricole devraient être étroitement articulés aux enseignements fondamentaux. Tandis que l'introduction au sujet, dans les formations relatives à la culture, va revêtir des aspects très différents.



La question du contenu des programmes réformés ces dernières années, et ayant perdu nombre de leurs contenus biodiversité et sciences naturelles, est éludée de la mesure.

Deuxièmement, si la mesure est pertinente et ambitieuse, sa réussite repose sur l'intervention d'un grand nombre d'intervenants (professeurs, experts, association d'éducation à l'environnement, etc.). Cet aspect est totalement occulté dans le texte.

Dans l'Action 33-1, proscrire l'installation de ruches d'abeille domestique, car cela affecte les abeilles sauvages et autres pollinisateurs.

Les calendriers des Actions 33-2, 33-6 et 33-7 ne sont pas renseignés.

#### **Mesure 34 : promouvoir les métiers qui contribuent à la biodiversité et mobiliser la formation continue**

Le texte introductif est en l'état très confus : Le dernier paragraphe du Contexte/enjeux suffirait, mais en donnant des exemples de types de filières concernées.

Parle-t-on des formations ciblant spécifiquement les enjeux écologiques ?

Les actions ciblant le renforcement des métiers qui contribuent à la biodiversité ne sont pas bien lisibles, sauf pour l'Action 34-3 qui concerne le renforcement de la filière environnement des Armées.

Les actions concernant la formation des acteurs des différents secteurs se présentent comme pertinentes malgré l'absence d'éléments concernant les moyens humains importants qui seraient nécessaires au déploiement de tels programmes de formation.

Le CNPN constate avec étonnement l'absence du Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) dans les pilotes.

### **AXE 4 : GARANTIR LES MOYENS D'ATTEINDRE CES AMBITIONS**

#### **Propos transversaux à l'Axe 4**

L'Axe 4 de la SNB3, qui vise à « Garantir les moyens d'atteindre ces ambitions », s'articule autour de 3 thématiques principales que sont le développement et la valorisation de la connaissance sur la biodiversité, la mobilisation de financements et la mise en place d'une gouvernance de suivi de la SNB.

Si l'on peut saluer le regroupement cohérent de ces 3 thématiques au sein d'un même axe, la bonne articulation du document chapeau - qui présente une vision globale de ces enjeux que nous partageons

- avec les mesures et actions énoncées au sein de cet axe, et les progrès incontestables, en termes d'opérationnalité des actions, par rapport à la version de janvier 2022, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de carences persistent, concernant :
- L'imprécision et le manque de robustesse d'un grand nombre d'indicateurs et de valeurs cibles ;
- l'insuffisance des mesures et actions proposées pour le volet « financement » de la SNB et l'absence de toute mention aux moyens humains et financiers qui lui seront affectés dans le temps ;
- le caractère insuffisamment élaboré de la gouvernance de la stratégie.

### **Cibles, indicateurs et contenu des actions**

Le CNPN souligne les efforts importants pour définir des indicateurs de différentes natures et de différents niveaux, et reconnaît que la plupart des cibles couvre de manière assez satisfaisante les domaines où des actions doivent être engagées de manière prioritaire.

Pour autant, un travail conséquent reste à réaliser sur les indicateurs associés à ces cibles. En effet, certaines actions sont démunies d'indicateurs et beaucoup d'entre eux sont formulés de manière qualitative, sans être assortis de valeur-cible, d'objectifs chiffrés ou d'échéance précise.

En outre, si des indicateurs-clés sont bien proposés pour les axes 1 et 2, il serait utile de proposer au moins un indicateur-clé pour chacun des axes 3 et 4, et de s'assurer qu'ils puissent être déclinés au niveau régional.

Le CNPN recommande donc que toutes les actions disposent d'indicateurs précis, avec des valeurs-cibles phasées et des objectifs chiffrés.

Par ailleurs, le contenu de certaines actions est parfois imprécis, ce qui contribue à rendre la mise en œuvre de cette SNB incertaine et non opposable. Des plans d'actions pluriannuels et chiffrés devraient compléter les outils d'accompagnement, de sorte à renforcer l'opérationnalité de la SNB et son évaluation. Le CNPN s'interroge sur le cadre réglementaire qui encadrera la SNB afin de lui conférer un caractère obligatoire et opérationnel.

### **Financements et moyens**

Le CNPN salue l'annonce, effective dès 2024, d'une enveloppe additionnelle de 264 M€ dédiée à la biodiversité, auxquels vont s'ajouter une partie du Fonds vert ainsi que des financements par les agences de l'eau. Néanmoins, il constate que l'État ne s'engage pas sur la durée et que les crédits supplémentaires annoncés ne vont pas au-delà de 2024. On reste au niveau des intentions, contrairement à d'autres politiques publiques qui ont vu leurs dotations en budget et en ETP considérablement augmenter. Cette absence d'ambition et d'engagement de l'État est d'autant plus regrettable que le rapport IGF-IGEDD sur le financement de la SNB de novembre 2022 était précis et très argumenté quant à la définition des besoins et des ressources possibles. Le CNPN ne peut qu'inviter à en reprendre les termes.

Le CNPN salue l'annonce d'un plan d'action pluriannuel de suppression ou réforme des subventions dommageables, mais il note que les aides et subventions à des activités néfastes pour la biodiversité persistent et ne font l'objet d'aucun engagement précis de suppression (alors même que cela correspond à la cible 18 définie par le Cadre Mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal), ni de planification de concertation avec les acteurs économiques concernés. Le rapport Sainteny de 2011 sur les aides publiques dommageables à la biodiversité constitue une piste à suivre.

Enfin, le CNPN note que la SNB est très faible sur les incitations financières et regrette qu'elle ne comprenne aucune disposition fiscale, ni d'incitation à la mise en place d'ORE (obligations réelles environnementales).

## Gouvernance

Le CNPN note que l'axe 4 de la SNB3 comprend de réels progrès en matière de gouvernance, notamment concernant le pilotage interministériel et le suivi de la Stratégie.

Néanmoins, celle-ci est très descendante et n'implique trop souvent que les services de l'État et ses opérateurs, sans y associer, ou trop peu, les autres parties prenantes que sont les collectivités territoriales, les acteurs économiques, les corps intermédiaires, les associations, les gestionnaires d'espaces naturels.

En particulier, l'intention affichée et positive de développer des synergies entre la SNB et les collectivités territoriales ne se concrétise pas. L'articulation avec les Régions, les agences régionales de la biodiversité et les Stratégies régionales pour la biodiversité, et avec les collectivités territoriales **est une des faiblesses majeures de la stratégie et constitue un risque très significatif d'échec. Une réflexion doit être engagée dès à présent pour apporter sous deux ans des correctifs sérieux.**

Par ailleurs, la mobilisation du secteur privé progresse, mais elle est partielle et peu engageante. Enfin les ONG, au rôle pourtant majeur sur le terrain, sont largement invisibilisées dans la SNB.

### **Mesure 35 : Développer et valoriser la connaissance sur la biodiversité auprès de l'ensemble de la société**

Si l'intégration de ce type de mesure au sein de la SNB est à saluer, il est regrettable que certains acteurs incontournables sur les questions de connaissance du vivant et de la biodiversité ne soient pas impliqués dans la mise en œuvre de la mesure. C'est le cas notamment du Muséum national d'Histoire naturelle ou de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité qui ne sont pas associés. L'OFB, quant à lui, n'est pas associé au pilotage de la mesure, alors qu'il est responsable, entre autres, de la connaissance, la recherche et l'expertise sur les espèces, les milieux et leurs usages.

Par ailleurs, les outils de la SNB devraient avoir notamment pour objectif d'apporter des connaissances nouvelles sur la biodiversité locale, pour aider les communes à identifier et amplifier leurs actions.

#### Action 35.1 :

- Il serait souhaitable d'améliorer les connaissances sur des géographies et/ou taxons peu connus, et de donner la priorité aux Outre-mer, au même titre que celle qui est donnée aux milieux marins.
- Il manque des éléments sur l'amélioration (l'utilisation ?) des connaissances sur la biodiversité pour la gestion, en particulier au sein des aires protégées (les connaissances sur les AP ou appliquées à la gestion des AP ?) et à développer en lien étroit avec les gestionnaires (renforcer les volets connaissances des plans de gestion / plans d'actions biodiversité dans leur ensemble).

#### Action 35.2 :

- Cette action devrait mieux mettre en avant les réseaux naturalistes de volontaires et les ONG qui produisent des données, les entreprises de conseil et formation qui sensibilisent et forment sur la biodiversité, ainsi que les organismes publics de recherche et d'enseignement.
- Il convient de compléter l'indicateur de cette action.
- Des indicateurs de surveillance de la biodiversité et sur les *Atlas de la biodiversité communale (ABC)* sont nécessaires, intégrant des notions quantitatives, mais aussi qualitatives.

#### Action 35.3 :

- Les aires protégées sont renforcées dans leur rôle de laboratoire, mais aucun indicateur de suivi ni phasage de l'action ne sont proposés, et le financement semble renvoyé au local. Le CNPN propose l'indicateur « pourcentage de RNN impliquées dans des suivis nationaux » (50 % en 2027, 100 % en 2030)
- Systématiser les actions d'amélioration des connaissances, de mise en place de suivi biodiversité long terme dans les plans de gestion et feuilles de route des aires protégées ; encourager le développement des partenariats entre instituts de recherche (ministère en charge de la recherche) et gestionnaires (ministère de l'Écologie).
- Encourager la mise en place de programmes mixtes de recherche sur la biodiversité, qui associent les instituts de recherche, les gestionnaires d'aires protégées, la société civile, etc., via la mise en place et le développement d'appels à projets dédiés, ouverts à l'ensemble de ces acteurs ou association d'acteurs.

#### Action 35.4 :

- Le CNPN salue le fait de rendre interopérables et accessibles les données agricoles pour la biodiversité, mais un indicateur de moyen devrait être proposé, pour mesurer la réalité de l'ambition.

#### Action 35.5 :

- Il est important de prendre en compte les actions portées par les régions ou les agences régionales pour la biodiversité littorales, puis de veiller à la cohérence de la SNB avec la Stratégie nationale Mer et littoral, les Documents Stratégiques de Façade (et les documents stratégiques de bassin *maritime*) qui ne sont pas cités.
- La stratégie de connaissance sur les grands fonds marins semble revêtir une certaine importance, mais il serait nécessaire de préciser exactement ce que recouvre cette action, au regard des nouveaux enjeux écologiques et géostratégiques dont ils sont porteurs.
- Il manque un indicateur de suivi de l'Action.

Action 35.6 :

- Action très descendante et peu ambitieuse, qui n'atteindra jamais les cibles grand public. Le CNPN recommande un co-pilotage de l'OFB, auquel doivent être associés la société civile, les réseaux d'éducation à l'environnement, etc., pour s'assurer d'une meilleure diffusion des messages auprès du grand public
- Le CNPN s'interroge sur le financement des grandes campagnes nationales autour de sujets relatifs à la biodiversité
- Les objectifs et indicateurs sont inopérants pour atteindre l'objectif visé. Ils ne visent que l'évaluation d'outil public, mais pas la réalité de l'appropriation par la société. L'action est par ailleurs redondante avec la mesure 32.

Action 35.7 :

- Il faudrait encourager le développement de la recherche et développement (R&D) et des innovations technologiques sur la biodiversité, notamment dans l'objectif d'améliorer les chaînes de production. Pour financer la R&D, il faudrait flécher 50 % du crédit impôt-recherche vers des projets / objectifs favorables à la biodiversité.
- La Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité (FRB) devrait figurer parmi les acteurs et opérateurs chargés de la mise en œuvre de cette mesure, au regard de sa vocation.
- Raccourci très (trop ?) rapide entre le titre « Accompagner la transition écologique des activités économiques par le développement des connaissances sur la biodiversité » et les services écosystémiques avec le débat que cela soulève quant à la marchandisation de la biodiversité. Faut-il comprendre que pour intéresser les acteurs impliqués dans les activités économiques, il faut nécessairement leur parler de services écosystémiques, le message du maintien de la biodiversité en tant que tel ne pouvant pas être un levier suffisant pour agir ?

**Mesure 36 : Mobiliser les financements publics en faveur de biodiversité et réduire les dépenses publiques dommageables à la biodiversité, en s'appuyant sur les démarches de « budget vert »**

Si les financements pour préserver et réparer progressent, les actions de cette mesure manquent globalement d'ambition et de précision dans les cibles, les phasages et les modalités de mise en œuvre. Par ailleurs, les objectifs de réduction de 500 Mds d'€ des subventions néfastes d'ici 2030, et de financements positifs de 200 Mds impliquent que les acteurs doivent apprendre à changer leur comportement et vont devoir revoir profondément leur *business model*. Le CNPN recommande que la SNB précise de façon concrète la façon dont ces acteurs vont pouvoir être accompagnés, notamment en matière de formation des dirigeants et pour déployer massivement des solutions fondées sur la nature.

Action 36.1 :

- La construction d'outils de décision est définie à un horizon trop lointain, et aucun engagement d'action n'est défini. De plus, une partie des dépenses de l'État n'est pas cotée. Il est donc nécessaire de raccourcir le terme prévu par l'indicateur, de définir un engagement de trajectoire correctrice et de fixer l'objectif que 100 % des dépenses de l'État soient cotées.

#### Action 36.2 :

- Cette action doit être complétée, car il n'y a aucune précision sur la manière dont le gouvernement « engagera » les collectivités dans la mise en œuvre d'un budget vert ni comme il les accompagnera (modalités, moyens ?). Il est donc nécessaire de mieux définir les modalités d'incitation et d'accompagnement des collectivités (partenariat avec l'Association des communes de France – Intercommunalités de France, etc.). Il pourrait être envisagé qu'une partie de crédits de l'enveloppe territorialisée soit destinée à la mise en œuvre de projets porteurs d'indicateurs nationaux type Atlas de la biodiversité communale, d'engager une réforme de « verdissement » des dotations aux collectivités, etc.
- L'objectif fixé est imprécis (« augmentation du nombre ») et défini à un horizon lointain et peu engageant (2030). Il est nécessaire de le modifier et de l'avancer, puis de prendre en compte le nombre de collectivités ayant effectivement adopté un budget vert.
- Le sujet absolument majeur de la fiscalité n'est pas abordé. La question de la dotation des collectivités selon des critères « biodiversité », qui est cruciale pour les petites communes rurales, n'est pas non plus envisagée.

#### Action 36.3 :

- Le CNPN relève l'absence notable de mention des fonds de la Politique Agricole Commune, qui représentent pourtant un des facteurs les plus importants de la dégradation de la biodiversité, ainsi que l'absence de mention des subventions au secteur de la pêche (détaxations et fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) qui sont à l'origine, par leur absence de conditionnalité, des impacts d'une pêche non durable. En ce sens, le CNPN demande que le Plan National Stratégique soit ajouté dans la description des conclusions des trois diagnostics mentionnés et qu'il soit précisé que le diagnostic partagé en interministériel inclura la programmation nationale des fonds européens identifiés dans le rapport des inspections.
- En outre, cette action minore le fait que la majeure partie des éléments de ce diagnostic sont déjà connus, et que, de ce fait, des engagements de réduction/réorientation/suppression pourraient être décidés dès le projet de loi de finances pour 2024.

#### Action 36.4 :

- Le descriptif de l'action est peu engageant, se résumant à un plan d'action « permettant d'aller vers... » et à un indicateur encore moins restrictif, qui n'ambitionne de réformer d'ici 2030, uniquement les dépenses publiques dommageables à la biodiversité « qui le peuvent ». Il est donc fondamental d'hausser le niveau d'ambition, de se conformer à la cible 18 de la dernière COP et d'inscrire dans la SNB une programmation effective de résorption ou réorientation des dépenses publiques néfastes pour la biodiversité, via la publication d'un plan de réduction des subventions dommageables dès 2023 se traduisant par des réductions substantielles dans le PLF 2024, et en fixant un objectif de réduction et de réorientation des subventions défavorables à la biodiversité de 100 % en 2030.
- Réorienter le Plan National Stratégique de la Politique agricole commune (PAC) en faveur de la biodiversité dès la révision annuelle de 2024.

### **Mesure 37 : Agir résolument pour la préservation et la restauration de la biodiversité à l'étranger par la mobilisation de financements publics internationaux**

Si le document est globalement cohérent avec l'échelon international, l'articulation avec l'échelon européen n'est pas traitée aussi explicitement qu'elle l'était dans la version pré-COP15. En effet, il

n'est fait aucune mention des financements européens, ou de la contribution française au renforcement des volets biodiversité des pilotes ordonnateurs des fonds structurels (Fonds Européen de Développement et Fonds Européen de Développement régional en particulier) et au développement d'outils dédiés, notamment dans les Outre-mer (type dispositif BEST à pérenniser).

Pour ce qui est de l'augmentation des ressources internationales, la SNB prévoit bien une augmentation, mais ne fixe pas de cible 2030 pour les financements biodiversité de l'Agence française de développement (la cible est à 2025) et il manque une méthode claire de comptabilisation des financements biodiversité. La cible 20 du Cadre mondial demande également à accroître le renforcement des capacités et la coopération technique et scientifique Nord-Sud et Sud-Sud, ce qui n'apparaît pas dans la mesure.

Action 37.2 :

- Pour l'indicateur, il convient de ne prendre en compte que la part d'engagements positifs pour la biodiversité (pas ceux qui sont neutres). Il faudrait aussi veiller à supprimer les subventions néfastes des financements internationaux de la France.

Action 37.3 :

- L'indicateur choisi, qui vise à fixer des valeurs cibles, n'est pas très opérant. Plutôt (que de se limiter à fixer un objectif mesurable d'élimination des financements néfastes pour la biodiversité, il serait souhaitable de travailler aussi et plutôt sur les moyens d'action pour y parvenir.

### **Mesure 38 : Mobiliser les financements privés en faveur de biodiversité**

Si le CNPN salue les actions prévues pour mobiliser les financements privés, notamment la systématisation du *reporting* et des impacts sur la biodiversité dans les produits financiers, il n'en demeure pas moins que les ambitions et objectifs sont souvent absents, tout comme les indicateurs.

Le CNPN s'étonne également que les acteurs privés ou de la finance verte ne fassent pas partie des opérateurs impliqués, venant confirmer le caractère trop descendant et peu inclusif de la Stratégie.

On peut noter deux manques importants sur la question de la fiscalité, ainsi que sur celle du financement et du soutien aux associations de protection de la nature par les entreprises, que ce soit à travers des stratégies de mécénat ou d'appui à la transformation écologique des chaînes de production et des pratiques. Ces sujets pourraient faire l'objet d'une action pour la première et d'une mesure spécifique pour la seconde.

Enfin, une attention très faible est portée à la séquence ERC, pourtant fondatrice de la politique de biodiversité. Le CNPN alerte par ailleurs sur le fait que retirer de la production agricole des centaines d'hectares au motif d'infrastructures dites plus écologiques (ex : champ de panneaux photovoltaïques, adaptation d'un port, etc.) n'est pas acceptable et aboutit à une artificialisation, voire une imperméabilisation des sols.

Action 38.1 :

- Le CNPN recommande un accompagnement pour la mise en œuvre de l'article 29 de la loi énergie-climat (référentiels, guides, outils, bases de données, partage de pratiques),

Action 38.2 :

- Le CNPN soutient une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité dans le label bas carbone, mais considère que les actions prévues ne sont pas assez engageantes. Il recommande de créer un fonds dédié, de fixer une cible de 100 % pour le nombre de méthodes label bas carbone intégrant des co-bénéfices biodiversité, de comptabiliser les méthodes bas carbone validées en Outre-mer, et de décliner par types de milieu l'indicateur sur le volume de labels bas carbone basé sur des solutions fondées sur la nature.

Action 38.3 :

- Pour vraiment mobiliser les financements privés en faveur de la biodiversité, l'objectif pourrait être non seulement d'étudier l'évolution des produits existants, mais également la création d'un produit d'épargne bancaire 100 % vert sur le modèle du livret A.

Action 38.4 :

- Le dispositif des Sites Naturels de Restauration et de Renaturation doit être accessible et simple. La question de l'efficacité d'un tel système pour protéger la biodiversité se pose et la mesure proposée, consistant à élargir les sites naturels de compensation, risque de créer de la confusion avec la démarche ERC réglementaire et les initiatives volontaires. Plutôt que de viser une dizaine de sites en 2027, il serait préférable de fixer des objectifs de surface et de qualité / spécificité des zones, en cohérence avec les stratégies régionales de biodiversité et les déclinaisons régionales de la SNAP. Il faudrait également associer les ONG à votation environnementale à la construction de l'encadrement de ces Sites Naturels de Restauration et de Renaturation.
- Par ailleurs, même si les certificats de biodiversité peuvent aider à trouver des financements pour la biodiversité tout en ancrant les entreprises dans cette démarche, ils sont pour l'instant peu pertinents, notamment sur le volet type d'espace / écosystème, ainsi que sur la répartition des espaces impactés vs restaurés. En outre, des écueils doivent être évités, à savoir : la création d'un marché spéculatif, la substitution à des financements publics, la substitution à l'obligation de compensation. Un dispositif de suivi et d'évaluation de ces mécanismes est indispensable.

Action 38.5 :

- Ajouter des indicateurs sur les montants collectés chaque année ainsi que sur le nombre d'associations aidées

**Mesure 39 : Mettre en place une gouvernance de suivi de la Stratégie nationale biodiversité pleinement interministérielle**

La gouvernance de suivi de la SNB pilotée par le Secrétariat général à la planification écologique en lien avec l'OFB et avec un examen annuel par le CNB paraît globalement satisfaisante, et en mesure d'assurer un suivi régulier, pour identifier les réussites et apporter les correctifs interministériels qui s'avèreraient nécessaires.



Toutefois, le rôle du SGPE semble être un rôle de suivi, alors qu'il pourrait avoir un rôle de pilotage et de coordination de la SNB3.

Il est également important que tous les indicateurs de la SNB soient intégrés dans le tableau de pilotage du Secrétariat général à la planification écologique, et que la notion de pilotage ou copilotage par les ministères et établissements publics de l'État soit précisée. L'implication des ministères autres que celui chargé de l'environnement est insuffisante, voire insignifiante, sans compter le manque de concertation et d'implication de l'ensemble des parties prenantes (cf. point transversal Gouvernance)

Action 39.1 :

Il manque des indicateurs de moyens et de résultats précis pour chaque action (impossible à suivre pour l'OFB pour l'instant).

**Le CNPN émet un avis favorable à l'unanimité moins une abstention au texte d'analyse critique, présenté en séance plénière, du document « fiches mesures » de la Stratégie nationale pour la biodiversité 2030.**