

Note FRB

Cette note a été établie à partir de la version de la Snap et de la version du Plan d'actions 2020-2023 datées du 17.06.2020. Elle a été rédigée avec les contributions de membres du Conseil scientifiques de la FRB et de membres de l'équipe FRB.

DÉCEMBRE 2020

Note FRB en réponse à la consultation du Comité national de la biodiversité sur la Stratégie nationale des aires protégées



Avertissement : Il a été demandé aux membres du comité national de la biodiversité, dont la FRB, de contribuer à l'avis du CNB relatif au projet de nouvelle stratégie nationale des aires protégées. Cela a été fait en août dernier, dans des délais très restreints, avec l'aide d'un petit nombre de membres du Conseil scientifique. Consécutivement, compte tenu de l'importance du sujet, la FRB a souhaité élargir la consultation tant au niveau du CS que de l'équipe, d'où la rédaction et la diffusion de la présente note.

Résumé

La Stratégie s'appuie sur le bilan critique de la décennie passée réalisé en 2019 qui pose les bases d'une vision ambitieuse de renforcement et de déploiement d'aires protégées (AP). Cette vision et cette ambition pourraient être clarifiées et renforcées en insistant sur les objectifs écologiques associés aux aires protégées, le développement soutenable des activités humaines devant être considéré comme un moyen plutôt qu'une finalité. La Stratégie gagnerait à compléter le bilan réalisé en 2019 par un bilan scientifique plus intégratif, afin de poser les bases robustes des objectifs et des actions, en lien avec une approche synthétique des avancées

et des pratiques internationales. Un dialogue étroit avec le conseil scientifique de l'OFB et la consultation de chercheurs devraient permettre de catalyser la pluralité disciplinaire des organismes publics de recherche nationaux et des universités. De nombreuses sources et instances de réflexion pourraient aussi fournir un éclairage sur les modèles économiques associés aux AP, en particulier la conceptualisation des jeux d'acteurs issue des sciences humaines et sociales. La notion de territoire, très présente dans la Stratégie, mérite d'être explicitée, tant cette échelle - à mettre au cœur d'une cohérence écologique et pas seulement administrative - définit un référentiel essentiel pour la mise en œuvre effective de la Stratégie. Les outils et « innovations » associés aux AP et à la mise en œuvre de la Stratégie doivent être précisés, tant en ce qui concerne les outils juridiques et fiscaux - très insuffisamment développés - que le renforcement des interactions entre gestionnaires et chercheurs. Enfin, de nombreuses imprécisions, incohérences, manques voire erreurs émaillent le texte et en obscurcissent la logique.

I. Commentaires et éléments sur le fond

Éléments introductifs

1. L'introduction de la Stratégie devrait rappeler que :

- La biodiversité est entendue comme la diversité du vivant à tous ses niveaux d'organisation (des gènes aux écosystèmes et aux paysages) et dans toutes ses dimensions : composition et structure bien entendu, mais aussi fonction et évolution (au sens darwinien) afin de préciser la définition de « biodiversité » retenue (cf. code de l'environnement art. L.110-1,-I).
- La biodiversité est un processus qui résulte, depuis 3,5 milliards d'années, des interactions dynamiques entre les entités vivantes, y compris humaines, entre elles et avec leur environnement physico-chimique : elle ne sert pas seulement à protéger les humains et à leur procurer des services, elle est la vie, la condition même de la vie, ce qui a permis à la vie de se maintenir à travers différents aléas depuis des milliards d'années.
- L'atténuation des changements globaux doit rester une priorité avant l'adaptation à ces changements.

L'introduction pourrait ainsi poser comme objectifs de création d'AP, à parts égales :

- 1) la préservation de la biodiversité pour sa valeur intrinsèque, par la protection d'aires permettant les dynamiques, le fonctionnement et la résilience de la biodiversité, cela *via* la restauration et la préservation de son potentiel de libre évolution aux sens écologiques et darwinien ;
- 2) la préservation du fonctionnement des écosystèmes et des services que les sociétés humaines et l'environnement peuvent en retirer et dans une perspective de développement soutenable.

La menace d'extinction qui pèse sur environ un million d'espèces animales et végétales, citée en introduction, n'est pas seulement un événement exceptionnel dans l'histoire de l'humanité, c'est un événement exceptionnel dans l'histoire du vivant. Des extinctions massives, même rapides, ont eu lieu, mais elles ne se sont jamais expliquées par l'effet d'une seule espèce.

2. L'introduction pourrait s'appuyer sur une typologie des services écosystémiques (Efese, Ipbes) plutôt que de n'en citer, arbitrairement, que quelques-uns (voir la typologie établie par le *Millennium Ecosystem Assessment* par exemple, ou encore la déclinaison des services écosystémiques proposée par l'Ipbes hors des cadres occidentaux classiques et vis-à-vis des populations autochtones *via* la notion de *Nature Contributions to People*).

Par ailleurs, l'emploi de l'expression « capital naturel » renvoie aux notions de valeur d'usage et valeur d'option : eu égard aux objectifs fixés, il est restrictif. Les valeurs d'usage (et les services en général) ne sont que le constat des liens écologiques matériels et immatériels qui lient les humains aux autres vivants - comme tous les vivants non humains le vivent les uns à l'égard des autres - alors que les populations humaines pourraient, de façon inédite, reconnaître une valeur propre aux non humains. Cette prise de conscience constitue probablement une nouveauté, une transition majeure à l'échelle de l'évolution. Cette dimension a été rappelée par le président E. Macron dans son discours du 13 février 2020 pour le lancement de l'OFB.

Également, l'emploi de l'expression « patrimoine naturel » réfère à la valeur patrimoniale et ne permet de pas couvrir l'ensemble des enjeux de protection dynamique de la biodiversité : eu égard aux objectifs fixés, il est lui aussi restrictif.

3. Le plan national stratégique et d'actions décennal devrait s'appuyer sur un bilan et une analyse de l'existant, ce qui a été réalisé en 2019. A la suite de l'introduction, le document pourrait comporter de façon explicite et développée :

- Un panorama et un parangonnage mondial, européen et national des aires protégées :
 - Quelles sont la situation et l'évolution des aires protégées à l'échelle mondiale (incluant la dimension européenne) ?
 - Quelles sont leur situation et leur évolution à l'échelle nationale ? Il s'agirait d'un rappel synthétique des éléments de bilan de la Scap.
- Le contexte politique international en matière d'AP et l'articulation de la Snap (ce qui permet aussi d'introduire les notions de conservation de la biodiversité et de cohérence transfrontalière) :
 - Conventions internationales du domaine (diversité biologiques / CBD, zones humides / Ramsar, espèces migratrices / Bonn, pêches / UNFSA, eau / Water, Alpes / convention Alpines, vie sauvage et milieux naturels / convention de Berne, Méditerranée / convention de Barcelone, etc.) dont certaines sont citées dans le texte.
 - Rapports Ipbes et IPCC.
 - Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 (Seb) (au-delà des aspects financiers évoqués).
 - Directives et règlements communautaires (habitats, oiseaux, milieu marin, eau, nitrates, Natura2000, espèces exotiques envahissantes, etc.).
 - Politique européenne agricole commune à l'horizon 2030.
 - Catégories, objectifs et critères IUCN en matière d'AP.
 - Etc.
- Le contexte politique national en matière d'AP et l'articulation de la Snap :
 - Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.
 - Plan Biodiversité 2018.
 - Éléments de cadrage de la Stratégie nationale en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 (SNB3) ; elle est évoquée sans être développée.
 - Divers textes et dispositions : Code de l'environnement & Obligations réelles environnementales ; Loi d'orientation agricole de 2006 et Bail rural à clauses environnementales ; Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, etc.
 - Etc.



- Le contexte politique international et national en matière de lutte contre le changement climatique :
 - Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et Accord de Paris 2015.
 - Cadre européen d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030.
 - Plan Climat 2017 (notamment les annexes 16, 17, 18).
 - Etc.

4. Le plan national stratégique et d'action décennal devrait comporter un diagnostic scientifique fondé sur la littérature et la consultation d'un large ensemble de chercheurs. Suite à l'introduction, le bilan pourrait être rappelé et nécessiterait d'être prolongé par un ensemble de résultats de recherche susceptibles d'étayer les objectifs associés à l'extension ou à la création d'aires protégées et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir :

- Quels sont les évaluations, mesures et effets qualitatifs et quantitatifs des aires protégées sur la biodiversité (en complément du bilan Scap sur la représentativité des taxons et des milieux) ?
- Si possible, quels sont les effets négatifs de l'absence de mise en place d'aires protégées ?
- Quelles menaces ou difficultés pèsent sur les aires protégées ?
- Quels sont les critères scientifiques permettant de mettre en place des aires protégées répondant aux objectifs **1)** et **2)** sus-cités ?
- Quelles sont les situations qui imposent la mise en place d'une protection forte/intégrale ?
- Comment évaluer et quelles sont les conditions de l'efficacité, en termes de protection, des aires protégées ?
- Quels sont les liens entre statuts de protection et efficacité des aires protégées ?
- Peut-on définir les conditions d'une gestion socio-économique et écologique des surfaces situées en périphérie des aires protégées permettant de réduire les pressions anthropiques sur celles-ci ?
- Qu'attendre de, et comment rendre fonctionnel, un réseau d'aires protégées terrestres ou marines interconnectées ? Quelles sont les échelles spatiales pertinentes ?
- Quels sont les liens entre le dialogue avec les populations locales et l'efficacité (protection) des aires protégées ?
- Quels sont les leviers juridiques qui soutiennent ou pourraient soutenir la mise en place, la gestion et l'évaluation des aires protégées ?
- Quels outils financiers et fiscaux peut-on mobiliser pour faciliter l'acceptation par les propriétaires des mécanismes de protection sur leurs parcelles et les inciter à réaliser des travaux en lien avec leur gestion et leur protection ?
- Quels modèles économiques pourraient soutenir la mise en place, la gestion et l'évaluation des aires protégées ? En distinguant par aires protégées s'il y a lieu.
- Est-il envisageable de faire des aires protégées des observatoires scientifiques pour le suivi et l'analyse de l'incidence des changements globaux sur la biodiversité ?
- Enfin, de façon plus générale, quelles sont les recommandations pour une stratégie de protection basée sur les connaissances scientifiques ?

5. Le tableau synthétique listant les aires protégées (annexe 1) devrait être complété afin d'obtenir une liste exhaustive des dispositifs de protection, les niveaux ou éléments de protection qui y sont appliqués ainsi que les éléments de

bilans scientifiques écologiques et sociétaux associés. Les correspondances avec les catégories UICN reconnues au plan international devraient être indiquées.

6. En termes d'innovations pour atteindre les objectifs fixés, listées dans l'introduction, la réflexion intégrant les aires protégées marines et terrestres, métropolitaines et d'outre-mer est une avancée à saluer. La volonté de « penser les problèmes de façon dynamique » est également une ambition nécessaire. Outre la mention au trait de côte, le lien « terre-mer » pourrait être explicitement relié aux problématiques des bassins versants. Les aspects dynamiques pourraient aussi être développés en termes de dynamiques spatiales et connectivités, de dynamiques temporelles et évolutives.

L'introduction cite par ailleurs, en matière d'innovation, des mécanismes de gouvernance plus inclusive et l'utilisation d'outils non réglementaires. La Stratégie pourrait également lister ici ou explorer d'autres innovations concomitantes :

- Réforme des aides publiques dommageables à la biodiversité ;
- Réforme de la fiscalité appliquée aux espaces naturels non agricoles et aux espaces agricoles ;
- Réflexion sur les pratiques de gestion en lien avec la recherche (solutions fondées sur la nature, libre évolution, etc.) ;
- Intégration des réflexions et mesures de transition, voire de changements transformateurs, au niveau de l'État et de ses établissements publics (par ex. ONF) et des territoires (par ex. Sraddet, etc. bien explicités à la mesure 11) afin d'accompagner la réduction des pressions exercées par les activités humaines ;
- Etc.

7. Il est indiqué, à propos de la « Définition qualitative commune d'une aire protégée », qu'elle « est compatible avec le modèle français des aires protégées ». Or, s'il doit y avoir cohérence avec le cadre international, c'est le modèle français qui doit être compatible avec la définition UICN, pas l'inverse : la structure des liens, telle que rédigée, nécessite d'être revue.

8. La définition retenue souligne qu'il s'agit d'un « espace géographique [...] consacré et géré par tout moyen efficace ». La définition du terme « gestion » devrait être éclairée afin de préciser qu'elle recouvre également la non intervention, modalité de gestion active qui laisse la place à la libre évolution du vivant.

9. La définition de « protection forte » n'en précise pas les objectifs. Cette définition devrait être étayée par des arguments scientifiques et juridiques. Elle devrait par ailleurs être complétée ainsi : « associée à un contrôle effectif des activités concernées... afin notamment de conserver la composition, la structure, la fonction et le potentiel évolutif de la biodiversité et des écosystèmes » (selon la formule UICN). Il est essentiel que cette définition, enrichie comme proposée, ne soit pas dégradée dans son ambition pour des motifs politiques.

10. De façon générale, il conviendrait de compléter la définition des aires protégées, en établissant une hiérarchie et les critères de hiérarchie entre les différents niveaux de protection (protection « forte », protection « moyenne » ou « modérée », protection « faible ») - et de s'accorder, d'un point de vue administratif, sur les définitions pour éviter leur multiplication dans le cadre d'une politique nationale, selon des critères définis par ailleurs et adaptable dans le présent contexte – sans que cela conduisent à un affaiblissement des mesures de protection dans les aires protégées à protection « moyenne » ou « modérée » et « faible ».



Ainsi, la définition retenue en 2018 par la Deb dans son cadrage national pour les zones de protection forte est la suivante : « une protection forte au sens de la mesure M003-Nat1b du programme de mesures pour le premier cycle de mise en œuvre de la Directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) :

1. porte sur la biodiversité remarquable définie par les enjeux écologiques de la DCSMM ;
2. est prioritairement mise en place au sein d'une aire marine protégée ;
3. dispose d'une réglementation particulière des activités pour permettre de diminuer très significativement voire de supprimer les principales pressions sur les enjeux écologiques justifiant la protection forte ;
4. s'appuie sur un document de gestion, élaboré par l'organe de gouvernance de l'aire marine protégée considérée, définissant des objectifs de protection et un système d'évaluation de l'efficacité du dispositif ;
5. bénéficie d'un dispositif de contrôle opérationnel des activités. »

(Bilan de la Stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées 2012-2020. Version de travail - 12 octobre 2019, p. 2)

11. Les définitions retenues devraient, en outre, être discutées et validées par un comité scientifique, associé à la Stratégie ou déjà en place, plutôt que par un comité interministériel. En cela, les comités scientifiques établis par l'OFB et la FRB pourraient y être associés.

12. Il est indiqué dans les éléments introductifs que « la stratégie vise donc à développer, de manière concertée, des zones de protection forte, en ciblant prioritairement la protection des milieux naturels remarquables ou particulièrement vulnérables face aux changements à venir : zones humides, littoraux, habitats marins sensibles (récifs coralliens, herbiers), contextes insulaires, zones de montagne. » La justification scientifique de cette liste serait utile afin de mettre en lumière les enjeux associés à ces milieux (en incluant d'autres comme les milieux forestiers, fluviaux, alluviaux, zones rétro-littorales, etc.) et les critères retenus. Sans cela, la liste apparaît réductrice, d'autant que ces milieux (listés ou non dans la Stratégie) sont inégalement cités dans le Plan d'actions.

13. La notion de « territoire » devrait être définie. Le texte est très ambigu sur ce qu'il faut entendre par « territoire », alternant territoire « administratif » déconcentré, territoire « administratif » décentralisé et territoire « biogéographique » - mais sans jamais préciser l'échelle retenue. Or, comme cela est souligné dans le commentaire concernant l'objectif 4, la rédaction laisse supposer que la stratégie est raisonnée essentiellement en termes de territoire administratif, échelle à dépasser pour aller vers une protection cohérente en termes biogéographiques. Cela a été possible pour les schémas (directeurs ou non) d'aménagement et de gestion des eaux, avec un coordinateur lorsque plusieurs territoires administratifs sont concernés.

Objectif 1

14. L'ambition de l'objectif 1, qui concerne l'extension et le renforcement du réseau d'aires protégées, notamment celles sous protection forte, et définit des actions concrètes est saluée. L'objectif gagnerait à mentionner les documents auxquels se référer, ou à indiquer :

- Les constats et objectifs qui justifient ces choix en termes écologiques, en termes de localisation, zonage, superficie, niveau de protection mobilisé (mesure 1).

- Que le zonage d'une aire protégée doit être établi (mesures 1, 2 et 3), à la fois sur la base d'objectifs étayés, mais aussi en privilégiant la cohérence écologique afin d'éviter le détour « en dentelle ». L'intégration de zones périphériques, mobilisant des outils particuliers cités (mesure 4), à une zone strictement reconnue comme aire protégée pourrait prévaloir afin d'assurer cette cohérence, sans limiter la réflexion sur la mise en place de zones tampon.
- Les modalités de l'extension du domaine protégé du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (mesure 2) en précisant les éléments qui pourront être développés dans le Plan d'actions - par exemple « notamment en renforçant ses capacités de maîtrise foncière », voire « notamment en renforçant ses capacités financières de maîtrise foncière et de gestion conventionnelle d'espaces littoraux et lacustres ne lui appartenant pas » et en ajoutant une mention aux obligations réelles environnementales.

15. En droit européen, la Stratégie est un programme : en tant que tel, elle devrait faire l'objet d'une évaluation environnementale, au titre de la directive 2001-42/CE dite Plans et Programmes. Une telle évaluation permettrait d'éclairer les choix effectués, par référence à des scénarios alternatifs qui intègrent, outre la représentativité des taxons et des milieux, des éléments sur le fonctionnement des écosystèmes et les connectivités, et de répondre à plusieurs des questions soulevées par les deux documents (mesure 3). Le risque de précontentieux avec la Commission européenne sur ce point n'est pas négligeable, notamment parce que la Stratégie est un instrument de mise en œuvre de plusieurs engagements européens et intercepte l'application de plusieurs directives européennes (cf. les éléments cités au point 3).

16. La Stratégie indique que les protections fortes seront étendues au sein du réseau Natura 2000 (mesure 3). Il s'agit là d'un engagement de moyens, pas d'objectifs. L'objectif principal de la directive 92/43/CEE dite Habitats n'est cependant pas que les sites Natura 2000 soient protégés réglementairement, mais qu'ils soient en état de conservation favorable. Or, seuls 20 % des sites français sont dans un état de conservation favorable, le reste ne l'étant pas en raison d'une gestion inappropriée ou d'activités humaines dans ces sites ne favorisant pas le bon état de conservation. En ce sens, les baux ruraux à clauses environnementales ou les obligations réelles environnementales sont, parfois, davantage susceptibles d'améliorer l'état de conservation des sites Natura 2000 que des mesures de protection forte réglementaires. La Stratégie gagnerait ainsi à établir des objectifs plus ambitieux de proportion de sites Natura 2000 en bon état de conservation et qui ne justifient pas que l'édition de protections fortes soit le seul moyen d'y parvenir.

17. Un bilan et les conditions d'utilité des zones tampon (mesure 3) à l'échelle internationale (par ex. périmètre minimal, niveau de protection intermédiaire, rapport avec la surface et les objectifs de l'aire protégée adjacente...), sans obérer la réflexion sur l'intégration de zones périphériques dans l'aire protégée, nécessiteraient d'être attachés.

18. Les outils qui permettront de compléter le réseau d'aires protégées (mesure 3) et le contexte de leur mobilisation ainsi que les acteurs réalisant les diagnostics et les principes directeurs devraient être rappelés ou développés. Le Plan d'actions mentionne ainsi la « boîte à outils » développée par l'OFB à l'échéance de l'automne 2020 : un lien ou une annexe permettant de lier ce document à la mise en œuvre de la Stratégie devrait figurer dans le texte.

19. En outre, la Stratégie ne mobilise pas les sites classés ou inscrits à des fins naturelles et paysagères qui pourraient compléter la protection forte (mesure 1). Ainsi, plusieurs outils de protection de l'environnement sont omis alors qu'ils pourraient être discutés dans le cadre de la Stratégie :

- Le régime de protection des sites des articles L. 631-1 du code du patrimoine (cf. les sites patrimoniaux remarquables : les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur.) et L. 341-1 s. du code de l'environnement (cf. site classé : régime d'interdiction et d'autorisation préalable et cf. site inscrit : régime de déclaration, pour lequel le refus ne peut passer que par une procédure de classement).
- Le régime d'instance de classement qui protège le site comme s'il était classé pendant un temps donné de l'instruction du classement.
- Ces leviers nécessitent une vigilance dans leur application : notons l'échec de la protection de 47 sites considérés « uniformément dégradés et non restaurables », ce qui conduit à leur désinscription, et le projet de décret portant déconcentration de la délivrance des autorisations de travaux en site classé.

20. La mesure 4 de la Stratégie et sa déclinaison dans le Plan d'actions ne sont pas en adéquation.

21. La Stratégie indique que « ces espaces [...] doivent être reconnus et soutenus pour leur contribution ». Il s'agirait de préciser la nature du soutien, par exemple « reconnus et soutenus pour leurs contributions, notamment par des mesures financières et fiscales ». Les mesures financières et fiscales sont insuffisamment développées dans la Stratégie. En effet, rien n'est indiqué sur les moyens de diminuer les réticences à la création d'aires protégées, qui risquent d'être particulièrement élevées si l'on passe d'un rythme de moins de 2 % du territoire en protection forte en plus d'un siècle à un objectif de 10 % en dix ans soit un rythme cinquante fois plus rapide, notamment : non indemnisation des servitudes d'environnement ; taxation élevée et croissante des aires protégées ; existence de plusieurs taxes sur la valeur des espaces naturels protégés et non sur leur revenu, pouvant entraîner leur situation déficitaire, lorsque leur revenu est faible (cas fréquents) ; taxation des aires protégées sans revenu entraînant, de fait, leur caractère déficitaire de façon structurelle.

Ces contraintes s'appliquent, pour l'essentiel, sur des propriétés privées. Dans l'intérêt général, l'acceptabilité de mesures propres à diminuer les réticences à la création d'aires protégées peut être facilitée par certaines dispositions, au-delà des questions de respect du Protocole additionnel n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif à la propriété. Il existe de très nombreuses études sur la question, et notamment celles du Comité pour la fiscalité écologique puis du Comité pour une économie verte, portés notamment par le MTEs, totalement ignorés ici, comme cela est également indiqué dans le commentaire relatif à l'objectif 6.

22. Les outils fonciers et réglementaires destinés à permettre, *via* un statut ultérieur de protection, l'extension du réseau des aires protégées (mesure 5) devrait mentionner les Espaces naturels des départements (ENS) et les actions d'acquisition des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) comme outils à même de permettre d'augmenter les surfaces susceptibles de faire l'objet d'une protection adaptée, ainsi que les obligations réelles environnementales. Les rétrocessions des terrains acquis par une Safer pourraient ainsi être prioritairement consenties à des agriculteurs s'engageant dans des modes cultureux respectueux des équilibres écologiques.

23. L'annexe 1 présentant la « liste d'outils associés aux définitions d'aire protégée et de protection forte » (mesure 2, mesure 5) inventorie des outils qui ne sont pas des aires protégées et en omet d'autres. Il convient de compléter cette liste.

24. Le renforcement de certains types de protections, déjà existantes en droit français, pour en faire des outils plus efficaces ou pérennes, gagnerait à être évoqué, ce à quoi la mesure 5 ne répond pas malgré son titre. Il s'agit d'une piste intéressante qui pourrait s'appliquer aux : sites inscrits, espaces boisés classés, espaces naturels sensibles, etc. Le régime des espaces boisés classés pourrait ainsi être mobilisé pour la protection des espaces boisés identifiés par le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire comme essentiels aux continuités écologiques et il pourrait être imposé que le plan local d'urbanisme classe ces espaces en espaces boisés classés selon le régime du code de l'urbanisme (cf. art. L.121_27 de ce code) comme cela se fait déjà pour les espaces boisés littoraux significatifs. Cela supposerait un *addendum* au régime des schéma régional de cohérence écologique / schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire afin d'imposer l'identification de ces espaces essentiels aux continuités.

Il en est de même pour les outils de gestion existants (bail rural environnemental, mesures agroenvironnementales, plan simple de gestion, etc.), voire pour certains inventaires ou labels (zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique, zone humide d'importance internationale / site Ramsar, trame verte et bleue, certifications *Forest Stewardship Council* ou Programme de reconnaissance des certifications forestières, etc.).

Enfin, la Stratégie pourrait mettre davantage d'emphase sur les possibilités de protection juridique du patrimoine géologique.

25. Enfin, les sites acquis par les Conservatoires d'espaces naturels (Cen) ne sont protégés que par le régime de la propriété, sauf à ce que l'État décide de mesures de protection particulières. De façon générale, la Stratégie est peu diserte sur la propriété comme régime de protection (régime de la domanialité publique, régime de la propriété privée), non plus que sur les potentialités de protection de certaines procédures librement consenties (obligations réelles environnementales, bail rural environnemental, etc.). Un développement complet devrait y être consacré, ainsi que sur les mesures financières et fiscales de soutien. Dans un contexte de contrainte budgétaire forte au niveau de l'État, le développement d'aires protégées privées pourrait être favorisé (financements par des personnes privées ou morales – associations de protection), en lien étroit avec la stratégie de financement public.

Il conviendrait également de :

- Préconiser une articulation entre documents de planification, mesures réglementaires et outils de maîtrise foncière ;
- Envisager de façon plus assurée une synergie entre tous les acteurs impliqués ou potentiellement impliqués dans la protection et pas seulement certains ministères ;
- Définir des stratégies permettant notamment aux départements de préempter des terrains dans le cadre des espaces naturels sensibles en vue de satisfaire certains objectifs de protection prédéterminés et non au cas par cas, comme cela est le plus souvent le cas actuellement ;
- Permettre formellement le transfert de propriété ou de gestion à des structures dédiées.



Objectif 2

26. L'objectif 2 rappelle que « la connaissance scientifique constitue l'un des piliers de la conservation de la nature ». L'ambition, entre autres, de faire des aires protégées des terrains « d'observation et d'expérimentation » en partenariat avec la recherche académique est saluée – l'expérimentation devant rester compatible avec les objectifs sus cités de ces espaces. L'objectif 2 pourrait être renforcé en développant, notamment dans le Plan d'actions, la façon de gérer et animer les réseaux professionnels (par exemple : comité de gestion, préfet coordonnateur, etc. ; le cas échéant, comité scientifique, association des parties prenantes, dont les collectivités territoriales et les propriétaires concernés).

27. De façon générale, l'objectif 2 vise à « accompagner la mise en œuvre d'une gestion efficace et adaptée du réseau d'aires protégées ». Outre le fait que le texte gagnerait en clarté en soulignant la distinction entre protection et gestion, le mélange de ces notions tend à escamoter le fait que, dans beaucoup d'aires protégées, la réalité de la seule protection n'est pas assurée comme elle devrait l'être ou reste très relative soit parce que le droit existant n'est pas respecté ou est mal appliqué, soit parce qu'il n'est pas suffisant. La Stratégie gagnerait en force à développer l'effectivité de la protection dans les aires protégées en investiguant les pratiques défavorables (par exemple : aires protégées avec des subventions publiques favorisant l'artificialisation, projet sans étude d'impact au sein d'une aire protégée, artificialisation de sites inscrits malgré l'avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France).

28. Les actions de formation (mesure 6) et de développement des compétences scientifiques gagneraient à être très intégrées avec la recherche afin de faciliter l'appropriation réciproque des besoins, des concepts et des résultats. Des résidences croisées (aires protégées <-> laboratoires) pourraient être proposées dans le Plan d'action. Le centre de ressource unifié qui y est mentionné pourrait fournir un accès à la littérature internationale et proposer des synthèses thématiques de résultats scientifiques en français. Les recommandations issues du groupe de travail « Espaces naturels protégés et recherche »¹, associant acteurs et chercheurs académiques, permettraient d'étayer les modalités de collaborations entre gestionnaires et chercheurs et leurs implications dans le développement de connaissances.

29. Pour le pilotage, l'évaluation et l'adaptation de la gestion des aires protégées (mesure 7), il conviendrait de se placer dans un contexte de gestion adaptative *sensu stricto*.

30. L'accès aux connaissances (mesure 8) gagnerait à reposer sur un socle élargi d'acteurs académiques en mobilisant la pluralité disciplinaire des organismes de recherche nationaux et des universités. Ainsi, outre l'acquisition de connaissances naturalistes fondamentales et l'accès aux protocoles évoqués, le Plan d'actions pourrait proposer des jalons relatifs au renforcement ou à l'acquisition de connaissances sur des disciplines essentielles à la compréhension du fonctionnement des écosystèmes et des socio-écosystèmes (géologie, pédologie, hydrologie, sociologie, droit, philosophie, etc.), sur des méthodes d'échantillonnage et d'analyse de données, sur les interactions à différentes échelles, sur des processus intervenant aux différents niveaux d'organisation du vivant (des gènes aux paysages), etc. L'articulation gestion <-> recherche permettrait aussi d'échanger sur les objectifs de gestion en lien avec les objectifs sus cités de la Stratégie.

31. La production de connaissances (mesure 8), outre les aspects évoqués, reposera aussi sur la construction partenariale de projets de recherche. Toutefois, le Plan d'actions ne prévoit pas de mécanisme national pour mettre cela en place – pas plus que pour les projets de revues systématiques évoqués sur des questions de gestion. Cette production de connaissances gagnerait aussi à s'articuler explicitement avec le Réseau national de surveillance de la biodiversité qui se met en place, et à intégrer la réflexion sur les composantes essentielles de biodiversité à documenter pour détecter les changements précoces, etc.

32. La documentation des pressions (mesure 8) devrait être une priorité et un requis systématique, quelle que soit l'aire protégées considérée, et faire l'objet de développements scientifiques et techniques (cadre Pression – Etat - Réponse, mesure d'hémérobie², cartographie de naturalité, etc.). De façon plus générale, les « indicateurs » souvent évoqués dans le texte de la Stratégie gagneraient à être explicités (d'état ? de pression ? de réponse ? d'anthropisation ? de bon état ? de naturalité ? etc.).

33. En ce qui concerne les données, une référence à la Directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (dite « Inspire ») et à ses potentialités en termes d'établissement et d'échange d'informations pourrait s'avérer pertinente, de même que la mention des systèmes d'information nationaux quise mettent en place, tant sous la tutelle du ministère en charge de l'Environnement (Systèmes d'information sur la biodiversité, le milieu marin et l'eau) que sous la tutelle du ministère en charge de la Recherche (Pôle national de données de biodiversité).

34. L'objectif 2 prévoit que « la qualité de gestion d'une aire protégée repose sur » 7 prérequis particuliers, dont, un gestionnaire dédié, des documents de gestion, des outils de concertation, une gouvernance, etc. Or les arrêtés préfectoraux de protection des biotopes, protection forte d'une aire donnée, ne sont pas réglementairement tenus d'imposer des mesures de gestion de cet acabit et ne permettent pas de garantir la mise en place des prérequis visées. Il conviendrait alors d'inventorier toutes les mesures de protection existantes ainsi que les mesures de gestion associées puis d'étudier la possibilité de renforcer cette gestion en imposant les prérequis de qualité de gestion des aires protégées (gestionnaire et comité consultatif, mesures envisagées, suivi, aides financières et fiscales associées, etc.).

35. Il est prévu, à court terme, que « chaque territoire (régions, collectivités d'outre-mer) mettra en place un réseau actif de professionnels des aires protégées » (mesure 6). La Stratégie gagnerait à définir la notion de territoire et à justifier le niveau établi ici comme référence (région notamment), en détaillant l'articulation avec les agences régionales de biodiversité et avec la cohérence écologique d'un espace, d'autant que la mesure 8 mentionne cette mise en réseau « par écorégion ».

² Initialement utilisé pour qualifier des communautés végétales, l'hémérobie est une mesure intégrative des impacts des interventions humaines sur les écosystèmes. Le degré d'hémérobie est mesuré par des indicateurs tels que la part d'espèces néophytes, des caractéristiques morphologiques et chimiques du sol, les types d'utilisation des terres... et permet de distinguer des degrés de naturalité d'une zone donnée (Jalas, 1955 ; Kowarik, 1999)

Objectif 3

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

37. L'objectif 3 vise à « favoriser la compatibilité des usages par le soutien et l'accompagnement de certaines pratiques durables *via* la sensibilisation, [...] et enfin l'encouragement financier. » La Stratégie gagnerait à renforcer ce dernier aspect en misant plutôt sur un soutien ou un accompagnement financiers concrets et pérennes. De façon générale, la Stratégie reste très en deçà des attentes sur les moyens financiers et fiscaux à mobiliser, qu'elle ne décrit pas, même dans leurs grandes lignes.

38. De plus, en matière de compatibilité avec les objectifs généraux en matière de conservation de la biodiversité, la Stratégie ne concerne que l'un des instruments (les aires protégées) pour parvenir à un maintien ou à une amélioration de l'état de la biodiversité. Elle est donc un instrument de mise en œuvre de stratégies et plans nationaux et européens sur la biodiversité. Pourtant, ni le texte de la Stratégie ni celui du Plan d'actions n'indiquent en quoi la Stratégie proposée est la mieux à même d'appliquer ces stratégies et plans (cf. les éléments cités au point 3, notamment Seb et SNB), ni en quoi la création de nouvelles aires protégées permettra d'atteindre les objectifs fixés mieux qu'une meilleure efficacité de la protection et une meilleure gestion des aires protégées existantes ou encore une meilleure prise en compte de la biodiversité non protégée. À titre d'exemple, en droit français, un projet dans l'enceinte d'une aire protégée, ou l'affectant, peut ne pas faire l'objet d'une étude d'impact. Cela semble contraire à la directive 2011/92/UE dite Projets et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Un autre contentieux avec la Commission européenne est très probable sur ce point. La création de nouvelles aires protégées ne règlera pas ce problème puisque des projets non soumis à étude d'impact y seront également possibles et la Stratégie ne démontre pas que, dans ces conditions, la création de nouvelles aires aboutira à un résultat meilleur en termes de biodiversité que l'obligation d'étude d'impact pour tout projet affectant une aire protégée existante. Ainsi, la Stratégie devrait acter que seront soumis à étude d'impact ou évaluation environnementale tout projet, plan ou programme affectant une aire protégée.

39. La mesure 9, qui traite du cadre de surveillance et de contrôle des activités humaines, gagnerait à préciser ce que sont les « schémas directeurs capacitaires ». D'autre part, les moyens de maîtriser certaines atteintes spécifiques et croissantes mériteraient d'être expressément précisés (par exemple pour : circulation des véhicules à moteur - cf. loi Lalonde de 1991-, dépôts sauvages de déchets, braconnage, promenade de chiens non tenus en laisse en période de reproduction, etc.).

40. La mesure 10 concerne l'accompagnement des usages vers une compatibilité avec les objectifs de conservation des aires protégées. Le texte gagnerait à préciser, avec un effort de grammaire et de vocabulaire, ce que recouvrent les

termes « nécessite de travailler collectivement à accompagner les acteurs vers des modèles compatibles, en visant l'excellence environnementale ». Le terme « accompagner » peut sembler en deçà de l'ambition nécessaire ici ; le terme « co-construire » marquerait déjà une plus forte volonté d'orientation en direction d'une protection effective, et sur le long terme, de la biodiversité. Outre les mesures et secteurs mentionnés dans le Plan d'actions (agriculture, sylviculture, tourisme – on saluera l'objectif de limitation de l'impact de la fréquentation touristique sur les aires protégées -, éducation – sans qu'y figurent des actions relatives à la pêche professionnelle, la gestion de l'eau, la gestion de l'énergie mentionnées dans la Stratégie), des précisions sur les leviers, évoqués plus loin, permettant les accompagnements sectoriels nécessiteraient d'être données. En outre, des objectifs plus précis à l'horizon décennal – dont le Plan d'actions marquerait un premier jalon – seraient nécessaires.

41. Enfin, le bail rural à obligations environnementales peut s'avérer un outil adapté dans de nombreux cas, mais la coexistence d'une double réduction du fermage et d'une taxation élevée et accrue empêche son application plus fréquente. La Stratégie gagnerait à mentionner cet outil de gestion pour les aires protégées et à proposer des moyens de le rendre plus attractif.

Objectif 4

42. L'objectif 4 qui vise à favoriser la mise en cohérence des objectifs des AP et des politiques de planification est salué. Cet objectif gagnerait à expliciter l'articulation entre la protection, la réduction des pressions et le développement durable. La nécessité de construction collective de la stratégie des aires protégées gagnerait à être explicitée sous la forme « les milieux à protéger / écorégions (à définir au sens écologique) focalisent la concertation d'un ou plusieurs territoires concernés » plutôt que « les territoires (administratifs) définissent leur stratégie de création d'aires protégées », ceci afin d'assurer la cohérence de la pertinence écologique d'une zone géographique avec la construction anthropocentrée d'un territoire. L'importance du rôle que devraient jouer les scientifiques comme porteurs de connaissances nécessaires à la mise en place et à l'évaluation de l'efficacité des aires protégées devrait être rappelée ici.

43. Le texte gagnerait à clarifier si la relation entre les aires protégées et les acteurs doit être établie entre acteurs de territoires protégés et acteurs d'autres territoires, ou entre échelles de territoires - ce que laisserait supposer la relation de compatibilité évoquée plus avant dans la Stratégie et sous ce dispositif sous la forme « L'objectif est de renforcer l'articulation réciproque entre les documents de gestion des aires protégées et les documents de planification élaborés par l'État et les collectivités ».

44. Les mesures 12 et 13 de la Stratégie et du Plan d'action ne sont pas en adéquation. La mesure phare du Plan d'actions visant à créer 500 aires terrestres et marines éducatives n'est notamment pas reprise et explicitée dans la Stratégie.

45. La mesure 13 de la Stratégie, dédiée à la « connexion de la société à la nature », établit un raccourci en indiquant la « distension des liens avec la nature, notamment pour les citoyens » : outre le lieu de vie, l'expérience antérieure compte dans la perception de la biodiversité et la compréhension des enjeux associés. Outre le milieu urbain, les plaines et plateaux agricoles et sylvicoles intensifs ne constituent pas des lieux de connexion à la biodiversité. La cible du jeune public est bienvenue,

mais la Stratégie gagnerait à cibler, également, les acteurs occupant des postes clés en termes de direction et de prise de décision dans le domaine environnemental *sensu lato*, aux échelles locales et nationales.

46. La mesure 12 de la Stratégie (mesure 13 du Plan d'actions), dédiée à « l'accompagnement des citoyens dans l'action et dans la gouvernance des aires protégées » est décalée par rapport à la loi et à l'état du dossier. Cette mesure doit impérativement indiquer la date à laquelle l'incitation fiscale à la mise en place des obligations réelles environnementales, prévue par l'article 73 de la loi « Biodiversité », et attendue depuis quatre ans, sera mise en place. L'article 91 de la loi « Biodiversité » est cité mais pas l'article 73. Or, il s'agit d'un article de loi voté et promulgué, mais qui n'est pas appliqué. Le retard français en la matière est regrettable d'autant que l'Espagne notamment publie plusieurs propositions précises en la matière.

La Stratégie et le Plan d'actions devraient aussi indiquer précisément la façon dont les gestionnaires d'aire protégées vont recourir aux obligations réelles environnementales dans les années qui viennent. Par exemple : les parcs nationaux dans certaines parties riches en biodiversité de leurs zones d'adhésion pour y favoriser des espaces de transition avec les cœurs de parcs ; les agences de l'eau pour la protection des périmètres de captage et dans le cadre de leurs nouvelles missions de protection des zones humides et espaces terrestres ; le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres qui a déjà été incité à deux reprises, par la Cour des comptes, à utiliser ce type d'instruments ; les gestionnaires de réserves nationales pour favoriser des zones tampons ou de transition avec les espaces environnants non protégés ; les établissements de l'office national des forêts et voies navigables de France dans les espaces qui leur sont affectés...

47. De façon générale, les outils pour la mise en œuvre de la mesure 12 de la Stratégie « l'engagement de chacun dans l'action des aires protégées [...] encouragé et valorisé » sont insuffisamment précisés. Il pourrait être fait mention, par exemple du rétablissement des réserves naturelles volontaires, de la publication rapide de l'incitation fiscale aux obligations réelles environnementales prévue par la loi « Biodiversité », de la révision de la fiscalité des baux ruraux à clauses environnementales, de mesures plus favorables au développement du mécénat, etc.

Objectif 5

48. Dans la perspective d'accords internationaux ambitieux en faveur de la sauvegarde de la biodiversité, cet objectif, et les mesures prévues, revêtent une importance majeure. En complément de l'objectif des « 30 % », il ne faut pas perdre de vue l'ambition initiale des « 10 % en protection forte ».

Le *leadership* revendiqué par la France serait plus facile à promouvoir si la mise en cohérence des éléments du dispositif français d'aires protégées avec la typologie internationale UICN constituait un objectif prioritaire, en parallèle d'une simplification et d'une réduction de la diversité des outils de protection français, qui apparaissent peu lisibles au niveau international (mesure 14).

S'il apparaît légitime de promouvoir une « large diffusion des enseignements tirés de l'expérience française en matière d'aires protégées », l'inverse doit aussi être vrai et la prise en compte de l'expérience d'autres pays en matière de création, de gestion et de financement des aires protégées devrait aussi constituer une priorité.

49. Les positions diplomatiques que défend la France dans les enceintes internationales mériteraient d'être explicites (mesure 14). Par exemple : la France

défend-elle un rééquilibrage nord-sud des sites désignés ou non ? Développe-t-elle une stratégie de soutien aux pays francophones ? Quelles positions défend-elle au sein de l'UE lorsqu'une position commune à l'UE doit être arrêtée pour les décisions à prendre lors des Cop de ces conventions ?

De même, au niveau européen, les positions de la France pour favoriser une meilleure gestion des aires protégées dans la politique agricole commune, la politique commune de la pêche, la politique de développement régional, etc. devraient être explicites. A noter : les récents rapports de la Cour des comptes européenne, critique sur ces points, ne sont pas cités.

50. En termes de places des aires protégées françaises dans les réseaux internationaux (mesure 15), la Stratégie cite quelques initiatives exemplaires à soutenir, mais ne propose pas une vision systémique et systématique articulée avec plusieurs conventions internationales et protocoles (cf. les éléments listés au point 3) contenant des aspects relatifs aux espaces ou à la biodiversité protégés. Ces visions articulées sont cités en partie dans le Plan d'actions, mais pas dans la Stratégie (quand les initiatives exemplaires trouveraient plus leur place dans le Plan d'actions mais n'y figurent pas).

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

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

Objectif 6

53. L'objectif 6 en faveur d'une diversification et d'une pérennisation des financements des aires protégées paraît bien posé dans sa problématique. Le texte gagnerait toutefois à indiquer, que l'État, au-delà de « l'étude de la mise en place d'un engagement pluriannuel de l'État » cité dans le Plan d'action, maintient, voire renforce son engagement.

54. La présentation du financement des aires protégées mentionnant que « deux principales ressources spécifiques contribuent aujourd'hui au financement des aires protégées : les redevances affectées aux agences de l'eau, ainsi que la part départementale de la taxe d'aménagement » est erronée. La formulation laisse supposer qu'il y a un financement effectif des aires protégées par ces deux modes, ce qui est erroné, à un double titre :

- La part départementale de la taxe d'aménagement est affectée à la politique de « protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles (ENS), boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels » (cf. code de l'urbanisme, art. L. 113-8). Cette part ne concerne donc que

cette politique ENS et, accessoirement, les milieux naturels, sans qu'ils soient nécessairement protégés. De plus, les ENS, contrairement à ce que le document laisse supposer, ne sont juridiquement pas des espaces protégés – et n'ont donc pas leur place dans les « aires protégées ».

- Les agences de l'eau contribuent à la constitution du budget à l'OFB, mais elles le font très indirectement au profit des espaces protégés, via la contribution de l'OFB en faveur des parcs nationaux.

55. On peut regretter que ses parties les plus concrètes et les mesures 16 et 17 du Plan d'actions se concentrent sur la seule logique du besoin de ressources plutôt que vers celle du modèle économique des aires protégées, pourtant annoncée et qui demeure largement impensé. De façon générale, le financement de la politique des espaces protégés relève du budget de l'État. Il conviendrait de réfléchir au développement d'une politique de financement pérenne, reposant non seulement sur le budget de l'État, mais également sur une politique financière et fiscale dynamique destinée à abonder les recettes (fiscalité sur l'imperméabilisation des sols, sur les remontées mécaniques et autres activités impactant les milieux naturels, etc.) ou la politique de ces aires protégées (fiscalité attractive pour les travaux participants de la protection de la nature...). Il conviendrait également de mettre en évidence les principes du *Millennium Ecosystem Assessment* pour la valorisation des services écosystémiques, en intégrant et comparant les gains de la protection au regard des « pertes » liées aux contraintes que la protection suppose.

56. À tout le moins, la mesure 16 pourrait s'enrichir de la consultation et des travaux du Comité pour l'économie verte, comme cela a également été indiqué pour la mesure 4 de l'objectif 1. La mesure 17, quant à elle, dans un contexte budgétaire public très contraint, pourrait tirer parti d'expériences internationales, notamment sur l'accès payant à certaines aires protégées générant des recettes commerciales très significatives, permettant aussi d'apporter aux visiteurs certains des services évoqués dans la mesure 10 du Plan d'actions, infrastructures d'accueil, gîtes et sentiers balisés (cf. l'expérience de la Sépaq, la société de gestion des parcs et établissements de plein air du Québec) tout en veillant à ne pas accroître les inégalités d'accès aux aires protégées. Dans tous les cas, il conviendrait de distinguer le fait de :

- Rendre payant le parcage des véhicules à l'entrée d'aires protégées, mesure expérimentée dans des communes françaises, avec notamment la volonté de couvrir les frais de ces aménagements ;
- Rendre payant, en tant que tel, l'accès à des sites, afin de participer au financement de leur entretien et de leur gestion, de mieux contrôler voire restreindre lorsque nécessaire le nombre de visites pour des raisons de protection (quotas, permis, etc. mais sans sélection financière des publics) – en sus de l'information des publics quant à la Stratégie. Parmi les éléments de réflexion, voir Jolivet S. (2019). Des droits d'entrée dans les espaces naturels protégés : la fin d'un impensé ? *Revue française de finances publiques*, 148, 171-188 et le Rapport du Sénat n°110 (2019-2020), du 13 novembre 2019 au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux.

Un tableau récapitulatif présentant différents modèles en usage de par le monde, avec leurs caractéristiques, avantages et inconvénients et un tableau présentant les options de modèles pour la France enrichiraient la réflexion sur la Stratégie.



57. Il pourrait aussi être proposé de mesurer l'efficacité des financements affectés actuels à l'aide d'indicateurs simples, comme, par exemple, la part de la partie taxe départementale des espaces naturels sensibles de la taxe d'aménagement affectée à des sites Natura 2000 et à des Znieff.

58. S'agissant de l'implication des acteurs privés, à côté du mécénat, le texte gagnerait à ne pas oublier d'autres portages possibles, comme les sociétés fiduciaires qui peuvent être habilitées comme opérateurs de compensation ou être gestionnaires d'espaces naturels. Par ailleurs, le volet « déploiement et sécurisation du mécénat » prônés dans la Stratégie (mesure 17) devrait prendre acte du fait que les incitations fiscales au mécénat ont été récemment réduites et en tirer les conséquences en demandant leur développement.

59. Le changement de paradigme au travers de la valorisation des services rendus par les aires protégées (mesure 17) est un élément important du débat. Toutefois, les aires protégées ne peuvent être réduites à la valeur des services qu'elles rendent. La stratégie de financement doit elle aussi rappeler que les aires protégées visent aussi à être des espaces de libertés fonctionnelle et évolutive et des espaces de préservation vis-à-vis des pressions humaines.

60. Enfin, la question des subventions dommageables à la biodiversité dans les aires protégées n'est pas clairement abordée. Un engagement ferme mériterait d'être pris et annoncé, conformément à l'Objectif A 3 d'Aichi.

Mise en œuvre de la stratégie nationale

61. Concernant la déclinaison des plans d'action nationaux triennaux en plans d'action territoriaux / régionaux, il conviendrait d'établir les liens de droit effectif entre plan national et plans territoriaux – liens de compatibilité ou de cohérence - et de préciser qui les élabore, qui les approuve, qui en assure le suivi, quelle en sera la force normative le cas échéant (opposabilité aux projets des aménageurs et autres porteurs, directive pour l'administration et les collectivités territoriales...).

62. Concernant l'animation pour la mise en œuvre au niveau national, l'évaluation triennale prévue gagnerait à tenir compte, au-delà des propositions de comités consultatifs nationaux, d'avis de conseils scientifiques. En cela, les comités scientifiques établis par l'OFB et la FRB pourraient y être associés.

Annexe : Liste d'outils associés aux définitions d'aire protégée et de protection forte

Les éléments écrits en vert dans la liste d'outils présentés dans le texte comme associés aux définitions d'aire protégée et de protection forte pointent des dispositifs qui ne sont pas des aires protégées et dont la protection relève d'une autre réglementation (voir infra, pour le volet terrestre). Les éléments écrits en orange indique des précisions à apporter.

En attachant ces éléments à la liste, la Stratégie génère une ambiguïté. Soit cette liste présente des aires protégées, soit elle intègre des outils qui ne sont pas des aires protégées, dans l'objectif de les associer à un enjeu plus large de protection de la biodiversité :

À terre :

- Parcs nationaux (cœur et aire d'adhésion)
- Réserves naturelles
- Réserves biologiques
- Arrêtés de protection (de quoi ?)
- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage
- Sites du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
- Sites des conservatoires des espaces naturels (sites acquis et gérés)
- Parcs naturels régionaux
- Sites Natura 2000
- Espaces naturels sensibles des départements (sous réserve de critères à définir)
- Sites acquis par les agences de l'eau (sous réserve de critères à définir)
- Sites classés (sous réserve de critères à définir) Les sites classés sont des sites protégés en tant que tels, il n'y a pas de critères à définir.
- Aires protégées créées en application des codes de l'environnement et réglementation de la Polynésie française, des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna (sous réserve de critères à définir)
- Sites Ramsar (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)
- Biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)
- Réserves de biosphère (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)

La liste est également incomplète au regard de certains dispositifs. Ces derniers pourraient y être ajoutés :

- La liste nécessiterait d'intégrer « la propriété » en tant que telle puisqu'elle est formellement indiquée comme un outil associé ainsi que les « arrêtés de protection que peut édicter la direction d'un parc national ».
- Les sites classés sont des sites protégés en tant que tels, il n'y a pas de critères à définir. Les « sites inscrits » devraient également figurer ici.
- « Forêt de protection »
- « Obligations réelles environnementales »
- « Espaces naturels remarquables » (cf. Art. R 121-4 de la loi « Littoral »)
- « Bande littorale de cent mètres » à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares (cf. Art. L 121-16 du code de l'urbanisme) – extensible par le plan local d'urbanisme
- « Bande de trois cent mètres des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares » (cf. Art. 122-12 du code de l'urbanisme)
- « Bande rivulaire naturelle de 6 mètres »
 - « Prescription particulière de massif » (cf. Art. L 145-7 du code de l'urbanisme)



- « DTAD »
- « Réserves naturelles volontaires » subsistantes
- Diverses désignations ou protections résultant de conventions internationales

Enfin, tant dans l'Annexe que le Glossaire, une confusion semble parfois effectuée entre protection et gestion. On peut avoir des espaces naturels non protégés, mais gérés ou des espaces naturels protégés mais non gérés ou des espaces naturels protégés et gérés. Le texte gagnerait à clarifier ce point : par exemple, en ce qui concerne les protections fortes, les sites classés sont des protections fortes ; certaines obligations réelles environnementales seront davantage protectrices que certains arrêtés de protection de biotopes, etc.