



CONTRIBUTION DE SURFRIDER FOUNDATION EUROPE

A LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LE PNRN

Surfrider Foundation Europe est une association à but non lucratif, chargée de la protection et de la mise en valeur des lacs, des rivières, de l'océan, des vagues et du littoral. Elle regroupe à ce jour plus de 18 000 adhérents répartis au sein de 49 groupes locaux sur 13 pays. Surfrider Foundation Europe intervient sur 3 domaines spécifiques sur lesquels l'organisation a acquis une expertise reconnue depuis plus de 30 ans : les déchets aquatiques, la qualité de l'eau et la santé des usagers et l'aménagement du littoral.

Dans le cadre de cette consultation, Surfrider concentre ces recommandations sur cinq aspects :

- I. LA DIMINUTION DES PRESSIONS : UNE ETAPE ESSENTIELLE A AFFINER..... 1
- II. LA RECONNAISSANCE DU ROLE DES ECOSYSTEMES COTIERS ET MARINS..... 2
- III. UNE GOUVERNANCE ET UN SUIVI A CLARIFIER 3
- IV. UNE ARTICULATION AVEC LES CADRES REGLEMENTAIRES EXISTANTS A APPROFONDIR 4
- V. UNE ABSENCE D'ESTIMATIONS FINANCIERES QUI MET EN PERIL LA MISE EN OEUVRE DU PLAN 5

I. LA DIMINUTION DES PRESSIONS : UNE ETAPE ESSENTIELLE A AFFINER

Avant toute chose, Surfrider rappelle que les mesures de restauration doivent impérativement être menées en parallèle d'actions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et ainsi atténuer les pressions sur les écosystèmes. **Surfrider rappelle que les écosystèmes marins et côtiers sont fragilisés aussi bien par des pressions terrestres** - pollutions chimiques et plastiques – **que par des pressions en mer** - transport maritime, activités d'exploitation en mer, activités de loisirs, etc.

Pour le volet écosystèmes marins et littoraux, **les impacts liés à l'artificialisation des sols et à la dégradation des zones humides (notamment leur drainage) devraient être davantage intégrés et identifiés comme des priorités.**

Pour rappel, l'artificialisation du littoral conduit à une simplification de la complexité naturelle de l'érosion et à une diminution de ses fonctionnalités écologiques, induisant une plus faible biodiversité. Les mouvements hydro sédimentaires sont perturbés, avec une accélération de l'érosion à certains endroits, ou l'accumulation de sédiments à d'autres. Près de 297 000 hectares ont été artificialisés en France entre 2011 et 2023, avec une pression 2,6 fois plus forte sur le littoral que sur le reste du territoire, contribuant directement à la destruction des écosystèmes littoraux selon le CEREMA. Les écosystèmes littoraux cruciaux comme les dunes côtières, les zones humides, lagunes, herbiers marins, prés salés et mangroves (en outre-mer) font partie des écosystèmes les plus touchés.

Par ailleurs, Surfrider rappelle que, bien qu'ils constituent des puits de carbone efficaces, **la captation et le stockage du carbone par les écosystèmes ne peuvent être perçus comme une solution de compensation aux émissions anthropiques actuelles de gaz à effet de serre.**

Ainsi, si Surfrider accueille favorablement l'approche du plan visant à agir en amont sur les pressions exercées sur les écosystèmes (restauration passive), celles-ci mériteraient d'être plus affinées et d'inclure d'autres pressions majeures (comme les pollutions chimiques, plastiques). Cela inclut un renforcement de la réglementation existante sur ces aspects (voir IV)

II. LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DES ÉCOSYSTÈMES CÔTIERS ET MARINS

Surfrider note et salue l'inclusion des écosystèmes côtiers et marins dans la stratégie et notamment la reconnaissance de leur rôle à des fins d'adaptation au changement climatique. Toutefois, **l'ONG appelle à mettre davantage en lumière ce rôle crucial dans le résumé et la partie 2 du plan.**

Surfrider note plus particulièrement les différentes mentions relatives aux écosystèmes de carbone bleu. Toutefois, leurs capacités en matière de stockage de carbone pourraient être davantage mise en lumière. En effet, cette capacité à stocker du carbone sur de longues périodes géologiques a permis la création d'importants stocks de carbone dans ces écosystèmes (22,6 GTCO₂eq pour les mangroves, 6,4 GTCO₂eq pour les prés salés, 9,6 GTCO₂eq pour les herbiers marins au niveau mondial). La détérioration de ces écosystèmes représenterait ainsi une source additionnelle d'émissions de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, les co-bénéfices apportés par ces écosystèmes mériteraient également d'être cités et explicités à savoir : amélioration de la qualité de l'eau, diminution de l'eutrophisation, limitation de l'érosion côtière (d'autant plus pertinent dans les liens faits dans le plan avec l'adaptation au changement climatique), protection face aux vagues de submersion, et sont d'importants réservoirs de biodiversité.

A titre d'exemple, le pouvoir épuratoire des zones humides permet à la société d'économiser annuellement 2 000 €/ha sur le traitement de l'eau potable (SDES). Pour ces raisons, leur protection coûte environ 5 fois moins cher que de compenser la perte des services qu'elles rendent (Comité de bassin Rhone Méditerranée). Si les gains financiers liés à la mise en place de Solutions fondées sur la Nature sont relativement bien documentés dans le rapport, ils pourraient être renforcées grâce à l'utilisation d'exemples locaux¹.

Par ailleurs, Surfrider note positivement l'intégration du lien terre-mer dans la stratégie, notamment à travers la prise en compte des pressions terrestres et la restauration des écosystèmes à l'interface (zones humides littorales, estuaires, herbiers, etc.). Néanmoins, cette approche pourrait être renforcée en développant une planification véritablement intégrée du bassin versant jusqu'au littoral, ainsi qu'en améliorant la coordination entre les documents de planification existants pour veiller au respect du principe de compatibilité.

Surfrider déplore que peu de mesures relatives à l'information et communication du public – notamment sur les bénéfices de la

¹¹ Voir par exemple [ce document du conservatoire du littoral](#) et [Cet article universitaire sur la Martinique](#) qui montre que la valeur économique total au moment de la création d'une réserve marine est de 58 millions d'euro et qu'elle ne devrait qu'augmenter si la protection est complète et que la gestion est partagée

restauration - ainsi qu'à la formation des professionnels (notamment les agents des collectivités locales) ne figurent dans le plan. Ces aspects sont nécessaires pour s'assurer de la participation du public au suivi de ce plan, suivi dont les mécanismes pourraient être davantage détaillés.

III. UNE GOUVERNANCE ET UN SUIVI A CLARIFIER

D'une part, le pilotage gagnerait à être renforcé à travers une double approche, à la fois interministérielle et territoriale. Un pilotage interministériel est essentiel pour assurer la cohérence des politiques publiques, éviter les approches en silos et garantir la diminution des pressions sur la nature. En parallèle, un ancrage territorial plus fort apparaît nécessaire, notamment via les régions, qui pourraient jouer un rôle clé.

D'autre part, la gouvernance devrait reposer sur une mobilisation continue des parties prenantes. À ce titre, il serait pertinent d'associer davantage les conseils nationaux existants ainsi que leurs parties prenantes au suivi annuel de la mise en œuvre des actions, et ce dès l'année 1. Cela permettrait non seulement de renforcer la redevabilité, mais aussi de garantir une meilleure articulation avec les politiques publiques déjà en place, dont ces acteurs ont connaissances.

Enfin, l'implication des acteurs de terrain constitue un levier majeur encore sous-exploité. Il conviendrait d'intégrer plus systématiquement les porteurs de projets de restauration travaillant sur des écosystèmes spécifiques dans les dispositifs de gouvernance. Le partage de leurs résultats et retours d'expérience favoriserait la diffusion de bonnes pratiques au niveau local, tout en permettant leur déploiement à l'échelle nationale.

IV. UNE ARTICULATION AVEC LES CADRES REGLEMENTAIRES EXISTANTS A APPROFONDIR

Tout d'abord, le PNRN ne peut se fonder uniquement sur une simple mise en cohérence des politiques existantes. S'il doit s'y articuler étroitement et veiller à leur cohérence, il doit également renforcer leur action et s'assurer d'une mise en oeuvre harmonisée sur l'ensemble du territoire.

À cet égard, une articulation forte avec les cadres nationaux et européens est indispensable. Le PNRN doit notamment s'inscrire en cohérence avec les grandes stratégies existantes mentionnées dans la version soumise à consultation (stratégie nationale biodiversité, stratégie nationale bas-carbone, stratégie nationale mer et littoral, plan national

zones humides, PNACC 3, plan national milieux humides), mais aussi avec les autres cadres visant à réduire les pressions sur les écosystèmes (réglementation sur les plastiques à usage unique, objectif zéro artificialisation nette, PFAS, mais aussi la future stratégie nationale santé-environnement).

De plus, l'efficacité du PNRN repose en sa déclinaison opérationnelle dans les outils de planification territoriale. Comme souligné par la consultation publique² et l'avis rendu par le CESE³, il est nécessaire d'intégrer les objectifs du PNRN dans les documents locaux existants et de les rendre opposables (SRADDET, SCoT, PLU, etc). Cela suppose notamment de s'assurer de l'alignement des documents d'aménagement locaux avec les objectifs du PNRN, mais aussi avec ceux du PNACC ou de la SNGITC, en particulier à travers l'atteinte du ZAN, le respect de la séquence éviter–réduire–compenser, et l'identification de sites prioritaires de renaturation ou faisant l'objet de renaturation dans les documents d'urbanisme.

De fait, **une meilleure application des dispositifs existants est nécessaire, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre effective du ZAN, ainsi que l'application rigoureuse de la loi Littoral.**

V. UNE ABSENCE D'ESTIMATIONS FINANCIERES QUI MET EN PERIL LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN

Surfrider déplore l'absence de stratégie financière ou d'estimation de coût dans le présent Plan et rappelle que son efficacité et sa portée dépendront inévitablement des financements dédiés. **Ce financement ne pourra reposer uniquement sur les enveloppes actuelles**, déjà en forte baisse y compris pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale Biodiversité⁴, et fragilisées par la proposition de baisse des financements pour la nature au niveau européen et celle de disparition pure et simple du Fonds Life européen pour les années à venir⁵.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PNRN, le contexte européen apparaît peu favorable : un rapport de la Commission européen indiquait lui que la

² <https://www.debatpublic.fr/plan-national-de-restauration-de-la-nature-pnrn-6794>

³ https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2025/2025_03_restoration_nature.pdf

⁴ <https://www.senat.fr/rap/l25-139-310-1/l25-139-310-17.html>

⁵ Williams, R., Benschop, J., Rukmana, R., 2026, Impacts of the 2028-2034 MFF proposals on climate and environment - Assessment of the Commission proposals, Brussels: European Parliament, Policy Department for Transformation, Innovation and Health. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/780419/ECTI_STU\(2026\)780419_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/780419/ECTI_STU(2026)780419_EN.pdf).

conservation et la restauration de la nature dans l'UE souffrent d'un déficit de financement estimé à environ 19 milliards d'euros par an jusqu'en 2030⁶. Les engagements relatifs au climat et à l'environnement augmentent en termes relatifs, et si on tient compte de l'inflation les sommes proposées pour 2028-2034 pour le climat et l'environnement sont inférieures à celles de 2021-2027 avec la suppression envisagée du programme LIFE, pourtant central bien que marginal dans le budget de l'UE. La dilution des fonds dans des enveloppes plus larges, sans distinction entre climat et biodiversité, risque en outre d'accentuer la mise en concurrence des priorités et de sous-financer la restauration de la nature. La disparition possible des soutiens aux ONG fragiliserait également les capacités d'appui aux politiques publiques.

Il est donc crucial que la France puisse porter une voix forte à l'échelon européen pour maintenir ces sources de financements. Cette action internationale sera complémentaire à l'ajout de moyens supplémentaires sur le territoire, à la hauteur des ambitions affichées, et inscrits dans la durée, et ce dès le prochain Projet de loi de Finances pour 2027.

Dans cette perspective, plusieurs leviers peuvent être mobilisés. D'une part, **le renforcement des financements publics existants** apparaît indispensable, notamment via une augmentation des moyens du Fonds vert, dont les capacités ont été significativement réduites ces dernières années, alors même qu'il constitue un outil clé pour accompagner les collectivités et la mise en œuvre opérationnelle du plan. **Le renforcement de financements incitatifs**, notamment la fiscalité favorable à la préservation des zones humides apparaît comme une mesure complémentaire. La mise en œuvre du PNRN nécessite également le **maintien voire l'augmentation des financements dédiés aux agences de l'Etat chargées d'opérationnaliser le Plan**, dans le cas des littoraux le Conservatoire du littoral et l'Office National des Forêts (comme énoncé dans la mesure 4.2.4). Les financements publics mobilisés devront financer l'opérationnalisation du plan sur le terrain mais aussi être fléchés vers l'acquisition de connaissances, par exemple sur les écosystèmes marins et côtiers.

D'autre part, une priorité doit être donnée à la réorientation des financements publics vers les activités de renaturation. La suppression des subventions dommageables à la biodiversité constitue un levier

⁶ European Commission, Directorate-General for Environment, Nesbit, M., Whiteoak, K., Underwood, E. et al., "Biodiversity financing and tracking – Final report", Publications Office of the European Union, 2022

structurant, permettant d'identifier des marges de manœuvre budgétaires tout en assurant une meilleure cohérence de l'action publique et l'atteinte des objectifs du présent plan. En France, une analyse portant sur le budget 2022 a permis d'identifier 27,14 milliards d'euros de subventions nocives à la biodiversité soit 11,7% du budget national⁷. Un rapport conjoint de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable a également identifié "près de 8,3 milliards d'euros de moyens publics finançant des pratiques dommageables et devant faire l'objet d'études approfondies pour limiter et arrêter ces pratiques"⁸.

Par ailleurs, le recours à des mécanismes de financement dits innovants, tels que les crédits carbone, appelle à la prudence, en particulier dans le cas des crédits carbone bleu.

Pour Surfrider, l'utilisation de ces crédits carbone, en mettant en avant la possibilité de compensation, détourne les efforts de réduction des émissions à la source. De plus, dans un rapport paru en 2025⁹, Surfrider démontre que les crédits carbone bleu ne font pas l'objet d'une perception homogène parmi les acteurs de terrain¹⁰. Les scientifiques et les acteurs locaux soulèvent notamment la question de l'effectivité réelle de cette forme de conservation seulement axée sur la capacité des écosystèmes à stocker du carbone ainsi que la grande complexité à mettre en place un système de vérification efficace. **Surfrider appelle donc à la vigilance face aux risques de détournement ou à minima de retardement des objectifs de restauration liés à ces mécanismes, et à se concentrer sur des mesures plus ambitieuses et efficaces pour la protection et la restauration des écosystèmes** (telles que l'élimination des subventions dommageables et la réorientation des financements publics).

Enfin, au-delà du niveau des financements, la question de leur stabilité et de leur prévisibilité dans le temps est essentielle pour garantir la mise en

^{7 7} Morgane Gonon, Améline Vallet, Vincent Deschamps, Amélie Le Mieux, Aurélien Oosterlinck, Hélène Soubelet, Louise Dupuis, Harold Levrel, Subsidies against Nature: A multidimensional framework for biodiversity-aligned national budgets, Ecological Economics, Volume 235, 2025, 108661, ISSN 0921-8009, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2025.108661>.

^{8 9} Moyens publics et pratiques dommageables à la biodiversité (mai 2025) : Pierre Deprost ; Charles-Henry Glaise ; Pierre Chamouard ; Rémy Slove ; Virginie Dumoulin ; Ghislain Gomard, Inspection générale des finances ; Inspection générale de l'environnement et du développement durable.

⁹ Le Treut L., Moreau R., Between expectations and hazards : Study on Stakeholders' perceptions on blue carbon credits, 2025

https://surfrider.eu/wp-content/uploads/2025/11/blue_carbon-stakeholders-perceptions-Surfrider_Foundation_Europe-112025.pdf

¹⁰ Voir [Rapport-SFE-Credits carbone bleu-nov2025.pdf](#)

œuvre effective des projets de renaturation qui s'inscrivent dans le temps long.