

Rapport

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a créé l'article L. 110-4-1 du code de l'environnement rédigé comme suit :

« Art. L. 110-4.-I.-L'Etat élabore et met en œuvre, sur la base des données scientifiques disponibles et en concertation avec des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que des autres parties prenantes, une stratégie nationale des aires protégées dont l'objectif est de couvrir, par un réseau cohérent d'aires protégées en métropole et en outre-mer, sur terre et en mer, au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française. Ce réseau vise également la mise sous protection forte d'au moins 10 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française.

« La stratégie mentionnée au premier alinéa du présent I vise à la protection de l'environnement et des paysages, à la préservation et la reconquête de la biodiversité, à la prévention et à l'atténuation des effets du dérèglement climatique ainsi qu'à la valorisation du patrimoine naturel et culturel des territoires.

« Cette stratégie est actualisée au moins tous les dix ans. La surface totale ainsi que la surface sous protection forte atteintes par le réseau d'aires protégées ne peuvent être réduites entre deux actualisations.

« Cette stratégie établit la liste des moyens humains et financiers nécessaires à la réalisation des missions et objectifs fixés au présent article.

« Un décret précise la définition et les modalités de mise en œuvre de la protection forte mentionnée au premier alinéa. »

Le présent décret vient préciser la définition et le mode de reconnaissance des zones de protections fortes en France. Ce décret n'introduit pas de nouvelles catégories d'aires protégées, il vient simplement expliciter quelles zones, déjà objets de protection dans les territoires, peuvent être comptabilisées comme une protection forte.

Avant l'adoption en janvier 2021 de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030, première stratégie commune aux aires protégées terrestres et maritimes, il n'existait pas de définition, ni d'approche transversale et établie de la protection forte.

En effet, les approches de reconnaissance en protection forte étaient distinctes selon la nature des surfaces concernées :

- À **terre**, l'ensemble des surfaces classées en aires protégées réglementaires (réserves naturelles, cœurs de parcs nationaux, réserves biologiques, arrêtés de protection) étaient comptabilisées en protection forte (méthode de la stratégie de création des aires protégées terrestres – SCAP2009/2019) ;
- En **mer**, les surfaces de protection forte au sein des aires marines protégées étaient comptabilisées grâce à une étude au cas par cas en fonction de cinq critères cumulatifs

(définis au plan national en 2018 dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'actions pour le milieu marin) :

1. Couverture des enjeux écologiques prioritaires définis dans les documents stratégiques de façade,
2. Insertion prioritairement dans une aire marine protégée,
3. Existence d'une réglementation des activités,
4. Existence d'un document de gestion,
5. Existence d'un dispositif de contrôle.

La définition proposée correspond à la définition adoptée dans le cadre de la stratégie nationale aires protégées 2030 adoptée le 11 janvier 2021, après deux ans de co-construction avec les acteurs et la consultation des instances.

Les définitions de protections fortes ou renforcées voire strictes, ne sont pas unifiées au niveau international ou européen. La stratégie de la commission européenne pour la biodiversité à l'horizon 2030 mentionne cependant un objectif de protéger « strictement » 10 % des terres et des mers de l'Union européenne.

Dans le sillage de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030, le présent décret affirme et consacre une définition nationale et concrète de la notion de zone de protection forte. De la mise en œuvre de cette notion découlera la bonne mesure de l'atteinte des objectifs de protection fixés au niveau national.

La protection forte n'est pas une nouvelle catégorie d'aires protégées, il s'agit d'une catégorisation répondant à une qualité environnementale. La démarche proposée se veut suffisamment inclusive pour reconnaître des aires protégées faisant l'objet d'une haute qualité environnementale et pour permettre également d'explicitier l'atteinte de différents objectifs en matière de protection de la.

Le présent décret a fait l'objet d'une présentation aux trois grandes instances consultatives en matière de protection de la nature, pour faire perdurer la dynamique lancée lors de l'élaboration de la stratégie nationale des aires protégées et à la mise en œuvre de celle-ci.

Ainsi, le conseil national de la mer et du littoral a été consulté par voie dématérialisée dans le courant du mois de janvier 2022 et a rendu un avis défavorable le 7 février 2022. Le conseil a insisté notamment sur l'indispensable maintien d'activités économiques dans les zones de protection forte et sur l'accompagnement nécessaire de ces zones, en moyens humains et financiers, à la fois pour permettre l'atteinte des critères de la protection forte mais aussi un contrôle adéquat et efficace sur celles-ci.

Le conseil national de la protection de la nature a rendu un avis favorable assorti de recommandations le 27 janvier 2022. Ses recommandations visent principalement à une définition et mise en œuvre de la protection forte plus ambitieuse. Le CNPN insiste sur l'importance de la rigueur avec laquelle les analyses « au cas par cas » devront être menées, sur le caractère cumulatif des critères de cette analyse et sur les moyens humains et financiers nécessaires pour que ces analyses soient menées.

Il souhaite également être associé plus étroitement au processus, en étant consulté en amont de la classification plutôt qu'informé, et, par parallélisme des formes, associé aux éventuelles déclassifications qui seraient prononcées par le ministère.

Le conseil national de la biodiversité a rendu son avis le 3 février 2022. Il a souligné l'importance de s'approcher le plus possible des objectifs de l'Union Européenne en matière de protection et de couvrir de manière cohérente les différents types d'espaces à enjeux écologiques. Ces enjeux écologiques doivent être d'importance. Le CNB insiste sur le caractère cumulatif des critères de cette analyse et sur les moyens humains et financiers nécessaires pour que ces analyses soient menées. Il propose d'augmenter la liste des outils éligibles au cas par cas terrestre, élargir le champ des personnes/entités pouvant être à l'initiative du processus et préconise un avis du CNPN sur la liste des zones reconnues comme protection forte plutôt qu'une information.

Le texte ayant une incidence sur les collectivités locales du fait de la procédure mise en place pour les propositions d'examen de zones terrestres à analyser au cas par cas, il a également été soumis au conseil national d'évaluation des normes, qui a rendu un avis défavorable le 7 février 2022. Cet avis défavorable était motivé par une absence de concertation préalable avec les collectivités et une procédure proposée complexe et trop loin du terrain.

Ce décret, en encadrant la politique menée en matière de protection forte pilotée par le ministère de la transition écologique comporte une incidence directe et réelle sur l'environnement. En conséquence, il a été soumis à une consultation du public sur internet du 14 janvier 2022 au 5 février 2022. Les avis rendus dans le cadre de cette concertation étaient majoritairement défavorables (75 %) pour des raisons divergentes :

- 1) Il est reproché au décret d'ajouter au quotidien des français des privations de libertés en ajoutant un nouveau type de protection des espaces naturels à une liste déjà jugée trop longue;
- 2) A l'inverse, il est reproché au décret de ne pas être assez ambitieux dans sa définition de la « protection forte ».

Ces contributions soulignent une certaine incompréhension de l'objectif final de ce décret, qui ne vise pas la création d'un nouveau type d'aires protégée, mais plus exactement leur meilleure classification dans le cadre prévu par la loi concernant la stratégie nationale des aires protégées.

L'article 1^{er} du décret définit une zone de protection forte comme une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont absentes, évitées, supprimées ou significativement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées.

Les articles suivants précisent les modalités de mise en œuvre de la protection forte telle que définie à l'article 1^{er}. Ces modalités diffèrent selon le type d'espaces (terrestre ou maritime).

Ainsi, l'article 2 identifie pour les espaces terrestres les catégories d'aires protégées dans lesquelles les surfaces sont reconnues d'office comme des zones de protection forte et les autres outils dans lesquels les surfaces comprises peuvent être reconnues comme zones de protection forte après une analyse au cas par cas.

L'article 3 identifie pour les espaces maritimes les catégories d'aires protégées créées postérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret, dans lesquelles les surfaces sont reconnues d'office comme des zones de protection forte. Pour les espaces maritimes compris dans les aires protégées relevant de ces catégories qui ont été créées antérieurement à l'entrée

en vigueur du décret, le décret fixe une obligation sous 24 mois de mise en conformité avec les critères des analyses au cas par cas. En effet, d'autres espaces présentant des enjeux écologiques importants, prioritairement situés à l'intérieur d'aires marines protégées, peuvent également être reconnus comme des zones de protection fortes sur la base d'une analyse au cas par cas.

L'article 4 précise les critères utilisés lors des analyses au cas par cas mentionnées aux articles 2 et 3.

L'article 5 détermine pour les espaces terrestres en métropole et outre-mer les autorités responsables de proposer des espaces pour une analyse au cas par cas. Une implication étroite des propriétaires ou gestionnaires de ces espaces est prévue, puisqu'ils seront à l'origine des propositions d'examen, qui seront remontées aux préfets de région (ou aux autorités compétentes outre-mer). Les communes et les régions seront également systématiquement consultées sur ces propositions d'examen.

L'article 6 détermine les mêmes autorités responsables pour les espaces maritimes.

L'article 7 confie au ministre chargé de la protection de la nature le soin de fixer la liste des espaces reconnus comme protection forte après l'analyse au cas par cas, le cas échéant conjointement avec le ministre en charge de la mer pour les espaces maritimes. Cette liste, complétée de la liste des zones considérées comme protection forte au titre des I des articles 2 et 3 est publiée avec des indications cartographiques sur le site de l'inventaire national du patrimoine naturel. Le CNPN est informé annuellement de l'évolution des zones de protection forte.

L'article 8 précise que les zones de protection forte ayant fait l'objet d'une analyse au cas par cas peuvent être retirées de la liste si les critères de l'article 4 ne sont plus respectés.

L'article 9 est un article de précision pour permettre l'application du décret aux Terres australes et antarctiques françaises.

L'article 10 est un article d'exécution.