

Avis du CNML sur le projet de décret pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte

Bureau du 7 février 2022

Le projet de décret, rédigé par la Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique, affirme et consacre une définition nationale et concrète de la notion 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 : 10% de zones de protection forte à échéance de 2030.

Le présent avis du Conseil national de la mer et des littoraux sur ce projet de décret, a été préparé selon la procédure suivante :

- recueil d'observations sur le projet de décret auprès des membres titulaires et suppléants du conseil, par voie électronique, entre le 17 et le 27 janvier 2022 ;
- établissement d'une synthèse des contributions reçues
- examen par le bureau du 7 février 2022 d'un projet d'avis, établi sur la base de la synthèse des contributions reçues.

Cet avis est rendu par le bureau du CNML, qui a reçu délégation du Conseil pour rendre des avis en son nom, par une délibération du 18 juillet 2013.

Remarques générales

Le texte doit être plus précis, afin d'offrir un cadre clair et une sécurité juridique

Le texte doit être plus précis pour éviter les interprétations divergentes dans les définitions (pressions, activités humaines, enjeux écologiques, les moyens de suivi (indicateurs à disposition), les modalités de contrôle et les sanctions correspondantes, les moyens humains et financiers mis à disposition.

Des précisions sur l'identification des zones de protection forte

- Les propositions de reconnaissance de zones de protection forte sur demande du propriétaire des biens ou du gestionnaire des zones concernées supposent que soient définis **des critères tels que l'information obligatoire des propriétaires en amont, le**

droit de retrait, des compensations financières ou encore un niveau minimum d'accord.

- **Les critères d'identification des ZPF marines doivent être homogènes au niveau national** pour permettre aux conseils maritimes de façade d'identifier ces zones en mer, **en cohérence avec les documents stratégiques de façade** et leurs plans d'actions.
- **Les ZPF devront donc être « équitablement » réparties sur l'ensemble des eaux sous juridiction française.**
- En ce sens, Il conviendra de veiller aux **connexions et continuités**, en particulier terre-mer, dans la spatialisation des ZPF en mettant en œuvre les mécanismes adéquats de coordination ;
- en conséquence, il semblerait pertinent de recommander qu'à l'issue d'une première phase de reconnaissance de ZPF, un **réexamen de la cohérence et de la fonctionnalité du réseau** des AMP soit conduit, par exemple sous l'angle des connectivités, et regardé par rapport au **continuum terre – mer** ; ce qui souligne l'enjeu d'articulation entre les différentes autorités en charge des propositions de reconnaissance. L'implication des parties-prenantes locales et des avis scientifiques dans la reconnaissance des zones est essentielle ;
- Le projet de décret confie aux préfets maritimes et aux CMF le soin de proposer ces ZPF. Elles devront alors être établies en **étroite concertation avec les utilisateurs potentiellement concernés, et faire l'objet d'une concertation approfondie avec l'ensemble des organismes en responsabilité dans le cadre de la déclinaison régionale de la stratégie pour les aires protégées** ; et reposer sur une approche qui prenne en compte la spécificité des territoires ;
- **La notion de « cas par cas » doit nécessiter un cadrage national plus détaillé.** Il est proposé de parler de « **sur-mesure** » par rapport aux enjeux, plutôt que d'utiliser le terme « cas par cas » relatif à des projets

Le maintien des activités dans les zones de protection forte

- **L'ouverture au public de ces espaces ne doit être remise en cause que de manière exceptionnelle ;**
- la protection de la nature **ne devrait pas s'orienter vers une interdiction stricte des activités anthropiques et en particulier de celles déjà existantes.** Elle devrait plutôt s'attacher à les accompagner vers une pratique compatible avec les enjeux de ces zones et développer des mesures incitatives pour encourager les pratiques vertueuses à terre comme en mer.
- **Le maintien autant que possible des activités humaines est nécessaire à l'économie** avec, de manière plus spécifique, l'approvisionnement local en matières premières au plus près des besoins afin de réduire les impacts de transports. Il faut privilégier la limitation et l'évitement des pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques et n'interdire ces activités qu'en dernier recours

- **Concernant les activités qui voudraient se créer à l'intérieur des aires protégées, plus spécifiquement pour les granulats marins, la compatibilité de l'activité avec la notion de protection forte sera appréciée en fonction du contexte local et des pressions induites concomitantes aux autres activités exercées sur la zone**

Absence de réglementation supplémentaire, le renforcement des contrôles et des sanctions

- **Les plans de gestion de ces nouvelles zones ne doivent pas produire de réglementation supplémentaire.** il existe déjà un grand nombre de dispositions réglementaires appliquées aux activités économiques et industrielles pour prendre en compte et préserver directement la biodiversité (disposition ERC)
- Les **moyens nautiques de contrôle pour ces zones**, afin de faire respecter la réglementation, doivent être clairement définis.

Des précisions nécessaires doivent être apportées sur les modalités de mise en œuvre de ces ZPF

- Le **financement** de ces aires de protection forte est fondamental et il doit s'appuyer sur le maintien d'activités économiques, existantes et nouvelles, au risque d'augmenter la fiscalité locale.
- Le renforcement des **moyens humains** doit être prévu.
- **Des indicateurs** chiffrés doivent être suivis afin d'évaluer l'efficacité des mesures mise en place, la pertinence de la protection et de la reconnaissance en ZPF

Remarques par articles

Propositions d'amendements ou de précisions à apporter

Article 1^{er}

Il est proposé de remplacer “ la conservation des enjeux écologiques de cet espace” par “ la conservation **et/ou la restauration** des enjeux écologiques – **c'est-à-dire espèces, écosystèmes et leurs fonctions écologiques** – de cet espace”.

Article 2

La notion de « cas par cas » doit nécessiter un cadrage national plus détaillé. Il est proposé de parler de « **sur-mesure** » par rapport aux enjeux, plutôt que d'utiliser le terme «cas par cas» relatif à des projets.

Il est demandé des précisions sur les cours d'eau défini au 1° du I. de l'article L. 214-17 ainsi que sur ce que recouvrent les « sites du domaine foncier de l'Etat ».

Article 3 (II)

- Pour les dispositions « les espaces maritimes, compris dans les aires protégées listées au I, créées antérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret » : il serait important de circonscrire dans la **durée cette antériorité**. Il conviendrait également de préciser ce qu'il adviendra de ces AMP préexistantes, qui n'auront pas satisfait les critères des ZPF au bout de 2 ans.
- Il faudrait ajouter à ces mêmes dispositions « Les espaces maritimes, compris dans les aires protégées listées au I, créées antérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret **et d'une taille inférieure à 50 km²**, remplissent sous 24 mois les critères de l'article 4 et sont reconnus comme zones de protection forte au plus tard à cette échéance ; . Pour les espaces supérieurs à 50 km², une ou plusieurs zones d'une superficie de 50 km² remplissent sous 24 mois les critères de l'article 4 et sont reconnus comme zones de protection forte au plus tard à cette échéance. Une zone supplémentaire, sur la base d'une analyse au cas par cas établie selon les modalités définies aux articles 4 et 6 est reconnue comme zone de protection forte au plus tard à cette même échéance.
- Les modifications suivantes sont proposées : « Les espaces maritimes, compris dans les aires protégées listées au I, créées antérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret **qui remplissent les critères de l'article 4** sous 24 mois, **ou d'ici la fin de la réalisation des Analyses Risques Pêche là où elles doivent avoir lieu** ~~les critères de l'article 4 et sont reconnus comme zones de protection forte au plus tard à cette échéance~~ **au plus vite en suivant.** »

Article 3 (III)

Il prévoit que « *d'autres espaces maritimes présentant des enjeux écologiques d'importance, prioritairement situés à l'intérieur d'aires marines protégées figurant à l'article L. 334-1 du code de l'environnement peuvent être reconnus comme zones de protection forte, sur la base d'une analyse au cas par cas* » : il serait essentiel **d'identifier précisément les autres espaces maritimes susceptibles d'être concernés** afin d'éviter toute insécurité juridique et d'offrir, à tous les acteurs, la visibilité nécessaire afin de prendre en compte ces évolutions dans le cadre d'autres exercices de planification, comme la définition des zones de projet d'énergies marines renouvelables

Il faut préciser la définition des espaces maritimes. En effet, si celle-ci doit couvrir des espaces en aval de la limite haute du rivage de la mer, des surfaces des ports peuvent être comprises dans les espaces maritimes. Il conviendrait dans ce cas qu'une consultation et un accord préalable leur soit demandés.

Il convient de remplacer "des enjeux écologiques d'importance" par "des enjeux écologiques **identifiés dans la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin**" (alternative législative: **identifiés dans le cadrage national de la mesure M003**)

Article 4

- L'article 4 liste les critères des analyses au cas par cas permettant de s'assurer que les espaces proposés répondent aux critères d'une ZPF. Il est à lire en miroir de la définition de ZPF fixée dans l'article 1. Ces définitions et critères demeurent assez

généraux et appelleraient utilement des précisions, notamment pour la **définition des enjeux écologiques**, en assurant une lecture large et dynamique de la notion de biodiversité.

- Il convient de compléter le 1er alinéa : « Pour les espaces maritimes, les activités humaines visées au critère 1 sont les activités **mentionnées dans le cadrage national de la mesure M003**, comme étant potentiellement incompatibles avec la définition d'une zone de protection forte ».
- La notion de pérennité, telle que développée dans l'article 4, ne doit pas être limitante en ce qui concerne la possibilité de désignation en ZPF des **cantonnements de pêche**. En effet, ces zones sont généralement définies pour une période donnée, avant une réévaluation donnant lieu si nécessaire, à une réadaptation des mesures à la fin de cette période.
- En cohérence avec les recommandations faites sur l'article 1^{er}, un 4ème alinéa devrait être ajouté : « **Disposent de moyens humains pérennes et suffisants pour évaluer régulièrement l'état des enjeux écologiques et faire évoluer les mesures de gestion en conséquence.** »
- Au 2. remplacer "disposent d'objectifs de protection" par "disposent d'objectifs **et de mesures** de protection, en priorité à travers un document de gestion, **ainsi que d'un système d'évaluation de l'atteinte de ces objectifs**"
- Au 3. remplacer "bénéficie d'un dispositif de contrôle des réglementations ou des mesures de gestion" par "bénéficie d'un dispositif de contrôle **des activités ainsi que de l'application** des réglementations ou des mesures de gestion"

Article 5(I)

- Pour les propositions de reconnaissance de zones de protection forte sur demande du propriétaire des biens ou du gestionnaire des zones concernées, il est suggéré de définir des critères tels que **l'information obligatoire des propriétaires en amont, le droit de retrait, des compensations financières ou encore un niveau minimum d'accord.**
- Le texte du décret gagnerait à prévoir non pas que la demande puisse émaner « du propriétaire OU du gestionnaire », mais « **du propriétaire ET du gestionnaire** » ;
- Concernant la consultation sur les propositions, **le Département doit d'être consulté** pour avis par le Préfet de Région, en sus de la Région et des Communes déjà mentionnées dans le texte ; en effet, il est porteur de la politique ENS, dispose de la compétence d'institution de zones de préemption, outil foncier majeur pour la constitution d'aires protégées, ainsi que de la compétence de solidarité territoriale.

Article 5 (II)

Le décret doit préciser à qui sont confiées, **en Guadeloupe**, les compétences confiées en métropole au préfet de région (collectivité non citée au II du texte, consacré à l'outre mer).

Article 6

Le I. laisse la main aux préfets maritimes et aux CMF pour proposer des ZPF. Il conviendrait d'ajouter que ces ZPF devront alors être établies **en étroite concertation avec les**

utilisateurs potentiellement concernés, et prennent en compte les résultats des Analyses des Risques Pêche, étant donné que ces ZPF peuvent être basées sur une liste très large de zonages existants. L'avis des conseils de gestion des AMP doit également être ajouté.

Avis du CNML

Le bureau du CNML estime que le texte du projet de décret est insuffisamment abouti, en l'état actuel de sa rédaction.

Il émet sur le texte un avis défavorable dans la mesure où d'une part sa rédaction actuelle ne reprend pas les remarques listées ci-dessus et d'autre part, que le calendrier de sa rédaction définitive ne lui donne aucune garantie que les corrections souhaitées, générales et par article, seront intégrées.

Sur 13 membres du bureau présents :

6 votes défavorables

2 abstentions

5 votes favorables