

Avis du CNML sur plan d'action national révisé de la Stratégie nationale pour les aires protégées 2030

Adopté par le bureau du CNML le 6 mai 2026

Le 24 mars 2026, le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) a été saisi par le ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, d'une demande d'avis sur le projet de plan d'action national révisé (PAN2) de la Stratégie nationale pour les aires protégées 2030 (SNAP). Ce projet de plan d'action est issu des travaux d'évaluation intermédiaire de la mise en œuvre de la stratégie, évaluation réalisée en 2024-2025 sous l'égide de l'OFB, dont les principales conclusions et recommandations ont été fournies au CNML.

Conformément à l'article 3 2) du Règlement intérieur du CNML, une délégation permanente est donnée au bureau pour examiner toute question relative à la mer et aux littoraux, ainsi que tout projet de texte législatif ou réglementaire, ou de tout document d'orientation ayant une incidence dans ces domaines.

Le projet de plan d'action rassemble une cinquantaine d'actions, réparties en réponse aux 7 objectifs de la stratégie. Celles-ci ont été établies en réponse aux axes de travail prioritaires identifiés sur la base des résultats des travaux évaluatifs. Ces axes de travail prioritaires ont été présentés au bureau du CNML.

Après consultation des membres, le Conseil national de la mer et des littoraux émet un avis favorable sur le projet de plan d'action national révisé de la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) dont il a été saisi, en préconisant la bonne prise en compte des différentes recommandations formulées dans cet avis.

Observations générales :

Le CNML accueille favorablement les orientations générales et les axes de travail prioritaires du PAN2 qui traduisent une volonté de structuration et de montée en ambition de la politique nationale en matière d'aires protégées. Ceux-ci couvrent a priori les principaux enjeux liés aux aires protégées.

Toutefois, la réussite opérationnelle du PAN2 repose avant tout sur ses modalités de mise en œuvre. À ce titre, le CNML insiste sur la nécessité de garantir une approche concertée, territorialisée et proportionnée, condition essentielle à l'acceptabilité des dispositifs déployés. Cette exigence de concertation à toutes les étapes de définition et de gestion des aires marines protégées constitue un principe, appelé en particulier pour les dispositifs de protection spatiale.

Par ailleurs, le CNML regrette que certaines actions proposées ne répondent que trop partiellement aux objectifs des axes dans lesquelles elles s'intègrent. Cela tient probablement à la réduction progressive du périmètre de certains axes, depuis leur intitulé jusqu'au descriptif des actions.

Le CNML note également que les fiches actions annoncées par le Ministère, essentielles pour en préciser les modalités de mise en œuvre, ne sont pas disponibles. Sans ces fiches, il est difficile d'avoir une vision globale et concrète de ce qui sera réellement prévu et mis en œuvre. Le Conseil alerte sur le fait que la rédaction des fiches risque de prendre du temps et de retarder d'autant plus la mise en œuvre des actions.

De plus, le CNML signale que le projet de plan d'action devrait être rédigé de façon plus stratégique en intégrant des actions à impact « fort » qui apportent des avancées significatives par rapport à la situation actuelles et/ou les programmes et politiques en cours, et en présentant les actions de façon SMART (Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes, Temporellement définis). Le CNML note en effet, que certaines actions listent des « intentions », parfois vagues, sans garantie de ce qui sera fait (par exemple la formulation : « Il peut s'agir de mesures... ») ou consistent en une agrégation d'actions/de projets existants sans approche stratégique, ni de rédaction pro-active.

Le CNML regrette également l'absence de dispositif de suivi de mise en œuvre du plan d'action national et des plans d'action territorialisés (PAT) révisés, ce qui faciliterait l'évaluation en 2030.

Le CNML note enfin que la mise en œuvre du PAN2 et des PAT nécessite des moyens humains et financiers qui semblent insuffisants au regard des actions envisagées.

Recommandations générales :

- Le CNML recommande de rédiger rapidement les fiches action en reprenant a minima le descriptif des actions sans en écarter certains éléments. Celles-ci devraient être rédigées de façon SMART (Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes, Temporellement définies). Il recommande que les structures contributrices déjà identifiées et les parties prenantes qui en feraient la demande, pas seulement les (co)pilotes, soient associées à leur rédaction.

- Le CNML recommande que le dispositif de suivi et d'évaluation figure dans le plan d'action national ; il recommande également qu'une action relative à l'élaboration d'une méthode nationale de suivi de l'efficacité de la gestion ainsi qu'une action relative à l'évaluation de l'état de conservation de la biodiversité dans les aires protégées y soit intégrées, afin de faciliter le bilan et l'évaluation de la SNAP en 2030.
- Le CNML recommande de s'appuyer prioritairement sur les dispositifs existants, en capitalisant sur les outils et méthodologies déjà développés au niveau national (analyses de risque pêche, dispositifs Natura 2000, travaux scientifiques tels que MARHA, référentiels existants). Il apparaît en effet essentiel d'éviter toute logique de superposition ou de duplication des outils, au profit d'une meilleure cohérence et lisibilité de l'action publique.
- Le CNML recommande d'améliorer la cohérence avec les autres politiques publiques nationales, en particulier sur les sujets environnementaux et notamment avec la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML), qui constitue le cadre structurant de la planification maritime. Cette insuffisante articulation se traduit par une prise en compte encore trop limitée des enjeux maritimes et littoraux dans le PAN2 et les PAT, qui demeurent majoritairement appréhendés sous un prisme terrestre.
- Le CNML recommande d'améliorer le dialogue et la coordination entre les instances nationales chargées de formuler un avis sur ces politiques publiques. À ce titre, il recommande d'envisager la mise en place de groupes de travail communs entre le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) et le Conseil national de la biodiversité (CNB), lorsque ces deux instances sont amenées à se prononcer sur un même texte. Une telle approche permettrait de mieux intégrer les spécificités maritimes et littorales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques en faveur de la biodiversité et en particulier du PAN et des PAT, et de renforcer leur cohérence globale.
- Le CNML recommande de prendre en compte l'ensemble des pressions s'exerçant sur le milieu marin, dans une approche intégrée. À cet égard, il rappelle que l'ensemble des sources de dégradation (pressions telluriques, artificialisation, nouvelles activités maritimes) doit être pleinement intégré dans les diagnostics et les mesures de gestion. Cette approche écosystémique implique également de renforcer l'articulation terre-mer.
- Le CNML insiste sur la nécessité d'intégrer pleinement les effets du changement climatique, qui modifient profondément la répartition des espèces, le fonctionnement des écosystèmes et, par conséquent, la pertinence des zonages et des objectifs de conservation. Les dispositifs mis en place doivent ainsi conserver une capacité d'adaptation dans le temps.
- Le CNML recommande de porter une attention particulière aux spécificités des territoires ultramarins, tant du point de vue écologique que socio-économique, afin de garantir des mesures adaptées aux réalités locales.
- Le CNML recommande de reconnaître et de valoriser les efforts déjà engagés par les acteurs maritimes qui contribuent déjà à la préservation des écosystèmes marins et doivent être pleinement intégrés dans l'atteinte des objectifs de politique publique.
- Le CNML recommande que les mesures de réduction des pressions adoptées au sein des aires protégées soient définies au cas par cas, à l'échelle pertinente, en tenant compte des enjeux écologiques réellement identifiés, des usages existants, et des impacts socio-

économiques associés. Ces mesures doivent reposer sur des analyses scientifiques robustes, tout en intégrant les connaissances empiriques des acteurs du terrain, et faire l'objet d'un suivi régulier ainsi que d'une révision périodique. Le besoin de renforcer les connaissances scientifiques constitue à cet égard un préalable indispensable à toute action efficace.

- Le CNML recommande que toute évolution des pratiques ou expérimentation de nouveaux modèles de gestion doit être accompagnée d'évaluations socio-économiques approfondies et de financements adaptés, afin de garantir la soutenabilité des mesures de gestion pour les filières concernées et les territoires littoraux.
- Le CNML recommande que la valorisation du modèle français des aires protégées à l'international repose sur ses spécificités : gouvernance partagée, ancrage territorial et articulation entre conservation et activités économiques ; cette approche équilibrée constituant un levier essentiel pour promouvoir une gestion durable et acceptables pour les usagers.

Observation et recommandation par objectif :

Objectif 1 :

Axe 1.1 :

- Le CNML estime que dans la pratique, l'évaluation des pressions, notamment relative à l'identification des zones de protection forte (ZPF), demeure largement centrée sur certaines activités, tandis que d'autres pressions restent insuffisamment quantifiées ou intégrées dans les analyses comparatives. Cette focalisation partielle nuit à la cohérence scientifique du diagnostic et alimente un déséquilibre dans la répartition des efforts demandés aux secteurs concernés.
- Le CNML recommande l'adoption d'une approche réellement multisectorielle et multi-pressions, permettant d'évaluer de manière relative et cumulative l'ensemble des facteurs affectant les écosystèmes marins. Il appelle à l'application pleine et entière du principe « de la source à la mer », intégrant notamment les pollutions d'origine terrestre, la gestion des bassins versants et les apports en nutriments. Il demande également que l'ensemble des impacts fasse l'objet d'analyses approfondies et comparables à celles développées pour les activités halieutiques (analyses risque pêche Natura 2000).
- Le CNML indique que la création de ZPF doit viser les compartiments de la biodiversité actuellement menacés qu'il faut protéger et/ou restaurer. Les résultats récemment publiés des évaluations 2019-2024 au titre des directives européennes « Habitats-Faune-Flore » et « Oiseaux », doivent constituer une des bases permettant d'identifier les critères qui vont orienter la création de ZPF (et d'aires protégées).

Axe 1.2 :

- Le CNML estime que l'évolution du cadre des aires protégées doit intégrer les effets du changement climatique, tout en garantissant la sécurité juridique des activités existantes et une évaluation proportionnée des pressions exercées. Il demande une concertation

associant pleinement les représentants des usagers des espaces maritimes afin de concilier adaptation, efficacité écologique et viabilité socio-économique.

Axe 1.3 :

- Le CNML souligne l'importance de reconnaître pleinement les autres mesures de conservation efficace par zone (AMCEZ), notamment celles issues de dispositifs halieutiques existants, afin de valoriser les efforts réalisés par les usagers des milieux marins en matière de protection de la biodiversité. Il demande que leur identification repose sur des critères scientifiques transparents et fasse l'objet d'une concertation associant ces usagers.

Objectif 2 :

Axe 2.1 :

- Le CNML rappelle que des méthodes d'évaluation de l'efficacité de la gestion existent déjà, notamment dans le cadre des sites Natura 2000 et des analyses de risque pêche, et qu'il convient de capitaliser prioritairement sur ces travaux avant de développer de nouveaux outils. Toute évolution méthodologique doit s'appuyer sur les dispositifs existants, en veillant à associer les parties prenantes concernées afin de garantir leur cohérence et leur applicabilité opérationnelle.
- Le CNML souligne l'importance d'intégrer pleinement les effets du changement climatique dans la gestion des aires protégées, en s'appuyant sur les outils et travaux existants afin de garantir une approche cohérente et opérationnelle. Il insiste également sur la nécessité que les territoires ultramarins bénéficient d'un accompagnement renforcé, afin qu'aucun retard ne soit pris dans l'adaptation des dispositifs de gestion face à des impacts climatiques souvent plus rapides et plus marqués.

Axe 2.2 :

- Le CNML soutient le développement de suivis harmonisés de l'état de conservation et des pressions dans les aires protégées, tout en rappelant que leur mise en œuvre doit impérativement tenir compte des spécificités écologiques, socio-économiques et opérationnelles propres à chaque site. Une approche au cas par cas, construite en concertation avec les acteurs locaux, est indispensable pour garantir la pertinence des indicateurs retenus et éviter des généralisations inadaptées aux réalités de terrain.

Objectif 3 :

Axe 3.1 :

- Le CNML soutient le développement d'outils pédagogiques accessibles permettant d'informer clairement l'ensemble des usagers et acteurs socio-économiques sur les réglementations applicables dans les aires protégées. Il rappelle toutefois que la prévention des atteintes à l'environnement doit prioritairement reposer sur la sensibilisation, la pédagogie et l'accompagnement des acteurs présents sur ces zones, avant toute logique de contrôle ou de sanction. Une information claire, partagée et facilement accessible constitue

un préalable indispensable au respect effectif des règles. Le renforcement des contrôles doit s'inscrire dans cette approche.

Axe 3.2 :

- Le CNML rappelle que l'analyse des pressions majeures doit s'appuyer en priorité sur les travaux et référentiels déjà existants, notamment ceux développés en mer dans le cadre des analyses de risque pêche (ARP) et du programme MARHA, afin d'éviter les doublons et de garantir la cohérence nationale. Cette démarche doit être conduite de manière transparente et concertée, en associant pleinement les filières sectorielles concernées. Elle doit également intégrer les spécificités locales, tant écologiques que socio-économiques, afin d'aboutir à un référentiel réellement opérationnel, proportionné et adapté aux réalités des territoires.
- Le CNML rappelle que les mesures de réduction ou de suppression des pressions doivent faire l'objet d'un suivi scientifique régulier et d'une évaluation périodique afin d'en garantir l'efficacité et la proportionnalité. L'évaluation des perturbations ne doit pas se focaliser sur une pression en particulier. Celle-ci fragilise la cohérence scientifique du diagnostic, limite la prise en compte des effets cumulés et conduit à un déséquilibre dans la répartition des efforts. Une politique crédible de protection du milieu marin suppose une approche réellement intégrée, fondée sur l'analyse multi-pressions et une hiérarchisation objective des impacts.
- S'agissant des zones tampons, le CNML considère que leur transposition automatique au milieu marin n'est ni pertinente par principe ni adaptée aux spécificités de ce milieu. Conçu pour des espaces terrestres aux frontières matérialisables, ce concept ne tient pas compte de la continuité physique et des dynamiques hydrologiques propres à la mer. En pratique, une zone tampon ne constitue pas une barrière physique : elle ne stoppe ni les pollutions diffuses d'origine terrestre, ni les apports en nutriments, ni la dispersion des contaminants ou certaines pressions industrielles. Le CNML considère donc que la protection du milieu marin doit reposer sur une analyse scientifique rigoureuse et hiérarchisée des pressions réellement exercées, et non sur la reproduction d'outils issus du milieu terrestre. Toute mesure spatiale supplémentaire doit être justifiée et démontrer sa plus-value écologique dans une approche intégrée incluant l'ensemble des sources de pression.
- Le CNML alerte par ailleurs sur la proposition de traiter « chaque année un ou deux impacts recherché majeur » qui ne permettra pas de répondre à la grande priorité stratégique visant à réduire les pressions, vu le nombre de pressions identifiées et que la mise en œuvre du PAN2 ne se déroulera que sur 2 années entières du fait des élections en 2027 et du bilan nécessaire en 2030.

Axe 3.3 :

- Le CNML souligne que le déploiement des bonnes pratiques doit en priorité s'appuyer sur celles déjà mises en œuvre par les professionnels exerçant une activité dans les aires protégées. Ces initiatives, souvent issues d'expérimentations locales et d'adaptations progressives des pratiques, constituent une base concrète et opérationnelle pour accompagner l'évolution des activités. Toute mobilisation de leviers (financiers, fiscaux, contractuels ou liés à la commande publique) doit s'inscrire dans une concertation étroite

avec les acteurs socio-professionnels et les structures locales, afin de garantir la pertinence, l'acceptabilité et l'efficacité des dispositifs proposés.

- Le CNML considère que toute expérimentation de nouveaux modèles socio-économiques doit impérativement s'appuyer sur une évaluation économique détaillée, conduite à l'échelle locale et en concertation étroite avec les acteurs concernés. L'analyse des impacts sur les entreprises (investissements, rentabilité, emploi, dépendance territoriale, conditions de travail) doit précéder toute généralisation et intégrer l'ensemble des dimensions de l'activité. Ces transitions ne pourront être effectives sans un accompagnement concret et sécurisé, incluant des dispositifs de financement adaptés, permettant de compenser les risques liés au changement de pratiques et de garantir la viabilité économique des filières concernées.

Objectif 4 : Pas de remarque du CNML.

Objectif 5 :

Axe 5.1 :

- Le CNML souligne l'importance pour la France de promouvoir activement le rôle et les spécificités de ses aires protégées au sein des instances internationales, afin de valoriser le modèle français fondé sur la concertation, la gestion adaptative et l'articulation entre conservation et activités économiques. Cette promotion doit permettre de démontrer la contribution concrète des aires protégées françaises à l'atteinte des objectifs du Cadre mondial pour la biodiversité, notamment la cible 30x30, tout en veillant à intégrer les enjeux de gouvernance, de financement et de cohérence avec les politiques sectorielles.

Axe 5.2 :

- Le CNML alerte sur les effets contre-productifs d'une transposition mécanique des catégories de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) aux aires marines protégées (AMP) françaises. Le droit français repose sur une architecture juridique cohérente, comprenant onze statuts d'AMP définis dans le Code de l'environnement, chacun répondant à des objectifs spécifiques et à des modalités de gestion adaptées. Cette diversité permet d'ajuster les outils de protection aux réalités écologiques et socio-économiques locales, dans le respect de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et du droit de l'Union européenne. Le classement UICN, utile pour la comparaison internationale, repose toutefois sur une typologie simplifiée qui ne reflète pas la complexité du modèle français. Une transposition directe pourrait générer des incohérences, notamment pour la labellisation en zones de protection forte (ZPF). Certains sites Natura 2000, dotés de mesures de gestion efficaces issues des ARP, peuvent atteindre un haut niveau de protection sans correspondre strictement aux catégories UICN Ia, Ib ou II associées à la protection stricte. Une telle dissonance créerait confusion et difficultés d'application dans le cadre réglementaire national. Au-delà des aspects juridiques, le CNML souligne le risque d'un effet d'incitation contre-productif. Une assimilation trop stricte aux

standards européens pourrait alimenter une logique de « course à la classification », où l'objectif deviendrait l'obtention d'un niveau formel de protection élevé plutôt que la démonstration d'une efficacité écologique réelle. Cette dynamique pourrait conduire à promouvoir des mesures supplémentaires principalement pour satisfaire des critères de classement, sans justification scientifique claire de leur plus-value. En pratique, les activités économiques présentes risqueraient d'en devenir la variable d'ajustement. Une telle évolution fragiliserait l'acceptabilité des dispositifs et nuirait à la crédibilité des politiques de conservation.

- Le CNML reconnaît l'intérêt de s'inspirer d'initiatives et d'outils développés à l'international pour nourrir les réflexions nationales et améliorer, le cas échéant, certaines pratiques de gestion. Toutefois, ces démarches doivent demeurer complémentaires et adaptées au contexte juridique, écologique et socio-économique français. Elles ne sauraient se substituer aux cadres, méthodologies et dispositifs déjà mis en place en France, ni conduire à une transposition automatique de modèles extérieurs sans analyse préalable de leur pertinence. Toute intégration d'initiatives internationales doit ainsi faire l'objet d'une évaluation contextualisée et d'une concertation avec les parties prenantes nationales.
- Le CNML reconnaît l'intérêt de promouvoir à l'international le modèle français des aires protégées, fondé sur une gestion territorialisée, concertée et compatible avec les usages, notamment professionnels. La valorisation de ce modèle, y compris dans le cadre des conventions de mers régionales, peut contribuer à diffuser des approches équilibrées conciliant objectifs de conservation et maintien d'activités économiques durables. Il importe que cette promotion mette en avant les outils de gouvernance partagée et l'ancrage territorial qui caractérisent le système français.

Axe 5.3 :

- Le CNML souligne que le renforcement du réseau d'aires protégées à l'international, notamment en mer, doit impérativement s'articuler avec les travaux déjà menés dans le cadre des organisations internationales, notamment les Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), afin d'assurer la cohérence des mesures et d'éviter les doublons ou contradictions réglementaires. Par ailleurs, le CNML rappelle l'importance d'associer les territoires ultramarins français, du fait de leur position stratégique et de leur richesse écologique, doivent être étroitement associés et valorisés dans ces dynamiques régionales.
- Le CNML rappelle que le déploiement d'aires marines protégées au-delà des juridictions nationales, dans le cadre de l'objectif 30x30 et de la mise en œuvre de l'accord BBNJ, doit impérativement s'articuler avec les compétences et les travaux des organisations compétentes, notamment les ORGP, afin d'assurer la cohérence des mesures de gestion et d'éviter toute superposition normative. Il souligne également l'intérêt de valoriser, lorsque cela est pertinent, certaines zones déjà encadrées par des mesures de gestion existantes (fermetures spatio-temporelles, zones de protection d'habitats vulnérables, etc.) en tant qu'Autres mesures de conservation efficaces par zone (AMCEZ), y compris en haute mer, dans une logique de reconnaissance des efforts déjà engagés.

Objectif 6 :

- Le CNML regrette que les actions proposées au sujet des financements ne soient pas suffisantes.

Objectif 7 :

Axe 7.1 :

- Le CNML rappelle que l'identification et la hiérarchisation des questions scientifiques doivent constituer un préalable à toute définition ou évolution de mesures de gestion dans les aires protégées. Les décisions doivent s'appuyer sur des études scientifiques récentes, complètes et adaptées aux contextes locaux, afin de garantir leur pertinence et leur proportionnalité. La production de synthèses territoriales ne saurait se substituer à un travail scientifique approfondi lorsque les connaissances sont lacunaires ; au contraire, elle doit permettre d'identifier clairement les besoins d'expertise et de recherche avant toute mise en œuvre opérationnelle.

Axe 7.2 :

- Le CNML estime que la mobilisation de la recherche doit s'appuyer sur une concertation étroite entre scientifiques, gestionnaires et acteurs socio-professionnels, afin d'articuler expertise scientifique et réalités de terrain. Les experts doivent être pleinement associés aux échanges avec l'ensemble des parties prenantes. En outre, une priorisation claire des travaux à engager ainsi que les mesures à mettre en place, fondée sur les connaissances scientifiques les plus récentes et les lacunes identifiées, est nécessaire pour orienter efficacement les moyens et garantir la pertinence des réponses apportées aux enjeux de gestion.