



**PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
Auvergne-Rhône-Alpes**

Clermont-Ferrand, le 23 mars 2021

Affaire suivie par : Patrick Chegrani

Service Eau, Hydroélectricité, Nature

Pôle de la Politique de la Nature

Tél. : 04 73 17 37 20

Courriel : patrick.chegrani@developpement-durable.gouv.fr

Objet : *Bilan de l'appel à contributions pour la déclinaison régionale de la stratégie pour les aires protégées 2030*

La DREAL a procédé à un appel à contributions de ses partenaires pour alimenter la déclinaison régionale de la stratégie pour les aires protégées 2030. L'objectif était de recueillir des informations utiles à la préparation du diagnostic régional des aires protégées et du programme d'actions triennal, notamment sous la forme d'évaluations qualitatives, d'identification d'enjeux de protection (sous la forme de sites ou d'enveloppes de sites), de retours d'expérience et de propositions.

Cet appel à contributions s'est déroulé du 8 décembre 2020 au 29 janvier 2021. Les réponses sont arrivées majoritairement entre le 27 janvier et le 12 février. Les structures sollicitées étaient :

- les partenaires de la DREAL pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de la biodiversité : parcs naturels régionaux (PNR), conservatoires d'espaces naturels (CEN), conservatoires botaniques nationaux (CBN), structures porteuses et animatrices de sites Natura 2000, structures gestionnaires de réserves naturelles nationales et régionales, structures animatrices de plans nationaux d'action (PNA) en faveur des espèces menacées ;
- des collectivités territoriales : conseil régional, conseils départementaux, structures porteuses de contrats verts et bleus, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- les associations agréées et habilitées au titre de la protection de l'environnement ;
- des représentants d'usagers : chambres d'agriculture, fédérations des chasseurs, fédérations de pêche ;
- des instances scientifiques : conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), commission régionale du patrimoine géologique (CRPG) ;
- les commissariats de massif (alpin et massif central) ;
- des services et établissements publics de l'État : DDT, DRAAF, DRJSCS, OFB, ONF, agences de l'eau, établissements publics des parcs nationaux.

L'appel à contributions a été diffusé par courrier électronique à 800 contacts environ. Certains partenaires ne l'ont toutefois pas reçu, principalement des EPCI, faute d'une base d'adresse mails incomplète. Un travail de consolidation de cette base a été réalisé depuis.

Entretiens et réunions d'accompagnement

Durant l'appel à contributions, la DREAL a échangé avec certains partenaires pour préciser ses attentes, soit lors d'une réunion spécifique, soit dans le cadre d'une réunion plus globale. Ainsi, 9 rencontres d'ordre technique avec des partenaires ont eu lieu :

- entre services de l'État, le 3 décembre 2020 ;
- ligue pour la protection des oiseaux (LPO), le 4 décembre 2020 ;

- comité de pilotage de la stratégie régionale sur les services sociaux environnementaux des forêts (SRSSE), le 17 décembre 2020 ;
- fédération régionale des chasseurs (FRC), le 4 janvier 2021 ;
- France Nature Environnement (FNE), le 7 janvier 2021 ;
- parcs naturels régionaux (PNR), le 12 janvier 2021 ;
- conservatoires d'espaces naturels (CEN), le 13 janvier 2021 ;
- conservatoires botaniques nationaux (CBN), le 20 janvier 2021 ;
- réseau régional des animateurs de PNA, le 2 février 2021.

Bilan quantitatif de l'appel à contributions et types de contributions

41 contributions ont été apportées pour la déclinaison régionale de la stratégie pour les aires protégées 2030.

2 associations de protection de la nature (FNE et LPO) ont apporté une contribution régionale, avec des propositions argumentées d'enjeux de protection, ciblés ou sous la forme d'enveloppes.

2 structures de représentants de propriétaires ou exploitants forestiers, ainsi que la fédération régionale des chasseurs, ont également apporté une contribution régionale, avec des points de vigilance, des perspectives de travail et des retours d'expérience sur des projets de protection forte.

8 PNR et les 6 CEN ont apporté une contribution fournie sur l'ensemble des thématiques identifiées.

4 conseils départementaux ont apporté de premières réflexions sur l'intégration des espaces naturels sensibles (ENS) dans la stratégie pour les aires protégées.

Les autres contributeurs sont des collectivités territoriales ou des syndicats mixtes, ainsi que des structures associatives.

Au moins une contribution a porté sur chacun des 12 départements de la région (à travers des structures régionales, départementales ou locales). Le département qui a fait l'objet du plus grand nombre de contributions est l'Isère.

Synthèse des contributions, par thématiques

Les principaux enseignements des contributions reçues sont, outre les éléments présentés dans le bilan de la stratégie de création des aires protégées (SCAP) 2009-2019, les suivants.

- *État du patrimoine naturel*

Les diagnostics transmis ont été complétés par des appréciations globales sur l'état du patrimoine naturel et ses perspectives d'évolution : l'intégration du changement climatique, la prise en compte de la fonctionnalité des écosystèmes et des espaces de connexions, la protection de sols...

Le besoin de poursuivre l'amélioration des connaissances est souligné, avec notamment la mise en place d'un réseau de sites avec un suivi continu et sur la base de protocoles normalisés (à l'exemple du réseau de suivi des milieux aquatiques) pour évaluer l'effet des politiques publiques et des changements globaux.

- *Analyse des outils de préservation du patrimoine naturel*

Les contributions mettent en avant les avantages et les limites des différents types d'outils, par exemple :

- Les outils réglementaires sont efficaces pour éviter la destruction physique des milieux naturels, mais les arrêtés de protection ne prévoient de gestion pour la médiation, la connaissance et la restauration. Ils peuvent aussi nécessiter des actualisations de leur réglementation aux enjeux actuels, ce qui ne peut pas se faire facilement (pour les réserves naturelles nationales notamment).
- Le dispositif Natura 2000 apporte une plus-value forte en termes d'animation, de sensibilisation et d'accompagnement des usages. Néanmoins, il n'est pas toujours efficace pour éviter la dégradation des milieux naturels et gérer les enjeux de fréquentation, le principe du volontariat reste fragile et les incertitudes financières sont potentiellement importantes.
- Les outils fonciers peuvent être efficaces dans certaines situations, mais se heurtent à la difficulté d'obtenir une maîtrise foncière suffisante des terrains pour les préserver et les gérer correctement (parcellaire morcelé, coût du foncier, attachement des propriétaires à la terre...).

Plusieurs contributions affirment aussi le rôle de plus en plus important des ENS dans la préservation du patrimoine naturel et la médiation locale. Des approches différentes selon les départements sont toutefois soulignées.

La multiplication des outils peut être perçue comme un « mille-feuilles » de zonages et une source de confusion pour les acteurs locaux. Elle peut conduire certains acteurs à se sentir tenus à l'écart des démarches de protection, voire à perdre de vue les enjeux à l'origine d'une démarche de préservation.

Néanmoins, cette diversité d'outils s'avère souvent nécessaire pour une protection pérenne, efficace et concertée, si un gestionnaire désigné et disposant de moyens d'animation suffisants est garant de la bonne complémentarité des outils. Elle permet de s'adapter aux contextes et enjeux locaux.

De bonnes pratiques présentées sur ce sujet sont la mutualisation des plans de gestion et de la gouvernance (par exemple un comité de pilotage unique pour un ENS, un site Natura 2000 et un APPB), voire des périmètres, ainsi que des conventions entre partenaires (par exemple entre un PNR, un CEN et l'ONF). Une instance de coordination inter-gestionnaire peut être installée.

Lors de la mise en place d'une démarche de protection, il reste primordial de définir l'outil (voire les outils) le(s) plus adapté(s) aux enjeux de patrimoine naturel, aux pressions et au contexte, et de privilégier une approche gagnant-gagnant. A ce sujet, une proposition d'amélioration est d'établir une stratégie foncière dans les documents de gestion des aires protégées sous protection forte (réserves naturelles notamment), avec la possibilité de mettre en place un droit de préemption.

Une difficulté constatée est l'articulation encore insuffisante entre la protection des espaces naturels et les politiques de planification territoriale et d'aménagement. Elle reste souvent perçue comme une source de conflits, et non une synergie pour les territoires.

Enfin, des questions ou points de vigilance sont soulignées sur certains outils :

- le besoin de mieux valoriser des outils considérés comme des aires protégées sous protection forte (APPHN notamment) et des outils qui ne sont pas des aires protégées comme les atlas de la biodiversité communale (ABC), les documents d'urbanisme (espaces boisés classés (EBC) notamment) ou les obligations réelles environnementales (ORE), car ils sont adaptés à certaines situations ;
- la place des périmètres de protection de captages dans la stratégie pour les aires protégées ;
- une question ciblée sur la RNCFS des Bauges, qui dispose d'un plan de gestion, mais sans moyens dédiés, et dont certains enjeux de protection pourraient être mieux intégrés sans forcément faire évoluer son statut.

- Identification des besoins de protection

Les principaux types d'espaces naturels qui sont identifiés dans les contributions comme nécessitant une attention au cours des 10 prochaines années sont :

- les zones humides, qui sont en régression malgré les outils de la politique de l'eau (loi sur l'eau, SDAGE, SAGE, démarches contractuelles) ;
- les milieux alluviaux et les ripisylves des cours d'eau ;
- les coteaux secs ;
- les forêts anciennes (ou matures).

Les principales pressions qui sont citées comme pesant sur ces milieux naturels sont :

- l'artificialisation des sols, et les travaux de destruction de milieux (drainage par exemple) ;
- l'intensification de pratiques agricoles (drainage de zones humides, amélioration de la valeur agronomique de coteaux secs par exemples) et forestières (coupes à blanc de ripisylves par exemple) ;
- la fréquentation non maîtrisée des espaces naturels (sports de nature compris) ;
- la déprise agricole (qui peut menacer des parcelles non exploitées de coteaux secs) ;
- les pollutions (eutrophisation de milieux aquatiques par exemple).

D'autres types de milieux ont fait l'objet de propositions d'études de protection : des lacs et plans d'eau, des massifs montagneux, des cavités, des milieux rupestres, des sites géologiques... Certaines contributions combinent sur un même territoire des enjeux relatifs à plusieurs types d'espaces naturels.

Les propositions de cartographie ne peuvent pas être présentées de façon exhaustive à ce stade, mais nécessitent un travail d'analyse, de consolidation et d'homogénéisation entre services de l'État qui servira de base aux réunions de concertation départementale du 2^{ème} trimestre.

- Appropriation et intégration territoriale des aires protégées, accompagnement des usages

Les contributions convergent sur la nécessité de co-construire les projets de protection avec les partenaires locaux, de mettre en place une animation et une concertation sur la durée, de mieux mettre en avant la plus-value des aires protégées, et de centrer la communication sur les enjeux des espèces et des milieux naturels.

Les contrats de territoires des ENS de Haute-Savoie peuvent être cités comme des exemples de travail partenarial de définition des enjeux et d'actions multi-acteurs et multi-thématiques pour la préservation d'espaces naturels, de paysages et d'espèces.

Des labels peuvent également favoriser l'appropriation d'un site par les acteurs locaux, par exemple « Ramsar » ou « rivière sauvage ».

Néanmoins, la mise en place des outils réglementaires reste globalement difficile, notamment sur des terrains privés. Un biais signalé est une application des outils qui va parfois au-delà des enjeux, c'est-à-dire que des projets de protection prévoient la réglementation de certains usages ne répondant pas aux stricts enjeux de conservation (par exemple une proposition de réglementation de la chasse pour un enjeu d'eutrophisation).

Les propositions apportées consistent en :

- une simplification de la communication sur les aires protégées,
 - le renforcement de la place des citoyens (par exemple dans le cadre de démarches participatives d'élaboration de plans de gestion, l'installation de comités citoyens et la création d'aires terrestres éducatives),
 - une gouvernance moins fragmentée (qui ne dissocie par exemple pas les usagers et les experts),
 - la création de compétences supplémentaires pour les collectivités territoriales (communes ou inter-communalités), par exemple la création d'aires protégées ou de nouveaux outils fonciers/juridiques leur permettant de protéger des parcelles non gérées,
 - le développement de centres d'interprétation des espaces protégés,
 - l'évaluation de ce qu'apportent les espaces protégés aux territoires, et l'intégration des espaces protégés au sein des territoires sur le plan économique (image, tourisme durable...),
 - des outils d'appropriation et de connaissance du patrimoine naturel à destination des collectivités territoriales,
 - la valorisation des solutions fondées sur la nature.
- Financement de la préservation de la biodiversité (notamment de la gestion)

Plusieurs difficultés sont soulignées par les organismes contributeurs :

- des moyens financiers en régression pour l'animation, les études, les suivis sur les sites bénéficiant d'un ou de plusieurs outils de préservation du patrimoine naturel (alors que cette animation est notamment nécessaire à l'appropriation des outils et leur bonne complémentarité) ;
- une mobilisation des fonds européens qui nécessite une ingénierie dédiée et des avances de trésorerie de la part des structures (au regard des délais de paiement) ;
- des incertitudes croissantes sur les financements, avec des crédits annualisés et des appels à projets plus fréquents (qui demandent de la part des gestionnaires une grande réactivité et une anticipation du montage des projets) ;
- une lacune de co-financement en dehors des zones humides et des projets de restauration de la trame verte et bleue, notamment sur les coteaux secs et la nature ordinaire ;
- des règles de financement qui ne sont pas harmonisées entre financeurs, des changements de règles en cours de programmation (fonds européens par exemple) ;
- l'absence de moyens dédiés aux arrêtés de protection (hors étude préalable et signalétique).

De nombreuses propositions ont été formulées. Certaines sont déjà inscrites dans le plan national d'actions 2021-2023 de la stratégie pour les aires protégées :

- engager une réflexion sur l'accompagnement de la trésorerie des maîtres d'ouvrage pour la mobilisation des fonds européens, et plus globalement sur les démarches administratives liées aux demandes de financement (appui technique, formations...);
- renforcer les démarches de micro-financement citoyen ;
- développer des sources de financements publics et privés, et maintenir un cadre clair entre le mécénat et la gestion des aires protégées ;
- encourager la préservation des milieux par la fiscalité ;
- internaliser les externalités économiques liées aux usages du milieu naturel en aire protégée (redevance pour des manifestations sportives, droit d'accès, limitation de la fréquentation...).

Les propositions complémentaires suivantes ont été formulées :

- engager une réflexion sur un guichet unique de financement des aires protégées, en termes de demandes de financement et de bilans d'activité ;

- mettre en place des outils financiers sur des enjeux sous-dotés ;
- créer un fonds de soutien au sein des collectivités pour des projets innovants éligibles à des fonds européens, mais sans co-financement ;
- optimiser l'utilisation de certains outils trop peu mobilisés, comme les conventions de coopération ou la banque des territoires ;
- créer une redevance assise sur l'artificialisation des sols (levée par exemple par les agences de l'eau) et dédiée à la préservation de la biodiversité ;
- développer la programmation pluriannuelle des moyens ;
- développer les paiements pour services environnementaux (PSE) et les solutions fondées sur la nature (SFN), en lien avec les acteurs économiques ;
- mutualiser des achats et des prestations entre gestionnaires ;
- financer la gestion des arrêtés de protection, pour faciliter l'application de la réglementation.

- Appui aux gestionnaires d'aires protégées

Les besoins exprimés par les contributeurs sont les suivants :

- améliorer les partenariats entre les gestionnaires d'espaces naturels et le monde de la recherche (en sciences naturelles, mais aussi en sciences humaines et sociales), jusqu'à la mise en place de conventions partenariales et pluriannuelles ;
- améliorer également les partenariats avec les lycées agricoles ;
- décloisonner les réseaux de gestionnaires, aujourd'hui construits par outils, et mettre en place des réseaux thématiques (exemple du réseau départemental « zones humides » en Savoie) ;
- apporter un appui juridique aux gestionnaires ;
- favoriser la mutualisation d'outils, mettre en place des plates-formes d'échanges entre gestionnaires ;
- collecter les besoins de formation et en conséquence mieux organiser les sessions (avec la possibilité de délocaliser des formations de l'OFB) ;
- renforcer la mutualisation des moyens de police de l'environnement dans le cadre des MISEN.