

03. GUIDE PRATIQUE À L'USAGE DES SERVICES DÉCONCENTRÉS RELATIF À LA CRÉATION / MODIFICATION DES RÉSERVES NATURELLES NATIONALES : RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA RNN DES SEPT-ÎLES (22) ET COMPARATIF AVEC LA RNN DE CERBÈRE-BANYULS (66)

APAM Constantin DU BREIL DE PONTBRIAND



La mise en œuvre des projets d'aires protégées, en particulier des réserves naturelles nationales, dans le cadre de la Stratégie nationale pour les aires protégées soulève de multiples défis qu'il revient aux services de l'État de relever. Bien qu'encouragés par des objectifs nationaux ambitieux pour la protection de la biodiversité, ces projets se heurtent en effet à des obstacles nombreux : complexité et lourdeur des procédures réglementaires, déficit d'acceptation sociale et résistances locales des acteurs et usagers des territoires concernés, incertitudes sur les exigences découlant de la notion « protection forte » à garantir, notamment dans les parties maritimes... Comment concilier des objectifs écologiques stratégiques nationaux, ambitionnant d'enrayer le déclin de la biodiversité, et la réalité des contraintes territoriales, réglementaires et politiques, pour garantir leur succès ? À partir de l'étude de deux expériences récentes, le présent mémoire propose des pistes et des outils à destination des services de l'État pour surmonter les obstacles techniques, juridiques et sociaux pour mener à bien les projets de création ou d'extension de réserves naturelles, en assurant une concertation efficace avec les acteurs locaux tout en respectant les exigences réglementaires.

RÉSUMÉ

Si le classement ou l'extension d'une réserve naturelle nationale relève de l'initiative de l'État, la mise en œuvre de ces projets nécessite l'association des parties prenantes dès le début de la procédure. Les services instructeurs doivent rechercher un dialogue avec les territoires à la faveur de démarches de co-construction afin d'obtenir une adhésion minimale des acteurs locaux qui sera essentielle pour le succès des projets. Ce dialogue devra être maintenu dans le cadre d'une gouvernance participative. Cependant, l'adhésion sociale aux projets est souvent insuffisante, et ce déficit initial rend délicate la recherche d'un consensus entre les parties prenantes. L'étape de la concertation amont sera ainsi d'autant plus fondamentale afin de susciter cette adhésion à un projet de territoire commun et partagé.

Alors que les textes sont silencieux sur cette étape clé des projets, les réserves naturelles des Sept-Îles et de Cerbère-Banyuls offrent des exemples remarquables de processus d'extension en mer ayant donné lieu à des démarches de concertation approfondies qui pourront servir d'exemple. Ces expériences montrent que la réussite des projets repose sur un portage rigoureux et partagé avec les acteurs locaux. Pour cela, les services instructeurs pourront utiliser des outils et des méthodes pour favoriser l'émergence d'une adhésion territoriale en assurant ainsi un lien entre la procédure normative et les territoires, depuis la concertation amont jusqu'à la mise en place de la gouvernance des réserves. Ce mémoire ambitionne, à partir de ces cas d'étude, de proposer des outils pour accompagner les services. Il envisage en outre des évolutions du régime juridique pour simplifier les procédures. Enfin, il propose une réflexion sur la nature même des réserves naturelles face aux défis liés au changement climatique et aux enjeux de restauration des écosystèmes.

RECOMMANDATIONS

Recommandations à destination des services de l'administration territoriale de l'État

1.

Pour tout projet de création ou de modification d'une réserve naturelle, formaliser la phase de concertation selon une méthode et un calendrier prévisionnel convenus dans le cadre d'un comité de pilotage constitué à cet effet.

2.

Au cours de la phase administrative, veiller en tant que de besoin à étendre les consultations locales à un périmètre plus large que celui des consultations obligatoires établi à l'article R. 332-2 du code de l'environnement.

3.

Avant toute annonce d'un projet de création ou d'extension de RNN, réaliser un inventaire des connaissances sur les enjeux écologiques et les activités humaines, ainsi que leurs interactions. Mobiliser à cet effet les ressources bibliographiques existantes, les acteurs scientifiques, les documents de planification et rapports de gestion des aires protégées environnantes (et de la réserve existante, dans le cas d'une extension), les bases de données de suivis et d'inventaires scientifiques et naturalistes.

4.

Lors de la construction initiale du projet, établir un planigramme constitué de tranches distinctes préélementaires et administratives (diagnostics initiaux et définition du projet, définition de la méthode et animation de la concertation locale, élaboration du dossier d'avant-projet et transmission au ministre, consultations locales et enquête publique, étapes finales avec l'administration centrale).

5.

Pendant l'instruction des projets, s'appuyer sur les services déconcentrés chargés de la protection de la nature ainsi que sur les services de l'administration centrale du ministère qu'ils associent dès la phase d'écriture du dossier d'avant-projet, avant la validation du dossier par le préfet.

6.

Veiller à la légitimation de la gouvernance des réserves naturelles nationales par l'institutionnalisation de pratiques de gouvernance vertueuses (justification des décisions du comité consultatif, encadrement et codification des débats, maintien du lien entre l'État et le territoire, valorisation de la connaissance des acteurs sur l'impact des activités et l'état de conservation des enjeux écologique, fluidité et transparence de la communication).

Recommandations à destination du Ministre en charge de la protection de la nature

7. Préciser le niveau d'exigence minimal de protection dans les zones de protection forte (automatique comme après analyse au cas par cas) afin de permettre l'établissement d'une grille d'analyse des projets de réserves naturelles nationales.

8. À moyen terme, réviser les procédures pour notamment donner suite à certaines préconisations issues du rapport IGA-CGEDD de 2022 (consultation de la CDNPS et de la CDESI dans le cadre des consultations locales et non plus après l'enquête publique, simplifier la révision des décrets de classement) ainsi qu'à des propositions plus générales (disjonction des consultations locales et de l'enquête publique, ajouts de consultations complémentaires dans les consultations locales prévues à l'article R. 332-2 du code de l'environnement, réduction des délais des consultations, suppression de la consultation obligatoire de la CDNPS au profit le cas échéant d'un avis obligatoire du CSRPN, soumission des projets de création et de modification de réserves naturelles à déclaration environnementale).

9. Préciser la définition des périmètres de protection mentionnés aux articles R. 332-28 et R. 332-29 du code de l'environnement pour en préciser la finalité et les faire évoluer vers un potentiel outil de souplesse et d'adaptation des réserves naturelles.

10.

Pour les réserves naturelles nationales ayant une partie marine, modifier l'article R. 332-16 du code de l'environnement afin de prévoir une co-présidence du comité de gestion assurée par le préfet maritime, en cohérence avec son pouvoir de police générale dans le domaine de la protection de l'environnement marin.

11.

Donner une définition réglementaire des « zones de protection renforcée » et de « zones de protection intégrale » afin d'en standardiser le niveau de protection et de la faire correspondre de manière effective avec la notion de « protection forte ».

12.

Initier une étude sur l'opportunité de déconcentrer l'intégralité de la procédure au profit des préfets de département ainsi qu'une réflexion plus globale sur l'adéquation du cadre général des réserves naturelles avec l'enjeu de leur adaptation aux évolutions des enjeux biologiques et des habitats naturels induites par les effets du changement climatique.