

Fiche technique régionale cadrant la reconnaissance des zones de protection forte soumises au cas par cas sur le milieu terrestre en Bretagne

Validée par le CSRPN de Bretagne le 7 mai 2024

Cette note méthodologique concerne la reconnaissance en protection forte des sites terrestres uniquement, la labellisation des sites marins étant soumise à un autre processus spécifique n'impliquant pas le CSRPN.

Pour rappel, la Stratégie nationale pour les aires protégées, ambitionne à l'horizon 2030 de protéger 30 % du territoire national en aires protégées et 10 % en protection forte.

1 Labellisation des zones de protection forte

Le décret n°2022-527 du 12 avril 2022 (ci-après nommé « décret ZPF »), pris en application de l'article L. 110-4 du Code de l'Environnement, définit la notion de protection forte et les modalités de sa mise en œuvre, sur la base de la définition inscrite au sein de la Stratégie nationale pour les aires protégées 2020 – 2030.

Ainsi, article 1^{er} du décret, un espace sous protection forte est « *une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement 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* ».

La qualification de protection forte est **la reconnaissance d'un certain niveau de protection atteint dans un espace naturel donné**, et ce quelle que soit la catégorie de l'espace naturel concerné pour peu qu'il présente des enjeux écologiques d'importance. Les zones de protection forte **ne constituent pas une nouvelle catégorie réglementaire, foncière ou conventionnelle de sites protégés**, elles ne sont que la labellisation de sites existants, dès lors que ces sites sont identifiés, après application d'une méthodologie dédiée, comme étant une zone de protection forte.

2 Reconnaissance en zones de protection forte

Conformément à l'article 2-I du « décret ZPF », certaines aires protégées sont reconnues de fait comme étant des zones de protection forte sur le milieu terrestre. Ces aires protégées sont :

- les cœurs de parcs nationaux prévus à l'article L. 331-1 du Code de l'environnement ;
- les réserves naturelles prévues à l'article L. 332-1 du même code ;
- les arrêtés de protection pris en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du même code ;
- les réserves biologiques prévues à l'article L. 212-2-1 du Code forestier.

Parallèlement, un certain nombre d'espaces terrestres présentant des enjeux écologiques d'importance est soumis à une analyse **au cas par cas**, afin de déterminer s'ils sont reconnus comme des zones de protection forte (art 2-II du « décret ZPF »). Ces espaces sont :

- sites bénéficiant d'une obligation réelle environnementale prévue par l'article L. 132-3 du Code de l'Environnement ;

- zones humides d'intérêt environnemental particulier définies par le a du 4° du II de l'article L. 211-3 du même code ;
- cours d'eau définis au 1° du I de l'article L. 214-17 du même code ;
- sites relevant du domaine du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres au sens de l'article L. 322-9 du même code ;
- périmètres de protection des réserves naturelles prévus par l'article L. 332-16 du même code ;
- sites classés prévus par l'article L. 341-1 du même code ;
- sites prévus par l'article L. 414-11 du même code sur lesquels un conservatoire d'espaces naturels détient une maîtrise foncière ou d'usage ;
- réserves nationales de chasse et de faune sauvage prévues par l'article L. 422-27 du même code ;
- bande littorale prévue à l'article L. 121-16 du même code ;
- espaces remarquables du littoral prévus par l'article L. 121-23 du même code ;
- espaces naturels sensibles prévus par l'article L. 113-8 du Code de l'Urbanisme ;
- forêts de protection prévues par l'article L. 141-1 et suivants du Code forestier, notamment celles désignées pour des raisons écologiques ;
- sites du domaine foncier de l'État.

Ces sites sont soumis à une analyse au cas par cas, selon les trois critères cumulatifs définis par le décret (article 4) :

- 1 Soit ne font pas l'objet d'activités humaines pouvant engendrer des pressions sur les enjeux écologiques notamment de conservation d'espèces ou d'habitats naturels, soit disposent de mesures de gestion ou d'une réglementation spécifique des activités ou encore d'une protection foncière visant à éviter, diminuer significativement ou à supprimer, de manière pérenne, les principales pressions sur les enjeux écologiques justifiant la protection forte, sur une zone ayant une cohérence écologique par rapport à ces enjeux ;
- 2 Disposent d'objectifs de protection, en priorité à travers un document de gestion ;
- 3 Bénéficient d'un dispositif opérationnel de contrôle des réglementations ou des mesures de gestion.

Les sites compris intégralement dans une zone de protection forte (du type arrêtés préfectoraux de protection, réserves naturelles ou réserves biologiques) sont considérés *de facto* comme des zones de protection forte.

La présente note complète ces trois critères.

3 Critères d'analyse au cas par cas pour la labellisation ZPF en Bretagne

- Critère complémentaire n°0 : caractérisation de l'intérêt patrimonial du site

Les critères identifiés dans le décret ne tiennent pas compte de la valeur patrimoniale des sites proposés à la labellisation. Un critère complémentaire est ajouté (critère 0), qui permet d'intégrer la patrimonialité des sites proposés en labellisation, en fonction des habitats/espèces ou de leur intérêt géologique. Ce critère intègre par exemple la représentativité du site par rapport à la Bretagne. Sa description par le pétitionnaire dans le dossier de demande de labellisation est guidée en annexes 1 et 3. Cette description inclut les tendances des taxons patrimoniaux (espèces et habitats) faisant la valeur du site, lorsqu'elles sont connues, y compris le cas échéant, les taxons disparus depuis la création du site.

- Critère n°1 : précisions relatives aux pressions

Par défaut aucune activité sur un site n'est considérée comme devant exclure *de facto* la possibilité de labellisation en zone de protection forte. C'est bien l'étude au cas par cas des enjeux présents sur le site et de la compatibilité entre patrimoine naturel et activités qui doit être menée.

Si des activités ont lieu sur le site, il est nécessaire de démontrer que les pressions engendrées par celles-ci sont compatibles avec ses enjeux de conservation. Cela implique de :

- disposer d'une connaissance patrimoniale du site : habitats, espèces, fonctions écologiques (critère 0) ;
- disposer d'une connaissance des pressions s'exerçant sur le site, notamment concernant les usages : randonnée, chasse, pêche, activité sylvicoles, fréquentation sur le site...

La limitation des pressions passe par différents vecteurs qui peuvent potentiellement se compléter les uns les autres :

- modalités de gestion spécifique propres au site, basées sur l'identification des enjeux, des facteurs d'influence et des pressions ;
- existence d'une réglementation spécifique (réglementation propre au site, comme un arrêté communal) ou générale (loi sur l'eau, EIN2000...) sur le site qui permet de limiter, voire d'éviter les pressions ;
- existence d'une protection par maîtrise foncière, qui permet d'interdire certaines activités ou impacts, comme le retournement de prairie, l'accès au site...

La maîtrise foncière seule, même si elle permet de limiter fortement les pressions au niveau d'un site, n'est pas nécessairement un gage de non impact sur les espèces, les habitats ou les fonctions écologiques identifiés dans les enjeux. La fréquentation générée par une ouverture au public peut créer du dérangement, et donc avoir un impact. Une analyse devra être conduite pour préciser si la maîtrise foncière permet de respecter les enjeux de préservation ou si au contraire une réglementation additionnelle ou des mesures de gestion spécifiques sont nécessaires.

La limitation des pressions doit être pérenne et couvrir une période d'au moins 10 ans (incluant les tacites reconductions pour les plans de gestion...). Une mesure ne doit pas être nécessairement mise en œuvre sur toute une année, il est par exemple possible de limiter l'accès à certains terrains aux périodes les plus sensibles, comme la nidification.

Dans le cas des espaces protégés ne faisant l'objet d'aucune activité de quelque nature que ce soit, la reconnaissance au cas par cas en zone de protection forte doit aussi tenir compte de l'absence de menace sur le court terme.

Les travaux encadrés par le document de gestion ou les travaux de génie écologique ne sont pas considérés comme ayant des impacts négatifs sur le patrimoine naturel du site.

Les menaces sur un site peuvent être inexistantes au moment de la demande de labellisation, mais survenir par la suite. Le demandeur devra évaluer ce risque dans son dossier.

- Critère n°2 : précisions relatives à la mise en œuvre de la gestion

Les zones de protection fortes doivent « *disposer d'objectif de protection, en priorité à travers un document de gestion* » (article 4 du décret).

L'absence de document de gestion n'est donc pas synonyme de rejet de la candidature de labellisation, mais le gestionnaire devra démontrer autrement comment il assure la cohérence entre le patrimoine naturel du site, les pressions identifiées et les réponses apportées par la gestion.

Idéalement, un plan de gestion doit être élaboré selon la méthodologie du « *guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels (CT88)* ».

- Critère n°3 : précisions relatives au contrôle et à l'évaluation de la gestion

Les zones de protection fortes doivent « *bénéficier d'un dispositif opérationnel de contrôle des réglementations ou des mesures de gestion* » (article 4 du décret).

Cette surveillance recoupe deux aspects spécifiques, qui ne sont pas nécessairement cumulatifs :

- Disposer d'un dispositif de contrôle des réglementations :
 - Soit par la présence d'agents assermentés et commissionnés ;
 - Soit que le site est intégré dans les plans de contrôle des Missions Interservices des Polices de l'Environnement (MIPE) ;
 - Soit que le gestionnaire organise une veille spécifique de son site, lui permettant le cas échéant de faire remonter des constats auprès des services de police compétents.
- Contrôler et/ou suivre les résultats de la gestion sur le site pour les espèces et les habitats, avec les indicateurs du plan de gestion, voire des études et protocoles dédiés.
En effet, comment appréhender la demande de labellisation d'un site qui aurait perdu une ou plusieurs espèces patrimoniales depuis sa création, ou afficherait des tendances négatives ?
Ce critère permet d'évaluer si le gestionnaire suit l'évolution des espèces et habitats à forte valeur patrimoniale (notamment les taxons ayant justifié la protection du site), et se pose la question du lien de cause à effet entre les tendances observées et la gestion pratiquée ou d'autres facteurs externes.

Les critères proposés ci-dessus sont repris dans l'annexe 1 « critères pour la reconnaissance en zone de protection forte des sites terrestres soumis à une analyse au cas par cas ».

4 Le processus de labellisation

a Procédure de labellisation

La procédure de labellisation des zones de protection forte terrestres est précisée dans les articles 5 et 7 du « décret ZPF ».

La demande de reconnaissance en zone de protection forte doit être formulée par :

- le(s) propriétaire(s) des biens inclus dans les zones concernées ou du(des) gestionnaire(s) des zones concernées ;
- le service ou l'établissement utilisateur, pour les immeubles qui appartiennent à l'État.

Cette demande est faite au préfet de région, qui la pré-instruit (via la DREAL) en examinant le dossier de candidature rédigé conformément au cadre proposé en annexe 3.

Les demandes réputées complètes et répondant aux critères d'analyse font l'objet d'un avis de la DREAL proposant la labellisation en zones de protection forte aux membres du Conseil scientifique régional du

Patrimoine naturel (CSRPN), à la Région et aux communes concernées. L'avis de la Région ou de la commune est réputé favorable si aucune réponse n'est apportée dans un délai de trois mois suivant la réception de la demande.

La liste des sites reconnus en protection forte après analyse au cas par cas est établie par le ministère en charge de l'environnement, sur la base des éléments remontés par le préfet de région, pour les sites terrestres. Les sites reconnus comme zones de protection forte sont publiés sur le site de l'Inventaire national du Patrimoine naturel (INPN), ils sont également présentés annuellement au Conseil national de Protection de la Nature (CNPN).

Les modalités d'instruction détaillées des demandes de labellisation sont spécifiées en annexe 2 « modalité d'instruction des demandes de labellisation » de la présente note.

b Rejet de la demande de labellisation

La non reconnaissance en zone de protection forte d'un site est motivée par le service instructeur de l'État.

Le site peut faire l'objet d'une nouvelle demande de labellisation, après que le gestionnaire ou le propriétaire ait tenu compte des motivations du rejet pour faire évoluer le site : modalités de gestion, activités humaines et réglementation en vigueur, maîtrise foncière...

c Mesures de retrait de la labellisation

L'article 8 du décret n°2022-527 du 12 avril 2022 prévoit la possibilité de retirer la labellisation en zone de protection forte.

Comme il est possible d'octroyer le label zone de protection forte, le retrait de ce dernier est possible dès lors que les conditions d'au moins un des critères 1, 2 et 3 ne sont plus respectées. Lorsqu'une activité ou un usage nouveau apparaît au sein d'une zone de protection forte labellisée et exerce une pression sur les enjeux écologiques d'importance sans que la protection foncière ou la réglementation en place ne permettent de les éviter, de les réduire significativement ou de les supprimer, ni qu'une protection foncière ou une réglementation adaptée puissent être adoptées à court terme, il peut être procédé au retrait du label de protection forte.

Le préfet de région soumet pour examen à la DEB une recommandation sur le maintien ou non de la labellisation en zone de protection forte. S'il est jugé que les critères de la protection forte ne sont plus réunis et ne peuvent être régularisés à court terme (lancement rapide des procédures d'adoption des mesures réglementaires ou de gestion nécessaires), il est procédé par décision du ministre en charge de l'environnement, au retrait de la reconnaissance en protection forte de la liste nationale.

Annexe 2 : modalité d’instruction des demandes de labellisation

Le propriétaire ou le gestionnaire d’un site, qui désire obtenir la labellisation en zones de protection forte soumet sa demande au préfet de région. Les demandes se font au fil de l’eau. Les demandes peuvent être regroupées pour les gestionnaires ou les propriétaires de plusieurs sites (notamment pour les sites du Conservatoire du littoral et des conseils départementaux dans le cadre de leur politique sur les espaces naturels sensibles).

Le demandeur peut être le propriétaire ou le gestionnaire du site. Dans le cas où le gestionnaire dispose d’un mandat clair du propriétaire à travers des modalités de gestion du site (convention de gestion...), la signature du propriétaire n’est pas nécessaire. Dans les autres cas, le gestionnaire s’il n’est pas le propriétaire doit obtenir l’accord de ce dernier pour la demande de labellisation. De même, si le propriétaire d’un site en gestion porte la demande de labellisation, il doit obtenir l’accord du gestionnaire pour faire une telle demande.

Les demandes émanant des gestionnaires ou des propriétaires des sites pour leur reconnaissance en zones de protection forte sont examinées par la DREAL, après dépôt auprès du préfet de région (cf. figure ci-après). Les demandes de reconnaissance en zones de protection forte, comportent l’ensemble des éléments figurant en annexe 3 « constitution du dossier de candidature à la labellisation ».

Les demandes incomplètes sont rejetées avec proposition de réexamen après complétude. La DREAL formule pour chaque demande de labellisation un avis (favorable/défavorable) argumenté.

Les sites pour lesquels la demande de labellisation en zones de protection forte a reçu un avis positif, sont soumis pour avis à la commune (ou aux communes) concernée(s) et à la Région. En l’absence de réponse dans les 3 mois, les avis des communes et de la Région, sont réputés favorables.

Le CSRPN est saisi de la demande de reconnaissance en zone de protection forte. Cette saisine du CSRPN se fait par semestre. Le CSRPN a 6 mois pour se prononcer sur la demande de labellisation en zone de protection forte, en cas d’absence de réponse dans ce délai, son avis est réputé favorable.

Le CSRPN examine de manière groupée les demandes de labellisation pour les sites proposés a minima par le Conservatoire du littoral et par les départements dans le cadre de leur politique sur les espaces naturels sensibles. Les autres demandes sont traitées individuellement par le CSRPN, sur la base de l’avis rendu par la DREAL. Dans les cas les plus complexes, le CSRPN peut nommer un rapporteur qui propose la reconnaissance ou non du site en zone de protection forte sur la base d’un argumentaire spécifique.

La DREAL, en lien avec la Région, établit une synthèse des avis formulés à la suite des différentes consultations. Sur la base de cette synthèse, le préfet de région détermine le projet de liste finale de sites reconnus en zones de protection forte. Ce projet de liste est communiqué à la DEB annuellement (pour le 15 mars ou le 15 septembre) après présentation pour information à la Conférence Bretonne de la Biodiversité. Les éléments communiqués comprennent la liste finale des propositions de zones à reconnaître en protection forte, ainsi que les résultats des analyses au cas par cas spécifiques à chaque site.

La décision finale du ministère en charge de l’Environnement valant reconnaissance en protection forte des sites proposés est formalisée deux fois par an, en juillet et décembre par transmission au préfet de région, avec copie à l’UMS Patrinat. Les sites labellisés ZPF sont ensuite publiés sur le site de l’INPN.

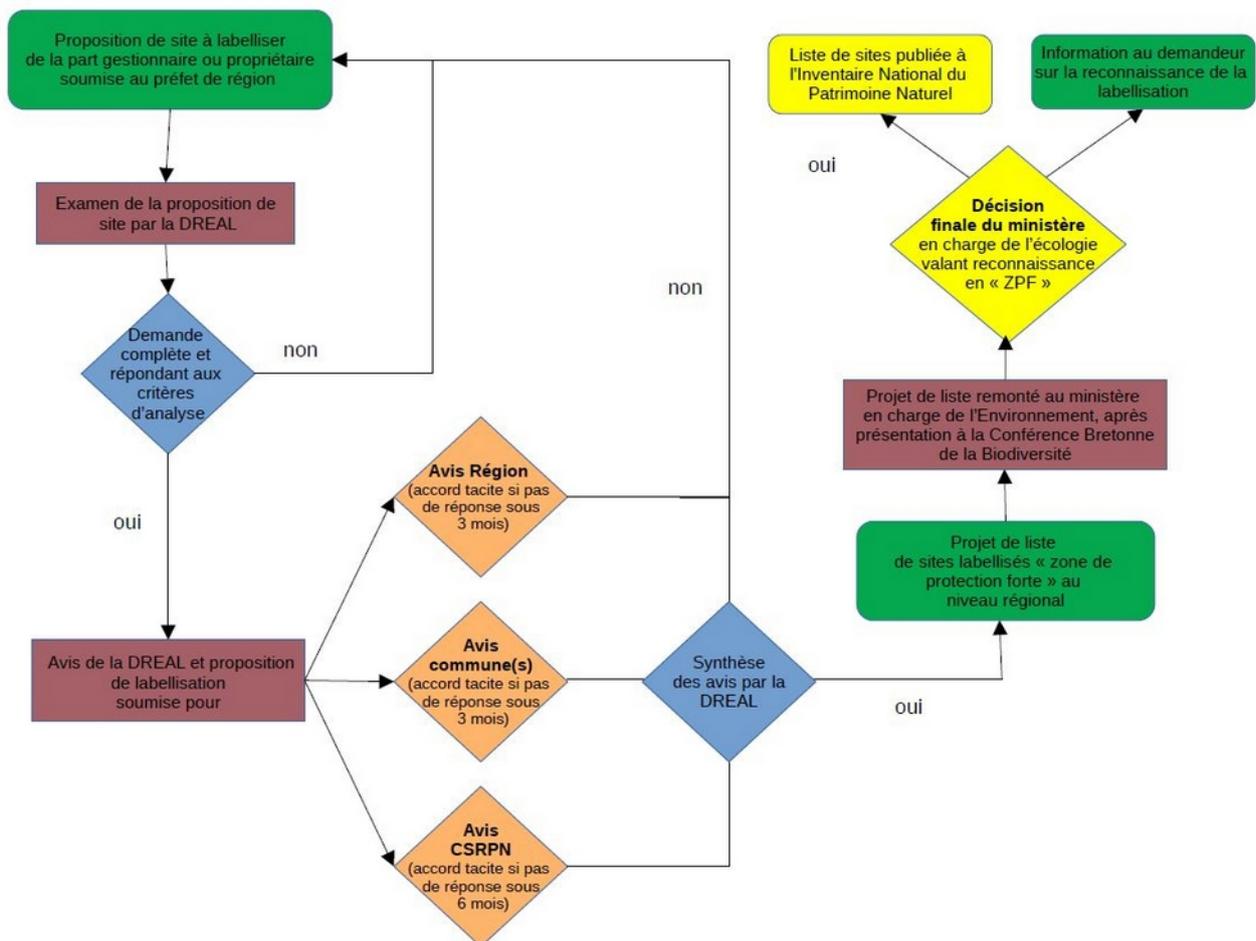
Les demandeurs sont tenus informés des suites qui ont été données à leur demande de reconnaissance des sites proposés en zones de protection forte.

Cas spécifique des sites mixtes

La présente procédure s'applique spécifiquement aux sites terrestres. Pour les sites mixtes, comprenant une partie marine et une partie terrestre, les procédures de labellisation sont disjointes. L'examen se fait selon les modalités de la présente note pour la partie terrestre et selon les modalités définies par le « décret ZPF » pour la partie maritime, complété par la fiche technique cadrant la reconnaissance des zones de protection forte produite par le ministère.

« Notamment, le gestionnaire de la partie maritime intègre à son dossier de demande de labellisation des éléments d'information sur le statut de la partie terrestre au regard du « décret ZPF » (reconnue par nature en protection forte, ayant vocation à être candidate à la reconnaissance, ou n'ayant pas vocation à être proposée à la reconnaissance), de manière à permettre un traitement du continuum terre-mer. Les services désignés pour l'instruction de la protection forte à terre sont ensuite sollicités, par le service désigné pour la coordination en mer, pour avis sur le dossier de candidature afin de garantir sa cohérence d'ensemble » (extrait du projet d'instruction « Reconnaissance d'une protection forte marine dans AMP comportant une partie terrestre » de la DEB en mars 2024).

Figure : processus de labellisation d'un site terrestre (ou de la partie terrestre d'un site mixte) en zone de protection forte



Annexe 3 : constitution du dossier de candidature à la labellisation

Le demandeur renseigne les points listés dans le tableau ci-dessous pour proposer un site qu'il souhaite soumettre à la reconnaissance en zone de protection forte. Si un demandeur souhaite proposer plusieurs sites, il doit présenter un dossier de candidature pour chacun des sites. Des échanges itératifs entre la DREAL Bretagne et le demandeur sont possibles afin de consolider le dossier. Le dossier finalisé est à transmettre au préfet de la région Bretagne.

Nom du site proposé					
Identité du demandeur	<i>Propriétaire ou gestionnaire, nom, prénom, adresse, mail...</i>				
Outils de protection	<i>Ex : ENS, site classé... (joindre le texte officiel actant la protection)</i>				
Localisation du site	<i>Département, commune, carte du site</i>				
Superficie du site	<i>Surface en ha</i>				
Recoupement du site avec autre aire protégée	<i>Pourcentage de recoupement avec d'autres outils de protection (que ce soit des zones de protection forte, des aires protégées ou des sites soumis au cas par cas), en précisant les outils de protection</i>				
Activité humaine sur le site	<i>Oui/non, si oui description succincte de chaque activité</i>				
Maîtrise foncière	<i>Description du/des propriétaires, superficie et localisation à la parcelle sur une carte</i>				
Maîtrise d'usage	<i>Description du/des gestionnaire(s), du type de conventionnement, superficie et localisation à la parcelle sur une carte</i>				
Labellisation partielle d'un site	<i>Oui/non ; si oui, en expliquer les raisons et décrire les propriétaires et gestionnaires mitoyens de l'espace concerné par la demande de labellisation, préciser le pourcentage du site proposé à la labellisation</i>				
Contexte local	<i>Description de l'environnement immédiat : propriétaires et gestionnaires mitoyens, nature de l'occupation du sol, pressions actuelles et risques de nouvelles menaces (économiques, politiques...)...</i>				
Intérêt de la labellisation en ZPF	<i>Expliquer en quoi la labellisation ZPF du site est recherchée.</i>				
Critère 0 : patrimonialité du site	<i>Liste des espèces présentant un intérêt particulier (listes rouges, responsabilité biologique régionale, état de conservation régional, espèce déterminante Znieff, intérêt plus local...)</i>	<i>Liste des habitats présentant un intérêt particulier (intérêt communautaire, autres intérêts...)</i>	<i>Intérêt géologique</i>	<i>Description des fonctionnalités écologiques Description des tendances observées pour ces espèces (y compris espèces disparues depuis la création du site) et ces habitats.</i>	
Critère 1 : pressions	<i>Absence d'activité humaine : oui/non</i>				
	<i>Pressions recensées sur le site²</i>	<i>Activité(s) humaine(s) générant chaque pression identifiée colonne précédente</i>	<i>Éléments pour éviter diminuer significativement, réduire, supprimer la pression</i>		<i>Pression(s) maîtrisée(s) oui/non (si non, pour quelle raison)</i>
			<i>Mesure(s) non réglementaire (s)</i>	<i>Réglementation spécifique</i>	<i>Maîtrise foncière</i>
<i>Ex : oiseaux (avec reproduction)</i>	<i>Dérangement</i>	<i>Activité sportive et de loisirs</i>	<i>Sensibilisation</i>	<i>Interdiction circulation véhicule à moteurs Interdiction d'accès aux zones de nidification aux périodes sensibles</i>	

² Les pressions sont à regrouper par thématique (issues du CT88) : activités économiques, aménagements du territoire, activités sportives et de loisirs, activité scientifiques, activité de défense, activités sanitaires et de prévention, activités culturelles et artistiques. Ces pressions peuvent être situées à l'intérieur ou à l'extérieur du site considéré.

Critère 2 : document de gestion en cours	<i>Oui/non</i>	
Type de document de gestion	<i>Charte, plan de gestion, PG de type CT88 (oui/non), documents d'objectifs, listes d'objectifs...</i>	
Objectifs biodiversité	<i>Espèces et habitats ciblés par les documents de gestion.</i>	
Modalité de mise en œuvre	<i>Modalité d'élaboration, de mise à jour du document de gestion, gouvernance mise en place (COFIL, conseil scientifique, tableau de bord de réalisation des actions...)</i>	
Moyens humains	<i>Description des moyens humains pour la mise en œuvre du document de gestion</i>	
Moyens financiers	<i>Description des moyens financiers pour la mise en œuvre du document de gestion</i>	
Critère 3 : contrôle et évaluation		
Moyens de contrôle	<i>Description des moyens existants : agent(s) assermenté(s), intégration dans les plans de contrôle départementaux, organisation pour solliciter les services de police par le gestionnaire, aucun moyen existant actuellement</i>	
Évaluation de la gestion	<i>Modalité d'évaluation des actions mises en œuvre : suivis, indicateurs, questions posées concernant les tendances observées, études spécifiques menées, résultats (établissement de liens de cause à effet : facteurs internes versus facteurs externes au site).</i>	
Partie réservée à DREAL/région pour l'analyse de la demande		
Avis sur la demande de labellisation	Favorable	Défavorable
Analyse de la compatibilité de la zone proposée avec les critères d'éligibilité au titre de la protection forte		