

Avis CSRPN n° 2024-04

AVIS DU CONSEIL SCIENTIFIQUE RÉGIONAL DU PATRIMOINE NATUREL DE LA RÉUNION

Stratégie Nationale pour les Aires Protégées : plan d'action territorial 2024/2026 pour La Réunion

RÉUNION PLÉNIÈRE DU 2 MAI 2024

PÉTITIONNAIRE : DEAL

Contexte et objet de la demande

Le CSRPN est sollicité pour avis concernant la déclinaison territoriale de la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP 2030) à La Réunion : rédaction d'un plan d'actions territorial.

En application de l'article L.110-4 du Code de l'Environnement, le Gouvernement a adopté le 11 janvier 2021 la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 (SNAP) pour les 10 années à venir. Celle-ci se compose de 18 mesures réparties en 7 objectifs :

- développer un réseau d'aires protégées résilient aux changements globaux (5 mesures) ;
- accompagner la mise en œuvre d'une gestion efficace et adaptée du réseau d'aires protégées (2 mesures) ;
- accompagner des activités durables au sein du réseau d'aires protégées (2 mesures) ;
- conforter l'intégration du réseau d'aires protégées dans les territoires (3 mesures) ;
- renforcer la coopération à l'international pour enrayer l'érosion de la biodiversité (2 mesures) ;
- un réseau pérenne d'aires protégées (2 mesures) ;
- conforter le rôle des aires protégées dans la connaissance de la biodiversité (2 mesures).

La SNAP doit faire l'objet de plans d'actions triennaux nationaux et par territoire qui déclinent les 7 objectifs et répondent aux enjeux et ambitions des territoires.

Par courrier du 1^{er} février 2022, le ministre des Outre-mer et la secrétaire d'État chargée de la biodiversité demandent aux préfets des Outre-mer d'engager cette démarche de territorialisation et d'élaborer un plan d'action triennal d'ici fin 2022, pour la période 2023-2025, via un co-pilotage État-Région. Le 22 mars 2022, le Préfet a sollicité la Présidente de Région, qui a répondu favorablement, permettant d'initier formellement la démarche en novembre 2022.

Le plan d'actions prend en compte 2 échelles administratives :

- le niveau régional pour la partie terrestre ;
- le bassin maritime ultramarin pour la partie marine.

Si ces deux territoires disposent d'instances et de documents stratégiques différents, il a été retenu de ne rédiger qu'un seul document pour La Réunion (partie terrestre, mer territoriale et zone économique exclusive) dont les actions s'articuleront pour mieux répondre aux enjeux spécifiques de ce territoire insulaire.

La démarche retenue

La démarche proposée et validée en Comité de l'Eau et de la Biodiversité (CEB) s'appuie sur 5 ateliers de travail permettant de répondre aux objectifs de la SNAP :

- « gestionnaires » : quels besoins spécifiques et quelles attentes des autres ateliers ;
- « les Réunionnais et leurs aires protégées » : accompagnement des activités compatibles, rôle dans la gestion ou la gouvernance ;
- « un réseau d'aires protégées marines et terrestres résilient aux changements globaux » : quels enjeux territorialisés, quelles nouvelles aires à protéger ;

- « l'intégration des aires protégées dans les territoires » : prise en compte dans les outils et documents stratégiques, notamment de planification ;
- « recherche – coopération » : quelles relations avec les organismes de recherche, quelles coopérations internationales.

Ces ateliers ont rassemblé entre 21 et 55 participants (gestionnaires d'espaces naturels, membres des instances, établissements publics, collectivités, organismes de recherche, associations et collectifs d'utilisateurs), selon le thème. Des cartes de La Réunion ont été mises à disposition avec l'identification des zones à enjeu écologique connu, et ont permis la production de fiches.

Le plan d'action territorial

37 fiches ont été retenues, attribuées à un pilote, rédigées et intégrées aux objectifs et mesures correspondantes de la SNAP. Ces fiches permettent de partager une ambition pour renforcer la préservation de la biodiversité réunionnaise. Le plan d'action n'a pas de valeur normative ou de portée réglementaire sur les sites identifiés dans les fiches, mais constitue plutôt une référence partagée et validée dont il doit être tenu compte dans les différentes politiques publiques.

La majorité des actions concernent l'objectif 1 de la SNAP, à savoir le renforcement des aires protégées, soit la proposition de nouveaux sites sur lesquels les enjeux de préservation sont identifiés (mesure 3) ou par le renforcement des outils de protection existants (mesure 5). Les sites proposés pour une nouvelle aire protégée concernent une grande variété d'espaces ou d'espèces (en dehors du Parc national), et semblent équilibrés par rapport aux enjeux connus à ce jour : espèces PNA, habitats des bas (savanes, zones humides, littoral, etc), espaces récifaux et marins.

Les autres actions relèvent des enjeux d'actions transversales : mise en réseau des acteurs, financement, aires éducatives, etc.

Deux principaux sujets de la SNAP restent cependant orphelins d'actions inscrites dans le plan d'action à La Réunion, à ce stade : l'implication dans des coopérations internationales (objectif 5) et l'articulation entre la recherche et les gestionnaires des aires protégées (objectif 7).

Remarques préalables

Le CRSPN émet des remarques concernant les points suivants :

Cohérence entre la stratégie nationale et le plan d'action triennal

La concertation de plusieurs acteurs du territoire a été menée afin de mettre en place une liste d'actions correspond aux attentes de la SNAP d'ancrer la stratégie dans les territoires. En faisant remonter des actions concrètes basées sur l'expertise de ces acteurs, cette concertation a permis de matérialiser une vision et une ambition partagées créant des conditions favorables à la mise en œuvre des actions.

Le CRSPN note cependant une absence de la phase de diagnostic initial, sur laquelle devait s'appuyer la mesure 3, et qui devait débiter dès le lancement de la stratégie. L'objectif était de disposer, fin 2021, d'analyses issues des territoires sur l'état du réseau d'aires protégées, et d'identifier les scénarios de développement ou d'extension d'aires protégées sous protection forte.

La logique de créer des fiches avec une entrée géographique, espèce ou organisme est intéressante, car elle permet de voir la séquence de mise en œuvre de la protection dans sa globalité. Dans le document, les fiches ont été classées par objectifs et par mesures ce qui permet de visualiser la cohérence avec la SNAP. Cependant, les actions comportent des phases qui correspondent pour plusieurs fiches à des mesures différentes. Classer les actions par mesure de la SNAP réduit le poids réel du programme. Il existe donc en réalité plus d'actions proposées par mesure que présentées.

L'intégralité des mesures doit être traitée par les plans d'action territoriaux pour correspondre à la SNAP. Si aucune action n'est pertinente sur le territoire, ce constat doit être posé par une analyse spécifique à la mesure. Par ailleurs, si le présent plan d'action n'a pas l'obligation de traiter

immédiatement l'ensemble des mesures, il doit permettre de créer des conditions favorables à l'émergence d'actions dans le prochain plan d'action.

Cohérence entre le plan d'action proposé et les enjeux du territoire

Le CSRPN avait exprimé des craintes concernant la démarche choisie pour concevoir la stratégie lors de la séance plénière du 24 avril 2023. Les fiches actions sont conçues sur la base de la proposition et de la connaissance des personnes présentes aux ateliers. Les thématiques pour lesquelles aucun des participants ne possède une connaissance ou un intérêt ne peuvent donc pas être prises en compte et l'approche régionale des problématiques est forcément limitée.

Le document présenté confirme ce constat. En l'absence de critères de sélection et d'enjeux identifiés en amont, il n'est pas possible d'évaluer la pertinence de la présence ou de l'absence d'actions. Si chaque site ou thématique traité présente un réel intérêt, l'approche doit permettre de répondre à des enjeux de conservation à l'échelle de la région. En effet, les aires protégées sont un outil de mise en œuvre d'une politique conservatoire dont les enjeux doivent être posés dès le départ. Il serait donc opportun de mieux identifier les enjeux auxquels les fiches répondent, en précisant par exemple, pour une espèce ou un milieu, l'état de conservation de façon directe et chiffrée.

Le CSRPN souligne qu'il est cependant nécessaire de ne pas reproduire ce schéma pour le prochain plan d'action triennal et d'utiliser la Stratégie Réunionnaise pour la Biodiversité (SRB) comme support pour la mise en place des enjeux.

Niveau de faisabilité du programme

Afin d'avoir une bonne lecture du niveau de faisabilité des actions, il est important d'avoir une vision claire des moyens à mobiliser. Dans le présent document, il est difficile de comprendre si les moyens listés sont existants ou à rechercher, ou encore si l'absence de moyens explicités signifie qu'ils sont déjà existants ou à identifier.

La mise en œuvre des actions est à mieux définir : il serait intéressant de préciser dans la liste les étapes qui sont déjà engagées.

La stratégie doit trouver le bon équilibre entre des actions qui répondent aux enjeux et des actions réalisables. Afin d'arriver à cet équilibre, il serait intéressant de pouvoir fixer une priorisation des fiches en fonction de 2 critères : le niveau de réponse aux enjeux et le niveau de faisabilité. Ceci permettrait un arbitrage clair sur la répartition des efforts et des moyens.

Avis final du CSRPN

Le CSRPN émet un avis favorable, avec les recommandations suivantes :

- Réaliser un état des lieux de ce qui existe / en cours et les ajouter dans les fiches (PNA en cours, etc.) ;
- Mieux expliquer l'enjeu spécifique auquel répond la fiche ;
- Mieux expliquer les moyens et l'état d'avancement dans les fiches ;
- Réaliser une catégorisation des fiches par niveau d'enjeu et par niveau de faisabilité avec un croisement de ces données pour arriver à un niveau de priorisation ;
- Ajout d'une « fiche 0 » rassemblant les mesures non retenues et pouvant être réalisées plus tard.

Fait à Saint-Denis, le 31 mai 2024

Le Président du CSRPN



Patrick FROUIN