

n°- 009290-01

Mars 2014

Les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées

Une politique à refonder

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 009290-01

**Les plans nationaux d'actions en faveur des
espèces menacées**

Une politique à refonder

établi par

Marc CHALLEAT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Patrick LAVARDE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Mars 2014

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 009290-01

Date du rapport : Mars 2014

Titre : Les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées

Commanditaire(s) : MEDDE - DEB

Date de la commande :
06 septembre 2013

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Marc CHALLEAT & Patrick LAVARDE

Coordonnateur : Patrick LAVARDE

Superviseuse : Anne-Marie LEVRAUT

Relecteur : Jean-Jacques LAFITTE

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 82

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé.....	4
Liste hiérarchisée des recommandations.....	6
Recommandations de niveau 1.....	6
Recommandations de niveau 2.....	7
Recommandations de niveau 3.....	8
Introduction.....	10
1. L'état des lieux.....	12
1.1. Les fondements et le cadre juridique des plans nationaux d'actions.....	12
1.1.1. <i>Des conventions et accords internationaux qui engagent la France.....</i>	12
1.1.2. <i>Les exigences des directives communautaires.....</i>	14
1.1.3. <i>Des plans de restauration ou de conservation aux plans nationaux d'action pour les espèces menacées.....</i>	17
1.2. La situation actuelle des plans nationaux d'actions.....	19
1.2.1. <i>La montée en puissance de plans centrés sur une espèce</i>	19
1.2.2. <i>Le statut des espèces bénéficiant d'un PNA.....</i>	20
1.2.3. <i>Une programmation difficile à respecter.....</i>	22
1.2.4. <i>Le cas particulier des espèces ultramarines.....</i>	22
1.2.5. <i>Les DREAL pilotes de la mise en œuvre.....</i>	23
1.2.6. <i>Le lourd processus d'élaboration des plans.....</i>	25
1.2.7. <i>L'importance de l'animation.....</i>	27
1.2.8. <i>L'évaluation des plans.....</i>	28
1.3. Les points forts et les points faibles des plans nationaux d'actions	29
1.3.1. <i>Les points forts et la valeur ajoutée des PNA.....</i>	29
1.3.2. <i>Les points faibles ou qui nécessitent des évolutions.....</i>	32
1.4. Un contexte qui évolue.....	37
1.4.1. <i>Les nombreux outils de la politique de la biodiversité.....</i>	38
1.4.2. <i>Les difficultés du contexte budgétaire.....</i>	39
1.4.3. <i>Les nouvelles responsabilités confiées aux Régions.....</i>	40
1.4.4. <i>La loi biodiversité et la création de l'agence française de la biodiversité.....</i>	40
2. Les points clés d'un nouveau dispositif.....	41
2.1. Établir une liste d'espèces menacées prioritaires pour des actions de conservation, de gestion ou de restauration	41
2.1.1. <i>Fixer les priorités selon des filtres successifs.....</i>	42
2.1.2. <i>Une liste d'espèces prioritaires actualisée régulièrement.....</i>	44
2.1.3. <i>Regrouper les informations disponibles pour chaque espèce</i>	45
2.1.4. <i>Le cas particulier des espèces menacées chassables ou pouvant être pêchées.....</i>	46

2.2. Développer les plans par groupes d'espèces menacées.....	47
2.2.1. Les plans par espèce isolée deviendraient l'exception.....	47
2.2.2. Privilégier des plans par groupes d'espèces pertinents.....	48
2.2.3. Des plans qui peuvent associer espèces protégées et espèces soumises à prélèvement.....	50
2.3. Des stratégies de restauration et des projets territoriaux pour leur mise en œuvre. .	51
2.3.1. Des stratégies de restauration inscrites dans la durée.....	51
2.3.2. Des projets de restauration à caractère opérationnel.....	53
2.4. Assurer la cohérence et la complémentarité des politiques publiques.....	54
2.4.1. S'appuyer sur le réseau Natura 2000, la politique de protection des milieux et les outils de police.....	55
2.4.2. Les politiques sectorielles ont des impacts déterminants.....	57
2.4.3. Une articulation nécessaire avec les dispositifs de planification	58
2.5. Mieux articuler et valoriser l'implication des nombreux acteurs.....	62
2.5.1. La responsabilité de l'État au niveau national et déconcentré	62
2.5.2. L'agence française de la biodiversité sera un acteur déterminant.....	63
2.5.3. Les collectivités, les Régions plus particulièrement, doivent devenir des acteurs essentiels.....	65
2.5.4. Renforcer la cohérence de l'action des organismes spécialisés	67
2.5.5. Les réseaux naturalistes sont un apport essentiel à la connaissance.....	69
2.5.6. Impliquer les usagers des espaces dont les activités ont des impacts majeurs sur les espèces.....	69
2.6. Optimiser la mobilisation des financements devenus contraints.....	73
2.6.1. Les financements de l'État sont indispensables.....	74
2.6.2. La mobilisation des financements des collectivités peut être optimisée.....	75
2.6.3. Les financements communautaires sont une ressource essentielle.....	76
2.6.4. Les financements privés peuvent être accrus	78
2.6.5. Les plans de financement doivent être simplifiés.....	79
Conclusion.....	81
Annexes.....	84
1. Lettre de mission	85
2. Liste des institutions et personnes rencontrées	89
3. Liste des plans nationaux d'actions fin 2013	94
4. L'évaluation de l'état de conservation et du risque d'extinction des espèces	100
4.1. Assurer un état de conservation favorable pour respecter les directives.....	100
4.2. La liste rouge indicateur du risque d'extinction des espèces.....	101
4.3. Similitudes et différences entre le statut sur la liste rouge et l'état de conservation.....	102
4.4. L'état de conservation des espèces d'intérêt communautaire en 2013.....	103
4.5. Le degré de menace d'extinction des espèces de métropole.....	104

5. Les méthodes de choix des espèces menacées éligibles à un plan d'action	107
5.1. Les espèces éligibles à un plan d'actions communautaire.....	107
5.1.1. Les espèces de la directive habitats, faune, flore.....	107
5.1.2. Les oiseaux.....	108
5.2. Les espèces « Grenelle ».....	108
5.3. La méthode proposée par le MNHN en 2008.....	109
5.4. La méthode proposée par le MNHN en 2013.....	111
6. Le plan national d'actions 2012-2016 sur le hamster commun.....	114
7. Glossaire des sigles et acronymes.....	116

Résumé

Par délégation du ministre en charge de l'écologie, le Directeur de l'eau et de la biodiversité a confié au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, le 6 septembre 2013, une mission d'évaluation des plans nationaux d'actions (PNA) en faveur des espèces menacées qui sont des outils mis en place pour conduire des actions destinées à améliorer l'état de conservation d'espèces qui nécessitent des mesures spécifiques et volontaires pour restaurer leurs populations et leurs habitats. La mission devait également formuler des propositions afin de reconfigurer le dispositif en 2014.

Dans le cadre de ses travaux, la mission a rencontré plus de 150 personnes représentatives de tous les types d'acteurs concernés par les PNA et/ou la question des espèces menacées.

Dans une première partie du rapport, sont abordés successivement les fondements qui justifient la mise en place de plans d'actions en faveur des espèces menacées, l'état des lieux de la situation actuelle¹, les points forts et les points faibles du dispositif et, enfin, les évolutions du contexte dans lequel s'inscrit cette politique.

Les fondements juridiques résultent des directives communautaires (oiseaux et habitat, faune et flore) qui imposent de « *prendre des mesures pour assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire* ». A la suite du Grenelle de l'environnement, les PNA ont été inscrits dans la loi (article L414-9 CE). La poursuite de cette politique s'impose, notamment pour satisfaire aux engagements communautaires.

Le bilan de la situation actuelle montre que les apports des plans ne sont pas négligeables : la connaissance des espèces a beaucoup progressé, les acteurs sont mieux sensibilisés aux enjeux, un réseau d'experts s'est constitué, et des résultats ont été obtenus sur certaines espèces même s'il est souvent difficile d'établir des liens de causalité entre l'action conduite et l'évolution de l'état de conservation d'une espèce.

Toutefois, de nombreuses raisons militent pour une refondation de cette politique.

Ainsi, la situation actuelle des plans n'est pas satisfaisante à différents égards : la programmation ambitieuse prévue est difficilement et partiellement respectée, la liste des espèces prioritaires retenues n'est pas comprise par de nombreux partenaires, le processus d'élaboration des plans est lourd et un meilleur équilibre doit être trouvé entre leur volet connaissance et leur volet opérationnel, l'animation des plans est de qualité variable avec un manque de capacités d'ingénierie de projet, le dispositif d'évaluation prévu ne peut être respecté en raison de sa lourdeur, les services qui pilotent la mise en œuvre territoriale de la plupart des plans sont saturés compte tenu des moyens humains et financiers limités dont ils disposent.

De plus, le contexte évolue profondément : de nouveaux outils ont été mis en place pour la politique de la biodiversité, l'Agence française de la biodiversité va être créée, les conseils régionaux viennent de se voir confier le chef de filât pour la biodiversité et la gestion des fonds européens. Enfin, le contexte budgétaire est durablement contraint.

¹ Fin 2013, 66 plans concernant 227 espèces (dont 117 pour la flore) sont en cours.

Tenant compte de ces éléments, les points clé d'un nouveau dispositif sont proposés dans la seconde partie du rapport.

Tout d'abord, il est proposé que le ministère fasse établir, sur la base d'un référentiel public fixant les critères de choix, une liste d'espèces menacées prioritaires susceptibles de bénéficier de mesures de restauration qui sera publiée et régulièrement actualisée.

Des stratégies de restauration des espèces menacées devraient être élaborées, autant que possible par groupes d'espèces pertinents, ce qui permet des économies de moyens et des approches plus systémiques. Les regroupements par habitat sont à privilégier. Ces stratégies proposeront des objectifs de restauration et les mesures types les plus efficaces pour les atteindre. Elles devront intégrer ou s'articuler avec tous les dispositifs pertinents des politiques publiques de l'environnement (Natura 2000, schémas régionaux de cohérence écologique, stratégie de création d'aires protégées, police de la nature,...) ou avec ceux d'autres politiques sectorielles qui impactent les milieux (mesures agro-environnementales, plans de gestion forestière,...).

Les stratégies seront mises en œuvre en région en s'appuyant autant que possible sur des outils existants, par exemple les documents d'objectifs des sites Natura 2000, ainsi que, si nécessaire, par des projets territoriaux de restauration d'espèces menacées inscrits dans un programme élaboré conjointement par l'État et la Région. Les gestionnaires et usagers des espaces concernés devront être impliqués dans ces projets.

Au niveau national, le ministère en charge de l'écologie doit porter les choix politiques en s'appuyant sur l'Agence française de la biodiversité (AFB) qui devra jouer un rôle central de pilotage opérationnel, d'animation et de centre de ressources. L'agence conclura des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les organismes (ONCFS, OPIE, CBN,...) et les têtes de réseau (CBN, CEN, LPO,...) qui apporteront leur expertise et contribueront à l'appui technique nécessaire à la mise en œuvre des projets dans les territoires. Cette capacité d'expertise sera soutenue par les travaux méthodologiques que l'agence confiera aux institutions de recherche. L'agence veillera également à conforter les réseaux naturalistes qui sont déterminants pour l'acquisition de données et la connaissance des espèces. Le ministère en charge de l'agriculture devra être mieux associé. Au total cela garantira une meilleure coordination des moyens et des compétences.

Au niveau régional, la DREAL et la Région piloteront la définition des priorités d'actions en déclinaison des stratégies, ainsi que la mise en œuvre des projets territoriaux concernant la région. Les DRAAF seront associées pour mobiliser le monde agricole et forestier et bénéficier de leur expertise sur les mesures agro-environnementales et climatiques.

La diversité des sources de financement à mobiliser exige une capacité d'ingénierie financière mieux maîtrisée. Outre les financements de l'État (et de l'AFB), des collectivités et les fonds européens à mieux mettre en synergie, il faut concevoir des dispositifs innovants de financements privés, notamment au titre des compensations de dommages écologiques.

Recommandations de niveau 1

Poursuivre la mise en œuvre de plans d'actions, en priorité sur les espèces menacées relevant des directives habitats et oiseaux pour contribuer à satisfaire aux obligations de résultats en matière d'état de conservation de ces espèces qui s'imposent à la France. 19

Dans l'attente de la mise en place de la future AFB, la DEB doit assumer davantage son rôle de pilotage d'ensemble. Elle réunira de manière régulière les responsables chargés dans les DREAL de la coordination et de la mise en œuvre des plans en faveur des espèces. Ces séminaires devraient être conjoints avec ceux organisés sur les espaces protégés ce qui permettrait de renforcer la cohérence entre les outils de la politique des espèces et ceux de la politique des milieux. Les services des conseils régionaux devraient être associés à ces séminaires. 24

Le ministère chargé de l'environnement devrait élaborer et rendre public un référentiel fixant les critères objectifs de choix des espèces susceptibles de bénéficier en priorité de mesures publiques de conservation ou de restauration. Le choix des espèces prioritaires tiendra compte successivement de leur état de menace sur la liste rouge nationale et de leur état de conservation au sens des directives communautaires, puis du degré d'urgence des actions à mener, enfin de la responsabilité patrimoniale de la France à l'égard de l'espèce considérée. 45

Limiter la conception de plans d'actions dédiés à une seule espèce aux cas les plus sensibles, à des espèces associées à la conservation d'un écosystème ou lorsqu'une ou plusieurs actions particulièrement lourdes sont indispensables et strictement liées à l'espèce. 48

Concevoir autant que possible des plans regroupant plusieurs espèces partageant un même habitat ou, lorsque cela est pertinent, des plans par groupe taxonomique ou par fonction écologique. Ces plans pourraient être utilement interfacés avec des mesures globales de réduction de certaines menaces affectant les espèces. 50

En s'appuyant sur l'AFB, l'État fera élaborer des cadres de référence stratégiques pour la restauration des espèces menacées. Basées sur les connaissances disponibles, ces stratégies proposeront des objectifs de restauration et les mesures types les plus efficaces pour les atteindre. 53

Les DOCOB des sites Natura 2000 doivent intégrer les mesures prévues par les stratégies de restauration des espèces menacées ; des actions de police de la nature doivent être inscrites dans les plans en faveur des espèces menacées et les DREAL doivent veiller à leur prise en compte dans les plans de contrôle de police de l'eau et de la nature. 57

Assurer la nécessaire cohérence entre les stratégies sur les espèces menacées, le plan d'action du SRCE et les choix de la SCAP : projets de création d'aires protégées inscrits dans les stratégies d'espèces menacées, projets territoriaux de restauration d'espèces menacées programmés en lien avec le plan d'actions du SRCE. 60

L'AFB devra piloter et coordonner les organismes de recherche-développement, les têtes de réseau nationales par groupe taxonomique ainsi que les têtes de réseau des acteurs de la gestion des espaces. Une convention pluriannuelle d'objectifs sera conclue avec chacun d'eux incluant un volet sur les espèces menacées. L'AFB assurera l'animation technique du réseau constitué par l'ensemble des acteurs territoriaux. 65

L'État, conjointement avec les conseils régionaux, chefs de file sur la biodiversité, devrait élaborer une programmation des projets territoriaux à mener pour mettre en œuvre les stratégies de restauration des espèces menacées présentes dans la région. Ces priorités s'inscriront dans la stratégie régionale de biodiversité et en cohérence avec le plan d'actions du SRCE. Elles seront soumises à l'avis des futurs comités régionaux de la biodiversité. Les autres niveaux de collectivités, notamment les départements, seront associés. 67

A l'échelle des régions, promouvoir la création de « réserves d'actifs naturels » basées sur des projets territoriaux de restauration d'espèces menacées pour mobiliser, via l'offre de compensations, des fonds privés venant compléter les financements publics. 79

Recommandations de niveau 2

Le ministère chargé de l'environnement fera établir à périodicité régulière, sous le pilotage de l'Agence française de la biodiversité, une liste hiérarchisée des espèces prioritaires susceptibles de bénéficier de plans ou de mesures de restauration ou de conservation. Les espèces pour lesquelles existent des enjeux juridiques seront identifiées. 45

L'AFB pilotera la réalisation de fiches de situation pour toutes les espèces retenues comme prioritaires pour bénéficier de plans ou d'actions de restauration (y compris des espèces susceptibles d'être chassées ou pêchées et dont l'état de conservation est mauvais). Elle s'appuiera à cet effet sur des experts par groupe taxonomique. Ces fiches seront accessibles à partir d'un site internet. 46

L'AFB conduira ou soutiendra des travaux méthodologiques destinés à renforcer l'expertise en appui à la conception des stratégies de restauration des espèces menacées : valeurs de référence favorables, limites d'aires de répartition, évaluation des pressions, fréquence de suivi des populations et protocoles de recueil de données, analyse économique des mesures, innovations techniques,... 52

Un chef de projet sera désigné pour coordonner chaque projet territorial de restauration d'espèces menacées. Le suivi sera assuré par un comité réunissant les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des actions. La DREAL et le conseil régional veilleront conjointement à la programmation des moyens nécessaires à la mise en œuvre du projet. 54

Les services déconcentrés de l'État (DREAL et DRAAF) concevront, avec les services des Régions et en partenariat avec les acteurs agricoles, des mesures agro-environnementales et climatiques prenant en compte les exigences des espèces menacées. Ils veilleront à ce que les futurs schémas régionaux de la forêt et du bois ainsi que les plans de gestion forestière prennent en compte les enjeux liés aux espèces menacées. 58

Le MEDDE qui continuera à porter la politique sur les espèces menacées, en s'appuyant sur l'AFB, devra y associer davantage le MAAF et les Régions. Le rôle du CNPN devra être revu avec la création du CNB. 63

L'AFB s'appuiera sur des référents techniques par groupes taxonomiques (l'OPIE pour les insectes, l'ONCFS pour les mammifères et les oiseaux en lien avec la LPO, les CBN pour la flore) pour élaborer les stratégies de restauration des espèces menacées et assurer l'appui technique nécessaire à la mise en œuvre des projets dans les territoires. Ces référents bénéficieront de travaux méthodologiques issus du MNHN et des autres organismes de recherche-développement. 69

En partenariat avec les collectivités, l'AFB conclura des accords contractuels avec les réseaux naturalistes pour l'acquisition de données sur les espèces menacées selon des protocoles normalisés. 69

Associer les secteurs socio-professionnels et les usagers de l'espace à la conception, au niveau national, des mesures types susceptibles de les concerner dès la phase d'élaboration des stratégies de restauration, puis les impliquer dans leur mise en œuvre, au niveau territorial, au travers des projets opérationnels de restauration dont ils peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage de certaines actions. 73

Les services déconcentrés (DRAAF et DREAL) veilleront à ce que les choix régionaux effectués permettent de mobiliser des financements du FEADER et du FEDER pour la mise en œuvre du programme de restauration des espèces menacées conjoint entre l'État et la Région. 78

Recommandations de niveau 3

Inciter la Commission européenne à engager une étude de parangonnage de la conception et de la mise en œuvre des différents types de plans nationaux en faveur des espèces menacées et y contribuer activement afin de bénéficier du retour d'expérience des autres États membres. 16

Une clarification de la typologie des différents types de plans en faveur des espèces est indispensable pour préciser l'outil adapté à chaque situation et rendre plus lisible la politique relative aux espèces. 22

Permettre la conception de plans d'actions associant espèces protégées et espèces susceptibles de prélèvement dès lors qu'elles sont menacées et partagent un même habitat ou sont soumises aux mêmes menaces.	51
Les cahiers des charges établis par l'État pour des infrastructures nouvelles devraient intégrer systématiquement des dispositions adaptées en faveur des espèces menacées prioritaires résultant des stratégies d'actions définies au niveau national	61
L'intégration d'un volet biodiversité et plus particulièrement d'un volet de restauration d'espèces menacées sera encouragée dans les démarches territoriales conduites à des échelles interrégionales pertinentes (massif ou bassin).	62
Inclure dans le contrat d'objectifs signé entre l'État et chaque gestionnaire public d'espaces domaniaux (ONF, Conservatoire du littoral, ...) un volet relatif à la prise en compte, dans la gestion de ces espaces, des orientations figurant dans les stratégies de restauration des espèces menacées.	71
Conduire des projets communs entre l'AFB et les entreprises gestionnaires d'infrastructures ou d'aménagement de l'espace afin de réduire les pressions exercées par ces activités sur les espèces menacées.	72
L'AFB organisera un dispositif d'échange et de remontée d'informations qui permettra de connaître les actions et les financements mobilisés en faveur des espèces menacées. Elle s'appuiera à cet effet au niveau régional sur la DREAL et le conseil régional.	74
Dans le cadre d'une programmation conjointe entre l'État et la Région, des conventions pluriannuelles tripartites seront conclues avec les opérateurs des projets territoriaux de restauration d'espèces menacées.	76

Introduction

Le risque de disparition de certaines espèces animales ou végétales menacées est un jeu fort pour les Français qui placent cette préoccupation parmi les problèmes liés à la dégradation de l'environnement les plus préoccupants². Des directives communautaires imposent qu'au-delà des mesures réglementaires de protection qui sont prises, des actions soient conduites pour garantir ou restaurer le bon état de conservation des espèces qui est l'objectif à atteindre.

Initiée sous l'impulsion des associations de protection de la nature, la politique des plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées a trouvé une traduction législative à la suite du Grenelle de l'environnement. Elle vise à la fois à restaurer et à protéger des espèces menacées mais également à se conformer aux exigences communautaires et à se prémunir ainsi de risques de contentieux.

Par délégation du ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie, le Directeur de l'eau et de la biodiversité a confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission d'évaluation des plans nationaux d'actions (PNA) en faveur des espèces menacées selon la lettre de commande du 06 septembre 2013 qui figure en [annexe 1](#).

Initialement centrée sur les seules modalités d'évaluation de l'outil des PNA, la mission a été étendue, en accord avec le commanditaire, à l'évaluation d'ensemble du dispositif des plans nationaux d'actions et à la formulation de propositions pour le faire évoluer. En effet, la montée en puissance du nombre de plans au cours des dernières années et les difficultés rencontrées pour les mettre en œuvre rendent cette mission opportune. Dans un contexte qui est appelé à évoluer fortement, la direction de l'eau et de la biodiversité envisage de reconfigurer le dispositif en 2014.

La réalisation de la mission a été confiée à Marc Challeat et à Patrick Lavarde, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts par décision du vice-président du CGEDD en date du 1^{er} octobre 2013.

Entre fin octobre 2013 et début février 2014, l'équipe de mission a rencontré plus de 150 personnes directement impliquées ou concernées par les PNA et plus généralement par la protection ou la restauration des espèces menacées.

Sachant qu'une enquête avait déjà été réalisée en 2012 auprès d'un échantillon de personnes directement en charge de la conception et de la mise en œuvre de PNA³, la mission a fait le choix d'élargir les rencontres aux usagers socio-professionnels, aux collectivités et à des experts, tout en consultant très largement les administrations centrales et déconcentrées, les établissements publics et les réseaux spécialistes de la

² Selon une enquête du CREDOC menée en 2013, pour plus du quart de la population française la disparition de certaines espèces figure parmi les deux problèmes liés à la dégradation de l'environnement les plus préoccupants. Cette préoccupation est du même niveau que le réchauffement de la planète, les catastrophes naturelles, la pollution de l'eau et de l'air, mais très supérieure aux risques liés à l'industrie nucléaire, aux technologies non respectueuses de l'environnement, aux déchets ménagers, à la dégradation des paysages ou au bruit. La population considère à 77% que les pouvoirs publics ne font pas assez pour protéger la biodiversité (pour 56% qui pensent que les pouvoirs publics ne font pas assez pour les plus démunis).

³ Écosphère, Réalisation d'un bilan des plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées mis en œuvre en France depuis 1992, 2012.

gestion de la nature. Elle s'est efforcée d'avoir des contacts avec les différents niveaux de responsabilités au sein de ces structures.

La qualité des échanges lors de ces rencontres et la motivation des personnes rencontrées pour la problématique des espèces menacées sont à souligner. De nombreux interlocuteurs ont exprimé des attentes fortes et ils souhaitent que le dispositif évolue.

Dans une première partie, la mission analyse d'abord les fondements juridiques qui justifient la mise en place de plans d'actions en faveur des espèces menacées et elle confirme la pertinence de maintenir un tel dispositif. Ensuite, elle dresse un état des lieux des plans mis en œuvre ou encore en cours d'élaboration en s'intéressant aux espèces concernées, aux modalités de programmation et de pilotage, à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans. Puis, elle dégage les points forts et la valeur ajoutée du dispositif actuel des PNA, d'une part, et les points faibles ou ceux qui nécessitent des évolutions, d'autre part. Enfin, elle identifie plusieurs éléments de contexte qui, au-delà de la correction des faiblesses constatées, incitent ou obligent à faire évoluer l'outil actuel dans sa conception et dans les modalités de sa mise en œuvre.

Dans une seconde partie, la mission propose des modifications ou des évolutions à apporter à la politique en faveur des espèces menacées et une reconfiguration de l'outil actuel des plans nationaux d'actions. Tout d'abord, il paraît nécessaire de fixer des priorités concernant les espèces susceptibles de bénéficier de mesures de restauration à partir de critères clairement explicités. En deuxième lieu, la mission propose de reconsidérer le périmètre des plans qui portent jusqu'à présent surtout sur une seule espèce. En troisième point, elle envisage les révisions à apporter au contenu des plans et aux modalités de leur conception. Puis en quatrième lieu, elle cherche à favoriser une cohérence accrue entre l'outil traitant des espèces et les autres outils et mesures de la politique publique de la biodiversité ou d'autres politiques sectorielles ou territoriales. Ensuite, elle précise le rôle qui pourrait être assumé par les différents acteurs susceptibles de contribuer à la politique en faveur de la restauration des espèces menacées. Enfin, elle fait l'inventaire des pistes qui pourraient être suivies pour assurer le financement des mesures de restauration dans un contexte de moyens publics contraints.

Ainsi, un dispositif rénové est proposé pour mettre en œuvre des actions de restauration des espèces menacées dans le nouveau contexte de l'action publique en faveur de la biodiversité.

1. L'état des lieux

1.1. Les fondements et le cadre juridique des plans nationaux d'actions

La France est particulièrement concernée par la protection des espèces dans la mesure où, selon la liste rouge de l'UICN, elle occupe, au niveau mondial, le 8^{ème} rang des pays abritant le plus grand nombre d'espèces menacées (778 espèces, dont 126 en métropole et 652 outre-mer) et le 5^{ème} rang au sein de l'Union européenne.

La France s'est impliquée de longue date dans les initiatives en faveur de la préservation de la diversité biologique. Elle a été l'un des pays fondateurs de l'UICN dès 1948, a ratifié les conventions internationales qui ont pour objet de protéger la biodiversité, a participé aux étapes majeures de la politique communautaire de protection de la nature et s'est dotée dès 1976 d'une loi relative à la protection de la nature visant notamment à préserver et restaurer les espèces les plus menacées.

La conservation in situ des espèces sauvages animales et végétales suppose d'une part la préservation et la gestion de leurs habitats et, d'autre part, l'adoption de mesures réglementant ou interdisant leur exploitation ou leur perturbation, ainsi que des mesures plus ciblées de gestion des espèces les plus menacées.

Le cadre de référence résulte notamment de l'application de plusieurs conventions internationales et de directives communautaires transposées en droit national.

1.1.1. Des conventions et accords internationaux qui engagent la France

Entrée en vigueur en France en juillet 1994, la convention de Rio de Janeiro du 13 juin 1992 vise à conserver la diversité biologique. Elle est transposée à l'article L 110-1 du code de l'environnement⁴. Conformément à l'article 6 de la convention qui demande aux parties « *d'élaborer des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et les intégrer dans ses plans, programmes et politiques sectoriels ou intersectoriels* », la France a élaboré en 1996 un programme d'actions pour la préservation de la faune et de la flore sauvages. Ce document décrit les politiques mises en œuvre pour connaître et surveiller le patrimoine naturel, préserver et restaurer les espèces les plus menacées, constituer un réseau d'espaces protégés et intégrer la protection de la biodiversité dans les pratiques socio-économiques. Il détaille les programmes d'actions établis pour les principales espèces de faune et de flore sauvages présentes en France métropolitaine.

⁴ Article L110-1 du code de l'environnement : « *I. Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. II. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable... III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités : ...2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources...* »

Outre la convention de Washington, du 3 mars 1973, qui vise à réguler le commerce international des espèces menacées, la France a ratifié plusieurs conventions internationales qui concernent directement la protection des espèces sauvages :

- La convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe a été ratifiée par la France en 1989. Elle concerne la faune et la flore européenne, donc pas les espèces d'outre-mer. Les annexes I et II comportent une liste des espèces de flore et de faune que les parties doivent protéger sur leur territoire. Les États s'engagent à prendre les mesures législatives et réglementaires, nécessaires et appropriées, pour protéger les habitats naturels de ces espèces. Cette convention a exercé une grande influence sur la conception et la rédaction de la directive « habitats ».
- La convention de Bonn du 23 juin 1979 relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage a été ratifiée par la France en 1989. Elle prévoit la protection immédiate et intégrale des espèces en danger mentionnées en annexe I, ainsi que la conclusion d'accords régionaux destinés à assurer le retour à un état de conservation favorable pour les espèces migratrices dont l'état de conservation est défavorable et qui sont mentionnées en annexe II. La France est notamment partie de l'accord sur les chauves-souris d'Europe et sur les cétacés de la Mer du Nord.
- Plusieurs conventions s'appliquent de manière spécifique à une zone des outre-mers français. Par exemple, la convention de Carthagène pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes est entrée en vigueur en France en 1986. Cette convention s'appuie sur différents protocoles qui ont notamment pour objectifs la protection, la préservation et la gestion durable des zones qui présentent une valeur écologique, ainsi que la protection, la préservation des espèces sauvages menacées ou en voie d'extinction.
- La convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée réunit 21 états riverains et l'Union européenne qui ont décidé, dès 1975, de s'associer pour agir ensemble pour la protection de ce réservoir de biodiversité soumis à de fortes menaces. Lancé en 2008, un programme d'action stratégique pour la biodiversité en Méditerranée propose les actions prioritaires à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la convention pour la diversité biologique (CDB) en Méditerranée. Sept plans d'action régionaux pour la protection des espèces sont en cours⁵.

Ces conventions internationales engagent la France qui les a ratifiées. Toutefois, elles ne prévoient pas de dispositif de sanction pour les États qui ne respecteraient pas les engagements pris.

A l'exception de très rares espèces, toutes les espèces figurant dans les annexes des conventions de Berne, de Bonn et de Barcelone sont reprises dans la réglementation communautaire. Le respect des obligations communautaires de la France permet donc de satisfaire aux engagements internationaux pour ce qui concerne la métropole.

⁵ Phoque moine, tortues marines, cétacés (notamment le grand dauphin), oiseaux marins, poissons cartilagineux (requins et raies), végétation marine (dont les posidonies), prévention et contrôle des espèces envahissantes (non indigènes)

1.1.2. Les exigences des directives communautaires

La directive « Habitats, Faune, Flore » 92/43/CEE du 21 mai 1992 constitue le socle des obligations qui s'imposent aux États membres de l'Union européenne en matière de protection des espèces menacées. S'y ajoute la directive n°79/409/CEE du 2 avril 1979 pour les espèces d'oiseaux⁶ dont les articles 5 à 9 contiennent des dispositions similaires concernant la protection des espèces. Ces directives portent sur le territoire européen des États membres ce qui n'inclut pas les départements et collectivités de l'outre-mer français.

L'objectif premier de la directive « habitats » est le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire inscrites aux annexes II, IV ou V⁷. Deux concepts principaux sont mobilisés pour atteindre cet objectif : d'une part, la conservation des habitats des espèces visées à l'annexe II et en particulier le maintien et la remise en état de ces habitats par l'établissement de sites protégés (réseau Natura 2000) et, d'autre part, des dispositions s'appliquant sur tout le territoire qui concernent la protection stricte des espèces inscrites à l'annexe IV (articles 12 et 13) et le contrôle de l'exploitation des espèces visées à l'annexe V (article 14 et 15). De nombreuses espèces relèvent de deux annexes et sont soumises à une combinaison de mesures de conservation.

L'article 2 de la directive « habitats » indique que « *les mesures prises visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire* ». Ce concept d'état de conservation favorable s'applique à la situation de toutes les espèces listées aux annexes II, IV et V de la directive qui doit être évaluée et surveillée afin de décider si elle est ou non favorable (annexe 4).

Le fait qu'une espèce ne soit pas confrontée à un risque d'extinction directe ne signifie pas nécessairement qu'elle soit dans un état de conservation favorable. L'état de conservation d'une espèce sera considéré comme favorable (alinéa i de l'article 1) lorsque : « *les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient et l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible et il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme* ». Tous ces paramètres sont à prendre en compte et l'évaluation de l'état de conservation doit inclure un diagnostic fondé sur l'état actuel mais également un pronostic tenant compte des influences positives ou négatives sur l'espèce dans un avenir prévisible. Un cadre harmonisé selon une échelle à trois niveaux a été adopté par les États membres pour l'évaluation de l'état de conservation des espèces.

⁶ La directive « Oiseaux » n°79/409/CEE du 2 avril 1979, modifiée par la directive n°91/244 du 6 mars 1991, concerne la protection et la gestion des espèces d'oiseaux sauvages sur le territoire européen. L'annexe I liste les espèces devant faire l'objet de mesures spéciales de conservation notamment en ce qui concerne leurs habitats qui doivent être classés en zones de protection spéciale (ZPS).

⁷ L'annexe II de la directive « Habitat, Faune, Flore » liste les espèces animales et végétales d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite d'identifier et de désigner des zones spéciales de conservation (ZSC) pour leur sauvegarde. L'annexe IV regroupe les espèces animales et végétales d'intérêt communautaire qui nécessitent une protection stricte. L'annexe V traite des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire dont le prélèvement dans la nature et l'exploitation sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion.

Les articles 12 et 13 de la directive « habitats » prévoient que les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire figurant à l'annexe IV. La transposition en droit national figure à l'article L.411-1 du code de l'environnement qui énonce les activités ou les opérations interdites afin d'assurer la conservation d'espèces animales ou végétales. Une série d'arrêtés ministériels fixe la liste des espèces protégées sur l'ensemble du territoire métropolitain et les modalités de leur protection. Les espèces prises en compte dans les arrêtés⁸ incluent toutes celles listées à l'annexe IV de la directive « habitats » (ou les espèces non chassables de la directive « oiseaux »).

Des dérogations aux obligations de protection stricte sont possibles en conformité avec l'article 16 de la directive « habitats (article 9 pour la directive « oiseaux ») « à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ». L'article L411-2 du code de l'environnement reprend ces dispositions. Selon le document d'orientation publié par la Commission européenne en février 2007, il est recommandé d'élaborer des plans de conservation des espèces⁹ pour apporter des orientations sur la mise en œuvre des programmes de dérogation espèce par espèce.

La non atteinte d'un état de conservation favorable pour une espèce mentionnée en annexe à la directive peut conduire à une situation contentieuse et, le cas échéant, à une condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne, ainsi que la France en a fait l'expérience avec le grand hamster¹⁰.

Si la protection réglementaire par des interdictions de pratiques est un outil fondamental de la politique de conservation des espèces, elle ne peut, à elle seule, permettre de préserver ou restaurer certaines espèces menacées et garantir l'état de conservation visé à l'article 2 de la directive « habitats ». Les États membres doivent également mettre en œuvre des actions spécifiques à caractère préventif pour restaurer les populations et leurs habitats. Ces mesures doivent être probantes et donc formalisées. Selon le document d'orientation publié en février 2007 par la Commission, ces mesures préventives peuvent prendre les formes suivantes : campagnes d'information, actions destinées à encourager la prise en compte de la protection des espèces par les secteurs économiques concernés, prévention des perturbations probables, inspections. Des plans nationaux de conservation peuvent préciser ces mesures et fournir des orientations pratiques aux autorités locales et aux groupes d'intérêt concernés pour la mise en œuvre effective des dispositions relatives à des espèces spécifiques.

Des plans d'actions sont également publiés par la Commission pour certaines espèces sous la forme de lignes directrices. Ces documents traitent de la connaissance de la biologie de l'espèce, des menaces qui l'affectent, de son statut de protection et

⁸ Oiseaux (arrêté du 29 octobre 2009 consolidé au 6 décembre 2009, poissons (arrêté du 8 décembre 1998 consolidé au 22 décembre 2008), mammifères terrestres (arrêté du 23 avril 2007 consolidé au 7 octobre 2012), amphibiens et reptiles (arrêté du 19 novembre 2007 consolidé au 19 décembre 2007), mollusques (arrêté du 23 avril 2007), insectes (arrêté du 23 avril 2007 consolidé au 6 mai 2007), espèces végétales (arrêté du 20 janvier 1982 consolidé au 24 février 2007 complété par des arrêtés relatifs à la liste des espèces végétales protégées dans une région).

⁹ Ces plans ne sont toutefois pas requis explicitement par la directive.

¹⁰ La France a été condamnée pour manquement à l'article 258 du traité par arrêt de la CJUE C-383/09 du 9 juin 2011. En effet, malgré la mise en place de deux plans nationaux d'actions successifs, la Cour a considéré que le dispositif national n'a pas été en mesure d'enrayer le déclin considérable de la population de hamsters.

présentent une série d'actions susceptibles de permettre d'atteindre les objectifs fixés pour la conservation de l'espèce. S'ils n'ont pas de caractère contraignant, ils constituent une référence utile pour la préparation de plans nationaux.

Depuis 1993, la Commission a publié 67 plans de restauration pour des espèces relevant de la directive oiseaux dont l'état de conservation n'est pas favorable¹¹. Parmi ces plans, 54 concernent des espèces protégées et 13 des espèces chassables.

En ce qui concerne les espèces relevant de la directive « habitats », les États membres de l'Union européenne ont adopté, en 2009, une liste de 36 espèces pour lesquelles des plans d'action communautaires devaient être élaborés¹². Actuellement, seuls 3 plans ont été produits pour des espèces non présentes en France et un plan multi espèces est en cours de rédaction pour 44 espèces de chiroptères.

Des lignes directrices ont également été produites pour la gestion des populations de grands carnivores (loup, ours brun, lynx).

La plupart des États de l'Union européenne se sont engagés dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux de restauration des espèces menacées. Certains pays semblent très volontaristes en la matière¹³. Cependant, il n'existe pas d'étude globale au niveau communautaire sur l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action nationaux en dehors de celle menée sur les oiseaux à la demande de la Commission par BirdLife et la FACE¹⁴. Il serait très utile de disposer d'une étude de parangonnage de la mise en œuvre des différentes formes de plans nationaux dans les différents États membres de l'Union européenne pour les espèces couvertes par la directive habitats, faune, flore. Dans toute la mesure du possible, une mise en perspective avec des initiatives équivalentes prises dans d'autres régions du monde, notamment aux États-Unis, serait opportune, y compris pour les oiseaux.

Recommandation :

1. Inciter la Commission européenne à engager une étude de parangonnage de la conception et de la mise en œuvre des différents types de plans nationaux en faveur des espèces menacées et y contribuer activement afin de bénéficier du retour d'expérience des autres États membres.

L'ambition communautaire en matière de biodiversité reste forte. Ainsi la stratégie communautaire de la biodiversité à l'horizon 2020, adoptée par le Conseil en juin 2011, fixe l'objectif d'arrêter la perte de biodiversité et la dégradation des services des écosystèmes et de les restaurer autant que possible. Parmi les six cibles fixées, la cible 1 demande qu'à l'échéance 2020 et à l'échelle communautaire, 50% des évaluations de l'état de conservation des espèces au titre de la directive habitats soient favorables ou indiquent une amélioration et que 50% des évaluations au titre de la directive oiseaux indiquent un état stabilisé ou amélioré.

¹¹ Parmi les 67 plans, 36 portent sur des espèces menacées au sens de la liste rouge. Par ailleurs, 13 espèces d'oiseaux menacées ne sont pas encore couvertes par un plan.

¹² Liste des 36 plans : http://ec.europa.eu/environnement/nature/conservation/species/action_plans

¹³ A titre d'exemple, au cours de la période 2003-2006, la Suède aurait mis au point 120 plans d'action nationaux pour les espèces menacées renforcés par des plans annuels concernant les actions concrètes à entreprendre. En Estonie, 200 plans nationaux seraient prévus.

¹⁴ Methodology for Bird species recovery planning in the European Union, BirdLife international & FACE, march 2012.

1.1.3. Des plans de restauration ou de conservation aux plans nationaux d'action pour les espèces menacées

En France, à partir de 1988, des plans d'actions pour la conservation de la biodiversité ont été mis en œuvre par groupes d'espèces. Ils devaient permettre d'assurer la surveillance de l'état de certaines populations animales protégées ou sensibles et de réaliser une évaluation des actions d'information et de gestion déjà menées. Sur la base des résultats acquis, des plans de restauration ou de conservation ont été établis par espèce. Ils concernaient des espèces animales particulièrement menacées (lynx, ours, hamster, chouette chevêche,...) ou qui posaient des problèmes à certaines activités humaines (cormorans). En matière de protection des espèces végétales, les actions ont été organisées avec la création, à partir de 1988, des conservatoires botaniques nationaux qui ont pour but de faire prendre en compte la présence de plantes menacées dans les opérations de gestion et d'aménagement qui touchent le milieu naturel.

Jusqu'au milieu des années 1990, l'État répondait surtout aux propositions émanant du milieu associatif et ces initiatives des associations de protection de la nature, soutenues par l'État ou des fonds communautaires, seront les prémisses des futurs plans nationaux¹⁵.

Les bases de travail qui seront utilisées ensuite pendant une dizaine d'années vont être définies dans le programme d'action pour la flore et la faune sauvage. Publié en 1996, il indiquait qu'il convenait de fixer dans le respect des conventions internationales, du droit communautaire et du droit national, des objectifs par espèce et de décliner la méthode, les moyens, les partenaires et le calendrier permettant d'y parvenir.

Depuis cette époque et jusqu'au milieu des années 2000, un certain nombre de plans ont été élaborés. Ils ont concerné essentiellement des espèces d'oiseaux et de mammifères. Si les services du ministère en charge de l'environnement et des établissements publics ont été très impliqués, le milieu associatif a joué un rôle important en assurant la collecte de données qui ont permis d'évaluer l'état de conservation de nombreuses espèces, en menant directement certaines actions de protection ou de gestion, mais également en exerçant une influence sur la programmation des mesures publiques de protection de la nature.

Un premier bilan réalisé à l'occasion de la préparation de la stratégie nationale pour la biodiversité en 2005 a mis en évidence la nécessité de rénover et de renforcer l'outil des plans nationaux de restauration des espèces.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement¹⁶, il a été décidé de mettre en œuvre des plans de conservation et de restauration pour 131 espèces présentes sur le

¹⁵ Des initiatives, le plus souvent portées par des ONG, sont à l'origine de l'actuelle politique des plans nationaux d'action. A la fin des années 1980, des études sur le vison d'Europe étaient déjà conduites sur les forêts-galeries de la vallée de la Leyre. En 1992, prenait corps le programme LIFE grande faune pyrénéenne qui fut le ferment du premier plan de restauration pyrénéenne du gypaète barbu et de l'actuel PNA gypaète barbu. Pour l'esturgeon, deux programmes LIFE ont renforcé les connaissances et les actions de restauration de l'espèce de 1994 à 2001 avant la formalisation d'un PNA.

¹⁶ Engagement n°74 : Stratégie nationale des aires protégées et plan de conservation et de restauration dans les 5 ans des 131 espèces en danger critique d'extinction (UICN 2007) en France (métropole et outre-mer) : 2% au moins du territoire en protection forte dans les 10 ans, création de 3 parcs nationaux (méditerranéen, zones humides, feuillus de plaine) ; plan pollinisateurs, plan espèces invasives terrestres et marines.

territoire français et considérées comme étant en danger critique d'extinction. Parmi ces 131 espèces, seules 43 espèces concernent la métropole et les DOM, les autres espèces étant situées dans des collectivités d'outre-mer où l'État français n'a pas la compétence environnement mais où il conserve néanmoins la responsabilité internationale.

Cet engagement a été repris à l'article 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 dite « Grenelle I » qui indique que « ...l'État se fixe comme objectifs : ... la mise en place d'ici à 2013 de plans de conservation ou de restauration compatibles avec le maintien et le développement des activités humaines afin de protéger les espèces végétales et animales en danger critique d'extinction en France métropolitaine et outre-mer, dont 131 ont été recensées en 2007 ». Toutefois, il convient de préciser que la loi Grenelle I qui définit un « cadre d'action » ne semble pas avoir de portée contraignante pour l'État au plan juridique.

En application de ce cadre, le concept des plans nationaux d'actions pour la conservation ou le rétablissement des espèces protégées a été inclus dans la partie législative du code de l'environnement (article L414-9) par l'article 129 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement¹⁷.

Même si ces plans ne sont pas opposables, cette assise juridique renforcée devait permettre d'améliorer leur reconnaissance, leur prise en compte et leur intégration au sein du dispositif de protection relatif aux espèces protégées.

En outre l'octroi des dérogations à la protection stricte des espèces requiert d'attester que les opérations autorisées ne dégradent pas l'état de conservation des espèces concernées. A ce titre, les plans qui donnent une vision globale de la situation d'une espèce, constituent un élément d'appréciation des instances communautaires.¹⁸

En conclusion, le principe de disposer de plans dédiés à la restauration d'espèces protégées menacées est justifié notamment au regard des obligations communautaires et, à ce titre, il est pertinent de continuer à mettre en œuvre de tels plans pour les espèces dont l'état de conservation n'est pas favorable.

¹⁷ Article 129 de la loi Grenelle II (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) : « Des plans nationaux d'action pour la conservation ou le rétablissement des espèces visées aux articles L.411-1 et L. 411-2 ainsi que des espèces d'insectes pollinisateurs sont élaborés et, après consultation du public, mis en œuvre sur la base des données des instituts scientifiques compétents lorsque la situation biologique de ces espèces le justifie. Ces plans tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des impératifs de la défense nationale. Les informations relatives aux actions prévues par les plans sont diffusées aux publics intéressés ; les informations prescrites leur sont également accessibles pendant toute la durée des plans, dans les secteurs géographiques pertinents. Un décret précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article. »

¹⁸ Extrait du document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive Habitats 92/43/CEE (février 2007) : « Pour mettre en œuvre un système de dérogation souple et proportionné dans le cadre d'un système de protection stricte, il est notamment recommandé d'élaborer des plans de conservation des espèces (même s'ils ne sont pas requis par la directive). Ces plans pourraient, outre informer et orienter sur les mesures requises aux termes de l'article 12, apporter également des orientations sur la mise en œuvre des programmes de dérogation espèce par espèce ou au niveau d'une population transfrontalière éventuelle (orientations concernant l'évaluation et le contrôle de l'impact des dérogations, mesures compensatoires possibles, etc.). Ces plans devraient naturellement être régulièrement adaptés en fonction de l'amélioration des connaissances et des résultats des contrôles. Ils devraient être considérés comme des outils permettant de démontrer /ue le système de dérogation va dans le sens des objectifs de la directive».

Recommandation :

2. Poursuivre la mise en œuvre de plans d'actions, en priorité sur les espèces menacées relevant des directives habitats et oiseaux pour contribuer à satisfaire aux obligations de résultats en matière d'état de conservation de ces espèces qui s'imposent à la France.

1.2. La situation actuelle des plans nationaux d'actions

Le dispositif des plans nationaux d'action pour les espèces menacées a été cadré et organisé par plusieurs circulaires¹⁹ publiées par le ministère chargé de l'environnement en 2008 et 2009. Ces circulaires fixent un cahier des charges type détaillé pour la rédaction, la mise en œuvre et l'évaluation d'un PNA, précisent le rôle des acteurs, les moyens et les modalités de programmation.

L'état des lieux présenté ci-après montre que s'il a permis d'organiser la montée en puissance de l'outil des PNA, ce dispositif n'a pas pu être conduit selon l'échéancier prévu et toutes les modalités initialement envisagées de manière sans doute trop précise n'ont pu être appliquées.

1.2.1. La montée en puissance de plans centrés sur une espèce

La montée en puissance du nombre de plans est récente. Lors du lancement de la stratégie nationale pour la biodiversité en 2005, on en comptait une trentaine. En 2008, 20 plans étaient mis en œuvre et 22 étaient en cours d'élaboration ou en projet. Depuis les lois Grenelle qui ont renforcé l'assise juridique du dispositif, la montée en puissance s'est accentuée puisque, fin 2011, 72 plans étaient répertoriés. Centrés jusqu'alors sur les oiseaux et les mammifères, les plans se sont ouverts à de nouveaux groupes (insectes, reptiles et amphibiens, flore) et l'outre-mer est concerné.

Fin 2013, 66 plans étaient recensés. Ils sont présentés en annexe 3. Les deux tiers sont publiés et en principe opérationnels²⁰. Parmi ces plans, 9 font suite à un plan précédent qui a été renouvelé et 3 en sont au deuxième renouvellement. La moitié des plans a pris effet à partir de 2012. Inversement, il reste quelques plans censés se terminer en 2012 voire antérieurement (ours brun) qui sont encore actifs. Certains de ces plans sont en cours d'évaluation.

Toutes les régions sont concernées par les plans d'action, mais à des degrés très différents. Du fait des différences inhérentes aux aires de répartition des espèces, les PNA concernent surtout les zones méditerranéennes ou montagnardes. Ainsi les régions les plus concernées sont toutes situées dans la moitié Sud du pays : Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Corse. Une quinzaine d'espèces ou groupes d'espèces sont présentes sur au moins la moitié des régions et 5 plans intéressent l'ensemble du territoire métropolitain : les chauves-souris, les

¹⁹ Circulaire DEB/PVEM n°08/04 du 13 août 2008 fixant le programme de réalisation de nouveaux plans nationaux de restauration en 2009 ; circulaire DEB/PVEM n°08/07 du 03/10/2008 précisant les éléments de cadrage, d'organisation et de méthodologie pour la conduite des plans nationaux d'actions pour les espèces menacées (54 pages) ; circulaire DEB/PVEM n°09/04 du 08/09/2009 relative au programme de réalisation de nouveaux plans nationaux d'action en 2010 et compléments méthodologiques à la circulaire du 03/10/2008.

²⁰ Tous les plans sont en principe publiés sur le site internet du MEDDE mais une dizaine de plans actuellement disponibles n'y figurent pas.

plantes messicoles, les odonates, les papillons maculinea et potentiellement les insectes pollinisateurs²¹. Cependant les espèces des PNA sont le plus souvent présentes sur une aire géographique répartie sur un nombre limité de régions. Ainsi les deux tiers de ces espèces sont identifiés sur moins de cinq régions et plus de la moitié sur seulement une ou deux régions dont plus de 40 % sur une seule région. Actuellement, 17 plans seulement concernent les outre-mers.

Comme le détaille le tableau 1, les 66 plans actuellement répertoriés couvrent 227 espèces dont seulement 4 espèces marines²². 59 PNA portent sur une seule espèce. Outre le futur plan sur les insectes pollinisateurs sauvages, seuls trois d'entre eux concernent plus de 5 espèces : 18 pour les odonates, 34 pour les chauves-souris et 101 pour les plantes messicoles.

Tableau 1: Répartition des PNA par groupes taxonomiques

	Nombre de PNA	Nombre d'espèces
Amphibiens	4	4
Flore	17	117
Insectes	3	22 ²³
Mammifères	9	42
Mollusques	3	3
Oiseaux	19	22
Poissons	2	2
Reptiles	9	15
Total	66	227

1.2.2. Le statut des espèces bénéficiant d'un PNA

Les plans nationaux d'action sont régis par l'article L414-9 du code de l'environnement. La référence aux articles L411-1 et L411-2 les focalise sur les espèces protégées²⁴. Aucun décret n'a été publié alors que l'article 129 de la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 en prévoit la possibilité. De ce fait le choix des espèces résulte des dispositions des circulaires de 2008 et 2009.

Pour les espèces protégées, notamment celles visées par les directives communautaires « habitats » et « oiseaux », les PNA permettent de compléter le dispositif législatif et réglementaire. Ils correspondent au cadre recommandé par la Commission européenne pour définir et encadrer les mesures volontaires destinées à restaurer ou maintenir le bon état de conservation d'une espèce. Les plans peuvent

²¹ Le PNA insectes pollinisateurs sauvages n'est pas encore finalisé.

²² L'esturgeon et trois espèces ultramarines : les tortues marines, le dugong et l'albatros d'Amsterdam.

²³ Le PNA insectes pollinisateurs sauvages n'étant pas finalisé, il est compté pour une seule espèce.

²⁴ Le cas des insectes pollinisateurs sauvages est particulier puisque ce groupe d'espèces non protégées est explicitement mentionné à l'article L414-9 du code de l'environnement comme pouvant bénéficier d'un PNA.

reprennent le cadre des plans d'action élaborés au niveau communautaire pour certaines espèces. Ils peuvent également décliner les plans d'actions élaborés dans le cadre de conventions ou d'accords internationaux dont la France est signataire.

La plupart des espèces retenues dans les PNA relèvent des directives habitats ou oiseaux. Pour la moitié de ces espèces, il existe un plan d'actions communautaire publié (oiseaux, mammifères), en cours de rédaction ou envisagé. C'est le cas pour toutes les espèces d'oiseaux objet d'un PNA et pour la plupart des mammifères. En revanche, il n'existe pas encore de plans d'initiative communautaire pour les espèces de mollusques, d'amphibiens, de reptiles et de poissons qui bénéficient d'un PNA.

La totalité des espèces protégées bénéficiant d'un PNA mono spécifique et relevant des directives sont en état de conservation défavorable, le plus souvent mauvais. Dans le cas des PNA multi espèces, la majorité des espèces est en état défavorable²⁵. Inversement, toutes les espèces protégées relevant des directives communautaires de protection de la biodiversité et qui sont en mauvais état de conservation ne sont pas couvertes à ce jour par un PNA ([annexe 4](#)).

De plus, les espèces qui bénéficient d'un PNA et qui relèvent des directives figurent sur une au moins des listes rouges de l'UICN avec un statut vulnérable au sens du risque d'extinction. Seules quelques espèces protégées disposant d'un PNA et qui figurent sur une liste rouge y sont considérées à risque faible de disparition en France : le vautour fauve, la loutre, le flutreau nageant. Pour les chauves-souris, si la majorité des espèces ne sont pas menacées d'extinction, une dizaine d'espèces sont vulnérables ou quasi menacées et une en danger critique d'extinction.

Pour ce qui concerne des espèces qui sont protégées en France sans être mentionnées dans les annexes de la directive habitats, un PNA peut être envisagé conformément à l'article L414-9 du code de l'environnement. Outre les espèces ultramarines, quelques espèces métropolitaines qui ne relèvent pas des directives bénéficient d'un PNA spécifique : l'escargot de Corse, le lézard ocellé, la lunetière de Rotgès, ainsi que les plantes messicoles. Ces espèces sont vulnérables ou en danger d'extinction. Il en est de même pour deux lézards des Pyrénées, un maculinea et plusieurs odonates qui sont intégrées dans un PNA multi espèces comprenant au moins une espèce figurant dans les annexes de la directive.

Par ailleurs, figurent dans la liste des plans d'actions des espèces dont l'état de conservation est évalué comme favorable et qui de ce fait pourraient être considérées comme n'étant plus menacées. Tel est le cas du bouquetin des Alpes et du loup, cette dernière espèce restant toutefois en situation vulnérable sur la liste rouge nationale. Cette possibilité a été ouverte par la circulaire d'octobre 2008 qui, en plus des PNA sur les espèces protégées menacées, distinguait quatre autres types de plans : les plans d'action nationaux pour des espèces protégées, plutôt en bonne situation biologique, mais nécessitant des interventions pour assurer la cohabitation avec les autres activités (cas du loup) ; les stratégies nationales qui fixent des orientations²⁶ (grand tétras, bouquetins) ; les plans d'actions spécifiques mis en œuvre lorsqu'un besoin particulier a été identifié pour une espèce sans nécessiter un ensemble d'actions proactives ; les plans régionaux mis en place à l'initiative des régions²⁷. Ces subtilités ne facilitent pas la compréhension par les acteurs.

²⁵ La seule exception concerne les lézards des Pyrénées où le seul état de conservation ayant été évalué est favorable.

²⁶ Le grand tétras est une espèce protégée mais qui reste chassable sur une partie du territoire. Pour les bouquetins, la stratégie porte sur la réintroduction de l'espèce.

Recommandation :

3. *Une clarification de la typologie des différents types de plans en faveur des espèces est indispensable pour préciser l'outil adapté à chaque situation et rendre plus lisible la politique relative aux espèces.*

1.2.3. Une programmation difficile à respecter

Les circulaires des 13 août 2008 et 8 septembre 2009 ont fixé la programmation des nouveaux plans pour les années 2009 et 2010. Depuis cette période, aucune autre programmation n'a été engagée par voie de circulaire.

Ces circulaires distinguent parmi les espèces menacées celles retenues par le « Grenelle » pour lesquelles l'État a pris l'engagement de mettre en œuvre un plan dans les 5 ans (annexe 5). Pour ce qui concerne les 15 espèces retenues par le ministère à ce titre, les deux plans programmés en 2008 sont en place depuis 2012 mais seulement 6 des 13 plans prévus en 2009 et 2010 sont opérationnels depuis 2011 ou 2012 (un plan supplémentaire ayant été réalisé à la Réunion). Parmi les plans non mis en œuvre, 4 concernent la Réunion, 2 la Corse et un la Guadeloupe.

Pour ce qui concerne les autres espèces menacées considérées comme prioritaires par le ministère, 8 des 12 plans programmés par les circulaires étaient en place à partir de 2011 ou 2012. Pour les 4 espèces restantes, cinq ans après sa programmation le plan portant sur les pies grièches n'est pas encore publié²⁸ et deux plans relatifs à la flore semblent abandonnés.

Globalement la programmation initialement prévue par les circulaires n'a été que partiellement réalisée et avec parfois des décalages importants de calendrier.

Par ailleurs, le plan national d'action pour les espèces d'insectes pollinisateurs sauvages inscrit explicitement à l'article 129 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 et programmé depuis 2009²⁹ n'est toujours pas publié après plusieurs reports. Il serait annoncé pour l'année 2014.

1.2.4. Le cas particulier des espèces ultramarines

Le Grenelle a affiché une volonté de faire de la biodiversité une priorité dans les outre-mer. L'initiative IFREBIOM lancée après le Grenelle pour rassembler tous les acteurs concernés avec la définition d'un plan de mise en cohérence des différentes actions n'a pas avancé concrètement. La décision prise en 2007 de mettre en œuvre des plans pour 131 espèces considérées comme en danger critique d'extinction sur la liste rouge mondiale de l'UICN concernait particulièrement les espèces des outre-mer. Le ministère chargé de l'environnement a ensuite retenu 10 espèces devant bénéficier d'un PNA³⁰ parmi celles identifiées par le Grenelle et présentes dans les seuls DOM³¹.

²⁷ Parallèlement à la mise en œuvre des PNA, plus de 180 plans régionaux sur des espèces ont été recensés en 2011 (documents écrits, validés par les DREAL ou les conseils régionaux) auxquels s'ajoutent des programmes LIFE concernant des espèces qui n'entrent pas dans les PNA.

²⁸ Le projet de plan a été soumis à l'avis du CNPN en décembre 2013.

²⁹ Selon l'annexe I de la circulaire n°09-04 du 8 septembre 2009.

³⁰ La liste de ces espèces figure à l'annexe 3 de la circulaire du 03/10/2008.

Actuellement seuls deux de ces plans sont opérationnels : le pétrel de Bourbon et le crapaud de la Dominique.

Actuellement on dénombre 17 plans concernant des espèces ultramarines soit le quart du total des PNA. Avec 8 plans, la Réunion est la mieux représentée, les autres départements ayant un ou deux plans. Deux PNA sont mis en œuvre dans des territoires d'outre-mer. Malgré l'importance des outre-mer pour la biodiversité marine, seuls deux PNA portent sur des espèces marines dont celui consacré aux tortues marines qui couvre les Antilles et la Guyane.

L'exemple du département de la Réunion illustre les difficultés de mise en œuvre des PNA dans les outre-mer souvent faute d'opérateurs. Sur 10 PNA potentiels à la Réunion, deux plans sont encore à la phase de rédaction (loche et tortues marines), 7 sont mis en œuvre sans qu'un animateur de plan ait été désigné officiellement et un seul plan est mis en œuvre avec un animateur désigné par convention conformément à la circulaire du 3 octobre 2008. Ce plan sur le pétrel noir de Bourbon est animé par le parc national de la Réunion qui a organisé avec la DEAL quatre comités de pilotage et deux comités techniques depuis la fin 2012.

Cependant, outre les PNA, les initiatives locales sont nombreuses à la Réunion. Dans le cadre de la stratégie de conservation de la flore et des habitats de la Réunion pour la période 2013-2020, 22 espèces bénéficient d'un « plan d'urgence » et 32 d'un « plan directeur de conservation » alors qu'il n'existe que 5 PNA pour la flore. Ces initiatives couvrent 65 % des espèces en danger critique d'extinction.

1.2.5. Les DREAL pilotes de la mise en œuvre

Le dispositif des PNA est coordonné au sein de la direction de l'eau et de la biodiversité par le bureau de la faune et de la flore sauvages au sein de la sous-direction de la protection et de la valorisation des espèces et de leur milieu. Toutefois ce bureau n'a compétence que sur les espèces terrestres, le pilotage des PNA relatifs à des espèces marines est assuré par le bureau de la mer qui relève d'une autre sous-direction.

La circulaire du 3 octobre 2008 prévoit que chacun des PNA soit placé sous la coordination d'une DREAL désignée par la DEB sur la base du volontariat. Cette DREAL choisit par appel d'offre le rédacteur du plan et assure la représentation du ministère au sein du comité de suivi de l'élaboration du plan. Ensuite après l'approbation du PNA, elle désigne un opérateur avec lequel elle conclut une convention. Elle veille avec l'appui de l'opérateur du plan et des DREAL concernées à la mise en œuvre coordonnée des actions selon le calendrier prévu et les directives validées par le comité de pilotage du PNA. Elle s'assure de la réalisation par l'opérateur d'un bilan annuel des actions et d'un bilan technique et financier à la fin du plan. Toutes ces phases sont détaillées de manière très précise dans des annexes à la circulaire du 3 octobre 2008.

Au vu du tableau de suivi communiqué à la mission par la direction de l'eau et de la biodiversité et à l'exception justifiée des deux PNA concernant des collectivités d'outre-mer, tous les plans sont placés sous la coordination d'une DREAL. Toutefois quatre plans sont directement coordonnés par la DEB : les deux stratégies portant sur le bouquetin et le grand tétras qui concernent respectivement 2 et 5 régions, les PNA

³¹ En dehors des départements d'outre-mer, ce sont les collectivités qui ont la compétence environnement.

plantes messicoles et insectes pollinisateurs qui couvrent l'ensemble des régions métropolitaines.

En métropole, une même DREAL assure la responsabilité de la coordination de 1 à 5 PNA. Certaines DREAL sont particulièrement impliquées dans la mesure où 7 d'entre elles coordonnent près de 60 % des PNA ce qui peut poser des problèmes de moyens humains. Les deux DREAL de Midi Pyrénées et Aquitaine sont les plus concernées. Dans les outre-mer, la DEAL de la Réunion coordonne 8 PNA. Sur le plan opérationnel, les DREAL coordinatrices n'interviennent pas dans les autres régions, la relation avec les autres DREAL étant assurée de fait par l'opérateur national du PNA.

De manière générale, les DREAL coordinatrices ont désigné un chargé de mission bien identifié en charge du ou des PNA placé (s) sous leur responsabilité. Ces correspondants ont été réunis par la DEB une à deux fois par an entre 2009 et 2011. Lors de la dernière réunion tenue en juillet 2011, il avait été décidé de faire évoluer ce groupe en un réseau chargé de la conservation des espèces protégées qui, outre les PNA, traiterait de la réglementation relative aux espèces protégées. Il ne semble pas qu'une suite ait été donnée à cette orientation. La réactivation de ce réseau répondrait à une attente exprimée par les services. Afin de favoriser la cohérence des actions menées sur le terrain, il serait opportun d'associer les agents en charge de la mise en œuvre des actions relatives aux espaces protégés qui accueillent une part importante de la population de nombreuses espèces menacées.

Recommandation :

4. Dans l'attente de la mise en place de la future AFB, la DEB doit assumer davantage son rôle de pilotage d'ensemble. Elle réunira de manière régulière les responsables chargés dans les DREAL de la coordination et de la mise en œuvre des plans en faveur des espèces. Ces séminaires devraient être conjoints avec ceux organisés sur les espaces protégés ce qui permettrait de renforcer la cohérence entre les outils de la politique des espèces et ceux de la politique des milieux. Les services des conseils régionaux devraient être associés à ces séminaires.

Outre les PNA placés sous leur coordination et qui intéressent directement leur région³², les DREAL sont également censées veiller à la déclinaison de tous les PNA correspondant à des espèces dont l'aire de présence inclut leur région. En métropole, 16 régions sont concernées par 8 à 16 plans dont 6 régions par 15 plans, et 5 régions sont concernées par 19 plans ou plus. Midi-Pyrénées est potentiellement la plus concernée avec 29 plans.

Le rôle confié aux DREAL par les circulaires est apprécié sur le principe par les services concernés, mais la multiplication des plans rend impossible l'implication des services dans la totalité des plans qui concernent leur région. Cette multiplication est clairement perçue comme un « effet Grenelle ».

Les DREAL sont dans l'incapacité de suivre tous les plans qui intéressent leur région. Chaque service fait donc des choix, en fonction de ses critères et des opportunités de personnel, en privilégiant bien sûr les plans dont la DREAL est responsable de la

³² La mission a constaté qu'au moins une DREAL s'est trouvée désignée comme coordinatrice d'un PNA multi espèces alors qu'elle est peu concernée par les espèces objet du PNA, voire pas du tout pour certaines, car les deux DREAL directement concernées ont décliné. Il paraît très difficile d'assurer une coordination de plan lorsque la DREAL n'est pas directement intéressée sachant qu'elle n'a pas la capacité d'intervenir dans les autres régions.

coordination et avec une tendance naturelle à pérenniser l'existant, ce qui peut nuire aux nouveaux plans. Il n'y a donc aucune garantie quant à la cohérence des choix à l'échelle nationale.

Dans certaines régions, cette priorisation s'est néanmoins basée sur une démarche objectivée. Tel est le cas de la DREAL Midi-Pyrénées qui a déterminé ses priorités en tenant compte de la responsabilité patrimoniale de la région pour l'espèce, de l'articulation avec les autres politiques, de la compétence disponible dans la région sur l'espèce³³. La DEB aurait tenté de s'inspirer de cette démarche pour élaborer en 2010 un projet de circulaire sur la priorisation mais ce projet n'a pas abouti.

D'autres DREAL ont analysé le degré de priorité relative à accorder aux différents PNA intéressants leur territoire. Ainsi, sans que cela ne résulte d'une enquête exhaustive, les entretiens montrent que les services s'impliquent réellement dans la moitié au plus des plans qui concernent leur région sans pour autant que cela se traduise nécessairement sous la forme d'une déclinaison régionale dans les formes prévues par les circulaires de 2008 et 2009.

Cependant, alors que le nombre de plans ne permet pas un investissement égal et impose de faire des choix, la mission a pu constater que certaines DREAL continuent à investir également sur quelques espèces ne faisant pas l'objet d'un plan, mais qui sont fréquemment impactées par des projets et qui font donc l'objet de demandes de dérogations à la réglementation sur les espèces protégées.

1.2.6. Le lourd processus d'élaboration des plans

Le rédacteur d'un PNA est en principe sélectionné par la DREAL coordinatrice à l'issue d'un appel d'offre. Le cahier des charges très précis est détaillé dans les circulaires de 2008 et 2009 qui fixent un plan type et un calendrier très rigides. Le plan contient un bilan des connaissances, la définition d'une stratégie à long terme pour la conservation de l'espèce, les actions opérationnelles à mettre en œuvre en matière de protection, d'études et de communication avec leur degré de priorité, les coûts, le calendrier, les partenaires, les résultats attendus et les indicateurs de suivi de chaque action. Un comité est chargé de suivre le travail du prestataire.

En pratique, les rédacteurs retenus à la suite d'appels d'offre peuvent être des bureaux d'études spécialisés mais également des associations comme la LPO voire des établissements publics. Le choix du rédacteur par appel d'offre peut s'avérer très contraignant et pas bien adapté alors qu'il faut disposer d'une compétence de spécialiste³⁴.

Cependant tous les rédacteurs de PNA ne sont pas choisis par appel d'offres, certains s'étant vu attribuer cette mission dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs qu'ils ont avec la DEB. Tel est le cas des conservatoires botaniques nationaux qui ont rédigé tous les plans concernant la flore, sauf un, avec l'aide d'experts impliqués dans les comités de suivi. C'est également le cas du MNHN chargé de rédiger deux PNA amphibiens. L'ONCFS a été conduit à piloter la rédaction de plusieurs plans dans le cadre de son rôle d'assistant à maîtrise d'ouvrage auprès de

³³ Cette démarche de la DREAL a été partagée avec le conseil régional et soumise au CSRPN. Elle s'est traduite en septembre 2010 par un courrier du DREAL à la DEB proposant de considérer 15 plans comme prioritaires et classés en priorité 1, 9 plans étant classés en priorité 2 et 5 plans en priorité 3.

³⁴ Pour le crapaud vert, le bureau d'étude retenu n'avait plus de spécialiste et il a été nécessaire de dénoncer le marché puis de confier la rédaction au MNHN.

l'État prévu dans son contrat d'objectifs mais également en étant lauréat d'appels d'offre pour la rédaction de PNA dans les outre-mers. De même l'Office pour la protection des insectes (OPIE) s'est vu transférer, en 2013, dans le cadre de sa convention avec le ministère, la responsabilité de rédiger le PNA sur les insectes pollinisateurs sauvages, après avoir antérieurement rédigé les deux autres PNA insectes à l'issue d'appels d'offre.

Lorsque le rédacteur n'est pas choisi par elle, la DREAL coordinatrice a peu de capacité à influencer sur le contenu du PNA. Il semble que dans quelques cas des DREAL auraient été désignées pour assurer la coordination de PNA dont la rédaction avait déjà été engagée depuis de nombreux mois dans le cadre d'une convention nationale avec la DEB.

Certains rédacteurs de plans considèrent que les DREAL coordinatrices ont peu de valeur ajoutée notamment dans le cas de PNA portant sur une zone géographique étendue et dont la rédaction est assurée par un organisme national. Cette appréciation est toutefois nuancée par d'autres rédacteurs qui apprécient d'avoir un interlocuteur capable d'assurer un réel pilotage à partir du moment où il dispose de la compétence nécessaire.

Généralement le rôle des comités de suivi est apprécié par ceux qui y siègent dans la mesure où ils permettent une construction collective. Cependant toutes les parties prenantes n'y sont pas actives. Ce travail collaboratif conduit à des dérapages importants de la durée de conception des plans et le calendrier théorique prévu aux annexes A et B de la circulaire du 3 octobre 2008 n'est jamais respecté³⁵.

Les PNA sont généralement des documents volumineux pouvant atteindre près de 200 pages.

La partie connaissance est souvent très fouillée et assortie de nombreuses références, le plan type est bien respecté. Cette monographie naturaliste est utile et il est naturel qu'elle soit prédominante dans un premier plan. Cependant dans les plans suivants, le volet connaissance reste souvent lourd alors qu'il ne devrait comprendre que des éléments nouveaux et ceux qui sont utiles pour fonder l'action. Toutefois des progrès sont constatés pour un plan comme celui sur le grand hamster dont la troisième édition adoptée en octobre 2012 présente un état des connaissances synthétique et précis en 24 pages (annexe 6).

L'analyse stratégique a souvent des difficultés à établir un lien entre les pressions et les menaces identifiées pour la conservation de l'espèce et les réponses qui permettront d'améliorer l'état de l'espèce. Il en résulte des difficultés à fixer des objectifs de restauration précis et parfois à hiérarchiser les mesures qui seront les plus efficaces.

Le volet actions est souvent décevant. Il comprend généralement un très grand nombre d'actions qui ne sont pas suffisamment hiérarchisées selon leur contribution à améliorer l'état de l'espèce. En moyenne, les plans comprennent 20 actions. Si 6 plans ont entre 10 et 15 actions, 5 plans en ont plus de 30. A elle seule la stratégie grand tétras recense 65 actions.

³⁵ L'annexe A de la circulaire du 3 octobre 2008 prévoit 27 semaines entre la notification du marché de rédaction et l'envoi du projet de plan à la DEB, l'annexe B prévoyant ensuite 19 semaines pour disposer du plan finalisé à la suite des consultations ministérielles et du CNPN. Le délai a été porté à 50 semaines par l'annexe A de la circulaire du 8 septembre 2009. Ce calendrier fixant à moins d'une année la durée d'élaboration d'un PNA n'a quasiment jamais été tenu sachant que certains plans sont toujours en cours de rédaction 5 ans après avoir été programmés.

Dans nombre de plans, ces actions sont insuffisamment précises quant aux modalités de leur mise en œuvre. Lorsque les coûts sont estimés, ce qui n'est pas toujours le cas, les opérateurs chargés de leur réalisation et les conditions de financement sont rarement explicités. Cette faiblesse des PNA reste vérifiée dans des cas où le processus d'élaboration a été fermement piloté avec une volonté d'opérationnalité affirmée³⁶. Il n'est donc pas surprenant que de nombreuses actions ne soient *in fine* pas réalisées.

Enfin, selon la circulaire du 3 octobre 2008, un PNA est mis en œuvre pour une durée de 5 ans avec des exceptions notamment pour les espèces longévives. Dans la pratique, la durée des plans est variable puisque sur les 62 plans dont la période d'application est renseignée, 2 ont une durée de 4 ans, 44 de 5 ans et 12 de 6 ans. Les deux stratégies mais également deux PNA couvrent une période supérieure ou égale à 10 ans : 2010-2020 pour le gypaète barbu et 2014-2023 pour l'aigle de Bonelli.

1.2.7. L'importance de l'animation

Après validation du plan, la DREAL coordinatrice choisit un opérateur³⁷ du PNA qui peut en avoir été le rédacteur. Selon la circulaire du 3 octobre 2008, cet opérateur anime le plan, prépare les programmes d'actions à soumettre au comité de pilotage, assure l'ingénierie du plan et la communication.

Si environ 20 % des PNA n'ont pas d'animateur, cette fonction pouvant parfois être assumée directement par la DREAL coordinatrice, un correspondant est nominativement identifié dans la plupart des cas. Les principaux organismes mobilisés sont la LPO qui anime la moitié des plans dédiés aux oiseaux, les conservatoires botaniques nationaux qui animent tous les plans sur la flore sauf un, les conservatoires d'espaces naturels et l'ONCFS en charge respectivement de 9 et de 6 plans sur des groupes diversifiés, ainsi que l'OPIE et l'ONF animateur chacun de trois plans respectivement consacrés aux insectes et aux amphibiens. Il convient de noter que la DEB anime directement le plan loup pourtant placé sous la coordination de la DREAL Rhône-Alpes.

Il semble que pour certains PNA validés par le ministère et théoriquement opérationnels³⁸, aucune action n'a été engagée lorsque la DREAL coordinatrice considère ne pas disposer des moyens financiers lui permettant de soutenir une animation nationale sérieuse. Ces DREAL considèrent que mieux vaut ne rien faire que saupoudrer, ce qui est inefficace.

³⁶ Les 38 actions du troisième PNA sur le grand hamster sont chiffrées de manière précise et un pilote a été désigné pour chaque action. Toutefois les contributions des différents financeurs n'ont pas été validées lors de l'adoption du plan. Un tel exercice de programmation pluriannuelle des financements aurait sans doute conduit à réduire le nombre des actions dont certaines qui ne sont pas indispensables à la sauvegarde de l'espèce ne seront a priori pas réalisées faute de financement.

³⁷ Le terme d'opérateur est retenu par la circulaire du 3 octobre 2008. En fait, il s'agit avant tout de remplir un rôle d'animateur même si, selon son profil, l'organisme peut assurer directement la réalisation de certaines actions en qualité d'opérateur.

³⁸ Tel est par exemple le cas du PNA flutreau nageant pour lequel la DRIEE qui ne disposait en 2013 que de quelques K€ disponibles pour l'animation a préféré les redéployer sur des actions déjà engagées. Il n'y a donc pas eu de comité de pilotage et de programmation d'actions pour ce PNA démarré depuis 2011. En revanche dans la même région, l'animation du volet régional du PNA sur les chiroptères a été attribuée après appel d'offres à un bureau d'études (marché de 3 ans avec 25 K€ pour la rédaction du volet régional puis 15k€/an pour de l'animation auprès des propriétaires fonciers et des financeurs qui doit déboucher sur le montage de projets concrets de préservation ou de restauration).

Le choix de l'animateur d'un plan est déterminant. Son savoir faire et son implication conditionnent l'efficacité d'un plan car la DREAL n'a pas les moyens de compenser les carences des animateurs parfois enregistrées. La qualité des relations entre la DREAL et l'animateur est déterminante de même que la capacité de la DREAL à assurer un réel pilotage.

Les comités de pilotage sont généralement réunis régulièrement mais pas selon la périodicité annuelle fixée par la circulaire. Au cours des années 2012 et 2013, au plus un tiers des plans actifs ont fait l'objet d'un comité de pilotage annuel. Cependant environ deux tiers des plans engagés avant 2012 ont eu un comité de pilotage au cours de l'une de ces deux années, mais aucun à la fréquence annuelle.

La fonction d'échanges de ces comités est réelle et utile, mais le plus souvent cela ne débouche pas sur des priorités concrètes pour les actions à mener, ce qui n'incite pas les acteurs socio-économiques, ni même les collectivités, à y participer comme il serait souhaitable. La multiplication des plans conduit à une multiplication des réunions de comités de pilotage qui ne permet pas aux services, et encore moins aux autres parties prenantes, d'assister à toutes les réunions. Des comptes rendus sont systématiquement faits, mais dans des délais variables, ce qui nuit à leur portée opérationnelle. Ils ne comprennent généralement pas de volet financier alors que selon les termes de la circulaire d'octobre 2008, les comités sont censés proposer les orientations stratégiques et budgétaires. Ainsi, ces comités ne jouent pas de rôle de programmation faute de maîtrise des moyens mobilisables.

Certains animateurs estiment qu'il est nécessaire d'être plus sélectifs en amont sur les priorités pour mieux tenir compte des moyens mobilisables ce qui suppose une capacité de décision et d'arbitrage qui ne peut pas être assurée par le comité de pilotage et qui ne l'est pas toujours suffisamment par la DREAL.

1.2.8. L'évaluation des plans

Les circulaires prévoient tout d'abord une évaluation a priori du projet de PNA par le Conseil national de protection de la nature (CNPN)³⁹ avant sa validation finale par la DEB.

Sur 21 plans examinés depuis le début de l'année 2012 par les deux commissions chargées respectivement de la faune et de la flore, tous les plans ont reçu un avis favorable à l'unanimité sauf ceux concernant le hamster et le loup⁴⁰, y compris dans des cas où la commission semble avoir émis des réserves voire des critiques de fond, notamment sur la priorité relative de l'espèce, le choix des actions et surtout l'absence ou la faiblesse des moyens prévus. La commission flore a également souhaité qu'une

³⁹ Le CNPN a notamment pour mission de donner au ministre son avis sur les moyens propres à préserver et restaurer la diversité de la flore et de la faune sauvages et des habitats naturels. En application de son règlement intérieur, il s'est doté d'une commission chargée de la flore et de ses habitats et d'une commission de la faune et de ses habitats qui ont notamment pour mission de formuler un avis au ministre sur les plans d'action, de lutte et de restauration concernant respectivement les espèces végétales ou animales. Les commissions comprennent au moins des représentants des ministères (écologie, agriculture), d'organismes scientifiques (MNHN, CNRS, IRSTEA), d'usagers de l'espace (APCA, ONF, CNPF), de la SNPN, ainsi que deux personnalités scientifiques et deux représentants d'associations de protection de la nature. Elles désignent un représentant au comité de pilotage de chacun des PNA.

⁴⁰ Le plan sur le loup est de nature différente d'un PNA puisque l'espèce n'est pas menacée. Il porte surtout sur la protection des troupeaux et l'indemnisation des éleveurs, ainsi que sur la détermination d'un seuil de prélèvement.

méthode structurée permette de déterminer avec rigueur les espèces pour lesquelles un PNA est nécessaire.

Par ailleurs, les circulaires prévoient une évaluation en fin de plan et, le cas échéant, à mi-parcours dans le cas d'un plan d'une durée supérieure à 5 ans. L'annexe 7 à la circulaire du 3 octobre 2008 détaille de manière très précise le cahier des charges de ce bilan-analyse de la mise en œuvre du plan à réaliser par un prestataire. L'évaluation doit notamment établir l'efficacité du plan au regard de l'état de conservation de l'espèce et fournir des éléments pour un nouveau PNA, si la nécessité est démontrée. Un comité de suivi puis le CNPN sont consultés à différentes phases ce qui interroge sur l'indépendance de l'évaluation.

Le dispositif d'évaluation *ex post* tel que prévu par la circulaire est en réalité difficile à appliquer par les services. Il est jugé peu réaliste, trop théorique, et ne serait en tout état de cause pas supportable financièrement avec l'augmentation du nombre de plans. Il doit être redimensionné de manière plus réaliste.

Selon les éléments communiqués par la DEB, 16 plans ont fait l'objet d'un bilan ou d'une évaluation entre 2005 et 2012. La plupart de ces évaluations ont concerné des plans oiseaux et tous les plans oiseaux s'achevant au plus tard en 2010 ont bénéficié soit d'un bilan établi par la LPO en qualité d'animateur, soit d'une évaluation externe réalisée par un bureau d'étude. Les autres évaluations ont concerné des mammifères : le loup à deux reprises, le vison d'Europe, le grand hamster, ainsi que les tortues marines. Tous les plans mammifères expirant avant 2012 ont été évalués à l'exception de l'ours brun. Toutes les évaluations réalisées depuis 2011 ont été menées par un bureau d'études.

Les trois quarts des plans évalués ont été renouvelés pour une nouvelle période. Certaines évaluations tout en considérant la valeur ajoutée du plan comme faible au regard de l'état de conservation recommandaient de mettre en œuvre un nouveau plan pour travailler dans la durée sans toutefois considérer la faisabilité des propositions présentées. A la lecture des compte-rendus des commissions du CNPN, il ne se dégage pas d'orientations claires sur les suites à donner aux évaluations et notamment sur la pertinence et les justifications de reconduire un plan.

1.3. Les points forts et les points faibles des plans nationaux d'actions

Les entretiens conduits par la mission auprès d'interlocuteurs variés et les évaluations de plans disponibles permettent de dégager un ensemble de points forts qui confèrent une valeur ajoutée au dispositif des PNA mais aussi des points faibles ou qui nécessitent des améliorations. Il convient d'indiquer que certains de ces points sont appréciés de manière différente selon les interlocuteurs de la mission.

1.3.1. Les points forts et la valeur ajoutée des PNA

Le progrès des connaissances, l'amélioration de la sensibilisation des acteurs et la création de réseaux d'experts sont les points principaux qui ressortent des entretiens quant à la valeur ajoutée des PNA. Les résultats obtenus par certains plans, l'organisation de la gouvernance, les financements mobilisés et les effets induits sur l'application de la réglementation en faveur des espèces protégées sont d'autres points forts mis en avant.

1.3.1.1. Les connaissances ont progressé

Tous les interlocuteurs considèrent que la nette amélioration de la connaissance sur les espèces est le point le plus positif pour l'ensemble des PNA. Certains plans sont d'ailleurs essentiellement centrés sur des actions de connaissance.

Par exemple, les PNA insectes ont permis d'améliorer le niveau de connaissance et ainsi de renforcer la fiabilité du rapportage au titre de la directive habitats, faune, flore⁴¹. De manière générale, selon le MNHN, l'amélioration de l'état de conservation rapporté en 2013 à la Commission européenne serait surtout due au progrès de la connaissance des espèces plus qu'à une réelle amélioration de leur état de conservation.

Le volet connaissance des plans est mentionné par de nombreux interlocuteurs comme un point d'appui très utile pour la motivation des avis lors de l'instruction des demandes de dérogations à la réglementation sur les espèces protégées.

1.3.1.2. Des acteurs mieux sensibilisés aux enjeux des espèces menacées

La plupart des interlocuteurs considèrent les PNA comme un outil qui contribue positivement à la sensibilisation des différents groupes d'acteurs aux enjeux de la biodiversité par la mise en lumière des besoins et de la situation d'une espèce. Ils rendent visibles les enjeux de restauration notamment pour des espèces peu connues.

Ils permettent de créer des synergies entre des acteurs qui n'avaient pas toujours l'habitude de travailler ensemble. Ils offrent une vision plus positive des actions en faveur des espèces en sortant d'une approche strictement réglementaire qui est perçue comme une vision « punitive » de la protection de l'environnement par de nombreux usagers de l'espace. En cela les PNA sont complémentaires du dispositif de protection réglementaire et ils sont mieux acceptés en raison de leur caractère non contraignant.

Ils permettent également de sensibiliser le grand public à la présence et au respect de certaines espèces (par exemple en alertant sur l'interdiction du ramassage de la tortue d'Hermann) ou à les faire mieux accepter (par exemple en expliquant le peu de dangerosité de la vipère d'Orsini).

1.3.1.3. Un dispositif qui s'est structuré et qui obtient des résultats

Les efforts de structuration engagés à la suite du Grenelle ont permis de fixer des priorités parmi toutes les espèces protégées ce qui incite de nombreux gestionnaires, notamment dans les espaces protégés, à être plus attentifs aux espèces retenues pour un PNA. Certains plans fonctionnent correctement et obtiennent des résultats notamment sur des actions de restauration bien définies et mises en œuvre avec les gestionnaires de l'espace. Ils sont pilotés par une structure qui travaille dans la durée et affecte des moyens humains compétents, agit en synergie avec une DREAL impliquée et qui assume son rôle, sait mobiliser des collectivités et des acteurs socio-professionnels dans les territoires concernés.

⁴¹ 3/4 des insectes inscrits dans les annexes de la DHFF étaient en état inconnu en 2007 et seulement 1/3 en 2013. Le rapportage 2013 montre une amélioration globale de l'état de conservation des 12 espèces d'odonates figurant à la DHFF puisque seulement deux espèces demeurent pour partie en état défavorable mauvais. Parmi les 3 maculinea de la directive, une seule espèce reste en état défavorable mauvais.

Si certaines des actions réalisées dans le cadre des PNA auraient sans doute été réalisées dans d'autres cadres et par d'autres moyens, l'outil PNA a permis d'être plus efficace notamment pour obtenir un partenariat avec des acteurs dont les activités ont un impact sur les espèces menacées et leurs habitats.

Même si le lien de causalité entre les actions réalisées dans le cadre des PNA et les résultats en termes d'état de conservation des espèces est très complexe à établir, nombreuses sont les actions qui ont un impact positif, même s'il n'est pas toujours mesuré ou mesurable. Citons à titre d'exemples, le changement de pratiques des forestiers ainsi que des carriers sur leurs sites en faveur du sonneur à ventre jaune (et des espèces pionnières), la neutralisation des câbles et poteaux électriques dangereux en faveur des rapaces, l'installation de passages à loutre sur des barrages, la mise à disposition de placettes d'équarrissage permettant au vautour percnoptère et/ou au milan royal de se nourrir, ...

Toutefois l'état des populations ne s'améliore que dans quelques cas d'espèces à PNA. Lorsque les effectifs progressent, c'est souvent le cas pour des espèces présentes sur des sites bien circonscrits et soumis à des menaces bien identifiées sur lesquelles il est possible d'agir. C'est aussi le cas pour des espèces à fort coefficient de réversibilité comme les oiseaux⁴² et certains mammifères, notamment ceux qui répondent bien à des mesures génériques comme l'amélioration générale de la qualité des eaux⁴³. Cette amélioration de l'état de conservation de certaines espèces peut aussi être liée à l'ancienneté des PNA (loutre, chauves-souris) et/ou à l'existence d'un réseau d'acteurs bien identifié dès le départ⁴⁴.

1.3.1.4. La création de réseaux d'experts

Les PNA ont permis de créer des synergies, aussi bien à l'échelle nationale que régionale, entre des acteurs qui ne se connaissaient pas ou qui n'avaient pas l'habitude de se parler et encore moins de travailler ensemble. La mise en réseau des acteurs impliqués dans un plan au niveau territorial permet un rapprochement des cultures. Les PNA ont permis d'identifier des personnes ressources dans différents réseaux experts des espèces concernées. Les spécialistes des DREAL échangent entre eux via des forum ce qui assure le relais d'informations.

Un plan est une source de motivation et de mobilisation pour certains acteurs, en particulier les gestionnaires d'espaces naturels et les naturalistes qui sont bien impliqués. La contribution significative de réseaux bénévoles, notamment dans des actions de suivi de populations, est une réussite incontestable. Cette dynamique de réseau, très variable selon les plans, conduit à de réelles réussites, à l'exemple du PNA chiroptères pour lequel s'est constitué, à l'issue d'un long travail, un réseau⁴⁵ qui permet d'assurer la déclinaison effective du plan dans la plupart des régions.

⁴² Selon la LPO, l'état de conservation s'améliore pour un tiers des espèces d'oiseaux bénéficiant d'un PNA.

⁴³ Par exemple, la reconquête (encore lente) par la loutre d'anciens territoires peut s'expliquer par l'amélioration de la qualité écologique des milieux aquatiques.

⁴⁴ Par exemple le réseau LPO pour les oiseaux

⁴⁵ La participation aux rencontres sur les chauves-souris illustre la montée en puissance du réseau chiroptères : 30 personnes en 1987, 10 fois plus en 2013.

1.3.1.5. Un dispositif de gouvernance utile pour ceux qui en sont acteurs

La coordination nationale par PNA, assurée par un opérateur, est appréciée lorsqu'elle est active et compétente, ce qui fait dire à certains que sans leurs animateurs les PNA n'existeraient plus. Les comités de pilotage nationaux sont des lieux d'échanges appréciés et considérés comme utiles par ceux qui y participent. Les participants considèrent que s'y construit une culture commune et que des opérations spécifiques de gestion peuvent y être initiées.

Les comités régionaux s'ouvrent progressivement aux collectivités et à des acteurs privés (EDF, RTE, carriers,...) mais cette ouverture reste encore souvent motivée par la recherche de financements.

L'évaluation menée à l'issue des PNA depuis quelques années est considérée par les acteurs du dispositif comme une amélioration pour mesurer l'efficacité des plans et objectiver leur reconduction éventuelle. Ceux qui ne sont pas directement impliqués sont plus critiques.

1.3.1.6. Un moyen de mobiliser des financements

Les interlocuteurs les plus impliqués dans le dispositif considèrent que les plans aident à mobiliser des financements, certes insuffisants, à créer des emplois au sein d'associations naturalistes pour le suivi et la mise en œuvre de certaines actions des PNA. Globalement les acteurs du dispositif considèrent que le rapport qualité/prix des PNA est intéressant.

1.3.1.7. Des effets sur l'application de la réglementation sur les espèces protégées

Les PNA donnent une vision globale de la situation d'une espèce ce qui est considéré comme utile pour juger de la pertinence des dérogations demandées à la protection des espèces protégées. Certains estiment que les PNA ont contribué à déclencher des mesures compensatoires et d'accompagnement ciblées sur des espèces menacées dans le cadre de projets d'aménagement qui viennent en complément des actions du PNA. Ils permettraient d'imposer plus facilement des mesures compensatoires plus exigeantes aux maîtres d'ouvrage sollicitant des dérogations sur les espèces protégées. Ils peuvent aider à éviter des perturbations affectant les habitats des espèces menacées (par exemple les extractions de matériaux interdites dans l'estuaire de la Gironde pour préserver l'habitat de l'esturgeon). Ils constituent un argument pour justifier certaines actions comme l'effacement d'ouvrages hydrauliques dans le cas de l'apron.

1.3.2. Les points faibles ou qui nécessitent des évolutions

Les entretiens ont fait ressortir de nombreux points faibles des PNA, parfois appréciés de manière différente selon les interlocuteurs. Ils portent essentiellement sur la lisibilité insuffisante de la politique suivie, les difficultés de sa mise en œuvre, le manque de réalisme du dispositif et sa rigidité, l'efficacité insuffisante de certaines actions par ailleurs trop nombreuses. L'insuffisance des moyens a également été largement évoquée.

1.3.2.1. Un manque de lisibilité de la politique

Les fondements de la politique qui justifient l'outil PNA et les choix des espèces objet d'un PNA ne sont pas compris par tous les acteurs, ce qui pose des difficultés pour l'appropriation des plans. La multiplication des outils de préservation de la biodiversité contribue à rendre peu lisible la politique notamment par les acteurs de terrain non spécialistes. La plupart des interlocuteurs s'interrogent sur les critères de choix des espèces à PNA et ne comprennent pas pourquoi certaines espèces menacées ne sont pas retenues alors que des espèces qui ne sont plus menacées disposent encore d'un PNA⁴⁶.

L'existence de certains plans qui ne sont pas ou plus des plans de restauration mais de gestion d'une espèce en lien avec l'activité d'élevage (loup, vautour fauve) crée de la confusion sur les finalités. Certains s'interrogent également sur la pertinence d'une séparation entre les espèces menacées selon qu'elles sont protégées ou susceptibles de prélèvements.

1.3.2.2. Un nombre de plans élevé dont la mise en œuvre est difficile

Le grand nombre de PNA et plus encore de plans régionaux potentiels ne permet plus l'implication au niveau théoriquement attendu des services déconcentrés et encore moins des collectivités et des acteurs économiques dans tous les plans qui concernent leur région. Les choix qui sont faits ne garantissent pas nécessairement la cohérence des priorités au niveau national.

Cette situation est renforcée par un manque de capacité de pilotage au bon niveau (avec des exceptions) qui se traduit par l'affaiblissement de la coordination nationale assurée par le ministère et par une mobilisation assez faible et hétérogène des niveaux de direction des DREAL sur les mesures volontaristes de protection des espèces menacées sauf dans les cas sensibles qui sont l'objet de conflits entre acteurs. Le turnover des personnes chargées du suivi des PNA à l'échelle nationale et régionale ne permet pas d'assurer la continuité qui serait souhaitable dans le pilotage et le suivi des PNA.

De plus, ce trop grand nombre de plans ne permet pas leur suivi par les collectivités ce qui se traduit notamment par une participation épisodique aux comités de pilotage. L'existence d'un plan par espèce menacée est remise en cause par de très nombreux interlocuteurs qui estiment que ce n'est plus faisable en termes de moyens ni nécessairement opérationnel pour la gestion de terrain.

1.3.2.3. Un dispositif trop rigide et peu réaliste

Le dispositif prévu par les circulaires de 2008 et 2009 est considéré par tous comme très lourd et trop rigide. Il ne permet pas de tenir compte de la disparité des situations. Le cadre fixé par les circulaires est trop pointilliste et il donne trop d'importance à la forme. De ce fait les délais d'élaboration des plans sont souvent très longs alors que la durée de 5 ans est considérée par beaucoup comme trop courte pour mesurer des effets sur l'état de conservation, au moins dans le cas d'un premier plan.

⁴⁶ Le cas du loup est régulièrement évoqué dans la mesure où son état de conservation est dorénavant considéré comme favorable.

La répartition des responsabilités entre les différents intervenants manque de clarté. C'est le cas notamment lors de la phase d'approbation entre ce qui relève respectivement du ministère et du CNPN dont les membres sont souvent critiques sur le contenu des plans sur lesquels ils donnent néanmoins des avis favorables.

Le rôle des comités de pilotage nationaux n'est pas toujours explicite pour les différents acteurs. De fait ces comités sont surtout des lieux d'échanges d'informations plus que des instances de pilotage et de décision. Ils ne jouent pas un rôle de programmation puisqu'ils ne maîtrisent pas les moyens d'action qui relèvent de la mobilisation régionale. En cela, ils sont considérés comme trop peu opérationnels par ceux qui estiment inutile d'y participer ou qui n'y sont pas conviés.

Le rapportage annuel prévu par les circulaires est hétérogène avec une absence de consolidation d'ensemble. Le volet évaluation est peu réaliste.

1.3.2.4. Un effet peu significatif sur l'état de conservation des espèces

Les évaluations des PNA font souvent ressortir des résultats faibles sur l'amélioration de l'état des espèces et il reste difficile de démontrer l'effet propre des PNA sur l'amélioration de l'état de conservation. La biologie des espèces impose du temps pour inverser les tendances mais de nombreux interlocuteurs considèrent néanmoins qu'une partie de l'explication de ces résultats décevants résulte du manque de moyens et d'un ciblage insuffisant des mesures sur celles ayant un effet réel sur l'état de conservation des espèces.

Certains PNA sont d'abord des programmes d'acquisition de connaissances manquantes et non de véritables plans d'actions à caractère opérationnel. Il manque parfois une expertise fonctionnelle pour comprendre les effets de la gestion sur la dynamique des espèces afin de hiérarchiser les actions à mener. Dans les cas où l'on ne sait pas relier un état à des pressions et à des déterminants, il est très difficile de sélectionner des actions concrètes pour infléchir l'état de l'espèce et il n'est pas étonnant que le PNA ne propose pas de mesures concrètes directement orientées vers la restauration.

Cependant, lorsque les connaissances sont suffisantes, la plupart des PNA ne fixent pas suffisamment d'objectifs à atteindre sur la base des critères de l'état de conservation. Généralement les causes directes de dégradation sont bien décrites ainsi que les mesures souhaitables mais il y a rarement des objectifs concrets fixés pour la restauration ce qui permettrait de mieux calibrer les actions à conduire. De plus, les enjeux territoriaux et leurs degrés relatifs de priorité sont souvent insuffisamment explicités au regard de l'état de conservation des espèces selon les zones géographiques et de l'importance relative des aires de présence. Faute d'objectifs à atteindre, l'évaluation de l'efficacité des PNA est souvent difficile. Cela contribue à la difficulté d'arrêter un plan lorsque l'espèce n'est plus menacée.

1.3.2.5. Les plans comptent trop d'actions et la faisabilité n'est pas toujours évaluée

Une large majorité des interlocuteurs rencontrés considère que les plans comptent trop d'actions et que les actions même priorisées ne sont pas retenues en tenant suffisamment compte de leur faisabilité. Ils estiment indispensable d'éviter de saupoudrer et d'accepter de faire des choix selon une logique tenant compte à la fois

de l'efficacité et de la faisabilité plutôt que chercher à concevoir un dispositif idéal mais peu réaliste.

Ainsi la plupart des mesures de restauration sont insuffisamment concrètes, ne s'appuient pas sur des objectifs « SMART »⁴⁷ et des opérateurs pertinents ne sont pas clairement désignés. Les acteurs socio-économiques regrettent de ne pas être associés en amont au choix et à la conception des mesures qui les concernent directement. Les missions de police sont souvent assez mal identifiées parmi les mesures permettant de contribuer aux objectifs.

1.3.2.6. *Des mesures prioritaires insuffisamment mises en œuvre*

Les actions effectivement mises en œuvre au terme d'un PNA ne sont pas nécessairement celles qui avaient été identifiées comme prioritaires⁴⁸ pour restaurer l'état de l'espèce. Celles qui sont effectivement réalisées sont souvent les moins coûteuses, celles qui mobilisent les compétences détenues par les experts directement impliqués et dont la faisabilité est la plus accessible.

De plus, les naturalistes qui élaborent les PNA n'ont pas toujours une connaissance pratique suffisante de la gestion et des leviers mobilisables pour proposer des mesures concrètes et réalistes ce qui peut nuire à la faisabilité voire à la crédibilité de certaines actions proposées. Les mesures pertinentes et réalistes les plus efficaces ne sont généralement pas suffisamment élaborées en impliquant dès la conception les gestionnaires et les usagers de l'espace. Il serait souhaitable de fonder le choix des mesures les plus importantes sur un avis scientifique pour en garantir la pertinence et sur une évaluation de leur faisabilité par des opérationnels de la gestion.

1.3.2.7. *Des actions de communication nombreuses et dont l'efficacité est contestée*

Des interlocuteurs considèrent qu'une partie des actions retenues dans de nombreux PNA sont inefficaces voire inutiles. Beaucoup citent les mesures de communication même si de bons supports ont été réalisés par des acteurs de terrain. Cependant, nombre d'opérations, parfois coûteuses, s'avèrent peu efficaces faute d'identifier clairement la cible visée et d'adapter le discours à ses pratiques.

Si l'information et la communication occupent une place importante parmi les actions des PNA, il manque souvent une stratégie ciblée sur et co-construite avec les acteurs pouvant assurer la mise en œuvre des mesures de gestion. De manière plus globale, une grande majorité des interlocuteurs regrette l'absence d'un centre de ressources rassemblant l'ensemble des informations concernant les PNA et les documents techniques associés⁴⁹.

⁴⁷ Un objectif est dit SMART s'il est Spécifique (ne dépend pas d'éléments que l'on ne maîtrise pas), Mesurable (par des indicateurs chiffrés), Atteignable, Réalisable et Temporellement défini (avec une date de fin et éventuellement des points intermédiaires).

⁴⁸ Certains interlocuteurs ont évoqué l'effet pervers d'un critère d'évaluation de la réussite d'un plan basé sur la mise en œuvre des actions prioritaires ce qui peut biaiser le choix des priorités afin de conférer un degré plus élevé de priorité à des actions *a priori* plus faciles à réaliser.

⁴⁹ Si l'ensemble des PNA est accessible sur le site du ministère chargé de l'écologie et les informations sur l'état des espèces sur le site de l'INPN, les documents techniques sont dispersés (certains PNA disposent d'un site web dédié).

1.3.2.8. Un manque de capacités d'ingénierie de projets

Pour nombre d'interlocuteurs qui ne mettent nullement en cause leur motivation et leur bonne volonté, les animateurs des PNA ne sont pas reconnus comme des chefs de projet car ils ne disposent pas des leviers pour intervenir de manière significative hors de la sphère des spécialistes. Cette situation vient également du fait que certains animateurs se concentrent sur la communication, l'amélioration des connaissances et la coordination institutionnelle, alors que d'autres s'inscrivent plus dans une logique d'opérateur qui s'efforce de monter des actions et de rechercher des financements.

Globalement, il manque des capacités d'ingénierie de projet associées à de l'expertise confirmée dans la mesure où certains animateurs n'ont ni l'expérience nécessaire ni le profil adapté, et souvent pas la possibilité d'inscrire leur action dans la durée puisque certains sont employés sur des postes précaires. De plus, certains opérateurs dont la compétence intrinsèque n'est pas nécessairement contestée ne sont pas considérés comme légitimes par les acteurs socio-économiques pour porter certaines mesures qui sont souvent celles ayant potentiellement l'effet le plus important.

1.3.2.9. Une approche économique insuffisante

Les PNA sont perçus comme un outil de spécialistes naturalistes impliquant peu les acteurs socioprofessionnels qui ont pourtant un rôle à jouer pour la réussite de la plupart des plans. Ils pâtissent du manque d'implication des administrations non environnementales tant au niveau central (y compris au sein du MEDDE où les PNA sont un outil de la seule composante écologie du ministère) que déconcentré notamment entre DREAL et DRAAF pour mieux impliquer le monde agricole et forestier.

Globalement, la rédaction des PNA n'est pas adaptée aux acteurs socio-économiques qui contribuent aux pressions. La prise en compte en amont du contexte socio-économique est insuffisante voire absente. La consultation sur les PNA qui est faite auprès d'autres ministères que le MEDDE, l'avis demandé au CNPN, ainsi que la consultation du public, ne suffisent pas pour considérer que les acteurs socio-professionnels sont associés en amont. Les analyses économiques manquent pour fonder le choix des mesures sur un critère coût-efficacité. Il n'existe pas de capitalisation des retours d'expérience.

1.3.2.10. Des moyens financiers souvent faibles

La faiblesse des moyens financiers mobilisés permet tout juste dans de nombreux cas de financer la rédaction des plans et d'assurer une animation mais pas d'engager la mise en œuvre d'actions concrètes voire d'assurer le suivi de l'état des espèces. Cette situation interroge sur l'utilité du temps passé en concertations lorsque peu d'actions réellement bénéfiques aux espèces peuvent être menées faute de moyens.

Les plans de financement sont souvent très complexes pour des montants mobilisés généralement faibles. La réalisation d'actions concrètes est le plus souvent très dépendante des collectivités. Celles-ci ont une attitude très hétérogène. La plupart limitent leur contribution financière, d'autant que certaines considèrent qu'actuellement les PNA restent un outil de l'État. Tous les interlocuteurs impliqués dans les PNA expriment leur inquiétude face à la réduction des moyens financiers et humains qui

seraient nécessaires tant pour ce qui concerne l'État que les collectivités qui auront des difficultés pour prendre le relais.

1.3.2.11. L'enjeu des outre-mer et la nécessaire ouverture internationale

Au regard de l'importance de ces territoires en matière d'enjeux de préservation de la biodiversité, la faiblesse des actions menées dans les outre-mer est relevée par les interlocuteurs protecteurs de la nature.

Par ailleurs, la mission a constaté une très faible connaissance d'ensemble des pratiques dans les autres États membres de l'Union européenne et il n'existe pas de parangonnage avec les expériences étrangères. Il y a peu d'échanges avec les partenaires européens et rares sont les PNA qui se sont inspirés de pratiques étrangères⁵⁰.

1.3.2.12. Les dérogations à la réglementation sur les espèces protégées contestées

Certains interlocuteurs protecteurs de la nature considèrent que l'État n'assume pas toujours certains diagnostics voire des mesures inscrites dans les PNA qu'il a pourtant validées⁵¹. Certains estiment notamment qu'il n'est pas cohérent d'accorder des dérogations à la réglementation sur les espèces protégées pour des espèces menacées bénéficiant d'un PNA : d'une part, l'État affecte des moyens pour la conservation d'espèces menacées et, d'autre part, il délivre des autorisations permettant la destruction d'habitats ou de spécimens d'espèces soumises à PNA.

Selon eux, cette incohérence pourrait être comprise si l'État assurait un suivi précis des effets sur l'état de conservation des espèces des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts sur le court, moyen et long terme. Faute d'un tel suivi, il n'est pas possible de savoir si les dérogations accordées ont porté atteinte ou non à l'état de conservation des espèces concernées.

1.4. Un contexte qui évolue

Depuis le Grenelle de l'environnement qui a formellement instauré les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées, le contexte a profondément évolué, notamment dans le domaine institutionnel. Ces évolutions ont et auront des conséquences quant à la mise en œuvre des PNA.

Au niveau communautaire, l'Union européenne a confirmé son ambition en matière de biodiversité. Elle a ainsi adopté, le 3 mai 2011, une nouvelle stratégie en matière de biodiversité à l'horizon 2020, qui vise à enrayer la perte de biodiversité dans l'Union, à rétablir les écosystèmes lorsque cela est possible et à intensifier les efforts pour prévenir la perte de biodiversité dans le monde.

⁵⁰ Par exemple, le PNA Luronium est inspiré du « species action plan » britannique homologue.

⁵¹ Sont souvent cités des cas comme le loup où la protection des troupeaux est considérée comme insuffisante, la destruction d'habitats favorables au grand hamster à l'occasion d'aménagements (rocade sud de Strasbourg, grand contournement ouest, ...) ou l'autorisation de projets de micro centrales sur des cours d'eau fréquentés par le desman des Pyrénées.

Cette stratégie retient six objectifs dont le premier est de « mettre pleinement en œuvre les directives oiseaux et habitats avec l'ambition qu'à l'échéance 2020 et à l'échelle communautaire « ... 50% des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive habitat indiquent une amélioration de l'état de conservation » et « 50% des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive oiseaux indiquent un état stabilisé ou amélioré ».

L'affirmation de ces objectifs, cohérents avec ceux dits d'Aïchi adoptés au plan international, confirme l'importance donnée au sein de l'union européenne au critère d'état de conservation d'une espèce.

Au niveau national, quatre éléments majeurs doivent être pris en compte :

- l'accumulation accrue des outils de la politique de la biodiversité fait qu'elle est peu lisible et difficile à comprendre pour les non spécialistes ;
- les contextes budgétaire et de moyens humains seront durablement contraints à tous les niveaux ;
- le fait régional monte en puissance avec des Régions dont les compétences sont élargies ;
- le projet de loi sur la biodiversité et la création de l'Agence française de la biodiversité.

1.4.1. Les nombreux outils de la politique de la biodiversité

A l'ensemble du dispositif réglementaire de protection, aux outils de gestion issus des directives communautaires (réseau Natura 2000), le Grenelle de l'environnement a ajouté de nouveaux outils en faveur de la biodiversité. Outre les PNA qui préexistaient, il s'agit surtout de la trame verte et bleue qui se concrétise dans les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et de la stratégie de création d'aires protégées (SCAP). Parallèlement à ces outils initiés par l'État, certaines régions ont élaboré des stratégies régionales de biodiversité en déclinaison de la stratégie nationale.

Si chacun de ces outils a sa cohérence propre, l'architecture d'ensemble est considérée comme complexe et peu lisible par les non spécialistes, en particulier par les élus et les socio-professionnels. Cette difficulté est renforcée par le fait que la mise en œuvre de ces différents outils a été engagée dans un ordre qui n'est pas considéré par tous comme le plus logique et qu'elle a impliqué des acteurs différents, y compris dans les services déconcentrés. Par exemple, la SCAP qui correspond à des enjeux localisés aurait pu être engagée après et non avant la trame verte et bleue qui identifie des réservoirs biologiques dont une partie se trouve dans des aires protégées dont la SCAP a vocation à compléter le réseau en fonction des besoins identifiés.

Tant les SRCE que la SCAP ont un lien direct avec la politique des espèces. En effet, pour l'élaboration des SRCE une liste d'espèces animales sensibles à la fragmentation⁵² a été définie avec l'objectif de préserver leurs noyaux de populations et d'assurer des échanges. Logiquement figurent dans cette liste des espèces menacées

⁵² La liste des espèces à prendre en compte dans les SRCE compte 118 taxons de vertébrés (dont 24% menacés) et 105 taxons d'invertébrés (54% menacés). On y trouve certaines des espèces menacées mais pas toutes, l'état de menace pris en compte résultant des listes rouges dont la fragmentation des habitats n'est qu'un critère.

mais également d'autres espèces. Pour mettre en œuvre la SCAP une autre liste d'espèces menacées prioritaires a été produite⁵³. Avec la liste des espèces menacées bénéficiant de PNA, cela fait trois listes différentes relatives aux espèces menacées ce qui peut créer de la confusion pour les non spécialistes. L'ordonnancement et l'articulation de ces outils doivent être mieux précisés.

1.4.2. Les difficultés du contexte budgétaire

Le contexte budgétaire est difficile et se traduit dans la réalité par une baisse structurelle des moyens financiers et humains de l'État.

Une estimation⁵⁴ préparatoire au budget triennal 2009-2011 évaluait à 6 M€ en 2009, 9 M€ en 2010 et 12 M€ en 2011, les financements de l'État nécessaires pour mettre en œuvre les plans en cours et programmés afin de tenir les engagements « Grenelle ». Or ces financements de l'État sur le BOP 113, jugés corrects par les DREAL jusque 2011, sont de plus en plus contraints et le seront durablement. Ainsi, selon les données fournies par la DEB, la dotation nationale directement consacrée aux plans d'actions est passée, pour les espèces terrestres, de près de 8 M€ (AE et CP) en 2010 et 2011, à 4 M€ en 2013 et 2014.

Même si les DREAL utilisent souvent la possibilité de fongibilité des crédits qui leur est offerte pour affecter plus de moyens que la dotation initialement fléchée par le ministère pour les PNA⁵⁵, les limites sont rapidement atteintes. Alors que cette politique nécessite de la visibilité et de la constance dans l'action, chaque année les services s'interrogent sur leur capacité à faire.

La question de la disponibilité financière se pose également pour les collectivités, qu'il s'agisse des conseils généraux et encore davantage des conseils régionaux, privés d'une ressource dédiée, au sein desquels existent des tensions croissantes pour déterminer les priorités d'intervention au sein des budgets.

A cette contrainte sur les financements s'ajoute celle sur les moyens humains. La multiplication des plans rend impossible l'implication des services de l'État dont les moyens humains se réduisent, mais également des collectivités, dans la totalité des plans qui concernent leur région ou leur département. Sans que cela ne résulte d'une enquête exhaustive, les entretiens montrent que les services suivent en réalité et s'impliquent dans la moitié au plus des plans qui concernent leur région. Il y a donc clairement inadéquation entre les ambitions affichées et les moyens humains disponibles.

⁵³ Les 463 espèces menacées ou pour lesquelles la responsabilité patrimoniale de la France est forte et pour lesquelles un outil spatial de protection est pertinent ont été réparties en 3 catégories (63% des espèces en catégorie 1 pour lesquelles la création d'aires protégées est préconisée, 24% des espèces en catégorie 2 pour lesquelles des efforts restent à déployer et 13% des espèces pour lesquelles le réseau d'aires protégées est satisfaisant). Toutes les espèces PNA pour lesquelles l'outil spatial de protection s'avérait pertinent ont été prises en compte.

⁵⁴ Source DEB, note interne « avant projet de budget » de début 2009 : 99 plans sont évoqués pour 2011 (45 plans préexistants, 34 plans rédigés en 2009 ou 2010, 20 plans à rédiger ultérieurement), dont 44 plans résultant des engagements « Grenelle » !

⁵⁵ En 2013 par exemple, la DREAL Aquitaine a mobilisé près de 400 000€ pour les PNA alors que la dotation attribuée était de 200 000€ seulement.

1.4.3. Les nouvelles responsabilités confiées aux Régions

L'article 3 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles confie aux Régions le chef de file sur la protection de la biodiversité, ce qui devrait favoriser leur mobilisation sur cet enjeu dans la continuité de leur implication dans le pilotage conjoint des SRCE avec l'État. Ce pilotage par les conseils régionaux et par voie de conséquence la prise en compte de leurs priorités, est une des conditions de leur implication aux côtés des services de l'État. La prise en compte des enjeux régionaux doit être effective, mais dans un dispositif qui assure la cohérence nationale que la France doit garantir à l'échelle communautaire.

Cette même loi du 27 janvier 2014 confie aux conseils régionaux, par son article 78, la gestion des programmes communautaires. Ce transfert recouvre notamment les programmes qui mettent en œuvre le FEADER et le FEDER qui constituent des sources de financement déterminantes pour la mise en œuvre d'actions préconisées par les PNA.

1.4.4. La loi biodiversité et la création de l'agence française de la biodiversité

Le projet de loi sur la biodiversité sera soumis au Parlement en 2014. Il prévoit notamment la création d'une agence française de la biodiversité dont les missions concernent les objectifs poursuivis par les PNA. Les modalités de mise en œuvre des actions à destination des espèces menacées seront nécessairement appelées à évoluer en tenant compte des fonctions qui devraient être assurées directement ou indirectement par l'agence :

- la connaissance : l'agence y jouera un rôle central, y compris par le renforcement, l'animation et la coordination des différents acteurs intervenant dans la collecte des données ;
- le conseil, l'expertise et la mutualisation des expériences : l'agence fournira un appui technique et une expertise au profit des services et opérateurs de l'État, des collectivités territoriales et des gestionnaires d'espaces naturels. Elle sera par ailleurs chargée de la mutualisation et de la valorisation des techniques et des bonnes pratiques ;
- la gestion et la surveillance des espèces et de leurs habitats : l'agence apportera une aide technique et méthodologique aux gestionnaires ;
- le soutien financier des projets ;
- la recherche par le soutien aux programmes d'étude, de recherche et de prospective dans les domaines de l'eau et des milieux aquatiques ;
- la formation, l'éducation à l'environnement, la communication.

L'agence française de la biodiversité sera donc un acteur déterminant qui doit contribuer à repenser, coordonner et rationaliser l'ensemble du dispositif.

2. Les points clés d'un nouveau dispositif

L'analyse qui précède fait ressortir la nécessité de faire évoluer fortement l'outil actuel des PNA. Les principaux points sur lesquels devrait être fondée la rénovation concernent :

- le choix des espèces devant faire en priorité l'objet de mesures de conservation, de gestion ou de restauration ;
- le périmètre des futurs plans de restauration ;
- le contenu des plans ;
- la mise en cohérence des actions publiques menées sur les espèces menacées avec les outils des autres politiques publiques ;
- le rôle des différents acteurs ;
- les modalités de financement.

2.1. Établir une liste d'espèces menacées prioritaires pour des actions de conservation, de gestion ou de restauration

Les fondements de la politique poursuivie et tout particulièrement le choix des espèces bénéficiaires d'un PNA ne sont pas bien compris par la plupart des acteurs rencontrés par la mission. Très peu d'interlocuteurs, y compris parmi les spécialistes naturalistes, ont été en mesure d'expliquer et de justifier de manière rationnelle la liste actuelle des PNA.

Les principales interrogations portent sur :

- la définition de la notion d'espèces menacées et de fait le champ couvert par les PNA ;
- la différence entre l'évaluation de l'état des espèces effectuée par l'UICN pour établir les listes rouges et celle réalisée au titre des directives communautaires alors que les paramètres utilisés s'appuient sur des critères qui semblent proches (annexe 4) ;
- la notion de bon état de conservation d'une espèce et l'effet du paramètre déclassant qui conduit à un état défavorable⁵⁶ ;
- la pertinence de distinguer parmi les espèces en état de conservation défavorable d'une part, celles qui sont protégées et qui seules sont actuellement éligibles aux PNA selon les circulaires et, d'autre part, les espèces susceptibles d'être chassées ou pêchées et qui peuvent faire l'objet de plans de gestion.

⁵⁶ L'évaluation de l'état de conservation sur la base de 4 critères se fait en appliquant la règle de l'élément déclassant, ce qui explique que environ la moitié des espèces ait été considérée comme en état non satisfaisant en 2007 ([annexe 4](#)).

Tous les interlocuteurs de la mission s'accordent sur la nécessité de disposer d'un cadre de référence national stabilisé qui fixe le sens de l'action publique dans la durée. Ils demandent que ce cadre soit à la fois compatible avec les engagements juridiques de la France, pertinent sur le plan de la biologie des espèces et qu'il tienne compte des capacités de mise en œuvre. Ils souhaitent qu'un document officiel émanant du ministère chargé de l'environnement précise les critères retenus pour établir la liste des espèces menacées susceptibles de bénéficier d'actions allant au-delà du régime de protection réglementaire⁵⁷ et fixe les conditions de sa révision périodique. Ce document fondé sur des références solides et des critères objectifs doit être rédigé de manière claire et accessible à un public non spécialiste. Ce cadre national est nécessaire pour assurer la cohérence des choix régionaux qu'il est souhaitable de partager entre l'État et les régions.

2.1.1. Fixer les priorités selon des filtres successifs

Au vu des différents travaux déjà menés au niveau communautaire et national (annexe 5), le référentiel méthodologique permettant d'identifier les espèces prioritaires susceptibles de bénéficier d'un plan ou de mesures de restauration pourrait prévoir plusieurs étapes pour fixer les degrés de priorités selon un système de filtres successifs :

2.1.1.1. Filtre n°1: l'appréciation du niveau de menace

La mission considère qu'il convient à ce premier stade de caractériser la notion de menace qui peut s'apprécier au regard du risque de déclin de l'espèce ou des pressions qui s'exercent sur l'espèce et qui affectent son état de conservation. Il faut tenir compte à la fois des exigences biologiques et des enjeux juridiques liés aux directives communautaires.

L'utilisation de la liste rouge nationale permet de classer les espèces en fonction d'un risque d'extinction. Seront considérées comme menacées toutes les espèces classées en danger critique d'extinction (CR), en danger (EN) ou vulnérables (VU)⁵⁸.

Toutefois, le risque d'extinction ne signifie pas toujours que l'état de conservation d'une espèce soit en régression (cas des espèces avec une très petite population). Une espèce en décroissance et en déclin intrinsèque accumule les facteurs de menace.

Parmi les espèces de la liste rouge nationale, les espèces de métropole qui relèvent des directives communautaires habitats, faune, flore et oiseaux sont les seules pour lesquelles la France a des engagements juridiquement fondés. Elles sont donc prioritaires en matière d'action publique.

Pour les espèces de la directive habitats, toutes celles dont l'état de conservation a été évalué comme « défavorable mauvais » sont les plus prioritaires puisque c'est l'indicateur qui justifie la mise en place d'actions de restauration. Au vu du rapportage effectué par la France en 2013, environ 80 espèces sont à considérer comme les plus

⁵⁷ L'objectif n'est pas nécessairement d'élaborer un PNA pour chacune des espèces identifiées mais au moins de tenir compte de ces espèces dans les différentes politiques qui pourront avoir un effet favorable sur leur état.

⁵⁸ Un indicateur associé à l'objectif n°4 de la Stratégie nationale de la biodiversité (préserver les espèces et leur diversité) porte sur la « proportion des espèces menacées selon les listes rouges pour la France faisant l'objet d'un plan national d'action validé (7 % au 1^{er} janvier 2012) ».

prioritaires à ce premier stade dont une cinquantaine d'espèces de flore et de faune en état mauvais qui ne bénéficient pas encore d'un PNA (annexe 4).

Le même raisonnement est à appliquer aux oiseaux sur la base des éléments rapportés récemment.

L'utilisation des critères UICN et ceux de l'état de conservation pour qualifier le degré de menace d'une partie des espèces pourra être considérée par les naturalistes comme faisant double emploi. C'est en partie inexact car cela permet de prendre en compte des espèces qui, bien que non menacées d'extinction, figurent sur les annexes des directives. De plus, cela permet d'augmenter la sécurité juridique de l'analyse et ainsi de prévenir les risques de contentieux.

2.1.1.2. Filtre n°2 : le degré d'urgence des actions à mener

Il semble qu'au regard des obligations liées aux directives communautaires, la fixation de priorités d'intervention soit acceptable à partir du moment où est pris en compte l'objectif du bon état de conservation⁵⁹. Ainsi, parmi les espèces relevant des directives et considérées comme prioritaires à l'issue de l'étape précédente, un deuxième filtre de priorité entre espèces devrait tenir compte du degré d'urgence des actions à mener au regard de la dégradation de l'état de conservation. Deux niveaux de priorités pourraient être fixés :

- les espèces dont le mauvais état a encore régressé entre deux évaluations et pour lesquelles des mesures urgentes sont nécessaires ;
- des espèces restant menacées mais dont l'état s'améliore et pour lesquelles il faut maintenir une vigilance voire certaines actions de protection, de gestion ou de restauration⁶⁰.

Parmi ces espèces, il semble opportun d'examiner avec une attention toute particulière les espèces qui sont susceptibles de bénéficier d'un plan communautaire et qui devraient en cela être particulièrement suivies lorsqu'elles ne bénéficient pas déjà d'un plan en cours⁶¹.

2.1.1.3. Filtre n°3 : la responsabilité patrimoniale de la France

La responsabilité du pays pour une espèce est d'autant plus grande qu'il accueille une forte proportion de celle-ci. Elle est totale quand l'espèce est endémique. Le critère de responsabilité patrimoniale est exprimé soit par la proportion des effectifs nationaux par rapport aux effectifs européens pour les oiseaux, soit par la proportion des aires de répartition nationales par rapport aux aires de répartition mondiales pour les autres

⁵⁹ Dans le guide interprétatif de la directive habitats publié en 2007, la Commission a introduit le principe de proportionnalité entre les moyens investis et les objectifs poursuivis ce qui laisse aux autorités nationales « une certaine latitude pour adapter leurs modalités de mise en œuvre, en fonction des caractéristiques de chaque cas (en termes d'état de conservation, mais également en termes sociaux, économiques et culturels). La mise en œuvre d'une approche souple et proportionnée nécessite que les États membres agissent dans un cadre clair de mesures coordonnées et effectives, appliquées de manière cohérente, avec un système de contrôle suffisant ».

⁶⁰ Il faut pouvoir sortir « en douceur » de certains PNA.

⁶¹ Ce serait le cas de 18 espèces d'oiseaux dont certaines sont assez rares voire exceptionnelles, ainsi que de 9 espèces inscrites à la directive habitats.

espèces. Les classes proposées par le MNHN dans son rapport de 2013 pourraient être retenues ([annexe 5](#)). Plus la responsabilité de la France sera élevée, plus l'espèce sera considérée comme prioritaire parmi celles classées au même rang à l'issue des deux filtres précédents.

2.1.1.4. Filtre n°4 : des critères complémentaires

Le référentiel pourra considérer des critères complémentaires mais il ne paraît pas souhaitable de trop complexifier au risque de créer de la confusion pour les non spécialistes.

Ainsi, les espèces parapluie ou clé de voûte pourraient bénéficier d'un degré de priorité accru. En effet, restaurer une espèce parapluie qui a besoin d'un large spectre d'habitats conservera de facto beaucoup d'autres espèces⁶². La disparition d'une espèce clé de voûte qui a un impact sur beaucoup d'autres espèces traduirait quant à elle des changements profonds de l'écosystème à laquelle elle appartient avec des risques pour nombre d'autres espèces.

Le critère d'originalité taxonomique qui a été proposé par le MNHN est également intéressant dans la mesure où il reflète le caractère irremplaçable d'une espèce, mais il induit de la complexité ([annexe 5](#)).

2.1.2. Une liste d'espèces prioritaires actualisée régulièrement

La liste hiérarchisée des espèces considérées comme prioritaires pour bénéficier de mesures volontaristes de restauration sera régulièrement actualisée, au moins tous les six ans à la suite du rapportage de l'état de conservation à la Commission européenne. A terme, l'ensemble de cet exercice sera placé sous le pilotage de l'agence française de la biodiversité qui pourra notamment s'appuyer sur le MNHN.

La liste des espèces menacées prioritaires devra être exclusive de toute considération liée à des espèces qui ont pu être menacées dans le passé mais qui ne figurent plus comme telles sur la liste rouge nationale et qui se trouvent dorénavant en état de conservation favorable. Si ces espèces peuvent justifier des mesures de politique publique pour la régulation de leur population ou pour la compatibilité avec certains usages, elles ne doivent pas figurer dans la liste des espèces susceptibles de bénéficier de mesures de restauration au risque de créer de la confusion.

⁶² A titre d'exemple, pour les tortues marines, la tortue imbriquée *Erethmochelys imbricata*, inscrite en danger critique d'extinction sur la liste rouge de La Réunion en 2010, sert d'espèce parapluie pour les 4 autres espèces de tortues marines présentes dans le Sud-Ouest de l'océan Indien : *Chelonia mydas*, en danger d'extinction, *Caretta caretta*, *Lepidochelys olivacea*, pour lesquelles on ne dispose pas de données pour la Réunion ou *Dermochelys coriacea* qui n'est pas évaluée à cette échelle. L'impossibilité de distinguer les espèces par les méthodes d'investigation courante et les modes de vie similaires de ces espèces migratrices font que concevoir un PNA centré sur la tortue imbriquée est pertinent.

Recommandations :

5. *Le ministère chargé de l'environnement devrait élaborer et rendre public un référentiel fixant les critères objectifs de choix des espèces susceptibles de bénéficier en priorité de mesures publiques de conservation ou de restauration. Le choix des espèces prioritaires tiendra compte successivement de leur état de menace sur la liste rouge nationale et de leur état de conservation au sens des directives communautaires, puis du degré d'urgence des actions à mener, enfin de la responsabilité patrimoniale de la France à l'égard de l'espèce considérée.*

6. *Le ministère chargé de l'environnement fera établir à périodicité régulière, sous le pilotage de l'Agence française de la biodiversité, une liste hiérarchisée des espèces prioritaires susceptibles de bénéficier de plans ou de mesures de restauration ou de conservation. Les espèces pour lesquelles existent des enjeux juridiques seront identifiées.*

2.1.3. Regrouper les informations disponibles pour chaque espèce

Pour chacune de ces espèces prioritaires et sans préjuger de leur inscription ultérieure éventuelle dans un plan d'actions, une fiche de situation de l'espèce sera établie.

Pour chaque espèce, la fiche regroupera des informations utiles à la prise de décision quant à la nécessité et à la faisabilité d'un plan ou de mesures de conservation ou de restauration supplémentaires et propres à l'espèce.

Les informations utiles à regrouper dans la fiche concerneront l'habitat (renseigné selon une typologie prédéfinie), la taxonomie (famille et ordre), la répartition géographique au niveau d'échelle le plus fin possible avec notamment la présence dans les espaces protégés et dans les sites Natura 2000, les fonctions écologiques, les pressions subies issues de l'évaluation de l'état de conservation lorsqu'elle existe.

Fournis de manière homogène, ces éléments seront utiles pour réaliser des analyses de données structurées permettant d'éclairer les choix ultérieurs sur la conception de plans d'actions.

Par ailleurs, la fiche précisera notamment le statut réglementaire de l'espèce, les outils de protection dont elle bénéficie, sa prise en compte dans les schémas régionaux de cohérence écologique, l'existence de mesures de restauration ou d'autres mesures de politique publique susceptibles de concerner l'espèce⁶³, la sensibilité de l'aire de présence aux effets du changement climatique.

Ces informations seront utiles pour juger de la nécessité relative de nouvelles mesures en faveur d'une espèce. En effet, si une espèce bénéficie déjà de plusieurs outils de protection, par exemple si elle est localisée pour l'essentiel de son aire de présence dans des aires protégées, et si ces outils sont jugés suffisants, l'espèce aura tendance à être moins prioritaire pour de nouvelles mesures qu'une autre espèce tout aussi menacée mais qui ne bénéficierait pas déjà d'outils existants.

Dans toute la mesure du possible, une évaluation de l'efficacité des outils déjà mobilisés sera fournie. Cette évaluation pourrait être réalisée par groupe taxonomique

⁶³ Il peut s'agir de mesures de réintroduction, de mesures agro-environnementales, de programmes LIFE+, d'actions d'initiative régionale,...

par des experts reconnus venant des établissements publics spécialisés, des services déconcentrés de l'État et de collectivités, des structures de protection de la nature, mais si possible également par des praticiens de la gestion.

L'ensemble de ce travail sur l'élaboration et la mise à jour des fiches par espèce paraît relever de la future Agence française de la biodiversité qui s'appuiera sur le MNHN pour l'aspect méthodologique et sur les organismes spécialisés compétents par groupe taxonomique pour la réalisation des fiches. Il devra progressivement porter sur l'ensemble des groupes taxonomiques, sur les espèces terrestres mais également sur les espèces marines pour lesquelles des efforts significatifs de connaissance restent à mener⁶⁴.

Les fiches par espèce seront actualisées régulièrement et mises à la disposition de tous les acteurs intéressés par la gestion des espèces de faune et de flore. Il est souhaitable qu'elles soient accessibles à partir d'un site facile à identifier. Elles pourront être utilisées pour la mise en œuvre d'actions volontaires et devraient également être utiles pour fonder des mesures compensatoires.

2.1.4. Le cas particulier des espèces menacées chassables ou pouvant être pêchées

De nombreux interlocuteurs de la mission ont évoqué la possibilité que soient également prises en compte dans des plans ou des actions de restauration des espèces pouvant être chassées ou pêchées à partir du moment où ces espèces se trouvent en mauvais état de conservation et soumises aux mêmes obligations que les espèces protégées.

Au niveau communautaire, 13 plans de gestion concernent des espèces d'oiseaux chassables en mauvais état de conservation. Ils ont été lancés pour éviter l'alternative consistant à stopper la chasse de ces espèces qui ne répondaient plus aux critères de la directive oiseaux. La France est le pays concerné par le plus grand nombre d'espèces (12 sur 13) et l'un des trois pays à avoir commencé à développer des plans nationaux spécifiques pour plusieurs espèces (annexe 5).

La plupart des interlocuteurs de la mission avec lesquels cette question a été évoquée, dont la Commission européenne, estiment qu'il est pertinent de rapprocher les démarches prévues pour les espèces qui peuvent être chassées ou pêchées avec celles portant sur des espèces protégées.

Recommandation :

7. L'AFB pilotera la réalisation de fiches de situation pour toutes les espèces retenues comme prioritaires pour bénéficier de plans ou d'actions de restauration (y compris des espèces susceptibles d'être chassées ou pêchées et dont l'état de conservation est mauvais). Elle s'appuiera à cet effet sur des experts par groupe taxonomique. Ces fiches seront accessibles à partir d'un site internet.

⁶⁴ L'état de conservation des espèces marines de la directive habitats reste très largement inconnu puisque seules les espèces de mammifères marins ont une évaluation partielle de leur état de conservation dont seulement deux pour le critère population en état défavorable mauvais.

2.2. Développer les plans par groupes d'espèces menacées

Sur la base des fiches établies pour chacune des espèces menacées prioritaires, une analyse préalable devra être conduite pour décider de l'opportunité et de la faisabilité de concevoir un plan d'actions. Selon l'importance de la couverture géographique de l'aire de présence de l'espèce, la décision d'engager ou non la préparation d'un plan d'actions pourra être prise au niveau national ou au niveau régional.

En effet, dans certains cas, les mesures de gestion déjà existantes sont suffisantes ou des mesures plus légères qu'un plan peuvent s'avérer mieux adaptées. Par exemple, dans le cas d'espèces très localisées, notamment de flore mais pas uniquement⁶⁵, des mesures à caractère réglementaire peuvent être efficaces et suffisantes. Il faut systématiquement chercher à mobiliser les outils de politique publique qui existent déjà, notamment au plan local (réserves régionales de biodiversité, politique des espaces naturels sensibles des départements,...). Il faut également veiller à ce que le gestionnaire du territoire directement concerné intègre bien les exigences de l'espèce dans son plan de gestion. Globalement, la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission considèrent qu'il faut privilégier d'autres outils que les plans d'actions pour les espèces très localisées.

Pour des espèces sur lesquelles les connaissances sont très insuffisantes, notamment pour définir des mesures de gestion permettant d'améliorer significativement l'état de conservation, il est préférable de compléter d'abord les connaissances manquantes plutôt que lancer un plan dont le résultat sera a priori décevant.

Pour des espèces qui ont déjà bénéficié d'un ou plusieurs plans et dont la situation s'est améliorée mais qui nécessitent encore une attention particulière, un dispositif d'accompagnement devrait être envisagé en se focalisant sur un nombre très réduit d'actions.

Lorsque la décision aura été prise de concevoir un plan d'actions, il conviendra d'en préciser le périmètre selon une approche combinant la recherche de l'efficacité et de l'efficience. En effet, il ne paraît plus envisageable de multiplier les plans pour des raisons de faisabilité alors qu'un nombre important d'espèces menacées justifierait de telles mesures.

2.2.1. Les plans par espèce isolée deviendraient l'exception

En France, comme le plus souvent dans l'Union européenne, les plans d'actions actuels sont encore majoritairement dédiés à une seule espèce. Ce type de plan reste pertinent pour des espèces emblématiques, « parapluie » ou « clé de voûte »⁶⁶ qui permettent la conservation d'un écosystème. Ils peuvent être justifiés pour des espèces qui nécessitent de mobiliser et de coordonner différents acteurs avec des conflits d'intérêts ou dans des cas à enjeu fort. Ils restent également nécessaires dans

⁶⁵ Le cas de l'Helix de Corse est symbolique puisque la plage de Ricantu est la seule station de présence de cette espèce endémique de l'île. La préservation de l'espèce dépend donc entièrement de la conservation et de la bonne gestion de son habitat par le Conservatoire du littoral sur un site exigu entre l'aéroport et la plage, confronté à la pression urbaine d'Ajaccio. Dans un tel cas, la valeur ajoutée d'un PNA est faible même si cela donne de la visibilité à une espèce peu emblématique.

⁶⁶ Une espèce « parapluie » est une espèce dont les besoins écologiques incluent ceux de nombreuses autres espèces ; en la protégeant, on étend la protection à toutes les espèces qui partagent son habitat. Une espèce « clé de voûte » structure son écosystème ou en assure l'équilibre écologique ; quand elle disparaît, un écosystème peut subir une dégradation importante et éventuellement relativement brutale.

des cas nécessitant des actions lourdes, à l'exemple du hamster avec la réintroduction ou de l'esturgeon avec un programme de longue durée de reproduction *ex situ*.

Recommandation :

8. Limiter la conception de plans d'actions dédiés à une seule espèce aux cas les plus sensibles, à des espèces associées à la conservation d'un écosystème ou lorsqu'une ou plusieurs actions particulièrement lourdes sont indispensables et strictement liées à l'espèce.

2.2.2. Privilégier des plans par groupes d'espèces pertinents

La très grande majorité des personnes rencontrées considère qu'il est nécessaire d'opérer des regroupements d'espèces pour des questions de faisabilité au regard du grand nombre d'espèces potentielles à prendre en compte.

Quelques plans à plusieurs espèces ont déjà été mis en place ce qui permet une économie de moyens et des approches plus systémiques. Ces plans à plusieurs espèces concernent des groupes taxonomiques ou des groupes fonctionnels⁶⁷ ([annexe 3](#)).

A partir d'une analyse qui doit toujours partir des espèces, différents regroupements peuvent être envisagés suivant la taxonomie, l'habitat, les fonctions écologiques ou les types de menaces.

2.2.2.1. Des plans par habitats

Pour les espèces ayant des exigences écologiques similaires et peu mobiles, un regroupement par habitats assez homogènes paraît pertinent. Les plans multi espèces basés sur les habitats semblent également adaptés pour les espèces difficiles à identifier et à gérer de manière individuelle. De nombreux interlocuteurs sont favorables à cette approche qui devrait s'efforcer de remonter au plus haut niveau pertinent des habitats en complétant, si besoin, par des actions complémentaires ciblées par espèce. Une telle démarche a l'avantage d'être plus accessible à tous ceux qui privilégient les logiques territoriales. Elle permet de mieux impliquer les gestionnaires des espaces, elle est plus accessible pour les élus et donc mieux adaptée à la mobilisation des financements. Elle prévaut pour les espèces aquatiques depuis les années 1980.

Là où c'est possible et pertinent, il est souhaitable de mieux intégrer les besoins des espèces dans la gestion des habitats ce qui permet de s'appuyer sur des outils existants et de fixer des priorités coordonnées en se focalisant d'abord sur les habitats les plus fragiles et où se trouvent souvent les espèces très menacées. Cette logique vaut particulièrement pour les espèces dont la majorité de l'aire de présence se trouve dans des sites Natura 2000.

⁶⁷ Chauves-souris, lézards des Pyrénées, tortues marines, pies-grièches, ganga cata et alouette calandre, odonates, maculinea, plantes messicoles et, potentiellement, les insectes pollinisateurs sauvages.

De nombreux regroupements ont été proposés par les personnes rencontrées. A titre d'exemples, on peut citer : les espèces des roselières inondées (butor étoilé, phragmite aquatique, busard des roseaux, marouette, odonates) qui sont sensibles à la gestion des niveaux d'eau et aux conditions de fauche des roselières ; les oiseaux à grand nid en forêt ; les espèces des prairies alluviales ; l'entomofaune et la flore vasculaire des dunes littorales ; les espèces de poissons amphihalins⁶⁸ ; les espèces aquatiques des habitats de tête de bassin⁶⁹(poissons, mollusques, crustacés)

2.2.2.2. Des plans orientés vers la réduction de menaces

Un autre regroupement peut concerner des espèces soumises à des pressions identiques et bien cernées. Des synthèses multi espèces relatives aux mesures d'adaptation à envisager pour réduire certaines menaces bien identifiées sont souhaitées afin de mobiliser les secteurs d'activité concernés. Différents exemples ont été cités : la conception et l'aménagement d'ouvrages de franchissement des infrastructures hydroélectriques tenant compte des exigences des espèces prioritaires⁷⁰ ; la prévention des risques de collision et d'électrocution de l'avifaune avec les réseaux aériens de transport d'électricité, ainsi que les éoliennes (notamment pour les chiroptères).

Ce type de plan peut être combiné avec une approche de type habitat. Ces regroupements par menace ou enjeu qui permettent de mieux impliquer les gestionnaires sont mis en œuvre en Finlande pour des espèces d'oiseaux influencées par la gestion forestière, ainsi qu'en Espagne et en Grande-Bretagne pour la lutte contre l'empoisonnement. En France, c'est le cas, par exemple, du plan sur les plantes messicoles qui cible à la fois des menaces (les pressions liées aux activités agricoles) et des habitats (les agro-écosystèmes). Un plan du même type est envisageable pour l'avifaune des plaines céréalières. De tels plans qui sont basés sur des espèces indicatrices de l'évolution des types de gestion pourraient être valorisés comme élément de la performance du système de cultures⁷¹.

Dans certains cas, des sous regroupements géographiques peuvent être opportuns si les enjeux sont très différents.

2.2.2.3. Des plans par fonction écologique

Des espèces remplissant une même fonction écologique peuvent être regroupées pour valoriser le service rendu (insectes pollinisateurs, oiseaux nécrophages, coléoptères coprophages,...). Il faut cependant veiller à ce qu'ils puissent correspondre à des mesures concrètes.

⁶⁸ Un tel plan concernerait plusieurs espèces en état de conservation défavorable mauvais fréquentant les milieux estuariens dont certaines sont protégées (lamproie marine) alors que d'autres peuvent être pêchées (alose feinte, alose vraie, lamproie de rivière).

⁶⁹ Ce plan inclurait des poissons (chabot commun, lamproie de Planer), des mollusques (mulette perlière) et des crustacés (écrevisse à pieds blancs).

⁷⁰ A l'exemple de ce qui a été fait avec les hydro-électriciens pour l'adaptation des ouvrages à la reptation des anguilles et à la gestion de la dévalaison.

⁷¹ La marque de biscuits Lu utilise une image de champ avec des plantes messicoles dans sa publicité.

2.2.2.4. Des plans par groupes taxonomiques

Les regroupements taxonomiques ont été souvent discutés, notamment lorsque les espèces concernées sont soumises à des menaces différentes ou se répartissent dans des habitats différents. Le plan sur les chiroptères qui est globalement considéré comme une réussite, en constitue une bonne illustration. Certains considèrent qu'un tel plan avec un nombre élevé d'espèces permet de donner de la visibilité et de conforter des communautés d'acteurs, alors que d'autres estiment qu'il faudrait mieux segmenter par groupes d'espèces fréquentant le même type d'habitats pour que ce soit plus pertinent pour les gestionnaires⁷².

Enfin, dans des cas où aucune autre approche n'est réellement pertinente, un regroupement d'espèces selon une entrée géographique, comme les lézards des Pyrénées dans le plan Iberolacerta, peut regrouper différentes espèces nécessitant des actions similaires au sein d'une même région.

Recommandation :

9. *Concevoir autant que possible des plans regroupant plusieurs espèces partageant un même habitat ou, lorsque cela est pertinent, des plans par groupe taxonomique ou par fonction écologique. Ces plans pourraient être utilement interfacés avec des mesures globales de réduction de certaines menaces affectant les espèces.*

2.2.3. Des plans qui peuvent associer espèces protégées et espèces soumises à prélèvement

Si les plans d'actions par groupes d'espèces sont conçus pour mettre en œuvre des mesures destinées à restaurer des espèces protégées menacées, ils peuvent également contribuer à améliorer la situation d'autres espèces protégées dont l'état de conservation est moins dégradé. Pour la plupart des personnes rencontrées avec qui ce point a été évoqué, certains plans devraient aussi permettre de prendre en compte au sein d'un groupe d'espèces à la fois des espèces protégées et des espèces susceptibles de prélèvement à partir du moment où leur état de conservation a été évalué comme mauvais.

Il y a certes un problème spécifique d'exploitation des espèces concernées, mais il y a aussi des problèmes communs de gestion d'habitat et de perte de milieu, indépendants de la gestion cynégétique ou halieutique. Les plans de gestion des espèces chassables mettent en évidence que la chasse n'est qu'un facteur, souvent secondaire, qui intervient dans le mauvais état de conservation des espèces. Les causes de déclin sont, comme pour les espèces protégées, la dégradation des habitats, les impacts de l'exploitation agricole, la pollution, le réchauffement climatique. Les actions mises en œuvre dans le cadre des PNA ne peuvent que bénéficier aux espèces qui fréquentent les mêmes milieux.

Il paraît donc intéressant de chercher, lorsque c'est possible, à mutualiser les actions concernant des espèces menacées, qu'elles soient protégées ou chassées mais qui partagent un même habitat, en ajoutant une action sur la gestion de la chasse qui peut être confiée aux fédérations de chasseurs en lien avec l'ONCFS qui déterminera la possibilité de prélèvement⁷³. Des actions de suivi des populations partagées entre LPO, ONCFS et fédérations de chasseurs sont souhaitables.

⁷² Parmi les chiroptères, certaines espèces fréquentent les zones urbanisées, d'autres les milieux forestiers et d'autres des ripisylves. Les acteurs de la gestion et les menaces sont différents.

Le même raisonnement peut s'appliquer aux espèces susceptibles d'être pêchées.

Recommandation :

10. Permettre la conception de plans d'actions associant espèces protégées et espèces susceptibles de prélèvement dès lors qu'elles sont menacées et partagent un même habitat ou sont soumises aux mêmes menaces.

2.3. Des stratégies de restauration et des projets territoriaux pour leur mise en œuvre

L'évaluation de l'outil actuel a montré que le dispositif prévu par les circulaires de 2008 et 2009 est considéré par tous comme trop lourd, trop rigide et trop formel. Certains PNA sont d'abord des programmes d'acquisition de connaissances manquantes et non de véritables plans d'actions à caractère opérationnel. Globalement, les plans comportent trop d'actions dont la faisabilité n'a pas été suffisamment évaluée et ils ne sont pas assez concentrés sur les mesures qui ont un effet réel sur l'état de conservation des espèces.

Afin de remédier à ces points faibles, la mission propose de distinguer deux ensembles : des stratégies ou cadres de référence qui seraient établis pour une durée longue, d'une part, et des projets de mise en œuvre qui viseraient l'atteinte de résultats sur une durée plus courte et seraient les véritables plans d'actions opérationnels.

2.3.1. Des stratégies de restauration inscrites dans la durée

La stratégie de restauration serait élaborée sur le périmètre le plus pertinent pour les espèces menacées prioritaires concernées ainsi que cela a été exposé au chapitre précédent.

Elle comprendra le bilan des connaissances disponibles sur la ou les espèces considérées sous la forme des fiches de synthèse tenues à jour sous la coordination de la future AFB. Une cartographie aussi précise que possible sera fournie des aires de présence de la ou des espèces en s'efforçant de quantifier les populations dans chacune des zones. Ces informations seront régulièrement actualisées en fonction des nouvelles connaissances disponibles.

Une analyse forces motrices-pressions-états-impacts-réponses⁷⁴ sera menée pour :

- identifier les acteurs, les activités, les processus et comportements qui interfèrent avec l'état de conservation des espèces visées ;
- analyser les pressions ou incidences qui résultent de ces forces motrices et évaluer leur impact sur l'état d'une espèce en s'efforçant de hiérarchiser et de quantifier les effets des différentes pressions ;

⁷³ La pression de prélèvement peut être nulle comme c'est le cas pour le grand tétras dans les Pyrénées orientales depuis de nombreuses années, mais la perspective de la possibilité future de chasse est une motivation pour l'implication des chasseurs.

⁷⁴ Modèle DPSIR développé par l'Agence européenne de l'environnement.

- faire l'inventaire des réponses disponibles⁷⁵ ou à concevoir pour modifier la situation des espèces dans un sens favorable.

Sur la base des connaissances disponibles et de l'analyse ainsi menée, il conviendra de conclure sur l'opportunité et sur la faisabilité d'un plan opérationnel de restauration pour les espèces et sur le périmètre considéré. La faisabilité supposera que l'on puisse :

- fixer pour chacune des espèces un objectif à viser pour atteindre un état de conservation satisfaisant au terme de la stratégie, ce qui déterminera un cap sur le plan géographique, quantitatif et temporel en fonction d'un seuil ou d'une valeur de référence favorable (aires-quantités). Déclinés en cibles réalistes à atteindre pour la population et l'évolution de son aire de présence, ces objectifs donneront des orientations sur les priorités de l'action locale ;
- définir les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les résultats visés en se focalisant sur celles qui auront un réel effet sur la restauration de l'état des espèces⁷⁶ et en les hiérarchisant ;
- concevoir les mesures types en associant les acteurs qui détiennent les leviers d'action pour leur mise en œuvre ultérieure ce qui permet de s'assurer de la faisabilité pratique et de l'acceptabilité de la mesure, notamment au plan socio-économique. Des éléments sur les coûts et leur récurrence ainsi que sur les sources de financement mobilisables sont indispensables, notamment afin de hiérarchiser les mesures en fonction de leur rapport coût-efficacité.

Afin d'assurer le suivi de l'efficacité des plans opérationnels et notamment des mesures de gestion, la stratégie fixera les actions de suivi nécessaires qui s'inscriront dans la politique de connaissance des espèces gérée par l'AFB. Il conviendra de veiller à valoriser les recueils de données assurés par de nombreux contributeurs.

Il est souhaitable que chacune des stratégies bénéficie d'une animation technique qui sera assurée directement par l'AFB ou le plus souvent par une entité qualifiée qu'elle aura désignée et avec laquelle une convention sera conclue⁷⁷. Cette entité apportera son appui technique à la conception des projets opérationnels et elle assurera la capitalisation des retours d'expérience. Des guides techniques seront élaborés en tant que de besoin pour être mis à la disposition des acteurs de terrain. Dans tous les cas, une analyse des expériences étrangères menées sur des périmètres équivalents sera réalisée afin de tirer parti des bonnes pratiques.

Recommandation :

11.L'AFB conduira ou soutiendra des travaux méthodologiques destinés à renforcer l'expertise en appui à la conception des stratégies de restauration des espèces menacées : valeurs de référence favorables, limites d'aires de répartition, évaluation des pressions, fréquence de suivi des populations et protocoles de recueil de données, analyse économique des mesures, innovations techniques,...

⁷⁵ Pour les actions qui auraient déjà été mises en œuvre, une évaluation de leur efficacité sera fournie, si possible.

⁷⁶ L'objectif est d'éviter une longue « shopping list » d'actions, ce qui suppose une analyse rigoureuse du lien entre menaces, état et mesures pour parvenir à sélectionner un nombre réduit d'actions.

⁷⁷ Cette répartition dépend du périmètre définitif de l'AFB et des organismes qui lui seront associés ou avec lesquels elle conclura des conventions pluriannuelles.

Nombre de personnes rencontrées s'accordent sur le fait qu'il est nécessaire que les trois volets qui déterminent la faisabilité d'une stratégie soient remplis avant de lancer véritablement des plans à caractère opérationnel. Dans les cas où ces fondamentaux ne seront pas réunis, il leur semble préférable de prendre le temps nécessaire pour mettre à niveau ces fondamentaux.

Accepter de ne pas agir si l'on ne sait pas quoi faire ou comment faire pour être efficace est une décision qui peut être difficile à prendre. Il est donc nécessaire que la conception des cadres de référence stratégiques soit placée sous le pilotage et la responsabilité de l'État qui devrait pouvoir s'appuyer sur la future AFB pour la coordination technique d'ensemble⁷⁸. Globalement, les acteurs rencontrés demandent un pilotage technique et politique renforcé de la part de la puissance publique au stade de la détermination des actions prioritaires.

Lorsque l'état de l'art sera insuffisant pour fonder des mesures de conservation efficaces, des actions d'amélioration des connaissances seront d'abord initiées pour parvenir à déterminer les mesures de restauration pertinentes et les secteurs d'intervention prioritaires. Des moyens devront être consacrés à des actions indispensables de recherche-développement ou d'expérimentation sur des sites pilotes plutôt que d'être dispersés sur des actions peu efficaces.

Quelques interlocuteurs ont également évoqué la possibilité du recours à la protection ex situ qui peut être une mesure transitoire, particulièrement dans le cas d'un contexte socio-économique défavorable, pour assurer une conservation minimale et provisoire d'une espèce, tout en travaillant sur l'acceptation socio-économique par la concertation et/ou la recherche de techniques permettant la conservation in situ.

Recommandation :

12. En s'appuyant sur l'AFB, l'État fera élaborer des cadres de référence stratégiques pour la restauration des espèces menacées. Basées sur les connaissances disponibles, ces stratégies proposeront des objectifs de restauration et les mesures types les plus efficaces pour les atteindre.

2.3.2. Des projets de restauration à caractère opérationnel

Des projets de restauration déclineront les stratégies dans les territoires. Ils pourraient être initiés à la suite d'une démarche partagée entre l'État et la Région et placés sous leur pilotage conjoint.

Une synthèse de la déclinaison à envisager des stratégies de restauration des espèces menacées dans une région donnée, voire par massif ou par bassin, devrait favoriser la compréhension et la mobilisation des acteurs et assurer la cohérence avec la politique des habitats. C'est dans cet esprit qu'a été élaborée la stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité. Une articulation avec le plan d'action du schéma régional de cohérence écologique paraît également souhaitable.

Dans le cas des outre-mer, les phases de conception des stratégies de restauration et de détermination des projets territoriaux prioritaires pourraient être menées conjointement au niveau local sous le double pilotage de l'État et du conseil régional.

⁷⁸ L'AFB s'appuiera quant à elle sur les établissements publics et les entités spécialisés par groupes taxonomiques qui lui apporteront leur savoir-faire technique. Elle sera également en lien étroit avec les structures techniques des secteurs socio-économiques.

La feuille de route adoptée à l'issue de la conférence environnementale de septembre 2013 va dans ce sens puisqu'elle prévoit qu'un programme d'actions prioritaires soit élaboré avec le test de plans d'actions pour la biodiversité marine.

Dès lors qu'un cadre de référence stratégique a été élaboré, les déclinaisons territoriales ne doivent porter que sur la mise en œuvre de mesures de restauration. Ces projets à caractère très opérationnel sont à conduire selon une logique de projets territoriaux associant des acteurs de terrain réunis autour de résultats à atteindre. Lorsque cela sera possible et pertinent, ces projets pourront utilement viser des bénéfices multiples⁷⁹.

Le projet définit des résultats à atteindre au terme d'une durée qu'il fixe et qui pourrait être de l'ordre de 5 ans. Ces résultats doivent être concrets, réalistes et réalisables. Des indicateurs seront proposés pour permettre d'évaluer l'efficacité et l'efficience du projet.

Les mesures prévues dans la stratégie et qui seront mises en œuvre par le projet seront précisées avec pour chacune l'opérateur en charge, les coûts et le plan de financement. Cet exercice de programmation est très important et il doit permettre de s'assurer que les mesures les plus déterminantes pour améliorer l'état de conservation des espèces pourront être menées à bien.

Pratiquement tous les interlocuteurs de la mission ont insisté sur l'importance du pilotage des projets territoriaux. Il est essentiel qu'un chef de projet soit désigné et qu'il puisse assurer une véritable ingénierie de projet, sur le plan technique et financier, en s'appuyant sur des opérateurs par type de mesure. Son profil est déterminant pour la réussite du projet. Il doit être un facilitateur crédible et accepté par les différentes parties prenantes. Certaines structures⁸⁰ semblent bien adaptées pour assumer cette fonction à la condition qu'elles puissent bénéficier d'un financement suffisant sur la durée du projet pour leur permettre d'y affecter un ingénieur de manière stable.

Un comité de suivi par projet territorial ou par groupe de projets correspondant à une même stratégie de restauration pourra être mis en place sous le double pilotage de la DREAL et du conseil régional. Pour des raisons d'efficacité, il est souhaitable que ce comité soit limité aux acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre du projet.

Recommandation :

13. Un chef de projet sera désigné pour coordonner chaque projet territorial de restauration d'espèces menacées. Le suivi sera assuré par un comité réunissant les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des actions. La DREAL et le conseil régional veilleront conjointement à la programmation des moyens nécessaires à la mise en œuvre du projet.

2.4. Assurer la cohérence et la complémentarité des politiques publiques

L'étude d'impact du projet de loi biodiversité, dans son volet « Agence française pour la biodiversité », décrit l'évolution des priorités des politiques environnementales.

⁷⁹ Par exemple a été citée la gestion de zones humides favorable à la préservation de la faune et de la flore ainsi qu'au maintien de zones d'expansion de crues.

⁸⁰ Les parcs naturels régionaux ainsi que les conservatoires d'espaces naturels ont notamment été cités.

Ces priorités se déplacent d'une approche « verticale » et thématique (par espèce pour les PNA) vers une approche beaucoup plus horizontale et territoriale.

Cette logique territoriale marquée des politiques environnementales les met donc en interaction forte avec toutes les politiques territoriales (ville, développement rural,...), avec celles en relation avec la gestion de l'espace (agriculture, forêts,...) et elle renforce les liens entre elles (politiques de préservation de la biodiversité, de l'eau et politique marine).

Par ailleurs, cette évolution des enjeux conduit à accorder une place plus importante à l'approche préventive au détriment de l'approche curative : même si toutes les dimensions curatives ne sont pas à écarter, on a d'abord besoin d'agir sur les « pressions », ce qui suppose de pouvoir influencer sur l'évolution durable des pratiques des usagers du territoire, et sur la restauration des milieux en vue de leur bon fonctionnement (au sens du « bon état ») au sens large.

Il en ressort des priorités pour la politique de préservation de la biodiversité : conservation/restauration des habitats, des continuités écologiques (trame verte et bleue)... dans l'optique de garantir les fonctionnalités physiques et écologiques des milieux naturels.

La politique rénovée en faveur des espèces menacées doit intégrer et tenir compte de ces évolutions. Elles ne font que renforcer la nécessité de mieux la coordonner avec les autres politiques publiques et leurs outils pour les mobiliser en faveur des espèces menacées. Il s'agit en effet d'optimiser les moyens disponibles et de favoriser la cohérence donc l'efficacité de l'ensemble.

Ces politiques et leurs outils sont :

- le réseau Natura 2000, la politique de protection des milieux et les outils de police ;
- les politiques sectorielles ;
- les dispositifs de planification.

2.4.1. S'appuyer sur le réseau Natura 2000, la politique de protection des milieux et les outils de police

Le réseau Natura 2000 constitue un point d'appui essentiel. Des objectifs sont définis par site, ce qui fait de la France, avec la Suède, le pays de l'Union européenne⁸¹ le plus avancé en la matière. Le réseau français, considéré comme achevé, comporte 1758 sites et s'étend sur près de 7 millions d'hectares terrestres, soit 12,5 % du territoire métropolitain, et sur 4 millions d'hectares marins. La mise en œuvre du dispositif Natura 2000 est basée sur la concertation à travers l'élaboration et l'animation des documents d'objectifs (DOCOB) des sites, sur la contractualisation de mesures de gestion au profit des habitats et des espèces d'intérêt communautaire. Pour chacun des sites, il faut donc que le DOCOB intègre les enjeux des espèces prioritaires recensées sur le site.

Les outils de protection des milieux doivent être mobilisés et mieux intégrés. Par exemple les réserves (267 réserves nationales et régionales), créées pour assurer la

⁸¹ Source : The European Environmental Bureau (ONG), Comparaison de la gestion de Natura 2000 dans 18 États membres, 2011.

protection d'espèces menacées, sont dotées d'un plan de gestion dont les objectifs doivent reprendre ceux du ou des PNA lorsque ceux-ci existent pour les espèces présentes dans la réserve. Ainsi le volet connaissance des PNA et demain la stratégie de restauration sont utiles pour élaborer le plan de gestion qui est évalué tous les trois ans et soumis au comité consultatif de la réserve⁸².

Les actions de police de la nature conduites par les organismes habilités (ONCFS, ONEMA, ...) doivent être intégrées dans les plans d'action en faveur des espèces menacées.

Actuellement, l'ONCFS mène des actions de police sur 45 PNA, alors que seulement 20 % de ces plans prévoient explicitement une action en lien avec l'activité de police. A minima, il assure la surveillance des zones à enjeux (aires de nidification par exemple) et des sites de présence de l'espèce, ainsi que le suivi de mesures compensatoires aux dérogations sur les espèces protégées. Pour les plans prévoyant des actions particulières de police, l'ONCFS assure le contrôle des activités de piégeage (loutre, vison), du braconnage et de l'empoisonnement (vautours, milan royal, grand tétras), des trafics dans les animaleries (lézard ocellé, émyde lépreuse), du braconnage des œufs (tortues marines pour lesquelles cette action menée avec le renfort d'agents de métropole pendant la saison de ponte a été très efficace⁸³). Dans le cas du hamster, un plan de contrôle propre à l'espèce a été mis en place.

La police de l'eau et des milieux aquatiques assurée par l'ONEMA est d'abord ciblée sur les facteurs de dégradation du bon état (préservation des milieux, qualité de l'eau, gestion quantitative). Les contrôles orientés sur des espèces concernent en priorité l'anguille et le saumon. Les contrôles portant directement sur des espèces protégées menacées ne représentent qu'environ 1% du total des contrôles de police judiciaire.

Outre les contrôles de police judiciaire, l'ONEMA fournit des avis techniques sur les dossiers soumis aux autorisations loi sur l'eau en s'appuyant sur des référentiels « milieux aquatiques-documents d'incidence ». Ces référentiels permettent de proposer des prescriptions claires et contrôlables. A ce titre, les enjeux liés à des espèces menacées sont pris en compte.

Certaines DREAL ont établi des priorités claires, avec l'appui de l'ONEMA et de l'ONCFS, pour la prise en compte des espèces dans les plans de contrôle de la police de l'eau et de la nature. Cela doit être généralisé.

Les plans sur les espèces menacées doivent identifier plus explicitement, lorsque c'est pertinent, les actions de police à inscrire dans le plan de contrôle départemental de police de l'eau et de la nature. Au titre de leur rôle d'animation par métier des DDT-M, les DREAL doivent veiller à ce que ces mesures soient prises en considération par les MISEN.

Recommandation :

⁸² Le GIP ATEN procède actuellement à une évaluation des plans de gestion des espaces protégés.

⁸³ Ainsi en Guyane alors qu'il était de 80 % en 1999, le taux de pillage des nids de tortues a été inférieur à 1 % en 2012, et le nombre de nids est passé de 9000 au début des années 2000 à 16000 en 2012.

14. Les DOCOB des sites Natura 2000 doivent intégrer les mesures prévues par les stratégies de restauration des espèces menacées ; des actions de police de la nature doivent être inscrites dans les plans en faveur des espèces menacées et les DREAL doivent veiller à leur prise en compte dans les plans de contrôle de police de l'eau et de la nature.

2.4.2. Les politiques sectorielles ont des impacts déterminants

Deux politiques sectorielles sont plus particulièrement concernées, parce qu'elles impactent des espaces importants : la politique agricole et la politique forestière.

2.4.2.1. La politique agricole

L'activité agricole, usage et modalité de gestion de l'espace, peut constituer une menace pour certaines espèces mais également un levier majeur de l'action. Le monde agricole doit être mieux impliqué dans la protection des espèces. Les politiques sectorielles qui le concernent doivent intégrer cet enjeu.

Il faut prendre en compte le fait que la politique agricole n'est plus seulement l'apanage de l'Union européenne et de l'État national, mais également des Régions. Toutes les Régions mobilisent en effet des moyens importants en faveur de l'agriculture. Cette implication ne va que se renforcer avec la responsabilité qui leur est maintenant confiée par la loi pour la mise en œuvre des financements communautaires.

Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) sont un outil privilégié à mobiliser dans les projets territoriaux de restauration d'espèces menacées. La plupart d'entre elles contribuent à la biodiversité et elles offrent des opportunités financières importantes.

Deux engagements unitaires existent pour l'outarde et le hamster.

Les MAEC à objectif biodiversité sont essentiellement en zone Natura 2000, mais pas exclusivement. Pour la période de programmation qui s'ouvre (2014-2020), il revient aux Régions d'activer les MAEC hors zone Natura 2000.

2.4.2.2. La politique forestière

L'Office national des forêts (ONF) est le vecteur public déterminant de cette politique. Il s'est positionné sur les plans en faveur des espèces menacées en prenant en compte deux critères (l'importance de l'aire de présence et/ou des effectifs de l'espèce en forêt domaniale) avec trois niveaux (faible, moyen, fort) d'interaction entre l'espèce et la gestion forestière. Cette analyse conduit l'ONF à être concerné par 2/3 des PNA⁸⁴.

Les services territoriaux de l'ONF s'impliquent dans la mise en œuvre de PNA pour un coût de 755 k€ avec seulement 50 k€ de financement externe (conservation de chiroptères en forêt domaniale). Les espèces concernées sont surtout les chiroptères

⁸⁴ Les espèces à enjeux forts à moyen/fort sont, en première priorité, le grand tétras, les pollinisateurs sauvages et la sitelle corse, puis l'ours brun, le sonneur à ventre jaune, l'aigle de Bonelli, l'autour des palombes, le balbuzard pêcheur, la tortue d'Hermann, le chou palmiste, les bois de la Réunion.

(suivi de populations), le sonneur à ventre jaune (animation régionale), le loup et le tétras-lyre.

Les partenaires de la forêt privée doivent également être mobilisés. Les enjeux de biodiversité sont pris en compte via les exigences de certification PEFC (promotion de la gestion durable de la forêt). Les espèces de l'annexe II de la directive « habitat » sont prises en compte dans les « annexes vertes » des schémas régionaux de gestion sylvicole, annexes qui servent de référence pour établir les plans simples de gestion⁸⁵. Les autres espèces menacées pourraient être intégrées dans ces annexes vertes (ou ce qu'il en adviendra dans le cadre des futurs schémas régionaux de la forêt et du bois prévus par la loi d'avenir). Le développement de pratiques contractuelles, qui se heurte actuellement aux disponibilités financières (y compris en zone N2000), permettrait d'être plus efficace.

Lors de l'instruction des plans simples de gestion (PSG), le Centre régional de la propriété forestière (CRPF) doit prendre l'attache de l'animateur Natura 2000 (pour les forêts concernées), afin de tenir compte des besoins des espèces menacées présentes. Plus généralement, pour l'ensemble des PSG, cela nécessite de disposer d'une approche spatialisée multi espèces menacées en milieu forestier qui devrait être fournie par les stratégies de restauration (voir § 2.3.1).

Un séminaire centré sur les espèces menacées présentes en forêt (les actions menées, les actions souhaitables) mériterait d'être organisé avec les CRPF.

Le Centre national de la propriété forestière propose de contractualiser avec l'AFB, par exemple pour développer des sites pilotes de démonstration de modes de gestion sylvicoles favorables aux espèces menacées. Il a conçu un outil d'aide à la gestion pour favoriser la biodiversité de manière générale : l'indice de biodiversité potentielle (IBP)⁸⁶ développé avec l'appui du MEDDE. Il s'agit encore une fois d'une approche par le milieu.

Recommandation :

15. Les services déconcentrés de l'État (DREAL et DRAAF) concevront, avec les services des Régions et en partenariat avec les acteurs agricoles, des mesures agro-environnementales et climatiques prenant en compte les exigences des espèces menacées. Ils veilleront à ce que les futurs schémas régionaux de la forêt et du bois ainsi que les plans de gestion forestière prennent en compte les enjeux liés aux espèces menacées.

2.4.3. Une articulation nécessaire avec les dispositifs de planification

La politique de la biodiversité a évolué de la protection des espèces vers celle des espaces et la trame verte et bleue (TVB) en constitue une synthèse (des réservoirs biologiques et des corridors écologiques).

Il est donc nécessaire que les stratégies de restauration des espèces menacées fixent des priorités territorialisées qui puissent être utilisées pour fixer les priorités des documents de la politique des habitats.

⁸⁵ Les zones Natura 2000 couvrent environ 15% de la forêt privée mais concernent environ la moitié des PSG.

⁸⁶ L'IBP consiste à apprécier 10 facteurs clés favorables à la biodiversité (7 liés au peuplement et à la gestion forestière, 3 liés au contexte)

Le Grenelle a conduit à une accumulation d'outils dont la mise en cohérence devient indispensable. La TVB identifie des réservoirs biologiques dont une partie se trouve dans des aires protégées. La démarche des SRCE doit permettre d'identifier les trous dans les espaces protégés, trous que la SCAP, qui correspond à des enjeux localisés, doit s'attacher à combler.

2.4.3.1. Les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)

Pour l'élaboration des SRCE, une liste d'espèces⁸⁷ animales sensibles à la fragmentation a été définie, avec l'objectif de préserver leurs noyaux de populations et d'assurer des échanges régionaux et interrégionaux. On y trouve des espèces menacées au sens des listes rouges.

La dynamique positive créée par les SRCE doit être utilisée pour conforter l'intégration des différents outils dans une politique partagée entre État et Régions (les réserves, les arrêtés de protection de biotope, les cœurs de parcs, les cours d'eau en liste 1 sont inclus obligatoirement dans la TVB; le réseau Natura 2000, les réservoirs biologiques, les frayères y sont inclus en grande majorité même si c'est optionnel). Dans cette politique régionale partagée, l'État apporterait la cohérence globale à l'échelle nationale, ainsi que des outils spécifiques (comme le pouvoir de police), et les Régions pourraient assurer le co pilotage de la mise en œuvre et du financement.

En outre-mer, la démarche du réseau écologique des DOM est en cours et l'introduction d'un volet trame verte et bleue dans les schémas d'aménagement régionaux (SAR) vaudra SRCE. Les SAR de Guadeloupe et de la Réunion ont été adoptés fin 2011, les autres sont en révision.

2.4.3.2. La stratégie de création des aires protégées (SCAP)

La SCAP est une des mesures prioritaires du Grenelle⁸⁸ pour faire face à l'érosion de la biodiversité. Elle vise à placer, d'ici 2019, au moins 2% du territoire terrestre métropolitain sous protection forte au moyen d'outils réglementaires⁸⁹. La circulaire MEDDE du 13 août 2010 indique qu'une attention doit être apportée notamment à la complémentarité entre les déclinaisons régionales de la SCAP et les PNA, la création d'aires protégées devant être envisagée au regard du contenu du plan et en lien avec la DREAL coordinatrice.

Les enjeux prioritaires de protection des espèces terrestres métropolitaines et des habitats au moyen des aires protégées ont été identifiés par le MNHN qui a produit des listes régionales. Les 463 espèces et 119 habitats menacés ou pour lesquels la responsabilité patrimoniale de la France est forte et pour lesquels un outil spatial de protection est pertinent ont été réparties en 3 catégories⁹⁰. Toutes les espèces PNA pour lesquelles l'outil spatial de protection s'avérait pertinent ont été prises en compte.

⁸⁷ Ce sont 118 taxons de vertébrés (dont 24% menacés) et 105 taxons d'invertébrés (54% menacés) qui sont concernés.

⁸⁸ Article 23 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation dite « Grenelle I »

⁸⁹ 1,23% en 2010, donc un enjeu de classement de plus de 400 000 hectares

⁹⁰ 63% des espèces en catégorie 1 pour lesquelles la création d'aires protégées est préconisée, 24% des espèces en catégorie 2 pour lesquelles des efforts restent à déployer et 13% des espèces pour lesquelles le réseau d'aires protégées est satisfaisant

La déclinaison territoriale pilotée par chaque DREAL (à la différence du SRCE partout co-construit entre l'État et la Région) a été partagée avec le Conseil régional dans la moitié des régions qui ont proposé la création de réserves naturelles régionales (RNR) répondant aux priorités de la SCAP.

Le premier programme d'actions de la SCAP a été adopté par le ministre en charge de l'environnement en octobre 2013 avec 330 projets retenus : création ou extension de RNN, de RNR ou de réserves biologiques (134 projets), arrêtés de protection de biotope, sites classés,... L'étude de nouveaux projets est attendue pour mi 2015.

Plus de 220 espèces prioritaires sont présentes dans les projets retenus (pour 406 espèces identifiées dans le diagnostic patrimonial). Près de la moitié des projets concerne des vertébrés et 1/3 la flore.

Le MNHN a pu produire des cartes présentant les aires de présence d'une espèce et le niveau de recouvrement avec les différents espaces protégés (y compris les sites du Conservatoire du littoral).

Parmi les indicateurs de la stratégie figure la proportion d'espèces PNA de la liste SCAP pour lesquelles le réseau d'aires protégées est suffisant (indicateur actualisé tous les 3 ans par le MNHN). En 2010, environ 16 % des espèces SCAP à PNA étaient considérées comme bien couvertes par le réseau. 50 % des projets retenus mentionnent au moins une espèce PNA ce qui devrait conduire à augmenter le pourcentage de ces espèces pour lesquelles le réseau d'espaces protégés est considéré comme suffisant.

La cohérence entre la mise en œuvre des plans en faveur des espèces menacées et celle de la SCAP est cruciale. Il est donc important dans les stratégies d'actions de disposer des informations sur les aires protégées abritant l'espèce, d'avoir des préconisations argumentées en termes de création d'aires protégées sur des sites majeurs pour la protection de l'espèce. Inversement les plans de gestion des espaces protégés très concernés par une espèce menacée doivent prendre en compte les mesures de gestion préconisées par les PNA ou demain les stratégies de restauration.

Recommandation :

16. Assurer la nécessaire cohérence entre les stratégies sur les espèces menacées, le plan d'action du SRCE et les choix de la SCAP : projets de création d'aires protégées inscrits dans les stratégies d'espèces menacées, projets territoriaux de restauration d'espèces menacées programmés en lien avec le plan d'actions du SRCE.

2.4.3.3. Les autres politiques concernées

Les schémas divers (carrières, éolien, piscicole, cynégétique,...), lorsqu'ils sont définis, peuvent être des leviers à condition de décloisonner les équipes concernées dans les services impliqués et de mobiliser les acteurs.

Pour les infrastructures nouvelles par exemple, il est possible d'inclure les exigences liées aux espèces prioritaires dans les cahiers des charges fixés par l'État. Le même type de disposition peut être mis en place pour les équipements éoliens ou pour les investissements hydroélectriques.

L'enjeu essentiel est le milieu et non seulement l'espèce, mais il faut fixer des ambitions pour les milieux qui seront favorables aux espèces.

En matière cynégétique, les orientations territoriales arrêtées dans les stratégies de restauration au niveau régional pourraient être reprises pour ce qui concerne les espèces menacées chassables dans les schémas départementaux de gestion cynégétique, qui outre des régulations de prélèvement prévoient des aménagements de milieux.

Recommandation :

17. Les cahiers des charges établis par l'État pour des infrastructures nouvelles devraient intégrer systématiquement des dispositions adaptées en faveur des espèces menacées prioritaires résultant des stratégies d'actions définies au niveau national

2.4.3.4. Un exemple d'articulation des politiques publiques : la stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité

Pilotée conjointement par l'État et les Régions, la démarche qui a prévalu à la stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité (SPVB) permet d'afficher et d'affirmer une volonté politique. A ce titre, elle mobilise les élus et les collectivités.

Elle donne de la cohérence territoriale aux diverses actions en faveur des espèces menacées sur un espace qui fait sens. Elle permet de décloisonner les approches donc les politiques publiques conduites par chaque partenaire.

L'approche massif crée du lien et elle permet de prendre appui sur un dispositif de gouvernance multi acteurs qui fonctionne. Le sentiment d'appartenance qui y est très fort favorise l'action commune parce que le territoire est valorisant pour les acteurs.

Cette approche permet d'avoir une vision globale sur les espèces à aire de répartition importante à une échelle de territoire plus pertinente. C'est notamment le cas pour l'ours, le bouquetin, le vautour, l'aster.

Elle favorise l'implication des acteurs qui sont des acteurs des territoires plus que des acteurs sur des espèces. L'ONF et le CRPF par exemple éditent un guide de recommandation sur les pratiques forestières. Mais il faut être attentif à la qualité de l'animation qui doit être permanente.

Recommandation :

18.L'intégration d'un volet biodiversité et plus particulièrement d'un volet de restauration d'espèces menacées sera encouragée dans les démarches territoriales conduites à des échelles interrégionales pertinentes (massif ou bassin).

2.5. Mieux articuler et valoriser l'implication des nombreux acteurs

La meilleure articulation nécessaire des politiques publiques qui vient d'être développée met en évidence que des acteurs multiples doivent intervenir pour mettre en œuvre des actions en faveur des espèces menacées, mais ces interventions doivent être faites de façon cohérente et coordonnée.

La Commission européenne souligne que, globalement, le point faible des plans mis en œuvre dans les États membres concerne la mise en œuvre et le manque d'implication des administrations non environnementales et des usagers, ce que confirment les nombreux entretiens de la mission.

2.5.1. La responsabilité de l'État au niveau national et déconcentré

2.5.1.1. L'État au niveau national

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) porte la responsabilité de l'État français au regard des engagements juridiques internationaux et notamment ceux pris dans le cadre communautaire. Il est l'interface institutionnelle avec la Commission européenne.

Le MEDDE doit donc pleinement assumer la responsabilité de la vision d'ensemble du dispositif et de son pilotage stratégique pour créer et veiller au maintien d'une dynamique d'ensemble. Il lui revient de garantir l'effectivité de ce pilotage qui est actuellement insuffisant. Ce manque est encore plus criant pour l'outre-mer qui présente pourtant des enjeux majeurs.

Le MEDDE doit porter politiquement le choix des espèces qui ne peut résulter du seul travail technique effectué par le MNHN en lien avec l'UICN.

Pour les milieux continentaux⁹¹, le lien espèces-espaces devrait être renforcé au sein du ministère par un décloisonnement et un rapprochement des équipes de la SDPVEM⁹² et de la SDEN⁹³ au sein de la DEB. Ce rapprochement permettra de mieux valoriser les outils territoriaux (SRCE, SCAP ...) dans la politique en faveur des espèces menacées.

Le ministère pourra et devra s'appuyer sur l'agence française de la biodiversité (AFB) dont on verra qu'elle a un rôle majeur à jouer, rôle d'ailleurs très attendu par l'ensemble des interlocuteurs de la mission.

⁹¹ Pour les milieux marins, ce lien est déjà effectif au sein du bureau chargé de la mer.

⁹² SDPVEM : sous direction de la protection et de la valorisation des espèces et de leur milieu

⁹³ SDEN : sous direction des espaces naturels

Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (MAAF), compte tenu de ce qui a été souligné concernant la nécessaire coordination des politiques publiques, doit être mieux associé au dispositif au niveau national pour plusieurs raisons :

- il définit, en accord avec la Commission européenne, les MAE qui contribuent à la préservation de la biodiversité et qui sont donc des leviers d'action essentiels pour lesquels les financements existent ;
- il assure l'animation des DRAAF qui, au niveau régional, jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre des dispositifs du FEADER à la fois par la connaissance y compris technique qu'ils en ont, et par la relation permanente privilégiée et confiante qu'ils ont avec le monde agricole.

Le CNPN : son implication doit être redéfinie en cohérence avec les évolutions prévues par le projet de loi sur la biodiversité. Il devrait être sollicité pour fournir une évaluation de nature scientifique et technique sur les méthodologies (par exemple de choix des espèces prioritaires) et sur les projets de stratégies de restauration préparés au niveau national.

Le futur Comité national de la biodiversité prévu par le projet de loi pourra être utilement consulté sur tous les déterminants de la politique en faveur des espèces menacées et notamment sur l'évolution des outils telle que proposée par le présent rapport.

2.5.1.2. L'État au niveau déconcentré (DREAL et DRAAF)

Les DREAL, qui ont jusqu'à présent porté la coordination au niveau local, doivent développer des relations soutenues avec les Régions. Dans un contexte durablement contraint de moyens, elles portent les choix en matière d'objectifs, et pilotent la mise en œuvre des projets territoriaux, en partenariat avec les Conseils régionaux, dans le cadre animé par l'AFB, selon des modalités qui dépendront de celles qui seront retenues pour l'organisation territoriale de l'agence

Les DRAAF doivent être mieux associées à la conception des projets territoriaux. C'est une des conditions d'une meilleure mobilisation des financements du FEADER et d'une meilleure implication du monde agricole, conditions essentielles du succès dans de nombreuses situations.

Recommandation :

<i>19. Le MEDDE qui continuera à porter la politique sur les espèces menacées, en s'appuyant sur l'AFB, devra y associer davantage le MAAF et les Régions. Le rôle du CNPN devra être revu avec la création du CNB.</i>

2.5.2. L'agence française de la biodiversité sera un acteur déterminant

La mise en place de l'AFB est une opportunité qui offre l'occasion de structurer, pour ne pas dire refonder, l'ensemble du dispositif. En effet, l'AFB devra assurer un rôle déterminant d'ensemblier et de chef d'orchestre qui est attendu par de nombreux interlocuteurs de la mission.

Au niveau national, ce rôle recouvre l'impulsion, l'animation, la coordination du dispositif, ce qui comprend notamment :

- l'interface technique avec les services de la Commission européenne et avec les instances internationales, dans le cadre politique défini par le MEDDE, ainsi que la veille sur les expériences étrangères et les coopérations méthodologiques avec des agences homologues ;
- la coordination technique d'ensemble des organismes qui conduisent des actions de recherche-développement (MNHN, INRA, IRSTEA, ONCFS, IFREMER, IRD,...). Ces organismes sont essentiels pour leur contribution au volet connaissance. Il est en effet très important de fonder le choix des mesures de restauration sur un avis scientifique qui assure que chaque action est pertinente, ce qui contribue à garantir que les moyens mobilisés sont optimisés en évitant le saupoudrage et la mobilisation de moyens sur des actions au mieux inutiles. Il convient également de définir des méthodologies de suivi des populations et des protocoles de recueil de données. L'AFB doit piloter la mise en place des programmes nécessaires au travers de conventions d'objectifs passées avec chacun des organismes compétents. Elle pourra constituer des équipes communes d'études et d'expertise avec certains de ces organismes scientifiques⁹⁴ ;
- la conception des stratégies de restauration des espèces, l'appui technique à l'élaboration des projets de restauration dans les territoires, la réalisation de guides techniques et méthodologiques, la capitalisation des retours d'expérience et la diffusion des bonnes pratiques. Ces actions seront menées directement par l'agence ou en s'appuyant sur les têtes de réseau existantes ;
- le pilotage et l'animation des têtes de réseau nationales par groupe taxonomique (OPIE⁹⁵, LPO⁹⁶, CBN, ONCFS, ...). Chacun de ces réseaux constitue un support essentiel du volet connaissance et doit être associé à la définition du contenu des cadres de référence des actions de restauration ;
- la coordination et l'animation des têtes de réseau d'acteurs de la gestion d'espaces (PNR, RNF, CREN, conservatoire du littoral,...).

Une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) devra être conclue avec chacune de ces têtes de réseau pour fixer clairement les apports de chacune dans leurs domaines de compétences respectifs. Ces CPO préciseront les modalités et les conditions d'intervention des réseaux, ainsi que le financement que leur apportera l'AFB. Cette contractualisation permettra, en donnant de la lisibilité aux contractants, de conduire une politique qui doit s'inscrire dans la durée pour être efficace.

Au niveau territorial, le rôle de l'AFB dépendra de l'organisation territoriale qui sera retenue pour l'agence. Il devrait porter essentiellement sur :

- l'animation du réseau des acteurs territoriaux. La situation actuelle se caractérise par un déficit d'ingénierie de projet au niveau local. Il s'agit de disposer de la ressource humaine compétente en montage et en conduite de projet, identification des acteurs, recherche des financements,... Ce déficit nuit

⁹⁴ En particulier, il paraît souhaitable que soit constituée une unité commune avec le MNHN pour conforter et mieux piloter l'actuel SPN.

⁹⁵ L'OPIE regroupe 2000 adhérents. Ce sont 300 bénévoles mobilisés avec 1000 points de collecte sur tout le territoire.

⁹⁶ La LPO porte, avec ses structures locales, 450 salariés répartis sur le territoire (la LPO Rhône Alpes coordonne par exemple 50 salariés). Elle gère 15 réserves.

beaucoup à la mise en œuvre des actions même lorsqu'elles sont bien identifiées. Une formation et une animation doit être mise en place pour les chefs de projet qui porteront les projets de restauration opérationnels ;

- la liaison avec les agences régionales de l'environnement⁹⁷, en place ou en projet, qui sont portées par les Régions. Le périmètre et les conditions de cette collaboration devront être précisées rapidement, car les Régions s'interrogent sur ces articulations indispensables ;
- le co-financement au titre de l'État, en partenariat avec les collectivités et les autres acteurs concernés, des projets de restauration.

Chacun des organismes cités précédemment s'appuie en réalité sur un réseau. Ces réseaux, pour peu qu'ils soient mis en cohérence, forment ensemble un maillage territorial incomparable. Il réunit des compétences diversifiées et complémentaires, et des moyens d'action au total très importants.

Ce rôle déterminant d'ensemblier et d'animateur de l'AFB doit se concrétiser notamment par :

- la constitution d'un véritable centre de ressources sur les espèces menacées avec la mise à disposition de toutes les informations disponibles quelle que soit leur origine. Il faut notamment intégrer les connaissances et expériences internationales qui concernent les espèces prises en compte afin de capitaliser les enseignements tirés de ces expériences ;
- la mise en réseau de tous les acteurs concernés pour décloisonner les approches, valoriser les compétences de chacun, y compris en organisant les rencontres indispensables au partage des expériences et des bonnes pratiques⁹⁸.

Recommandation

20.L'AFB devra piloter et coordonner les organismes de recherche-développement, les têtes de réseau nationales par groupe taxonomique ainsi que les têtes de réseau des acteurs de la gestion des espaces. Une convention pluriannuelle d'objectifs sera conclue avec chacun d'eux incluant un volet sur les espèces menacées. L'AFB assurera l'animation technique du réseau constitué par l'ensemble des acteurs territoriaux.

2.5.3. Les collectivités, les Régions plus particulièrement, doivent devenir des acteurs essentiels

La région est «l'échelon le plus pertinent pour appréhender les enjeux environnementaux des territoires»⁹⁹. La région est la circonscription territoriale la plus appropriée pour les politiques environnementales, pas seulement pour une fonction de coordination et d'impulsion, mais également comme échelon opérationnel privilégié.

⁹⁷ Naturparif : agence de la nature en Ile de France ; ARPE : agence régionale pour l'environnement en Midi Pyrénées ; EnvirhônAlpes en Rhône Alpes ; agence en projet en Aquitaine etc ...

⁹⁸ A ce titre le séminaire organisé par la DEB à Bordeaux, les 29 et 30 novembre 2011, a fait date. Il a marqué les partenaires qui regrettent sa non reproduction.

⁹⁹ Directive nationale d'orientation pour les politiques de l'écologie et du développement durable du 11 juillet 2006, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, p. 5.

Sur le fondement de la stratégie nationale pour la biodiversité adoptée en 2004, les Régions ont été incitées à s'impliquer davantage dans la préservation du patrimoine naturel. Depuis la loi du 3 août 2009¹⁰⁰, les stratégies régionales pour la biodiversité sont dotées d'un cadre législatif mais leurs modalités d'élaboration ne sont pas précisées.

Selon l'étude réalisée en 2011 par le comité français de l'UICN, si toutes les régions métropolitaines possédaient des dispositifs de préservation de la biodiversité régionale, seules 6 régions¹⁰¹ disposaient d'une stratégie adoptée par le conseil régional.

Les motivations qui ont incité ces régions à élaborer une stratégie sont le besoin de disposer d'un diagnostic partagé, de renforcer la synergie et la complémentarité entre les interventions des différents acteurs, d'améliorer l'intégration de la biodiversité dans les différentes politiques sectorielles du territoire, de donner plus de cohérence et de visibilité à l'intervention du conseil régional et de positionner son intervention par rapport aux engagements de la France.

Comme nous l'avons souligné précédemment (§ 1.4.3), la loi reconnaît aux Régions le rôle de chef de file en matière de protection de la biodiversité. Elles détiennent donc maintenant des compétences et des moyens d'actions en matière de biodiversité, qu'il s'agisse de leurs financements budgétaires propres ou des financements communautaires (FEADER et FEDER) puisqu'elles ont la responsabilité de la mise en œuvre de ces derniers.

Leur implication devient donc déterminante sur la capacité à agir. Acteurs incontournables, elles doivent être étroitement associées à la conception du volet territorial de la politique en faveur des espèces menacées en tenant compte des contraintes budgétaires et de disponibilité de leurs moyens humains qui sont également fortes.

Mais plusieurs conditions sont nécessaires à la mobilisation des Régions :

- la stratégie territoriale d'action doit être définie en commun entre l'État (DREAL) et la Région pour travailler sur des priorités partagées. Les travaux conduits sur les SRCE, co-pilotés par l'État et le conseil régional sont un exemple d'une démarche partagée et réussie ;
- les enjeux régionaux doivent être mis en avant et fonder l'intervention tout en s'inscrivant dans le cadre des stratégies de restauration définies au niveau national en cohérence avec les exigences communautaires et internationales ;
- le volet action doit devenir prédominant avec une préoccupation constante des résultats concrets à obtenir pour justifier ensuite l'investissement ;
- l'entrée territoriale doit être privilégiée afin de permettre de mobiliser les financements affectés aux projets territoriaux, de s'appuyer sur une ingénierie territoriale existante (PNR, CREN,...) et de passer d'une logique de guichet à une logique de projet.

¹⁰⁰ Article 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : « Pour stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution, l'État se fixe comme objectifs ...- le renforcement du rôle de la stratégie nationale de la biodiversité et l'élaboration, y compris outre-mer, de stratégies régionales et locales cohérentes dans le respect des compétences des collectivités territoriales et en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés ».

¹⁰¹ Auvergne, Basse-Normandie, Bretagne, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Picardie

Comme indiqué précédemment, des Régions ont approuvé une stratégie régionale de la biodiversité (SRB) dont le contenu est hétérogène et dont le caractère opérationnel est contrasté. Les projets territoriaux sur les espèces menacées sont l'occasion de nourrir le contenu de ces stratégies.

Les Départements sont jusqu'à présent très diversement impliqués dans les plans en faveur des espèces menacées. Or ils sont également dotés d'outils spécifiques qui contribuent à la protection de la biodiversité comme ceux relatifs aux espaces naturels sensibles (convention de gestion, taxe départementale). La taxe d'aménagement qui a repris la taxe sur les espaces naturels sensibles (TDENS), est le seul outil financier à la disposition des collectivités qui soit spécifique à la protection de la nature. Ils maîtrisent donc une ressource financière importante dont le taux de retour sur des actions concernant les espèces menacées peut être très sensiblement amélioré.

Par ailleurs, la montée en puissance de l'intercommunalité peut offrir un potentiel de maîtrise d'ouvrage et de contribution au financement pour des projets localisés de restauration d'espèces.

Enfin, les parcs naturels régionaux (PNR) qui couvrent 23 % du territoire et qui sont très majoritairement financés par les collectivités territoriales, pourraient être davantage mobilisés pour assurer le rôle d'opérateur ensemblier de projets territoriaux de restauration d'espèces partageant un même habitat. En effet, les PNR ont l'expérience du montage de projets territoriaux associant collectivités, associations, agriculteurs ou autres usagers socio-économiques.

Recommandation :

21. L'État, conjointement avec les conseils régionaux, chefs de file sur la biodiversité, devrait élaborer une programmation des projets territoriaux à mener pour mettre en œuvre les stratégies de restauration des espèces menacées présentes dans la région. Ces priorités s'inscriront dans la stratégie régionale de biodiversité et en cohérence avec le plan d'actions du SRCE. Elles seront soumises à l'avis des futurs comités régionaux de la biodiversité. Les autres niveaux de collectivités, notamment les départements, seront associés.

22. Compte tenu de la faiblesse des actions menées en matière de biodiversité dans les outre-mer, il est souhaitable que l'Etat (ministères en charge de l'environnement et des outre-mer) engage avec les collectivités de chacun des outre-mer l'élaboration d'une stratégie de préservation de la biodiversité, notamment des espèces menacées d'extinction.

2.5.4. Renforcer la cohérence de l'action des organismes spécialisés

Comme indiqué plus haut, il reviendra à l'AFB de mobiliser chacun des organismes spécialisés dans un cadre cohérent qui valorise au mieux les compétences de chacun :

- Le Museum national d'histoire naturelle (MNHN), en particulier le service du patrimoine naturel (SPN), est l'organisme ressource pour de nombreux travaux méthodologiques et pour l'organisation et la gestion des connaissances. Ses travaux doivent être cadrés par l'autorité publique (MEDDE) relayée par l'AFB. Il paraît souhaitable que le SPN évolue en unité commune au MNHN et à l'AFB et

que les ressources humaines puissent disposer d'une stabilité renforcée pour assurer la continuité indispensable des travaux conduits ;

- *L'UICN* dispose d'un réseau d'experts (250 en France, 11 000 dans le monde) qui lui permet notamment d'élaborer depuis 2007 les listes rouges nationales sur la base d'une méthodologie internationale. Il semble opportun de conforter sa capacité de mobiliser des moyens de coordination afin d'achever la couverture de tous les groupes taxonomiques¹⁰² et d'assurer l'actualisation des listes tous les 5 ans. Ses travaux doivent être coordonnés avec ceux du SPN ;
- *Les institutions de recherche* (INRA, IRSTEA, IFREMER, IRD, universités,...) fournissent des connaissances sur la biologie des espèces et le fonctionnement des écosystèmes et offrent des apports méthodologiques pour notamment assurer que les actions envisagées sont pertinentes au regard de l'objectif poursuivi. Des efforts particuliers sont à mener pour mobiliser davantage les organismes scientifiques sur les espèces marines et sur les espèces ultramarines ;
- *L'OPIE* est le référent sur la connaissance et la sauvegarde des insectes et de leurs milieux de vie. Il convient de soutenir sa capacité à mobiliser de nombreux bénévoles pour faire progresser la connaissance¹⁰³ ;
- *L'ONEMA* est le référent pour les espèces des milieux aquatiques continentaux. Il assure déjà pour ces milieux les fonctions qui devraient être prises en charge par la future AFB. Il est partenaire de la mise en œuvre du PNA sur l'apron qui est un plan avec de vraies actions de restauration bien définies et mises en œuvre par les gestionnaires avec des tendances d'évolution des populations favorables. L'ONEMA est également partenaire d'actions du PNA esturgeon et il a contribué au financement de la station de production d'alevins *ex situ* ;
- *L'ONCFS* contribue à 38 PNA¹⁰⁴ à des titres divers. Outre sa fonction d'animateur de plans, l'ONCFS intervient en priorité sur des actions de recherche et développement concernant certaines espèces (l'ours par exemple), des suivis de populations (oiseaux et mammifères en priorité) y compris sur le plan de la surveillance épidémiologique et toxicologique (réseau SAGIR) et des actions de surveillance et de police. Il semble s'imposer comme référent pour les espèces de mammifères terrestres, mais également pour les oiseaux en complémentarité avec la LPO ;
- *Les conservatoires botaniques nationaux (CBN)* apportent de grandes compétences dans le domaine de la flore. La FCBN a été chargée de la coordination de l'expertise sur la flore et ses habitats pour le rapportage 2013 de la directive habitats. Elle apporte également un appui à l'élaboration des listes rouges de la flore vasculaire de métropole et co-anime depuis 2010 des ateliers régionaux d'évaluation des menaces. La flore dispose ainsi d'un réseau

¹⁰² - vertébrés de métropole sauf poissons marins sont couverts (reptiles, amphibiens, mammifères, oiseaux, poissons d'eau douce),

- flore de métropole : 1000 espèces évaluées sur 5000, objectif d'achèvement sous trois ans

- invertébrés : seuls les crustacés d'eau douce sont couverts

- libellules : en cours

¹⁰³ Par exemple, l'OPIE gère 3 inventaires nationaux sur les insectes aquatiques qui s'appuient sur un réseau de 300 bénévoles couvrant 10000 points de collecte sur tout le territoire.

¹⁰⁴ Les 8 plans mammifères, 7 des 11 plans reptiles, 16 des 21 plans oiseaux et 7 autres plans (3 flore, 2 insectes, tortues marines, naïades)

structuré, bien implanté sur le territoire, chaque CBN faisant l'objet d'un agrément. Dès lors, les CBN restent les points d'appui naturels pour les projets de restauration spécifiquement dédiés à la flore.

Recommandation :

23.L'AFB s'appuiera sur des référents techniques par groupes taxonomiques (l'OPIE pour les insectes, l'ONCFS pour les mammifères et les oiseaux en lien avec la LPO, les CBN pour la flore) pour élaborer les stratégies de restauration des espèces menacées et assurer l'appui technique nécessaire à la mise en œuvre des projets dans les territoires. Ces référents bénéficieront de travaux méthodologiques issus du MNHN et des autres organismes de recherche-développement.

2.5.5. Les réseaux naturalistes sont un apport essentiel à la connaissance

Les associations naturalistes ont été à l'origine des premiers plans d'actions sur les espèces menacées dans les années 1990. Elles sont donc très mobilisées.

Les réseaux de bénévoles de ces associations jouent un rôle essentiel et irremplaçable pour la collecte des données et le suivi des populations en raison de la couverture territoriale qu'ils assurent. Leur apport dans ce domaine est déterminant d'autant que le rapport coût/efficacité est très intéressant. Ils peuvent également constituer un apport en matière d'études et d'expérimentations. Ce maillage doit demeurer un point d'appui pour l'AFB au travers d'un cadre contractuel qui associe les collectivités.

A condition qu'ils acceptent de prendre bien en compte les contraintes techniques et économiques des usagers de l'espace, les naturalistes apportent un savoir qui contribue à l'intégration et à la prise en compte des enjeux sur les espèces dans les territoires.

A titre d'exemple, la LPO Rhône-Alpes s'attache depuis dix ans à établir des relations de confiance, au travers de partenariats avec les gestionnaires ou utilisateurs de l'espace (RTE, ERDF, CNR, carriers, ONF, PNR...) pour que ceux-ci intègrent les enjeux liés aux espèces menacées.

Recommandation :

24.En partenariat avec les collectivités, l'AFB conclura des accords contractuels avec les réseaux naturalistes pour l'acquisition de données sur les espèces menacées selon des protocoles normalisés.

2.5.6. Impliquer les usagers des espaces dont les activités ont des impacts majeurs sur les espèces

Les usagers concernés sont multiples, mais certains ont des impacts déterminants en raison des superficies touchées par leur activité et/ou de la fragilité particulière des milieux concernés.

Ces acteurs qui sont sources de menaces pour les espèces détiennent une partie de la solution, rien ne peut se faire durablement contre eux ou sans eux, il faut réussir à les impliquer.

Ils doivent être associés à l'amont dans la définition et la priorisation des actions opérationnelles en faveur des espèces, en ciblant bien sûr pour chaque espèce, groupe d'espèces ou chaque milieu, le groupe d'acteurs approprié. C'est la condition de leur réelle implication et le gage de la réelle capacité de réalisation de ces actions puisqu'ils les mettront directement en œuvre pour partie.

On peut distinguer quatre groupes principaux d'usagers :

2.5.6.1. Les gestionnaires d'espaces protégés ou domaniaux

L'ONF gère directement 8 % du territoire métropolitain soit au moins 20 % des espaces à dominante naturelle. Les engagements pris dans le contrat d'objectifs conduisent l'office à des actions de base favorables à la conservation des espèces (règlements d'exploitation, de travaux et de services avec des clauses environnementales, instruction biodiversité, engagements liés aux certifications ISO 9001 et PEFC). Les aménagements forestiers prennent en compte les éléments disponibles relatifs aux espèces. Selon les orientations de l'instruction biodiversité du 29 octobre 2009, il s'agit par exemple de mettre en place des îlots de vieux bois favorables à certaines espèces¹⁰⁵ (chauves-souris, insectes saproxylophages,...), de favoriser les habitats associés à certaines espèces, d'éviter le dérangement des espèces rares ou protégées dans les périodes sensibles de leur cycle vital. Ces actions s'inscrivent dans la convention générale passée avec le MEDDE au titre des missions d'intérêt général. Ce conventionnement doit perdurer avec l'AFB.

*Le conservatoire du littoral*¹⁰⁶ : sur la base d'un état des lieux complet réalisé sur l'ensemble de ses sites, le Conservatoire a mis en place, en 2010, une « liste de vigilance » qui comprend des espèces protégées, le plus souvent menacées au sens de la liste rouge UICN, et pour lesquelles les sites du Conservatoire représentent une part importante de l'aire de présence. Ces espèces sont prises en compte dans l'élaboration des plans de gestion et dans le système d'évaluation simple de l'état des sites. Il faut donc assurer la cohérence de la liste des espèces prises en compte par le conservatoire avec les espèces prioritaires retenues au niveau national.

*Les conservatoires d'espaces naturels (CEN)*¹⁰⁷ qui regroupent 29 conservatoires de métropole et d'outre-mer gèrent 30 réserves naturelles nationales et 44 réserves naturelles régionales. Ils gèrent 2 498 sites couvrant 134 260 ha, dont 48 % sont protégés au titre de la directive Habitat-faune-flore et 19 % sont protégés au titre de la directive Oiseaux. Ils sont globalement très investis sur Natura 2000¹⁰⁸.

Ils sont en relation avec le monde agricole avec qui ils établissent de bonnes relations, nécessités et traduites par le nombre d'actions conduites par les conservatoires dans

¹⁰⁵ Une note de service du 17 décembre 2009 précise les modalités de mise en œuvre des îlots de vieux bois dans la gestion des forêts publiques

¹⁰⁶ Le Conservatoire du littoral gère près de 700 sites couvrant 153 000 ha dont 175 sites hébergent une biodiversité à fort enjeu de conservation. L'outil « Visiolittoral » permet d'enregistrer et de stocker l'ensemble des observations de tous les sites. Il offre une évaluation en continu et constitue ainsi un observatoire permanent de ces espèces.

¹⁰⁷ 29 conservatoires d'espaces naturels en métropole et outre-mer dont 21 conservatoires régionaux et 8 conservatoires départementaux, répartis sur l'ensemble des régions sauf Bretagne et Pays de Loire.

¹⁰⁸ Natura 2000 : les conservatoires animent 77 mesures agri-environnementales territorialisées sur 579 000 ha, ils sont opérateurs de 163 Docob sur 335 000 ha et animent 130 Docob couvrant 150 000 ha. 38 % des sites sont caractérisés majoritairement par des zones humides.

le cadre de sites Natura 2000¹⁰⁹. Les travaux sont généralement conduits avec les chambres départementales d'agriculture. Les conservatoires constituent donc un point d'appui pour impliquer le monde agricole. Par leur action, ils attestent encore une fois de l'intérêt qu'il y a à ancrer la politique des espèces dans les territoires.

Il faut ajouter le *ministère de la défense* qui est le deuxième utilisateur public d'espaces après l'ONF. Il gère des superficies importantes qui représentent une richesse écologique : 250 000 hectares dont 80 % font l'objet d'un classement et/ou d'une convention écologique¹¹⁰. Il doit être associé à la conception des actions pour les espèces très présentes sur ses sites, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ceci permettrait de croiser les priorités liées aux espèces avec celles de la gestion des sites pour concevoir des projets de restauration à cette échelle. Le ministère dispose d'un fond d'intervention pour l'environnement qu'il est prêt à mobiliser pour contribuer au financement des actions en faveur des espèces menacées.

Ces gestionnaires d'espaces protégés ou domaniaux, auxquels il faut ajouter les parcs nationaux qui seront directement associés à l'AFB, sont des points d'appui déterminants, d'autant plus qu'ils sont porteurs de l'intérêt public dans le domaine environnemental. L'occupation de l'espace est alors maîtrisée par un partenaire qu'il suffit d'associer en amont à la politique que l'on souhaite conduire. Ce sont donc des alliés naturels. Il faut mobiliser leur capacité d'action en faveur des espèces dès la phase d'élaboration des stratégies de restauration.

Recommandation :

25. Inclure dans le contrat d'objectifs signé entre l'État et chaque gestionnaire public d'espaces domaniaux (ONF, Conservatoire du littoral, ...) un volet relatif à la prise en compte, dans la gestion de ces espaces, des orientations figurant dans les stratégies de restauration des espèces menacées.

2.5.6.2. Les usagers professionnels des espaces ordinaires, agriculteurs et forestiers essentiellement

Seule une approche territoriale, s'appuyant sur la valorisation des espaces utilisés permet de mobiliser ces acteurs essentiels, même si pour la forêt privée, l'émiettement de la propriété des superficies est un handicap important qui pourra peut-être s'atténuer avec les futurs GIEE forestiers.

Natura 2000 et les MAEC sont des outils d'action privilégiés. Ils permettent de prendre en compte les enjeux économiques, condition de la mobilisation des agriculteurs. Toutefois, il est nécessaire que ces mesures soient suffisamment attractives pour être souscrites ce qui ne semble pas être toujours le cas. Ainsi, les zones humides représentent un enjeu particulier en faveur des espèces, milieux sur lesquels l'agriculture peut avoir un impact majeur. Or l'INRA a publié en juin 2012 les conclusions de l'analyse économique de l'exploitation des milieux humides agricoles qui conclut que « le système de subvention en place n'apparaît pas suffisamment ciblé pour combler le déficit de productivité agricole des zones humides identifié par les

¹⁰⁹ 957 agriculteurs sont sous contrats avec les conservatoires et ils interviennent sur 21% des sites

¹¹⁰ 16 % en sites Natura 2000 (plus de 50 % des DOCOB rédigés), 7 % en protection réglementaire (RNN, APB), 20 % en PNR, 74 % sous convention de gestion. Environ 51 % des surfaces sont inclus dans des ZNIEFF

agriculteurs » et que « la pérennité de ces milieux est donc en danger » avec « une perte de services écologiques associés ».

Par ailleurs, le réseau des lycées agricoles peut être un bon vecteur de la sensibilisation et de l'implication du monde agricole grâce à son impact en matière de formation et à ses capacités de concevoir et suivre des projets expérimentaux.

2.5.6.3. Les aménageurs et les gestionnaires d'infrastructures

Les grandes entreprises rencontrées par la mission sont disposées à contribuer à des travaux visant à réduire les pressions liées à leurs activités. Dans la mesure où elles ne sont pas directement associées à la conception et au choix des actions figurant dans les plans, ce qu'elles regrettent, les entreprises interviennent de manière ponctuelle : équipement par RTE de lignes électriques avec des dispositifs anti-électrocution ou des balises permettant l'évitement des lignes par les oiseaux, subventionnement par APRR d'agriculteurs pour fauche tardive dans des zones à rôle des genets, études financées par EDF dans le cadre des PNA apron et desman,...).

Plusieurs interlocuteurs ont proposé que soient généralisées des actions de développement ou de recherche technologique du type de ce qui a été réalisé dans le cadre du plan anguille entre la profession de l'hydroélectricité (EDF, Suez, UFE), l'ADEME et l'ONEMA pour l'adaptation des infrastructures hydrauliques aux exigences de l'espèce. Le syndicat des énergies renouvelables qui serait favorable à ce type d'opération, mais il n'a pas réussi à faire aboutir une telle démarche dans le cadre du PNA chiroptères. Les entreprises souhaitent que l'AFB puisse initier des projets de ce type avec un cofinancement public-privé¹¹¹.

Certaines entreprises disposent de surfaces importantes non cultivées qui pourraient contribuer à une meilleure gestion de la biodiversité. Actuellement RTE finance chaque année (300 K€ /an) quelques projets sur les zones enherbées des emprises sous les lignes électriques. Il en est de même avec des sites de carrières en réhabilitation qui font l'objet de plans de gestion entre l'exploitant et un CREN. Ces initiatives restent encore souvent opportunistes et pourraient être mieux insérées dans des projets de restauration inscrits dans une démarche collective au niveau régional. Par exemple, des coopérations très fructueuses se sont établies depuis une dizaine d'années entre la LPO Rhône-Alpes et plusieurs gestionnaires d'espaces et d'infrastructures.

Recommandation :

26. Conduire des projets communs entre l'AFB et les entreprises gestionnaires d'infrastructures ou d'aménagement de l'espace afin de réduire les pressions exercées par ces activités sur les espèces menacées.

¹¹¹ Plusieurs exemples ont été cités : le développement de systèmes automatisés de détection-effarouchement-arrêt sur les sites d'éolien terrestre fréquentés par les rapaces à grand territoire, les systèmes permettant la coexistence entre l'éolien terrestre et les chiroptères, l'adaptation des usages marins aux exigences des espèces d'oiseaux et de mammifères marins, les techniques d'ingénierie écologique,...

2.5.6.4. Les chasseurs et les pêcheurs

Les chasseurs ont intérêt à mener des actions positives de conservation qui bénéficieront aux espèces chassables mais qui peuvent également être favorables à des espèces protégées partageant les mêmes territoires. C'est pourquoi la Commission européenne considère que, continuer à autoriser la chasse d'une espèce en état de conservation défavorable, éventuellement avec un prélèvement nul, peut constituer une forte incitation à gérer les habitats et à influencer sur d'autres facteurs qui participent au déclin de la population, en contribuant ainsi à l'objectif de remettre les populations en état de conservation favorable.

Les fédérations de chasseurs ont des capacités d'intervention qui devraient être mieux mobilisées pour contribuer à mettre en œuvre certains projets territoriaux de restauration qui portent sur des espèces menacées chassées et protégées partageant un même habitat.

De même, les pêcheurs ont intérêt à mener des actions positives de conservation sur les milieux aquatiques. Ainsi la Fédération nationale de la pêche souligne que des actions sont conduites par les pêcheurs sur les odonates, les amphibiens, la mulette et le desman par exemple. Les structures de la pêche souhaitent que soit élaborée une stratégie d'ensemble sur la restauration des espèces aquatiques en relation avec la gestion des milieux. Elles s'inscrivent ainsi en cohérence avec les propositions présentées aux chapitres 2.2 et 2.3. Elles peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage de certains projets de restauration.

Recommandation :

27. Associer les secteurs socio-professionnels et les usagers de l'espace à la conception, au niveau national, des mesures types susceptibles de les concerner dès la phase d'élaboration des stratégies de restauration, puis les impliquer dans leur mise en œuvre, au niveau territorial, au travers des projets opérationnels de restauration dont ils peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage de certaines actions.

2.6. Optimiser la mobilisation des financements devenus contraints

Toute politique, pour être traduite dans l'action, nécessite que des moyens financiers puissent être mobilisés.

Les plans d'actions actuels sont, sauf quelques exceptions (loup, grand hamster notamment) peu précis sur les coûts ainsi que sur les modalités de financement des actions retenues. Ceci traduit encore une fois que le caractère opérationnel des plans n'est pas suffisamment pris en compte par leur rédacteur.

De même l'établissement d'un état consolidé des financements mobilisés, par plan et pour l'ensemble des plans, n'est pas possible, aucune remontée des informations n'étant organisée.

Aussi pour l'évaluation, ceci rend très difficile l'analyse de l'efficacité d'un plan, par manque de prévision des moyens que ce même plan ambitionnait de mobiliser.

Il reviendra à l'AFB de mettre en place un tel dispositif qui doit permettre de connaître les moyens mobilisés et d'analyser leur efficacité.

Recommandation :

28.L'AFB organisera un dispositif d'échange et de remontée d'informations qui permettra de connaître les actions et les financements mobilisés en faveur des espèces menacées. Elle s'appuiera à cet effet au niveau régional sur la DREAL et le conseil régional.

Les sources de financement sont : l'État et prochainement l'AFB, les financements européens (programmes régionaux FEADER et FEDER, programmes LIFE), les collectivités territoriales, et les financements privés.

Comme nous l'avons souligné, le contexte, y compris budgétaire, a beaucoup évolué. Il sera durablement contraint pour l'État et les collectivités territoriales. Or un manque de financement de l'État aurait pour conséquences graves :

- une incitation au désengagement des autres co-financeurs. Il s'agit en effet d'une politique qui répond à des engagements pris dans le cadre de directives européennes, dès lors les financements de l'État sont attendus par les partenaires (collectivités territoriales particulièrement) et ils permettent de lever des co-financements de ces mêmes partenaires ;
- un risque financier en cas de non respect des engagements communautaires (amendes et astreintes). L'application des textes est étroitement contrôlée par la Commission européenne. Les sanctions financières peuvent être élevées¹¹² ;
- un message politique négatif en contradiction avec les engagements du Grenelle de l'environnement, avec ceux des conférences environnementales et avec la mise en place de l'AFB, au moment où cette dernière traduit la volonté de l'État d'optimiser les moyens et l'action grâce à la fonction « d'ensembliser » de l'agence.

Dans ce contexte l'optimisation de la mobilisation de tous les financements disponibles représente un enjeu majeur. Cette question est, à juste titre, jugée déterminante pour la capacité de mettre en œuvre la politique en faveur des espèces menacées et sa crédibilité vis-à-vis des partenaires et des acteurs.

2.6.1. Les financements de l'État sont indispensables

Les financements de l'État (programme 113), jugés corrects par les services (DREAL) et les partenaires jusqu'en 2011, n'ont cessé de diminuer depuis. Ainsi, la dotation nationale¹¹³ consacrée aux plans d'actions pour les espèces terrestres est passée de près de 8 M€ (AE et CP) en 2010 et 2011, à 4 M€ en 2013 et 2014. Les négociations sont en cours sur le triennal 2015-2017.

Il y a donc maintenant clairement inadéquation entre les ambitions affichées et les moyens disponibles.

Alors que cette politique nécessite de la visibilité et de la constance dans l'action, chaque année les services, comme nous l'avons déjà souligné, s'interrogent sur leur

¹¹² Par exemple, une sanction de 120 M€ était envisagée pour le contentieux sur le hamster.

¹¹³ Source DEB/PEM2. À cette dotation déléguée aux DREAL, s'ajoutent les moyens affectés aux plans pour les espèces marines (entre 300 et 400 K€/an), ainsi que les crédits attribués dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs à certains organismes qui contribuent aux PNA. Par ailleurs l'État contribue au co-financement de certains programmes LIFE bénéficiant à des espèces menacées.

capacité à faire. Dorénavant, les crédits mis à la disposition des DREAL leur permettent au mieux de financer l'animation des plans mais plus rarement des actions concrètes de restauration significatives¹¹⁴.

Plusieurs DREAL souhaiteraient faire masse des financements État consacrés aux PNA et à Natura 2000, permettant ainsi des redéploiements nécessaires à la couverture des priorités. Cette globalisation permettrait également de mieux mobiliser les cofinancements, ceux de la Région par exemple.

Il semble donc nécessaire de placer sous un pilotage unique l'ensemble des moyens consacrés par l'État aux actions en faveur des espèces menacées et des habitats afin de donner de la visibilité à cette politique et de faciliter la recherche des meilleurs effets de levier financier.

Les conséquences financières de la mise en place de l'AFB ne sont pas encore mesurables puisque la structure et le volume de ses ressources ne sont pas encore arrêtés. Sauf si une fiscalité verte était mise en place, dont elle pourrait bénéficier partiellement, il n'y aura vraisemblablement pas de ressource budgétaire¹¹⁵ supplémentaire.

Outre ses capacités d'intervention financière qui pourraient venir d'une mutualisation partielle avec le secteur de l'eau, son rôle d'ensemblier doit permettre d'améliorer très sensiblement la cohérence de financements actuellement mobilisés de façon peu coordonnée. La mise en place de conventions pluriannuelles d'objectifs avec les opérateurs permettra de donner cette cohérence et d'optimiser les financements disponibles.

2.6.2. La mobilisation des financements des collectivités peut être optimisée

Les Régions apportent des cofinancements dès lors que les actions recoupent leurs préoccupations. Les montants sont parfois significatifs¹¹⁶. Dans une Région qui fait exception, cela se traduit même par la mise en place, pour chaque plan financé, d'une convention cadre pluriannuelle entre l'État, la Région et l'opérateur qui définit les actions conduites et les contributions respectives. Cela constitue une bonne pratique qui mérite d'être généralisée.

Compte tenu du chef de filât maintenant confié par la loi aux Régions et du pilotage conjoint entre l'État et la Région de la politique en faveur des espèces menacées proposé par la mission, l'implication financière des Régions sera alors d'autant plus naturelle et légitime qu'elles détiennent également la responsabilité de la mise en œuvre des financements communautaires.

¹¹⁴ Selon les éléments de cadrage du dialogue de gestion (fiche activité n°14) pour 2014, les moyens délégués aux DREAL seraient de 20 K€ par PNA coordonné, 2 K€ par espèce dont le plan est effectivement décliné. Des dotations spéciales sont attribuées pour certains plans pouvant atteindre plusieurs centaines de K€ (ours, grand hamster).

¹¹⁵ Le budget de l'AFB sera alimenté notamment par le budget de l'ONEMA avec une contribution des agences de l'eau qui pourrait être augmentée, et un transfert partiel des moyens du programme 113.

¹¹⁶ Les cofinancements annuels apportés sont variables : de quelques dizaines de milliers d'euros, 100 000€ en Aquitaine, 150 000€ en Midi Pyrénées, plus de 250 000€ en Rhône-Alpes. Au total dans les Régions visitées, la collectivité régionale apporte un financement qui représente de 50 % (Midi Pyrénées) à plus de 100 % (Rhône-Alpes) des financements apportés par l'État.

Les Départements détiennent la ressource financière de la taxe d'aménagement qui intègre l'ex TDENS. Pour autant ils interviennent de façon très variable, et le plus souvent de façon épisodique, sur des actions de PNA. Dans tous les cas, ces interventions se font dans le cadre d'approches territoriales sur les espaces.

Le Contrat de plan 2014/2020 devrait être l'outil privilégié de co-construction de la politique d'intervention entre l'État et les collectivités. La contractualisation est l'occasion de mobiliser les Régions sur ces enjeux, mais également les Départements.

Le cadrage national des contrats de plan 2014/2020 retient la thématique « transition écologique et énergétique ». Le cahier des charges comprend un volet 5 « Reconquête de la biodiversité et préservation des ressources » qui retient parmi ses objectifs « enrayer la détérioration de l'état des espèces et habitats (terrestres et marins), des milieux (forestiers, marins, aquatiques), renforcer la connaissance et l'organisation des données, encourager les pratiques qui garantissent une fonctionnalité optimale des écosystèmes et la production de services utiles à la biodiversité et au cycle de l'eau, et améliorer leur état de façon significative ». Les actions qui s'inscrivent dans la mise en œuvre des SRCE sont plus particulièrement identifiées.

Toutefois le calendrier de finalisation des négociations des contrats de plan ne devrait pas permettre d'aller aussi loin que ce serait souhaitable faute de visibilité sur les capacités d'engagement de l'État (hors espèces et milieux aquatiques via les agences de l'eau). La mise en œuvre des programmes conjoints entre l'État et les Régions en faveur de la restauration des espèces menacées devraient donc se faire en grande partie en dehors des CPER.

Recommandation :

29. Dans le cadre d'une programmation conjointe entre l'État et la Région, des conventions pluriannuelles tripartites seront conclues avec les opérateurs des projets territoriaux de restauration d'espèces menacées.

2.6.3. Les financements communautaires sont une ressource essentielle

Dans le contexte budgétaire contraint déjà souligné, les financements européens ne prennent que plus d'importance.

Les ressources disponibles sont le FEADER et le FEDER dans le cadre des programmes régionaux, et le programme LIFE+.

Pour cette nouvelle période 2014-2020, la biodiversité est un domaine éligible aux financements communautaires (donc au FEADER et au FEDER) au titre de l'objectif thématique n°6 « protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation durable/rationnelle des ressources » du Cadre stratégique commun (CSC) défini au niveau communautaire.

Le FEADER, représente une ressource potentielle essentielle.

Le règlement de développement rural (RDR) adopté au niveau communautaire retient dans son article 5 une priorité n°4 « Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la forêt ». Cette priorité se décline selon le domaine prioritaire 4A « restaurer et préserver la biodiversité, y compris dans les zones relevant

de Natura 2000 et les zones agricoles à haute valeur naturelle et les paysages européens ».

Le cadre national État-Régions de décembre 2013, qui résulte d'un accord entre le ministère de l'agriculture et l'ARF, prévoit l'ouverture obligatoire des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) sur l'ensemble du territoire national.

Sur un territoire identifié comme portant un enjeu particulier, un appel à projet¹¹⁷ est lancé, et un opérateur sélectionné, lequel assure l'animation nécessaire au montage d'un programme agro-environnemental (PAE). Ce PAE est destiné à faciliter l'évolution des pratiques agricoles adaptées aux enjeux environnementaux du territoire. Les MAEC¹¹⁸, contrats souscrits par les agriculteurs, sont le principal outil d'intervention. Il faut être attentif à une couverture correcte du territoire pour faire masse et éviter un éparpillement en « timbre poste ». Pour cette nouvelle génération, un engagement de l'exploitant sur une évolution de son système d'exploitation sera encouragé (MAEC système et pas seulement surfacique).

Outre l'aide octroyée dans le cadre de chaque contrat MAEC, peuvent être prises en compte des dépenses de conseil et d'animation territoriale, et on sait que la qualité de l'animation est déterminante, ainsi que des investissements matériels (acquisition de matériels nécessaires aux nouvelles pratiques agricoles développées).

Les actions au bénéfice des espèces menacées nécessitent donc, pour mobiliser le FEADER, d'adopter une approche territoriale. Ainsi, sur un territoire, il faut croiser les enjeux eau et biodiversité pour définir les évolutions des pratiques agricoles et forestières à développer, en identifiant les espèces concernées. Cette approche est la seule qui permette d'entraîner la profession agricole qui sera toujours rétive à une approche par espèce qui ne fonde pas, par définition, la finalité de l'activité agricole. Dans les appels à projets lancés pour sélectionner un animateur, il faut demander au candidat d'identifier les espèces remarquables sur le territoire concerné ce qui sera plus aisé lorsque des stratégies de restaurations seront disponibles pour l'ensemble des espèces prioritaires.

Les Régions ont la responsabilité de la mise en œuvre du FEADER dans la nouvelle période, mais certaines pourraient être réticentes sur le déploiement de ce dispositif en faveur de la biodiversité pourtant prévu par l'accord national État-Régions. Or le dispositif MAEC est intimement lié à la gestion du premier pilier de la PAC. Il est indispensable que les DRAAF soient associées étroitement et qu'au sein des services de l'État l'articulation soit bonne entre DREAL et DRAAF.

Il faut préciser que tous les PNA actuels ne sont pas concernés puisque le cadre national fixe en page 11 que « *Les zones d'action prioritaires (ZAP) au niveau régional... comprendront notamment, pour les interventions de l'État : s'agissant de la protection de la biodiversité : Les périmètres de présence des espèces ou*

¹¹⁷ Les structures aptes à répondre aux appels à projet : chambres d'agriculture, conservatoires d'espaces naturels, PNR, en partenariat avec la FRAPNA, l'ONF, ...

¹¹⁸ Les MAEC permettent de mobiliser du FEADER (cofinancée à 25% d'une contre-partie nationale) dans le cadre de contrats de 5 ans passés avec des agriculteurs qui s'engagent sur des pratiques favorables à la biodiversité. L'aide vient en compensation des charges ou manques à gagner pour l'agriculteur. Exemple d'actions : retard de fauche, retard de pâturage, gestion pastorale pour limiter la charge, et éviter le surpâturage, mise en défens, ouverture de milieux, entretien des haies, entretien de ripisylve...).

groupes d'espèces concernés par les 20 plans nationaux d'actions identifiés comme prioritaires¹¹⁹. ».

Cette limitation est dommageable pour la capacité de mobilisation de financements, dans un contexte budgétaire dont on sait qu'il sera très contraint. D'autant que le poids financier sur le FEADER reste modeste au regard de l'importance des dotations disponibles.

Le FEDER peut également être mobilisé, alors qu'il l'a très peu été jusqu'à présent. L'opportunité offerte dans le cadre de l'objectif thématique n°6 (OT6) est connue des services. Mais la réceptivité des Régions, en charge de l'élaboration des programmes régionaux, est très variable compte tenu de l'importance des investissements à prendre en compte hors concentration¹²⁰. Les services de la Commission européenne (DG Regio) se montrent, pour les raisons de concentration, souvent réticents dans les négociations en cours. Les partenaires régionaux doivent affirmer leur volonté de faire prendre en considération les enjeux liés à la biodiversité.

LIFE permet également de mobiliser des financements pour des actions innovantes.

Fin 2013, 27 programmes LIFE+ étaient en cours, dont 11 concernaient des espèces PNA¹²¹. Ces 11 programmes d'un coût de 29 M€ mobilisent plus de 14 M€ de crédits européens (près de 50 % du coût) et 3,5 M€ de financements de l'État. Ces données illustrent la nécessité de conserver et, si possible, d'augmenter via l'AFB la capacité contributive de l'État pour permettre des effets de levier financier.

Recommandation :

30. Les services déconcentrés (DRAAF et DREAL) veilleront à ce que les choix régionaux effectués permettent de mobiliser des financements du FEADER et du FEDER pour la mise en œuvre du programme de restauration des espèces menacées conjointement entre l'État et la Région.

2.6.4. Les financements privés peuvent être accrus

Certains grands groupes utilisateurs d'espaces (ERDF-RTE, VINCI, RFF, APRR, ...) financent des actions en faveur des espèces menacées, principalement dans le cadre d'infrastructures nouvelles. D'autres entreprises apportent des financements dans le cadre du mécénat mais les montants restent limités.

Des financements peuvent être mobilisés au titre de la compensation. C'est déjà parfois le cas¹²², mais cela reste exceptionnel et ne fait pas l'objet d'un cadrage pourtant nécessaire compte tenu des enjeux y compris juridiques. D'ores et déjà, un échange d'expériences doit être engagé, afin de généraliser les expériences réussies et de garantir un encadrement juridique solide.

¹¹⁹ Les 19 espèces identifiées comme prioritaires seraient : Phragmite aquatique, Butor étoilé, Râle des genêts, Pies grièches, Ganga cata et Alouette calandre, Grand tétras, Outarde canepière, Hamster commun, Cistude d'Europe, Tortue d'Hermann, Lézard ocelé, Vipère d'Orsini, Maculinea, insectes pollinisateurs sauvages, plantes messicoles, Mulette perlière auxquelles ont été ajoutés le Panicaud vivipare, la Lunetière de rotgès et la Grande mulette. La 20^{ème} espèce n'est pas connue.

¹²⁰ Dans chaque région, les OT hors concentration, c'est le cas de l'OT6, ne peuvent mobiliser au total que 20 % maximum de la dotation régionale.

¹²¹ Tortue d'Hermann, Grand Tétras, Chiroptères, Mulette, Râle des genêts, Hamster, Desman, Pétrel, Gypaète

Mais les perspectives ouvertes par les compensations écologiques méritent d'être davantage explorées.

En effet des mesures de compensation écologique localisées, tenant compte des mesures prioritaires figurant dans une stratégie de restauration, pourraient contribuer à mettre en œuvre des actions en faveur d'espèces menacées. Ce type de montage¹²³ permettrait de drainer des moyens financiers très supérieurs à ceux du mécénat d'entreprises (rapport de 10 à 100).

Dans des conditions qui restent à préciser, notamment afin d'obtenir un bénéfice environnemental net, la création de réserves d'actifs naturels permettrait, via l'offre de compensations, de faire de la restauration avant de détruire des actifs écologiques. L'Allemagne, par exemple, a mis en place un système d'éco-comptes. CDC Biodiversité réalise actuellement une étude de parangonnage sur la compensation en Europe, afin de voir comment mieux organiser le dispositif pour assurer la collecte des financements.

S'il existe un programme sur un territoire (par exemple plusieurs projets opérationnels de mise en œuvre de stratégies de restauration d'espèces menacées partageant un même habitat), un opérateur pourrait être sélectionné pour mobiliser des fonds privés (dont il peut déjà disposer dans le cadre des mandats de compensation qu'il peut détenir¹²⁴), en complément de fonds publics, pour mettre en œuvre ce programme. La délégation de mandat serait attribuée après appel d'offre.

Recommandation :

31.A l'échelle des régions, promouvoir la création de « réserves d'actifs naturels » basées sur des projets territoriaux de restauration d'espèces menacées pour mobiliser, via l'offre de compensations, des fonds privés venant compléter les financements publics.

2.6.5. Les plans de financement doivent être simplifiés

Compte tenu de la multiplicité et de la variabilité des sources de financement, ainsi que des montants financiers unitaires souvent modestes, l'ingénierie financière à développer pour mettre en œuvre les plans actuels est souvent très lourde et finalement peu efficiente. Les plans de financements¹²⁵ doivent impérativement être simplifiés, y compris au sein de l'État. Il n'est pas rare de trouver des financements par

¹²² En PACA, 100 000€ ont été apportés par la société d'autoroute ESCOTA pour le financement du PNA Lézard ocellé au titre des mesures compensatoires, financement précisé dans l'arrêté préfectoral. En Rhône-Alpes des financements sont apportés par les carriers au titre des mesures compensatoires. Une fondation d'entreprise a été créée par Vinci et dotée de 5 M€ pour la période 2012-2017 pour financer des projets à proximité de la LGV Tours-Bordeaux. Complémentaires des mesures réglementaires de compensation, ces actions de préservation d'espèces et de restaurations d'habitats concernent en priorité le vison d'Europe, l'outarde canepetière et les chiroptères.

¹²³ CDC Biodiversité a expérimenté un montage de ce type en 2008 en créant une réserve d'actifs écologiques sur le site de Cossure (Saint Martin de Crau dans les Bouches du Rhône). Cette opération pilote n'a pas été suivie d'autres cas.

¹²⁴ Actuellement CDC Biodiversité est le mandataire de grands aménageurs pour mettre en œuvre les compensations (par exemple d'Eiffage pour l'A65).

¹²⁵ Par exemple, une action sur le Sonneur à ventre jaune, d'un coût de 48 000€ a fait l'objet du plan de financement suivant dans une région : État (DREAL) 5 000€, État (FNADT) 5 000€, Région 5 000€, agence de l'eau 5 000€, FEDER 22 000€, maître d'ouvrage 6 000€

co-financeur de moins de 10 000€¹²⁶, voire de 5 000€, pour une action donnée. La nécessité de conventionnement, y compris pour de tels montants, doit conduire à s'interroger sur la pertinence de certains choix. Même si certains répondent que ce qui peut apparaître comme du saupoudrage, permet en réalité de lever d'autres financements, en particulier des financements européens. Ainsi, en 2013, en Midi-Pyrénées, sur les 17 plans soutenus, la dotation État de 277 000€ a permis de lever près de 800 000€ de FEDER (300 000€ pour le bouquetin) et près de 150 000€ de la Région, sur un coût total d'opérations de près de 2 M€ (dont près de 900 000€ pour le bouquetin).

Dans le cadre d'une programmation pilotée conjointement par l'État et la Région, il semble nécessaire de répartir le financement des différentes actions entre les co-financeurs afin de tendre vers un seul financeur par action, l'équilibre des cofinancements étant apprécié sur l'ensemble du plan.

Globalement, il convient de développer les capacités d'ingénierie financière, de pair avec l'ingénierie de projet dont nous avons déjà souligné l'insuffisance. L'AFB doit développer des formations dans ce domaine destinées aux opérateurs des projets territoriaux de restauration.

Recommandation :

32. Les DREAL et les conseils régionaux veilleront à simplifier les plans de financement des projets territoriaux de restauration sur le principe d'un financeur par action. Des formations à l'ingénierie financière de projet devront être organisées par l'AFB.

¹²⁶ Dans une région, en 2013, sur 38 opérations cofinancées par la DREAL, pour 21 d'entre elles la dotation de l'État ne dépassait pas 10 000€. Dans une autre région, 7 actions sur 16 étaient dans ce même cas. Pour le plan chiroptères en Rhône-Alpes, en 2012, 125 568€ ont été mobilisés au travers de 9 sources de financement : 4 conseils généraux ont participé chacun pour moins de 3 800€, dont deux pour moins de 1 500€!

Conclusion

Dans le domaine environnemental, les actions en faveur de la conservation et de la restauration des espèces menacées représentent un enjeu important pour lequel la France a des engagements communautaires et internationaux.

Les premières actions conduites dans les années 1990, notamment sous l'impulsion des naturalistes, puis les plans nationaux d'actions instaurés par la loi Grenelle II et organisés par les circulaires de 2008 et 2009 du ministère chargé de l'environnement, ont permis d'obtenir des premiers résultats grâce à la mobilisation de nombreux acteurs.

Mais cette mobilisation doit être mieux coordonnée pour être plus efficace, et le caractère opérationnel des plans doit être notablement renforcé, dans un contexte qui évolue fortement sur le plan institutionnel mais également financier.

Ce sont autant de raisons qui justifient une refondation de l'ensemble du dispositif, sachant que la poursuite d'actions volontaristes sur les espèces menacées reste pertinente pour satisfaire aux obligations de résultats imposées par les engagements communautaires de la France.

Afin de donner de la visibilité et faciliter la compréhension de cette politique, le ministère en charge de l'écologie devrait publier un référentiel qui préciserait les critères de choix sur la base desquels sera établie la liste des espèces menacées susceptibles de bénéficier d'actions de conservation, de gestion ou de restauration.

Pour ces espèces, des stratégies seront élaborées en regroupant autant que possible les espèces qui partagent un même habitat. Leur mise en œuvre sera assurée en mobilisant tous les outils existants et, si nécessaire, selon des projets territoriaux de restauration dans le cadre d'un programme régional établi conjointement par l'État et la Région.

Cette refondation s'appuiera sur un réseau d'acteurs dense (qu'il s'agisse des administrations de l'État, des organismes publics, des collectivités territoriales, des ONG, des partenaires privés), qui rassemble d'indéniables connaissances et compétences. Ce réseau constitue une richesse sur laquelle il convient de prendre appui.

L'Agence française de la biodiversité aura un rôle déterminant à jouer dans la refondation du dispositif en tant que bras opérationnel du ministère en charge de l'environnement qui doit continuer à porter les ambitions et le cadre stratégique de la politique en faveur des espèces menacées. Bien entendu, l'agence n'agira pas seule. Elle devra s'appuyer sur les compétences des organismes de recherche, sur les établissements publics et les têtes de réseaux spécialisés, ainsi que sur les réseaux naturalistes indispensables à la bonne connaissance des espèces.

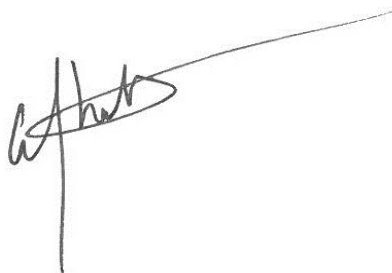
Le nouveau dispositif en faveur des espèces menacées devra évoluer vers une politique partagée entre l'État et les collectivités territoriales, en particulier les Régions, en cohérence avec le rôle de chef de file pour la biodiversité qui leur a été reconnu par la loi. Il devra également impliquer davantage les gestionnaires et les utilisateurs de l'espace, ainsi que les acteurs socio-économiques, dont la participation est souvent indispensable pour la réussite des actions de conservation ou de restauration.

L'ancrage dans les territoires, grâce au sentiment d'appartenance qu'il procure, est un facteur puissant de mobilisation des acteurs. Il doit également contribuer à mieux mobiliser les différentes sources de financement disponibles.

Le défi auquel l'ensemble des acteurs se trouvent confrontés est d'une grande ampleur. Dans un contexte où les moyens sont comptés, il impose à tous de travailler de manière plus intégrée.

Clarification, simplification, opérationnalité doivent guider la refondation du dispositif des plans d'actions en faveur des espèces menacées. Ce sont les conditions pour que dans ce contexte contraint, la France respecte ses obligations et soit exemplaire en matière d'amélioration de l'état de conservation des espèces.

Marc CHALLEAT

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' and 'C' followed by a long horizontal stroke extending to the right.

*Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts*

Patrick LAVARDE

A handwritten signature in black ink, featuring a stylized 'P' and 'L' with a long horizontal stroke extending to the right.

*Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts*

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

*Direction générale de l'aménagement, du logement
et de la nature*

Direction de l'Eau et de la Biodiversité

*Sous-direction, de la protection et de la valorisation
des espèces et de leurs milieux*

Bureau de la faune et de la flore sauvages

Paris, le 06 SEPT 2013

Le ministre

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général de
l'environnement et du développement durable

Affaire suivie par : Olivier MASTAIN
olivier.mastain@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 35 62 - Fax : 01 40 81 75 33

→ Bureau
E.

Objet : Politique de protection des espèces sauvages. Évaluation ciblée de l'outil *Plan national d'action en faveur des espèces menacées*.
PJ : 1 annexe.

Les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées (PNA) constituent un outil¹ de protection de la biodiversité du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Développé et utilisé depuis 1996, l'instrument a montré son efficacité, à la fois pour la protection des espèces ciblées comme par exemple la chouette chevêche, le balbuzard pêcheur ou certaines espèces de chauves-souris, mais aussi pour la mise en évidence de ce qu'elles représentent en tant qu'indicateurs de biodiversité et témoins des services écosystémiques. Pour autant, différents retours d'expérience invitent aujourd'hui à en consolider le cadre et à l'améliorer. De manière opérationnelle, la direction de l'eau et de la biodiversité a pour objectif de produire en 2014 une circulaire révisant les existantes².

Pour définir cette évolution, la direction de l'eau et de la biodiversité dispose notamment de l'étude³ d'évaluation de la politique réalisée par *écosphère*[®] et des actes du séminaire de Bordeaux⁴. Ces travaux approfondissent toutefois peu sur le plan opérationnel la question de l'évaluation de chaque plan à l'échéance, prévue selon le cahier des charges détaillé dans la circulaire du 3

¹ L. 414-9 du code de l'environnement.

² Circulaire DEB/PEVM n° 08/07 du 3 octobre 2008 relative aux éléments de cadrage, d'organisation et de méthodologie pour la conduite des plans nationaux d'actions pour les espèces menacées et circulaire DEB/PEVM n° 09/04 du 8 septembre 2009 relative au programme de réalisation de nouveaux plans nationaux d'actions en 2010 et compléments méthodologiques à la circulaire du 3 octobre 2008.

³ *écosphère*, 2012, Réalisation d'un bilan des plans nationaux d'action en faveur des espèces menacées mis en œuvre en France depuis 1992, pp 28-29.

⁴ Séminaire technique, Les plans d'actions en faveur des espèces protégées, 29-30 novembre 2011, Bordeaux, verbatims, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 52p.

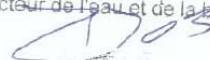
octobre 2008⁵. Si le principe de l'évaluation de l'instrument de politique publique qu'est le PNA n'est évidemment pas à remettre en cause au regard de ses intérêts pour éclairer la prise de décision, piloter la politique et améliorer la qualité des interventions publiques, comprendre et objectiver la logique d'action publique et enfin alimenter le débat public, ses finalités et ses modalités peuvent aujourd'hui être questionnées à partir des retours d'expérience enregistrés depuis 1996. Nous disposons ainsi aujourd'hui d'au moins dix-sept évaluations de PNA. Sur cette base, des réflexions et plusieurs questions se posent qui sont listées à l'annexe 1.

Dans ce contexte, je souhaite vous confier une mission exploratoire aboutissant à des recommandations opérationnelles pour faire évoluer le cadre de l'évaluation des PNA. Cette actualisation pourra porter sur l'objectif d'une évaluation, sa démarche, ses critères et les acteurs à mobiliser.

L'adjoint au chef du bureau de la faune et de la flore sauvages, Olivier MASTAIN, se tient à votre disposition pour fournir les documents existants et toute information complémentaire.

Je souhaite recevoir votre rapport final avant le 28 février 2014.

Pour le ministre et par délégation,
le directeur de l'eau et de la biodiversité



Laurent ROY

⁵ Annexe 7 de la circulaire du 3 octobre 2008 relative aux éléments de cadrage, d'organisation et de méthodologie pour la conduite des plans nationaux d'actions pour les espèces menacées, pp 44-49.

Annexe 1

Réflexions et questions sur l'instrument PNA pour guider la mission

Rapport coût-bénéfice de l'évaluation systématique.

L'évaluation systématique et répondant à toutes les exigences du cahier des charges susmentionné mobilise des moyens humains et financiers importants⁶. La vocation première d'un PNA est d'agir en faveur de l'espèce ciblée. Il est donc logique de privilégier d'investir pour supporter des actions qui amélioreront les conditions de conservation de l'espèce. Dans un certain nombre des évaluations disponibles, comme par exemple pour le plan vision d'Europe au sujet de la gouvernance, il n'apparaît que des évidences. Il semble que nous pourrions faire l'économie d'évaluer certains aspects dont les résultats sont connus et admis par tous les acteurs du PNA. Une rationalisation pourrait ainsi être imaginée sous les angles suivants.

S'agissant d'une évaluation *ex post*, après cinq années de mise en œuvre du PNA, il est certain que les acteurs impliqués ont identifié des questions auxquelles l'évaluation devrait apporter une réponse. Plutôt qu'une évaluation générique selon un schéma type, une approche au cas par cas permettrait de cibler précisément l'évaluation qui devrait répondre aux questions formulées, par exemple, *la plaquette de communication du PNA a-t-elle bien touché ses cibles et a-t-elle eu les effets escomptés ?*

Comment évaluer les interactions entre PNA et les questions communes à plusieurs PNA ?

De ce même exemple qui pourrait être répété pour chaque PNA, nous soulevons une autre question. Comment traiter, en termes d'évaluation, une question commune à plusieurs PNA ? Dans la même logique, comment traiter, en termes d'évaluation, une question transversale à plusieurs PNA ? Par exemple, la question de la maîtrise des risques des éoliennes terrestres pour les chauves-souris et les oiseaux se posent de la même manière dans plusieurs PNA, à savoir les objectifs poursuivis pour éviter et réduire l'incidence de ces installations sur ces espèces sont-ils bien adaptés aux problèmes auxquels ils veulent répondre ?

Comment évaluer la valeur ajoutée du PNA par rapport aux politiques publiques préexistantes ?

Ce dernier exemple est typique de la place d'un PNA à l'intersection de plusieurs politiques publiques. Une conséquence est la difficulté de l'évaluation pour discriminer ce qui résulte du PNA de ce qui est consécutif à d'autres politiques publiques, ou en d'autres termes de mesurer les effets directement imputables au PNA de ceux qui dépendent de facteurs contextuels et non contrôlables par les acteurs du PNA. C'est pourtant un point essentiel tant du point de vue de la conduite de l'action publique que de celui de la responsabilité des acteurs du PNA qu'il faut aussi protéger. Pour réussir ce volet, l'évaluateur doit être en capacité d'identifier et d'intégrer un très grand nombre de paramètres, nécessitant notamment de connaître les méthodologies d'évaluation, les politiques publiques concernées, l'organisation administrative et l'environnement institutionnel. Il est quasiment impossible qu'un seul évaluateur rassemble toutes les compétences nécessaires et qu'il ait la légitimité nécessaire pour édicter un jugement de valeur et rédiger un rapport d'évaluation. La sélection de l'équipe d'évaluation représente une sérieuse difficulté pour la conduite de l'évaluation. Une piste pourrait être de faire appel plus régulièrement et selon des conditions à définir aux fonctionnaires spécialistes de l'évaluation, rattachés au MEDDE mais aussi à d'autres ministères, voire à certaines collectivités territoriales si tant est que cela soit possible.

⁶ Pour la réalisation de l'évaluation, l'ordre de grandeur du coût de la prestation pour l'État est de 20 000 à 80 000 euros, hors charges de personnels de l'État mobilisés.

Comment mieux faire participer les acteurs et notamment les collectivités territoriales à certains PNA ?

L'évaluation doit pouvoir permettre de vérifier l'appropriation par les différents acteurs concernés des PNA intéressant leur territoire ou leur activité. Elle doit aussi poser la question, pour l'avenir, de la prise en charge par d'autres acteurs, dans un cadre défini par l'État qui reste au niveau national le garant du maintien de la biodiversité. Il s'agit notamment des collectivités territoriales qui définissent des stratégies régionales, ou interrégionales, pour la biodiversité qui devraient intégrer la protection d'espèces visés par les PNA.

L'indépendance et la compétence des évaluateurs

Cette ouverture aurait le mérite d'atténuer le champ de tensions autour de l'évaluation. Il existe par la nature même de l'évaluation qui s'inscrit dans un processus d'appréciation des actions menées et représente un enjeu pour les acteurs impliqués où s'exercent des relations de pouvoir. Il existe également du fait des liens très étroits qu'entretiennent les différents acteurs entre eux, notamment parmi les plus engagés dans les actions de protection de la nature. Il peut arriver par exemple qu'un scientifique rattaché à une agence de l'État s'exprime au titre d'une association de protection de l'environnement et inversement. Un autre exemple est celui de cette évaluation portant le titre évocateur « *Evaluation du plan de restauration des chiroptères 1999-2003 en vue de sa reconduction* ». Outre la portée de l'évaluation qui peut être limitée compte tenu du postulat de départ, le risque est d'avoir une grande difficulté pour justifier l'impartialité de l'évaluation et donc d'ouvrir plus de champ à la critique de l'action publique qui pourrait arguer de l'illusion donnée par l'évaluation d'une administration performante en amélioration continue. Dans l'évaluation de demain, il faut donc répondre à la question du choix des évaluateurs.

Les différences à pointer entre évaluation d'un programme (objectifs de moyens essentiellement) et évaluation d'une politique publique (qui devrait être fondée sur des objectifs de résultats)

Enfin, ainsi que l'identifie *écosphère*⁷ dans son évaluation⁷, il ne faut pas confondre évaluation d'un programme et évaluation d'une politique. La première évalue si les résultats sont conformes aux valeurs prescrites, se limitant en quelque sorte au critère de l'efficacité selon lequel les effets du programme sont comparés aux objectifs visés. Pour porter un jugement de valeur sur la seconde, l'évaluateur doit comparer « ce qui est » avec « ce qui devrait être » en croisant, outre le critère de l'efficacité, les critères de la pertinence, de l'efficience et de l'économie :

- Le critère de la pertinence compare les objectifs de la politique et la pression du problème que celle-ci cherche à résoudre, par exemple celle des pratiques agricoles⁸ sur les espèces faisant l'objet d'un PNA. Un PNA serait dit pertinent si ses objectifs sont adaptés à la nature et à la distribution temporelle et spatiale du problème qu'il est censé prendre en charge. Selon ce critère, il y aurait probablement un intérêt dans certains cas à ce que l'évaluation précède l'adoption d'un nouveau PNA (évaluation *ex ante*) ;
- Le critère de l'efficience analyse le rapport entre les ressources investies et les effets de la politique. Dans cette étape, l'évaluation pourrait se demander si l'on peut atteindre les mêmes effets avec moins de ressources, ou si l'on peut assurer un meilleur degré de réalisation des objectifs avec les mêmes ressources ;

Le critère de l'économie procède de la même logique, mais en se limitant aux seules activités de mise en œuvre. Cette évaluation se concentrerait sur le fonctionnement interne de l'État.

⁷ *écosphère*, 2012, Réalisation d'un bilan des plans nationaux d'action en faveur des espèces menacées mis en œuvre en France depuis 1992, pp 28-29.

⁸ Cette formule est très générique et peut être subdivisée en de nombreux items comme l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, les intercultures, la mécanisation, le parcellaire, les choix cultureux...

2. Liste des institutions et personnes rencontrées

<i>Organisme</i>	<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Association des Départements de France	ELOIRE	Benjamin	Chargé de mission environnement et développement durable	Contact téléphonique
Association des régions de France	BEGUIN et les membres du groupe biodiversité	Daniel	Président du groupe biodiversité ARF, vice-président de la région Lorraine	3 décembre
	ISAAC-GEORGES	Guilhem	Chargé de mission	
Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture	FEREY	Pascal	Membre du bureau en charge de la biodiversité et Vice-président chargé de l' environnement à la FNSEA	8 janvier
	RIMBAUD	Audrey	Chargée d'études biodiversité	
Autoroutes Paris Rhin-Rhône	CUENOT	Etienne	Adjoint au chef de département génie civil environnement	27 janvier
CDC-Biodiversité	PIERMONT	Laurent	Président	10 février
Centre National de la Propriété Forestière	FORMERY BEAUDESSON	Thomas Pierre	Directeur général Ingénieur environnement	15 janvier
Commission européenne DG Environnement Unité nature	LEINER	Stefan	Chef d'unité	10 janvier
	BAROVA	Sylvia	Plans d'action espèces	
	LE MARESQUIER	Ludovic	Réseau Natura 2000	
Conseil National de la Protection de la Nature	VAN DER STEGEN	Joseph	Plans de gestion espèces chassables	26 novembre 26 novembre 6 décembre
		Conseil National de la Protection de la Nature	ECHAUBARD MULLER Commission faune		Michel Serge	Président commission faune Président commission flore
Conseil Scientifique du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité	CHEVASSUS-AU-LOUIS	Bernard	Membre, co-auteur du rapport de préfiguration de l'Agence française de la biodiversité	11 décembre
Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable	ALLAG-DHUISME	Fabienne	Chargée de mission	22 janvier 29 janvier 2 décembre
	GALIBERT	Thierry	Membre permanent	
	LEDENVIC	Philippe	Membre permanent	
Conseil général des Pyrénées atlantiques	ESNAULT	François	Responsable espaces naturels sensibles et biodiversité	4 février
Conseil régional Aquitaine	PROFIT LARPIN	Antoine Olivier	Chef service environnement Chargé de mission faune et flore	9 décembre
Conseil régional Midi Pyrénées	BEER-DEMANDER	Pascal	Directeur adjoint, chef de service	19 décembre
Conseil régional Ile de France	BARNETCHE	Camille	Adjointe au chef du service patrimoine et ressources	18 décembre

<i>Organisme</i>	<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
			naturelles	
Conseil régional Rhône-Alpes	MOYSE	Jean-Philippe	Directeur climat, environnement, santé et énergie	22 novembre
	ALZATE	Louisa	Chargée de mission biodiversité	
Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur	GUEDU	Philippe	Directeur développement soutenable et stratégies territoriales	6 décembre
	HAYOT	Céline	Chef de projet biodiversité	
Conservatoire du littoral	GAUTHIER BAZIN	Odile Patrick	Directrice Chef de département	3 février
DEAL Réunion	MESTRES	Aurélie	Chef du service eau et biodiversité	document écrit
DDTM des Bouches du Rhône	SAVIN	Jean Bernard	Chef de service	17 décembre
DDTM du Gard	ROUGIER MATEU	Nicolas Sylvain	Chef de service Chargé de mission biodiversité	19 novembre
DREAL Aquitaine	BAUDOIN	Emmanuelle	Directrice régionale Directeur adjoint eau, biodiversité, urbanisme, climat, énergie Chef de service patrimoine, ressources en eau, biodiversité Responsable division continuité écologique, gestion des espèces	9 décembre
	ROUBIEU	Philippe		
	LEMONNIER	Sylvie		
	de BEAULIEU	Yann		
DREAL Basse-Normandie	GUILLAUME GENET DUMEIGE	Caroline Ludovic Bruno	Directrice régionale Chef du service ressources naturelles, mer et paysage Chef unité territoires protégés	23 décembre
DRIEE Ile-de-France	TOURJANSKY DRESS	Laure Philippe	Directrice adjointe Chef du service nature, paysages et ressources	18 décembre
DREAL Midi-Pyrénées	FERNANDEZ	Paula	Chef du service biodiversité, ressources naturelles Chargée de mission forêt, PNA (référente) Chargé de mission eau, référent Bouquetin et Ours	19 décembre
	TRIBOLET	Laurence		
	TAVIN	Christophe		
DREAL Rhône-Alpes	DENEUVY	Jean Philippe	Directeur adjoint Chef du service ressources, énergie, milieux et prévention des pollutions Chef de l'unité biodiversité	21 novembre
	CHASTEL	Jean Marc		15 novembre
	CARRIO	Jean-Luc		15 novembre
DREAL Provence Alpes Côte d'Azur	DIDIER	Anne-France	Directrice régionale Directeur adjoint, environnement, risques, énergie Chef d'unité biodiversité Animateur du pôle protection de la nature	6 décembre
	NEYER	Laurent		
	DEMARTINI	Caroline		
	ROLLAND	Robin		

<i>Organisme</i>	<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Electricité de France EDF Energies nouvelles ERDF RTE	VARRET de GALBERT DUVOCHEL ROCHE LEJEUNE LESIGNE	Claire Diane Géraldine Henri-Pierre Richard Jean-François	Chef de mission biodiversité Direction juridique Mission concessions environnement territoires Responsable environnement Chef du département environnement Attaché environnement	27 janvier
Fédération des conservatoires botaniques nationaux	DUTREVE GOURVIL BARDIN	Bruno Johan Philippe	Directeur Chargé de projets flore CBN Bassin parisien	13 décembre
Fédération des conservatoires d'espaces naturels	MOUNIER	Bruno	Directeur	8 janvier
Fédération nationale des chasseurs	BUSSY PESCHADOUR ARNAUDUC	Claude Françoise Jean-Pierre	Directeur Directrice adjointe Directeur technique	20 janvier
Fédération nationale de la pêche en France	BRETON OUMOUSA GUILLOUET	Bernard Hamid Jérôme	Secrétaire général, Président du Val d'Oise Directeur général Responsable technique	13 janvier
Fédération nationale des parcs naturels régionaux	WEICK	Pierre	Directeur	7 janvier
France Nature Environnement Réseau biodiversité	LEVEQUE MORELLE	Philippe Stéphanie	Pilote de la mission flore Chargée de mission faune	23 janvier
FRAPNA	EROME JOHANOT	Georges Florie	Pilote politique réseau biodiversité	22 novembre
Humanité et biodiversité	AUBEL	Christophe	Directeur	11 décembre
Institut National de la Recherche Agronomique	SOUSSANA HUYGHE RABUTAULAGNIER BAGLINIERE EVANNO LORVELEC PREVOST LEFEVRE LOPEZ-VAAMONDE MICHAUX	Jean-François Christian Marie Stéphane Jean-Luc Guillaume Olivier Etienne François Carlos Johan	Directeur scientifique environnement Directeur scientifique adjoint agriculture Adjointe au directeur scientifique environnement Ecologie faune sauvage Ecologie aquatique Ecologie forestière Zoologie forestière Génétique de la conservation	21 janvier
Ligue de Protection des Oiseaux	METAIS LE BRET	Michel Véronique	Directeur national Directrice Rhône-Alpes	12 décembre 17 janvier

<i>Organisme</i>	<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt Direction générale des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires	NOEL	Coralie	Sous-directrice de la biomasse et de l'environnement	21 janvier
	VANDERERVEN	Rik	Sous-directeur adjoint	
	DEHAUDT	Monique	Bureau du foncier et de la biodiversité	
Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	MICHEL	Jean-Marc	Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature	5 février
	ROY	Laurent	Directeur de l'eau et de la biodiversité	25 novembre
Sous-direction de la protection et de la valorisation des espèces et de leur milieu	LE COZ	Christian	Sous-directeur	4 octobre
	TROUVILLIEZ	Jacques	Conseiller	19 novembre
	WIZNIACK	Jules	Chargé de mission juridique	29 octobre
Bureau de la faune et de la flore sauvages	PERRET	Michel	Chef de bureau	28 octobre
	MASTAIN	Olivier	Adjoint au chef de bureau	4 & 28 octobre
	COUROUBLE	Marianne	Chargée des dossiers internationaux	25 novembre
	BAZ	Jacques	PNA oiseaux	7 janvier
	LOMBARD	Antoine	PNA flore	14 janvier
	ROUX-FOUILLET	Jeanne-Marie	PNA amphibiens, reptiles, insectes	
	TRANSY	Julien	PNA grands prédateurs	
Bureau de la chasse et de la pêche	CELDRAN	Mireille	Chef de bureau	9 décembre
Bureau de la connaissance et de la SNB	GUILLAIN LALANNE	Pierre-Edouard Arnaud	Chef de bureau Chargé de mission connaissance	9 décembre
Sous-direction des espaces naturels	RUIZ COMMENVILLE	José Pierre	Sous-directeur Adjoint au sous-directeur	7 janvier
Bureau de l'intégration de la biodiversité dans les territoires	MORAUD SALLES	Sabine Elodie	Chargée de mission forêt Chargée de mission trame verte et bleue	7 janvier
Bureau des parcs nationaux et réserves	NUZZO	Vanessa	Adjointe au chef de bureau	7 janvier
Bureau du réseau Natura 2000	BLANQUET	Pascal	Chef de bureau	7 janvier
Bureau des milieux marins	SYNDIQUE BIGAN	Hélène Martine	Chef de bureau Chargée de mission espèces marines	24 janvier
Ministère de la Défense Sous-direction de l'immobilier et de l'environnement	PROUVOST	Stanislas	Sous-directeur	17 janvier
	LEROY	Dominique	Chef du bureau environnement Chargée de la biodiversité	
	FORET	Carine		
Ministère des outre-	LORET	Cédric	Chef de département	9 janvier

<i>Organisme</i>	<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
mers Département écologie, logement, développement et aménagement durable	COLIN	Pascal	Chargé de mission biodiversité	
Museum National d'Histoire Naturelle	GRAFFIN SIBLET SAVOURE- SOUBELET	Vincent Jean-Philippe Audrey	Directeur du développement durable et de l'expertise Directeur du Service du Patrimoine Naturel Chargée d'étude PNA	25 novembre
Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage	POLY MIGOT GEANT	Jean-Pierre Pierre Hubert	Directeur général Directeur des études et de la recherche Directeur de la police	12 décembre
Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques	DELAUNAY POULET	Alexis Nicolas	Directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale Ingénieur espèces aquatiques	19 décembre
Office National des Forêts	MAILLET BOUIX BAUDRAN	Albert Thomas Cédric	Directeur de l'environnement et des risques naturels Chargé de mission évaluation Animateur PNA amphibiens	3 décembre
Office pour les Insectes et leur Environnement	JOLIVET HOUARD	Samuel Xavier	Directeur Coordinateur scientifique	13 décembre
Réseau Ferré de France	GUERRERO	Anne	Chargée de mission environnement	27 janvier
Réserves naturelles de France	DOUARD	Anne	Chargée de mission scientifique	9 janvier
Union Internationale pour la Conservation de la Nature	MONCORPS KIRCHNER	Sébastien Florian	Directeur du comité français Chargé du programme sur les espèces	12 décembre
Union des producteurs de granulats	BERANGER ADAM	Christian Yves	Président de la commission environnement Responsable environnement UNICEM	13 janvier
VINCI S.A.	CAYE OSMANY	Christian Hinatea	Délégué au développement durable Chargée de mission	23 janvier
WWF France	SOURD	Christine	Responsable de la mission scientifique	14 janvier

3. Liste des plans nationaux d'actions fin 2013

avec indication de l'état de conservation rapporté en 2013 et du statut de l'espèce sur la liste rouge nationale

**LISTE DES PNA
FIN 2013**

PNA	Espèce(s) nom vernaculaire	Espèce(s) nom scientifique	DHFF ou Oiseaux	Plan UE	Etat de conservation	Liste rouge mondiale	Liste rouge Europe	Liste rouge France
Mollusques								
escargot de Corse	Escargot de Corse	<i>Helix ceratina</i>				CR	CR	E
grande mulette	Grande mulette	<i>Margaritifera auricularia</i>	Annexe IV	X	U2-	CR	CR	E
mulette perlière	Mulette perlière	<i>Margaritifera margaritifera</i>	Annexes II et V	X	U2-	EN	CR	V
Amphibiens								
crapaud de la Dominique	Crapaud de la Dominique	<i>Leptodactylus falax</i>						
crapaud vert	Crapaud vert	<i>Bufo viridis</i>	Annexe IV		U2=			
pélobate brun	Pélobate brun	<i>Pelobates fuscus</i>	Annexes II et IV		U2-	LC	LC	EN
sonneur à ventre jaune	Sonneur à ventre jaune	<i>Bombina variegata</i>	Annexes II et IV	X	U2-	LC	LC	VU
Reptiles								
cistude d'Europe	Cistude d'Europe	<i>Emys orbicularis</i>	Annexes II et IV		U2-		NT	NT
émyde lépreuse	Émyde lépreuse	<i>Mauremys leprosa</i>	Annexes II et IV		U1=		VU	EN
gecko vert de Manapany	Gecko vert de Manapany	<i>Phelsuma inexpectata</i>						CR
iguane des petites Antilles	Iguane des petites Antilles	<i>Iguana delicatissima</i>				EN		
lézard ocellé	Lézard ocellé	<i>Timon lepidus</i>				NT	NT	VU
lézards des Pyrénées	Lézard du Val d'Aran	<i>Iberolacerta aranica</i>			xxx	EN	EN	EN
	Lézard d'Aurelio	<i>Iberolacerta aurelioi</i>			xxx	EN	EN	CR
	Lézard de Bonnal	<i>Iberolacerta bonnali</i>	Annexes II et IV		FV	NT	NT	EN
tortue d'Hermann	Tortue d'Hermann	<i>Testudo hermanni hermanni</i>	Annexes II et IV		U2=	NT	NT	VU
vipère d'Orsini	Vipère d'Orsini	<i>Vipera ursinii</i>	Annexes II et IV		U2=	VU	VU	CR
Poissons								
apron du Rhône	Apron du Rhône	<i>Zingel asper</i>	Annexe IV		U2x	CR	CR	CR
esturgeon européen	Esturgeon européen	<i>Acipenser sturio</i>	Annexes II et IV	X	U2=			
Oiseaux								
aigle de Bonelli	Aigle de Bonelli	<i>Hieraetus fasciatus</i>	Annexe I	OUI		EN		LC
albatros d'Amsterdam	Albatros d'Amsterdam	<i>Diomedea amsterdamensis</i>						
balbuzard pêcheur	Balbuzard pêcheur	<i>Pandion haliaetus</i>	Annexe I			LC		VU
butor étoilé	Butor étoilé	<i>Botaurus stellaris</i>	Annexe I	OUI		LC		VU
héron crabier blanc de Madagascar	Héron crabier blanc de Madagascar	<i>Ardeola idae</i>						
échenilleur de La Réunion [tuit tuit]	Échenilleur de La Réunion [tuit tuit]	<i>Coracina newtoni</i>				CR		CR
faucon crécerellette	Faucon crécerellette	<i>Falco naumanni</i>	Annexe I	OUI		LC		VU
ganga cata et alouette calandre	Ganga cata	<i>Pterocles alchata</i>	Annexe I			LC		CR
	Alouette calandre	<i>Melanocorypha calandra</i>	Annexe I			LC		EN
grand tétaras	Grand tétaras	<i>Tetrao urogallus major</i>	Annexes I, II/2 et III/2			LC		EN

PNA	Espèce(s) nom vernaculaire	Espèce(s) nom scientifique	DHFF ou Oiseaux	Plan UE	Etat de conservation	Liste rouge mondiale	Liste rouge Europe	Liste rouge France
gypaète barbu	Gypaète barbu	<i>Gypaetus barbatus</i>	Annexe I	OUI		LC		EN
milan royal	Milan royal	<i>Milvus milvus</i>	Annexe I	OUI		NT		VU
outarde canepetière	Outarde canepetière	<i>Tetrax tetrax</i>	Annexe I	OUI		NT		VU
pétrel noir de Bourbon	Pétrel noir de Bourbon	<i>Pseudobulweria aterrima</i>				CR		CR
phragmite aquatique	Phragmite aquatique	<i>Acrocephalus paludicola</i>	Annexe I	OUI		VU		VU
pies-grièches	Pie-grièche à poitrine rose	<i>Lanius minor</i>	Annexe I			LC		CR
	Pie-grièche méridionale	<i>Lanius meridionalis</i>						VU
	Pie-grièche à tête rousse	<i>Lanius senator</i>				LC		NT
râle des genêts	Râle des genêts	<i>Crex crex</i>	Annexe I	OUI		LC	NT	EN
vautour fauve	Vautour fauve	<i>Gyps fulvus</i>	Annexe I			LC		LC
vautour moine	Vautour moine	<i>Aegypius monachus</i>	Annexe I	OUI		NT		CR
vautour percnoptère	Vautour percnoptère	<i>Neophron percnopterus</i>	Annexe I	OUI		EN		EN

Mammifères								
bouquetins	Bouquetin des Alpes	<i>Capra ibex</i>	Annexe V		FV	LC	LC	NT
	Bouquetin des Pyrénées	<i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>	Annexe V			LC	LC	RE
chauves-souris	Barbastelle d'Europe	<i>Barbastella barbastellus</i>	Annexes II et IV		FV	NT	VU	LC
	Sérotine de Nilsson	<i>Eptesicus nilssonii</i>	Annexe IV		xxx	LC	LC	LC
	Sérotine commune	<i>Eptesicus serotinus</i>	Annexe IV		U1=	LC	LC	LC
	Vespère de Savi	<i>Hypugo savii</i>	Annexe IV		FV	LC	LC	LC
chauves-souris	Minioptère de Schreibers	<i>Miniopterus schreibersii</i>	Annexes II et IV		U2-	NT	NT	VU
	Murin d'Alcaïthoe	<i>Myotis alcaïthoe</i>	Annexe IV		xxx	DD	DD	LC
	Murin de Bechstein	<i>Myotis bechsteinii</i>	Annexes II et IV		U1=	NT	VU	NT
	Petit murin	<i>Myotis blythii</i>	Annexes II et IV		U2-	LC	NT	NT
	Murin de Brandt	<i>Myotis brandtii</i>	Annexe IV		U1=	LC	LC	LC
	Murin de Capaccini, Vespertilion de Capaccini	<i>Myotis capaccinii</i>	Annexes II et IV	En cours	U2-	VU	VU	VU
	Murin des marais, Vespertilion des marais	<i>Myotis dasycneme</i>	Annexes II et IV		U2-	NT	NT	NA
	Murin de Daubenton	<i>Myotis daubentonii</i>	Annexe IV		FV	LC	LC	LC
	Murin à oreilles échancrées, Vespertilion à oreilles échancrées	<i>Myotis emarginatus</i>	Annexes II et IV		U1=	LC	LC	LC
	Grand murin	<i>Myotis myotis</i>	Annexes II et IV		U1=	LC	LC	LC
	Murin à moustaches	<i>Myotis mystacinus</i>	Annexe IV		FV	LC	LC	LC
	Murin de Natterer	<i>Myotis nattereri</i>	Annexe IV		FV	LC	LC	LC
	Murin du Maghreb	<i>Myotis punicus</i>	Annexe IV		U2=		NT	VU
	Grande Noctule	<i>Nyctalus lasiopterus</i>	Annexe IV		xxx	NT	DD	DD
	Noctule de Leisler	<i>Nyctalus leisleri</i>	Annexe IV		FV	LC	NT	NT
	Noctule commune	<i>Nyctalus noctula</i>	Annexe IV		FV	LC	NT	NT
	Pipistrelle de Kuhl	<i>Pipistrellus kuhlii</i>	Annexe IV		U1=	LC	LC	LC
	Pipistrelle de Nathusius	<i>Pipistrellus nathusii</i>	Annexe IV		xxx	LC	LC	NT
	Pipistrelle commune	<i>Pipistrellus pipistrellus</i>	Annexe IV		U2/1-	LC	LC	LC
	Pipistrelle pygmée	<i>Pipistrellus pygmaeus</i>	Annexe IV		xxx	LC	LC	LC
Oreillard roux	<i>Plecotus auritus</i>	Annexe IV		FV	LC	LC	LC	
Oreillard gris	<i>Plecotus austriacus</i>	Annexe IV		U1=	LC	LC	LC	
Oreillard montagnard	<i>Plecotus macrobullaris</i>	Annexe IV		xxx	LC	NT	DD	
Rhinolophe euryale	<i>Rhinolophus euryale</i>	Annexes II et IV	En cours	U2-	NT	VU	NT	
Grand rhinolophe	<i>Rhinolophus ferrumequinum</i>	Annexes II et IV		U2/1=	LC	NT	NT	

PNA	Espèce(s) nom vernaculaire	Espèce(s) nom scientifique	DHFF ou Oiseaux	Plan UE	Etat de conservation	Liste rouge mondiale	Liste rouge Europe	Liste rouge France
	Petit rhinolophe	<i>Rhinolophus hipposideros</i>	Annexes II et IV	En cours	U2/1=	LC	NT	LC
	Rhinolophe de Méhely	<i>Rhinolophus mehelyi</i>	Annexes II et IV		U2-			CR
	Molosse de Cestoni	<i>Tadarida teniotis</i>	Annexe IV		U1/FV	LC	LC	LC
	Sérotine bicoloré	<i>Vespertilio murinus</i>	Annexe IV		xxx	LC	LC	DD
desman des Pyrénées	Desman des Pyrénées	<i>Galemys pyrenaicus</i>	Annexes II et IV		U2=	VU	VU	NT
dugong	Dugong	<i>Dugong dugon</i>						
hamster commun	Hamster commun	<i>Cricetus cricetus L.</i>	Annexes IV et V	X	U2-	LC	LC	EN
loup gris	Loup gris	<i>Canis lupus L.</i>	Annexes II, IV et V	OUI	FV	LC	LC	VU
loutre d'Europe	Loutre d'Europe	<i>Lutra lutra</i>	Annexes II et IV		U2/1+	NT	NT	LC
ours brun	Ours brun	<i>Ursus arctos L.</i>	Annexes II et IV	OUI	U1+	LC	LC	CR
vison d'Europe	Vison d'Europe	<i>Mustela lutreola</i>	Annexes II et IV		U2-	CR	CR	EN

Insectes								
pollinisateurs sauvages	insectes pollinisateurs sauvages							
maculinea	Azuré des mouillères	<i>Maculinea alcon</i>					LC	NT
	Azuré du serpolet	<i>Maculinea arion</i>	Annexe IV		U1=		EN	E
	Azuré des paluds	<i>Maculinea nausithous</i>	Annexes II et IV		U1=		NT	VU
	Azuré de la sanguisorbe	<i>Maculinea teleius</i>	Annexes II et IV	X	U2/1=		VU	VU
odonates	Leste à grands stigmas	<i>Lestes macrostigma</i>					VU	
	Leste enfant	<i>Sympecma paedisca</i>						
	Agrion bleuissant	<i>Coenagrion caeruleum</i>				LC	NT	
	Agrion à lunules	<i>Coenagrion lunulatum</i>					LC	
	Agrion de Mercure	<i>Coenagrion mercuriale</i>	Annexe II		U1=	NT	NT	E
	Agrion orné	<i>Coenagrion ornatum</i>	Annexe II		U1=		NT	
	Déesse précieuse	<i>Nehalennia speciosa</i>					NT	
	Æschne azurée	<i>Aeshna caerulea</i>					LC	
	Gomphe à pattes jaunes	<i>Gomphus flavipes</i>	Annexe IV		FV		LC	E
	Gomphe de Graslin	<i>Gomphus graslinii</i>	Annexe IV		U1=	NT	NT	V
	Gomphe serpentín	<i>Ophiogomphus cecilia</i>	Annexes II et IV		FV	LC	LC	V
	Lindénie à quatre feuilles	<i>Lindenia tetraphylla</i>	Annexes II et IV					
	Cordulie splendide	<i>Macromia splendens</i>	Annexes II et IV		U2/1=	VU	VU	I
	Cordulie à corps fin	<i>Oxygastra curtisii</i>	Annexes II et IV		FV	NT	NT	V
	Leucorrhine à front blanc	<i>Leucorrhinia albifrons</i>	Annexe IV		U2/1	LC	LC	E
	Leucorrhine à large queue	<i>Leucorrhinia caudalis</i>	Annexe IV		U1=	LC	LC	E
odonates	Leucorrhine à gros thorax	<i>Leucorrhinia pectoralis</i>	Annexes II et IV		U1=		LC	E
	Sympetrum déprimé	<i>Sympetrum depressiusculum</i>					VU	

Flore								
messicoles	Adonis d'été	<i>Adonis aestivalis</i>						
	Adonis annuelle	<i>Adonis annua</i>						
	Adonis couleur de feu	<i>Adonis flammea</i>						

PNA	Espèce(s) nom vernaculaire	Espèce(s) nom scientifique	DHFF ou Oiseaux	Plan UE	Etat de conservation	Liste rouge mondiale	Liste rouge Europe	Liste rouge France
	Adonis à petits fruits	<i>Adonis microcarpa</i>						
	Nielle des blés	<i>Agrostemma githago</i>						
	Bugle jaune	<i>Ajuga chamaepitys</i>						
	Ail à inflorescences rondes	<i>Allium rotundum</i>						
	Vulpin des champs	<i>Alopecurus myosuroides</i>						
	Buglosse des champs	<i>Anchusa arvensis</i>						
	Androsace des champs	<i>Androsace maxima</i>						
	Jouet du vent	<i>Apera spica-venti</i>						
	Alchémille des champs	<i>Aphanes arvensis</i>						
	Avoine à chapelets	<i>Arrhenatherum elatius subsp. Bulbosum</i>						
	Aspérule bleue	<i>Asperula arvensis</i>						
	Avoine folle	<i>Avena fatua</i>						
	Bifora rayonnant	<i>Bifora radians</i>						
	Bifora à testicules	<i>Bifora testiculata</i>						EN
	Brome des champs	<i>Bromus arvensis</i>						
	Brome faux-Seigle	<i>Bromus secalinus</i>						
	Noix-de-terre	<i>Bunium bulbocastanum</i>						
	Bunium à pied épais	<i>Bunium pachypodum</i>						
	Buplèvre à feuilles rondes	<i>Bupleurum rotundifolium</i>						
	Buplèvre ovale	<i>Bupleurum subovatum</i>						EN
	Calépine	<i>Calepina irregularis</i>						
	Caméline alysson	<i>Camelina alyssum</i>						
	Caméline à petits fruits	<i>Camelina microcarpa</i>						
	Caméline pâle	<i>Camelina rumelica</i>						
	Caméline cultivée	<i>Camelina sativa</i>						
	Caucalide	<i>Caucalis platycarpus</i>						
	Bleuet	<i>Centaurea cyanus</i>						
	Céphalaire de Syrie	<i>Cephalaria syriaca</i>						
	Cératocéphale en faux	<i>Ceratocephalus falcatus</i>						
	Chardon béni	<i>Cnicus benedictus</i>						
	Roquette d'orient	<i>Conringia orientalis</i>						
	Pied-d'alouette d'Ajax	<i>Consolida ajacis</i>						
	Pied d'alouette d'Espagne	<i>Consolida hispanica</i>						VU
	Pied d'alouette pubescent	<i>Consolida pubescens</i>						
	Dauphinelle Consoude	<i>Consolida regalis</i>						
	Anthémis élevé	<i>Cota altissima</i>						
	Cuscute du lin	<i>Cuscuta epilinum Weihe</i>						
	Pied d'alouette à longs pédoncules	<i>Delphinium halteratum</i>						
	Pied d'alouette de Bresse	<i>Delphinium verdunense</i>						LC
	Euphorbe en faux	<i>Euphorbia falcata</i>						
	Gagée des champs	<i>Gagea villosa</i>						
	Gaillet bâtard	<i>Galium spurium</i>						
	Gaillet à trois cornes	<i>Galium tricornutum</i>						
	Garidelle fausse Nigelle	<i>Garidella nigellastrum</i>						EN
	Glaieul d'Italie	<i>Gladiolus italicus</i>						
	Pavot cornu	<i>Glaucium corniculatum</i>						NT

PNA	Espèce(s) nom vernaculaire	Espèce(s) nom scientifique	DHFF ou Oiseaux	Plan UE	Etat de conservation	Liste rouge mondiale	Liste rouge Europe	Liste rouge France
	Cumin à grandes fleurs	<i>Hypecoum imberbe</i>						EN
	Cumin pendants	<i>Hypecoum pendulum</i>						VU
	Ibérus à feuilles pennatifides	<i>Iberis pinnata</i>						
	Spéculaire miroir de Vénus	<i>Legousia hybrida</i>						
	Miroir-de-Vénus	<i>Legousia speculum-venensis</i>						
	Grémil des champs	<i>Lithospermum arvense</i>						
	Ivraie du lin	<i>Lolium remotum</i>						RE
messicoles	Ivraie envrante	<i>Lolium temulentum</i>				LC		EN
	Myagre perfolié	<i>Myagrum perfoliatum</i>						
	Neslie paniculée	<i>Neslia paniculata</i>						
	Nigelle des champs	<i>Nigella arvensis</i>						CR
	Nigelle de France	<i>Nigella gallica</i>						VU
	Caucalis	<i>Orlaya grandiflora</i>						
	Ornithogale penché	<i>Ornithogalum nutans</i>						
	Pavot argémone	<i>Papaver argemone</i>						
	Pavot hybride	<i>Papaver hybridum</i>						
	Coquelicot	<i>Papaver rhoeas</i>						
	Petit Polycnème	<i>Polycnemum arvense</i>						EN
	Grand Polycnème	<i>Polycnemum majus</i>						
	Renouée de Bellardi	<i>Polygonum bellardii</i>						
	Rénoncule des champs	<i>Ranunculus arvensis</i>						
	Aneth des moissons	<i>Ridolfia segetum</i>						
	Roémérie hybride	<i>Roemeria hybrida</i>						VU
	Scandix peigne-de-Vénus	<i>Scandix pecten-venensis</i>						
	Gnabelle annuelle	<i>Scleranthus annuus</i>						
	Silène conoïde	<i>Silene conoidea</i>						
	Silène de Crète	<i>Silene cretica</i>						
	Silène du lin	<i>Silene linicola</i>						
	Silène Attrape-mouches	<i>Silene muscipula</i>						CR
	Moutarde blanche	<i>Sinapis alba</i>						
	Espargoute des champs	<i>Spergula arvensis</i>						
	Spergulaire des moissons	<i>Spergularia segetalis</i>						
	Épiaire annuelle	<i>Stachys annua</i>						
	Tabouret des champs	<i>Thlaspi arvense</i>						
	Passerine annuelle	<i>Thymelaea passerina</i>						
	Torilis à feuilles étroites	<i>Torilis leptophylla</i>						
	Tulipe d'Agen	<i>Tulipa agenensis</i>						EN
	Tulipe de L'Écluse	<i>Tulipa clusiana</i>						EN
	Tulipe de Gesner	<i>Tulipa gesneriana</i>						
		<i>Tulipa lortetii</i>						EN
Tulipe précoce	<i>Tulipa raddii</i>						EN	
Tulipe sauvage	<i>Tulipa sylvestris</i> subsp. <i>Sylvestris</i>							
Tordyle à larges feuilles	<i>Turgenia latifolia</i>							
Saponaire des vaches	<i>Vaccaria hispanica</i>							
Mâche couronnée	<i>Valerianella coronata</i>							
Mâche dentée	<i>Valerianella dentata</i>							
Mâche à piquants	<i>Valerianella echinata</i>						VU	
Mâche à oreillettes	<i>Valerianella rimosa</i>							
Vesce articulée	<i>Vicia articulata</i>							

PNA	Espèce(s) nom vernaculaire	Espèce(s) nom scientifique	DHFF ou Oiseaux	Plan UE	Etat de conservation	Liste rouge mondiale	Liste rouge Europe	Liste rouge France
	Vesce de Hongrie	<i>Vicia pannonica subsp. striata</i>						
	Vesce velue	<i>Vicia villosa</i>						
	Pensée des champs	<i>Viola arvensis</i>						
aster des Pyrénées	Aster des Pyrénées	<i>Aster pyrenaicus</i>	Annexes II et IV		U1=	EN	EN	VU
bois de poivre	Bois de poivre	<i>Zanthoxylum heterophyllum</i>						
bois de papaye	Bois de papaye	<i>Polyscias rivalsii</i>						
bois blanc rouge	Bois blanc rouge	<i>Pourpartia borbonica</i>						
bois de senteur blanc	Bois de senteur blanc	<i>Ruizia cordata</i>						
buglosse crépue	Buglosse crépue	<i>Anchusa crispa</i>	Annexes II et IV		U2=	EN	EN	CR
centranthe à trois nervures	Centranthe à trois nervures	<i>Centranthus trinervis</i>	Annexes II et IV		U1=	EN	EN	EN
dendé (Acrocomia)	Dendé (Acrocomia)	<i>Acrocomia karukerana</i>						
flûteau nageant	Flûteau nageant	<i>Luronium natans</i>	Annexes II et IV	X	U1=	LC	LC	LC
liparis de Loesel	Liparis de Loesel	<i>Liparis loeselii</i>	Annexes II et IV	X	U2/1=		NT	VU
lunetière de Rotgès	Lunetière de Rotgès	<i>Biscutella rotgesii</i>				CR		EN
palmier <i>Astrocaryum minus</i>	palmier <i>Astrocaryum minus</i>	<i>Astrocaryum minus</i>						
palmier <i>Bactris nancibaensis</i>	palmier <i>Bactris nancibaensis</i>	<i>Bactris nancibaensis</i>						
panicaud vivipare	Panicaud vivipare	<i>Eryngium viviparum</i>	Annexes II et IV		U2=	EN	EN	CR
saxifrage œil-de-bouc	Saxifrage œil-de-bouc	<i>Saxifraga hirculus L.</i>	Annexes II et IV		U2=			
<i>Polyscias aemiliguineae</i>	<i>Polyscias aemiliguineae</i>	<i>Polyscias aemiliguineae</i>						

Légende :

- état de conservation : **FV=** favorable, **U1=** défavorable inadéquat, **U2=** défavorable mauvais
- catégories sur la liste rouge UICN :
 - espèces menacées d'extinction : **CR=** en danger critique, **EN=** en danger, **VU=** vulnérable
 - autres catégories : **NT=** quasi menacée, **LC =** préoccupation mineure, **DD=** données insuffisantes, **NE=** non évaluée

4. L'évaluation de l'état de conservation et du risque d'extinction des espèces

4.1. Assurer un état de conservation favorable pour respecter les directives

En 1992, la directive « Habitats-Faune-Flore » a introduit une définition de la notion d'état de conservation. Dans ce cadre, chaque État membre s'est engagé à assurer le maintien ou le rétablissement des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire, dans un état de conservation favorable, afin de contribuer au maintien de la biodiversité.

L'état de conservation favorable constitue l'objectif global à atteindre et à maintenir pour tous les types d'habitat et pour les espèces d'intérêt communautaire. Il peut être décrit comme une situation où un type d'habitat ou une espèce prospère (aspects qualitatifs et quantitatifs : étendue/population), où les perspectives quant à la vitalité des populations ou des structures pour les habitats sont favorables et où les éléments écologiques intrinsèques des écosystèmes d'accueil ou des conditions géo-climatiques pour les habitats sont propices. Il est important de noter que l'évaluation de l'état de conservation inclut non seulement des éléments de diagnostic basés sur l'état présent, mais qu'elle considère également les perspectives et évolutions futures de cet état, basées sur des menaces prévisibles et évaluables. Le concept d'état de conservation favorable ne se limite pas au réseau Natura 2000.

L'évaluation périodique de l'état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire (annexes I, II, IV et V) est réalisée tous les 6 ans au niveau national et biogéographique et la Commission européenne doit en être informée. Les États membres ont effectué en 2007 le premier rapportage au titre de l'article 17 de la directive et le deuxième rapportage a eu lieu fin 2013.

Les principaux critères d'évaluation pour les espèces sont : l'aire de répartition, l'effectif des populations, l'habitat de l'espèce, et les perspectives futures de ces éléments.

Trois classes d'état sont considérées :

- favorable (FV) : l'habitat/espèce prospère actuellement et la situation se maintiendra vraisemblablement sans changement dans la gestion ou les politiques existantes ;
- défavorable inadéquat (U1) : un changement dans la gestion ou les politiques en place est nécessaire pour que l'habitat/espèce retrouve un statut favorable, mais l'habitat/espèce n'est pas en danger d'extinction ;
- défavorable mauvais (U2) : concerne les habitats/espèces qui sont en danger sérieux d'extinction dans l'État membre, au moins à l'échelle de la région biogéographique.

Le bon état de conservation n'est pas une référence absolue et la valeur de référence de l'état se définit comme la valeur seuil au-dessus de laquelle l'espèce est considérée dans l'état de conservation favorable, au regard du paramètre évalué (aire de répartition, effectif de la population,...). Les valeurs de référence ne peuvent pas être inférieures aux valeurs mesurées ou estimées à la date d'entrée en application de la

directive¹²⁷. Pour certains paramètres (aire de répartition, population, surface couverte), l'évaluation est basée également sur l'estimation de tendances¹²⁸. Le principe du paramètre déclassant s'applique, ce qui signifie qu'un seul paramètre défavorable mauvais entraîne un état de conservation considéré comme mauvais.

Publié en 2007, le premier rapport de la France à la Commission européenne fait la synthèse sur l'état de conservation des types d'habitats et des espèces. Faute d'un état initial fiable et d'un dispositif de suivi sur l'ensemble des espèces d'intérêt communautaire, ces évaluations périodiques sont réalisées en mobilisant les meilleures données disponibles pour appuyer des avis d'experts. Pour le second rapportage effectué fin 2013, le MNHN a élaboré un guide méthodologique complet.

Contrairement à la directive habitats, la directive oiseaux ne prévoit pas d'évaluation de l'état de conservation au niveau communautaire. Toutefois, à la suite d'un consensus entre les États membres, il a été décidé de rapprocher les bilans périodiques de la directive « oiseaux » avec ceux de la directive « habitats ». Dans ce cadre, le MNHN coordonne le rapportage sur les tendances de tous les oiseaux régulièrement présents en France.

Afin d'évaluer la capacité à atteindre la cible fixée par la stratégie communautaire pour la biodiversité à l'horizon 2020 (50% des évaluations d'espèces indiquent un état stabilisé ou amélioré), la Commission a proposé de classer les espèces d'oiseaux en catégories selon l'état des populations au vu du dernier rapportage et à partir de la référence de l'état des populations d'oiseaux dans l'Union européenne établie en 2004. Elle propose de s'appuyer sur les critères UICN de la liste rouge européenne et d'ajouter une catégorie « en déclin » lorsque l'espèce a perdu 10 % de ses effectifs ou de son aire de répartition depuis 2000. Seraient considérées comme menacées, les espèces classées RE, CR, EN et VU. Cette approche est contestée par de nombreux États membres dont la France, car utiliser les critères de la liste rouge UICN ne permet pas de mesurer les progrès accomplis en matière de conservation des populations d'espèces¹²⁹. De même le critère de 10 % pour évaluer un déclin n'est pas significatif et peut être non pertinent dans le cas des espèces dont les populations augmentent fortement.

4.2. La liste rouge indicateur du risque d'extinction des espèces

La Liste rouge de l'UICN constitue l'évaluation la plus complète du risque d'extinction des espèces ou sous-espèces végétales et animales. Pour cela, elle s'appuie sur une série de critères précis appliqués aux meilleures connaissances scientifiques disponibles. Ses objectifs sont d'identifier les priorités de conservation, d'orienter les décisions des politiques publiques en faveur de la biodiversité et de mobiliser l'attention du public sur l'importance et les enjeux des problèmes de conservation actuels. Les catégories UICN sont les suivantes :

- espèces éteintes : EX : éteinte au niveau mondial ; EW : éteinte à l'état sauvage ; RE : disparue au niveau régional (par exemple : France ou collectivités d'outre-mer)

¹²⁷ 1994 pour la France

¹²⁸ Le MNHN propose de considérer une période correspondant à deux cycles de rapportage soit 12 ans (guide méthodologique DHFF article 17, 2007-2012)

¹²⁹ Par exemple, la population de vautour moine est en amélioration depuis 1981 grâce notamment à des opérations de réintroduction alors que l'espèce est classée en « danger critique d'extinction » sur la liste rouge.

- espèces menacées d'extinction : CR : en danger critique ; EN : en danger ; VU : vulnérable
- autres catégories : NT : quasi menacée ; LC : préoccupation mineure ; DD : données insuffisantes ; NA : non applicable (espèce introduite dans la période récente ou présente de manière occasionnelle ou marginale) ; NE : non évaluée

La Liste rouge a été retenue comme indicateur de suivi des menaces d'extinction pesant sur les espèces au niveau national. Le MNHN a été mandaté par le ministère en charge de l'environnement pour réaliser la liste nationale des espèces menacées. Ce projet est conduit conjointement par le Service du Patrimoine Naturel (SPN) du MNHN et par le comité français de l'UICN, avec la participation des organisations clés dans l'expertise des espèces en France. Les travaux sont financés à 80% par des fonds privés et à 20% par le ministère. La capacité à mobiliser des moyens pour la coordination est le facteur limitant.

Le projet s'organise en chapitres taxonomiques (mammifères, plantes vasculaires, etc.) et géographiques (métropole, Réunion, Guadeloupe, etc.), avec l'ambition de traiter l'ensemble des espèces présentes sur le territoire national.

Les travaux ont débuté en 2007 pour la liste rouge nationale de la France métropolitaine. Actuellement les vertébrés de métropole, sauf les poissons marins, sont couverts : reptiles, amphibiens, mammifère, oiseaux, poissons d'eau douce. Pour la flore de métropole, en 2013, 1000 espèces ont été évaluées sur 5000 et l'objectif est d'achever sous trois ans. En ce qui concerne les invertébrés, seuls les crustacés d'eau douce sont couverts et le travail est en cours pour les libellules. Les listes rouges sont actualisées tous les 5 ans.

De nombreux conseils régionaux ont souhaité se lancer dans la réalisation de listes rouges régionales dans le but d'orienter leurs politiques publiques de conservation. Pour les soutenir dans leur démarche, le MNHN, le Comité français de l'UICN, la Fédération des conservatoires botaniques nationaux et la fédération France Nature Environnement se sont associés dans la mise en place d'un projet d'appui à l'élaboration des listes rouges régionales en France métropolitaine, l'outre-mer étant traité dans le cadre du projet national.

4.3. Similitudes et différences entre le statut sur la liste rouge et l'état de conservation

La définition du statut de conservation favorable implique de ne pas être dans une des catégories de menace (VU, EN ou CR) correspondant à un danger d'extinction. Cependant, le fait de ne pas être menacé d'extinction n'est pas suffisant pour avoir un statut de conservation favorable au sens de la directive « habitats ».

Concernant les paramètres à évaluer, même s'ils ne sont pas organisés de la même façon, on retrouve les mêmes types d'indicateurs : l'évolution des effectifs de population (critère A de la liste rouge), la taille totale de la population (critères C et D de la liste rouge), l'aire de répartition (critère B liste rouge), la surface occupée (critère B qui correspond à des indicateurs d'habitat d'espèce de l'évaluation de l'état de conservation). La Liste rouge détaille plus d'indicateurs et de combinaisons d'indicateurs pour arriver au résultat que l'évaluation de l'état de conservation.

Les deux évaluations s'appuient sur l'expertise et les meilleures données disponibles. Bien que l'échelle d'application ne soit pas la même puisque l'approche par région biogéographique est propre à l'évaluation DHFF, il est possible de s'inspirer de certains seuils de la liste rouge comme des minima pour les valeurs de référence favorables de la directive habitats. Cependant, l'évaluation de la DHFF vise également à estimer la contribution des politiques de conservation mises en place au sein de l'UE.

Différents exemples¹³⁰ montrent la difficulté d'assurer la cohérence entre les évaluations réalisées au titre de la liste rouge et de la directive habitats. Une partie de l'incohérence apparente vient du fait qu'une espèce peu abondante ou rare et stable sera classée très vite en EN voire en CR dans la liste rouge alors que sa stabilité fait qu'elle pourra être jugée lors de l'évaluation communautaire comme en bon état. D'un côté, on évalue la vulnérabilité aux menaces réelles ou à venir, de l'autre, une tendance déjà en cours et une comparaison avec une situation de référence qui est parfois sujette à bien des discussions.

Pour les espèces relevant de la directive « habitats », quand les listes rouges (française ou européenne) sont disponibles, il est pertinent d'effectuer une vérification de cohérence entre les résultats de l'évaluation au titre de la directive « habitats » et le statut de l'espèce dans la liste rouge. Les cas de différences notables, qui peuvent être justifiées, sont à examiner.

4.4. L'état de conservation des espèces d'intérêt communautaire en 2013

L'évaluation de l'état de conservation de plus de 400 espèces des annexes II, IV et V de la directive habitats a été rapportée fin 2013 à la Commission européenne à l'issue d'un travail coordonné par le MNHN qui a mobilisé plus de 300 experts thématiques. Cette évaluation a été réalisée par domaine biogéographique et sur tout le territoire avec indication d'une tendance globale d'évolution.

En 2013, 714 espèces couvrant 314 taxons ont été évaluées pour 659 espèces lors du premier rapportage en 2007.

Globalement, les résultats montrent une amélioration entre 2013 et 2007 : l'état favorable progresse de 21 à 28%, l'état défavorable mauvais régresse de 33 à 24%, l'état inadéquat augmente de 21 à 30%, alors que l'état inconnu recule de 25 à 18%. Les principales améliorations concernent le passage d'un état mauvais à inadéquat et d'un état inadéquat à favorable¹³¹.

Entre 2007 et 2013, 56% des espèces n'ont pas changé de statut. Seulement 8% des espèces ont vu leur statut de conservation global amélioré ou détérioré. Dans les autres cas, le changement d'état de conservation résulte de l'amélioration des connaissances¹³² ou de l'utilisation de méthodes différentes.

¹³⁰ Ainsi lors de la préparation en 2013 de l'évaluation de l'état de conservation des ptéridophytes, le lycopode de Zeiller était évalué en état favorable, alors qu'il est classé EN par l'UICN pour la France, et le lycopode petit-cyprès était en état défavorable mauvais, alors qu'il est classé VU pour la France, sachant que ce sont des espèces voisines et présentes dans des habitats identiques. Cette différence semble s'expliquer par le fait que les deux espèces n'ont pas été traitées par la même personne. En revanche, le lycopode en massue, espèce la moins rare, qui ne figure pas sur la liste rouge des espèces menacées pour la France, a été évalué en état défavorable mauvais en région continentale.

¹³¹ Cependant des changements forts d'état ont été constatés pour 6 espèces qui passent d'un état défavorable mauvais à favorable, alors qu'une seule espèce régresse de favorable à mauvais, la loutre dans la région méditerranéenne.

L'état de conservation est contrasté entre les différents groupes taxonomiques : 65% des mollusques et 53% des espèces aquatiques sont en état mauvais, alors que 17% des mammifères terrestres et des insectes sont dans la même situation, ainsi que 22% des reptiles et 23% de la flore. Il faut relever que 61% des espèces marines restent en état inconnu.

En tendance générale, 15% des espèces sont en dynamique négative pour 6% en dynamique positive, les autres étant stables ou en évolution inconnue. Les déclinés les plus marqués concernent les mollusques (41%) et les espèces aquatiques (31%). Cependant ces dernières sont avec les mammifères les deux groupes qui ont le plus d'espèces en amélioration (11% des espèces).

Le diagnostic rapporté en 2013 est plus fiable que celui de 2007 même s'il manque des données sur l'abondance et la tendance des espèces. La stabilité semble dominer mais il y a plus de dégradations que d'améliorations et la dégradation touche les éléments déjà en mauvais état.

Si en principe toutes les espèces en état de conservation défavorable sont susceptibles de prétendre à un plan d'actions ou au moins à des mesures de restauration, moins d'une trentaine d'espèces protégées évaluées en état défavorable mauvais bénéficient d'un PNA (annexe 3). En revanche, parmi les espèces dont l'état a pu être évalué, un nombre plus important d'espèces protégées ne bénéficie pas de telles mesures :

- 21 espèces de flore : 10 angiospermes¹³³, 8 bryophytes et 3 ptéridophytes ;
- 15 espèces d'invertébrés¹³⁴ : 3 coléoptères, 8 lépidoptères et 4 mollusques ;
- 13 espèces de vertébrés : 2 mammifères marins, 4 poissons, 6 amphibiens, 1 reptile.

Il faut ajouter à ces espèces, une quinzaine d'espèces qui relèvent de l'annexe V de la directive habitats dont 3 espèces susceptibles de bénéficier d'un plan d'actions communautaires¹³⁵.

4.5. Le degré de menace d'extinction des espèces de métropole

Pour la flore métropolitaine, l'INPN estime que 486 espèces, soit 10% environ des espèces indigènes françaises sont menacées :

- 107 sont des endémiques strictes dont la totalité de l'aire de répartition est à l'intérieur de nos frontières. Cet endémisme est notamment important en Corse et dans les grands massifs montagneux des Alpes et des Pyrénées ;

¹³² L'amélioration des connaissances porte surtout sur l'aire de répartition avec 67% d'amélioration de la connaissance entre 2007 et 2013, ainsi que sur la population avec 58% d'amélioration. Par exemple, le loup dont l'état était inconnu en 2007 est en état favorable pour tous les critères en 2013 sur les 3 domaines biogéographiques où il est présent.

¹³³ 4 de ces espèces sont menacées au sens de la liste rouge nationale et une, l'ache rampante, devrait bénéficier d'un plan d'actions communautaires

¹³⁴ Parmi ces invertébrés, 3 espèces sont inscrites sur la liste des plans communautaires : le pique-prune, la planorbe naine, la mulette épaisse. S'y ajoute un vertébré, le triton crêté.

¹³⁵ L'écrevisse à pieds blancs, l'écrevisse des torrents, l'aloise feinte.

- 73 sont des sub-endémiques présentes en France et dans un autre pays, généralement limitrophe ;
- 306 sont présentes dans 3 pays ou plus.

Ces 486 espèces, dites prioritaires, sont étudiées dans le tome I du livre rouge de la flore menacée de France (1995). Parmi elles, selon la cotation de l'UICN, 9 sont considérées comme éteintes et 16 sont présumées éteintes. Les autres se répartissent ainsi : 97 sont en danger, 290 vulnérables, 70 rares¹³⁶ et 4 en état indéterminé.

L'annexe II de la directive « habitats » comporte 483 espèces végétales (18 bryophytes, 31 ptéridophytes et 434 angiospermes). En France sont présentes 57 espèces, soit 11,8 % du total dont 7 ptéridophytes et 42 angiospermes. Ce nombre est assez modeste et résulte d'une faible prise en compte des espèces méditerranéennes françaises.

Ces 49 espèces de ptéridophytes et d'angiospermes se répartissent de la façon suivante, selon la cotation UICN :

	En danger	Vulnérable	Rare	Autre	TOTAL
Endémique française stricte	1	10	3	0	14
Subendémique	2	6	1	3	12
Présente dans 3 pays ou plus	3	15	2	3	23
TOTAL	6	31	6	6	49

La France a une responsabilité maximale pour 16 espèces de ptéridophytes et d'angiospermes (3,4 % du total de l'annexe II) qui sont endémiques strictes ou sub endémiques en danger ; une responsabilité très forte pour 10 espèces (2,1 % du total de l'annexe II) et forte pour 17 espèces.

En ce qui concerne la faune métropolitaine, le degré de menace de la plupart des espèces d'invertébrés est inconnu. On sait toutefois que leurs milieux de vie subissent souvent de graves atteintes. Pour ce qui concerne les vertébrés, la situation est fortement contrastée d'un groupe à l'autre. On estime que 15 % des vertébrés autochtones, y compris les espèces marines, sont menacés (en danger ou vulnérable), ce taux variant de 8 % pour les poissons à 31 % pour les amphibiens. Cependant, le statut des poissons marins est mal connu. Si on ne considère que les poissons d'eau douce ou saumâtre, ce taux est de 51 %.

¹³⁶ Une espèce est considérée comme rare lorsqu'elle n'est pas actuellement en danger ou vulnérable mais, les populations mondiales étant faibles, elle court néanmoins des risques.

	Catégories de menace des espèces						Décroissantes
	Disparues	En danger	Vulnérables	Rares	Indéterminé	A surveiller	
Vertébrés	49	41	103	55	64	94	137
Mammifères	18	9	14	9	13	21	20
Oiseaux	27	20	52	37	46	42	60
Reptiles	2	2	4	4	2	20	16
Amphibiens	0	3	8	5	2	11	13
Poissons	2	7	23	0	1	...	26
Cyclostomes	...	0	2	0	0	...	2
Invertébrés	...	82	29	47	18	...	...
Insectes	...	77	18	0	11	...	...
Crustacés	...	1	2	0	0	...	...
Mollusques	...	3	9	47	7	...	...
Echinodermes	...	1	0	0	0	...	...

5. Les méthodes de choix des espèces menacées éligibles à un plan d'action

Au cours des dernières années, plusieurs méthodes différentes ont été utilisées pour définir les espèces susceptibles de bénéficier d'un plan d'action en faveur des espèces menacées. Sont présentées ci-après quatre méthodes qui ont influencé l'élaboration de la liste actuelle des PNA ou qui sont susceptibles de la faire évoluer :

5.1. Les espèces éligibles à un plan d'actions communautaire

Les plans communautaires servent de référence pour les plans nationaux sur les espèces menacées prescrits par la loi dans plusieurs États membres.

5.1.1. Les espèces de la directive habitats, faune, flore

En 2009, les États membres ont adopté une liste de 36 espèces¹³⁷ des annexes de la directive habitat, faune, flore pour lesquelles des plans d'action communautaires devaient être élaborés. Pour l'instant seuls 3 plans ont été produits et un plan multi espèces est en cours de rédaction pour 44 espèces de chiroptères.

Cette liste a été établie en utilisant les critères successifs suivants :

- la distribution spatiale et la responsabilité patrimoniale de l'Union européenne dans la conservation de l'espèce ;
- l'état de conservation de l'espèce et son évolution : parmi les 332 espèces des annexes II et IV présentes dans au moins trois États membres, sont privilégiées 70 espèces dont l'état de conservation est défavorable sur plus de 75 % de l'aire de présence européenne et dont l'évolution de l'état de conservation est négative ;
- la faisabilité et l'efficacité attendue d'un plan d'action basées sur la disponibilité des connaissances suffisantes, la capacité à gérer les menaces principales, la valeur ajoutée d'un plan à l'échelle communautaire, les effets induits pour d'autres espèces (notion d'espèce parapluie) : 36 espèces ressortent.

Le critère du statut sur la liste rouge européenne n'a pas été pris en considération.

Sur les 36 espèces considérées comme prioritaires pour bénéficier d'un plan d'actions, 23 sont présentes en France. Actuellement, si 11 de ces espèces bénéficient en France d'un PNA (annexe 3), il reste 12 espèces non couvertes dont 9 sont évaluées en état de conservation défavorable « mauvais » (U2 – annexe 4), ce qui justifierait de les considérer en priorité¹³⁸.

¹³⁷ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/action_plans/index_en.htm

¹³⁸ Ces espèces sont l'ache rampante, le pique-prune, la planorbe naine, la mulette épaisse, le triton crêté, l'écrevisse à pieds blancs, l'écrevisse des torrents, l'alose feinte, le saumon atlantique. Les quatre dernières espèces peuvent être pêchées.

5.1.2. Les oiseaux

Pour ce qui concerne les oiseaux, la Commission a produit 67 plans de restauration pour des espèces relevant de la directive en état de conservation non favorable¹³⁹. Parmi ces plans, 36 portent sur des espèces qui sont également menacées au sens de la liste rouge, mais 13 espèces menacées d'extinction ne sont pas encore couvertes. Parmi ces plans, 54 concernent des espèces protégées et 13 des espèces chassables.

Parmi les 54 espèces protégées, 10 bénéficient actuellement en France d'un PNA (annexe 3). Il resterait 18 espèces présentes en France non couvertes par un plan. Pour ce qui concerne les espèces chassables, un plan de gestion a été préparé par l'ONCFS pour 5 des espèces bénéficiant d'un plan communautaire¹⁴⁰.

5.2. Les espèces « Grenelle »

Le Grenelle de l'environnement a prévu « la mise en œuvre de plans de conservation et de restauration dans les 5 ans pour les 131 espèces en danger critique d'extinction sur la liste rouge mondiale de l'UICN ».

Parmi ces 131 espèces¹⁴¹, 42 seulement concernent le territoire métropolitain et les départements d'outre-mer, les 89 autres espèces relevant des collectivités d'outre-mer.

Sur les 131 espèces, 70 sont des espèces de flore¹⁴². Parmi les espèces de faune, 9 sont des espèces exclusivement marines et les actions de gestion relèvent essentiellement de la politique des pêches.

Le MNHN a été chargé d'analyser ces espèces menacées d'extinction et de déterminer la nature des actions à mettre en œuvre. À partir de ces éléments, le ministère chargé de l'environnement a établi les priorités d'intervention en métropole et dans les DOM ce qui a conduit à retenir une liste de 15 espèces devant faire l'objet d'un plan d'actions : 2 engagés en 2008, 7 retenus pour 2009 et 6 programmés pour 2010¹⁴³.

Il demeure une difficulté d'intervention dans les collectivités d'outre-mer pour les 89 espèces identifiées par le Grenelle de l'environnement qui pour la plupart sont végétales. Elles concernent essentiellement la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie et ces collectivités disposent de leurs propres lois et instruments pour conduire des actions en faveur de la biodiversité.

¹³⁹ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/action_plans/index_en.htm

¹⁴⁰ Les 5 espèces qui bénéficient d'un plan national de gestion 2012-2016 sont le courlis cendré, la barge à queue noire, le chevalier gambette, le fuligule milouinan, la nette rousse. Pour les deux premières espèces, un moratoire sur la chasse a été reconduit sur la période 2013-2018.

¹⁴¹ Certaines espèces figurant dans la liste des 131 espèces, sont exceptionnelles ou ne sont plus présentes en France : cas du Phoque moine, du Requin bécune ou des poissons scie. Pour la première par exemple, la seule action nationale consiste à assurer le suivi des observations épisodiques sur nos côtes. Quant aux espèces de poissons qui ont quasiment disparu de nos mers, d'éventuelles mesures de reconstitution ne peuvent que difficilement être envisagées.

¹⁴² En 2007, les listes rouges UICN n'avaient pas encore été établies à l'échelle de chacun des outre-mers. Par exemple, à La Réunion, les espèces végétales figurant sur la liste rouge mondiale provenaient d'une évaluation faite à l'île Maurice. Si les espèces sont communes, certaines espèces retenues par le Grenelle n'étaient pas menacées à La Réunion, alors que d'autres étaient parfois déjà éteintes. Finalement à la suite des expertises menées pour établir la liste rouge de La Réunion, seul le bois de Poivre a été conservé.

¹⁴³ Circulaires DEB/PEVM du 13 août 2008 et du 8 septembre 2009 relatives au programme de réalisation de nouveaux PNA respectivement en 2009 et en 2010.

Un rapport réalisé par le MNHN a été mis à la disposition des collectivités d'outre-mer afin de leur fournir un point précis pour chacune des espèces en termes de caractéristiques écologiques, menaces rencontrées, préconisations d'actions.

Le Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, faisant suite aux états généraux de l'outre-mer, a décidé de lancer une initiative française pour la conservation et la gestion de la biodiversité outre-mer (IFREBIOM, mesure III-4). L'IFREBIOM a vocation à permettre l'organisation et la coordination, dans la concertation, des actions en faveur de la biodiversité.

Les orientations de l'IFREBIOM à l'échelle locale prévoyaient notamment d'élaborer et de mettre en œuvre les plans nationaux d'action pour les espèces et les habitats menacés, et de sensibiliser le public, si possible dans le cadre d'une approche éco-régionale permettant le développement de la coopération internationale. Cette initiative pour la biodiversité outre-mer devait permettre d'impulser l'élaboration de plans d'actions pour un plus grand nombre d'espèces dont celles retenues par le Grenelle de l'environnement.

Les informations recueillies par la mission montrent que cette initiative ne s'est pas traduite par des réalisations concrètes. Un séminaire serait toutefois envisagé pour définir un cadre stratégique de référence partagé entre l'Union européenne, l'État français et les collectivités d'outre-mer.

5.3. La méthode proposée par le MNHN en 2008

Parallèlement aux travaux issus du Grenelle de l'environnement, le ministère a demandé au MNHN de définir une méthode pour hiérarchiser les espèces éligibles à un plan d'actions. Cette méthode devait servir de référence pour établir la programmation annuelle.

La hiérarchisation des espèces proposée par le MNHN et qui aurait été validée par le CNPN, repose sur l'utilisation de trois critères¹⁴⁴ sur lesquels sont effectués des tris successifs. Un premier classement est ainsi établi. Une série de critères donnée en complément pour aider à la décision finale de mener ou non un plan d'actions. Compte-tenu des fortes disparités de connaissances d'un groupe taxonomique à un autre, des ajustements méthodologiques ont parfois été effectués. C'est le cas en particulier pour les oiseaux et la flore.

1^{er} critère : la catégorie de l'espèce sur la liste rouge nationale UICN

La méthode proposée par l'UICN pour l'établissement des listes rouges permet d'évaluer le risque d'extinction des espèces (ou de disparition pour les espèces non endémiques) exprimé sous la forme de catégories. Cette méthode a fait l'objet de travaux scientifiques et est remise à jour régulièrement en fonction des derniers développements en matière d'écologie (biogéographie, biologie des populations, biologie de la conservation notamment). La méthode d'évaluation UICN s'avère un outil non seulement scientifiquement fondé, mais également souple et rapide, qui permet de classer toutes les espèces, y compris celles pour lesquelles peu d'éléments d'information sont disponibles dès lors qu'au moins un critère peut être renseigné de façon fiable. Elle agit selon une logique de « cliquets », en prenant en compte le critère

¹⁴⁴ Note du Service du patrimoine naturel du MNHN en date du 8 juillet 2008

de menace le plus élevé et présente l'avantage d'aboutir à des catégories qui permettent une comparaison des statuts des espèces entre elles. Enfin, elle intègre plusieurs paramètres dont il est nécessaire de tenir compte dans la recherche d'espèces candidates à des plans de conservation, en particulier la rareté, le niveau de fragmentation des populations et la tendance de l'état de conservation. Ce classement s'avère être le plus pertinent pour hiérarchiser les espèces sur le plan de la biologie. Il est donc celui qui constitue le premier filtre.

2^e critère : la responsabilité patrimoniale

La responsabilité d'un pays (ou tout autre unité administrative) pour une espèce est d'autant plus grande qu'elle héberge une forte proportion de celle-ci. Elle est totale quand l'espèce est endémique. Le critère de responsabilité patrimoniale est exprimé soit par la proportion des effectifs nationaux par rapport aux effectifs européens (Oiseaux), soit par la proportion des aires de répartition nationales par rapport aux aires de répartition mondiales (autres espèces). Il exprime une exigence par rapport au reste de l'aire de répartition. Le critère de responsabilité patrimoniale constitue le deuxième filtre utilisé pour classer les espèces.

3^e critère : les obligations internationales de la France

Au travers de certaines conventions internationales qu'elle a ratifiées et des directives européennes qui intègrent les espèces figurant dans les conventions internationales que l'Union européenne a ratifiées, la France s'est engagée à assurer un bon état de conservation aux espèces relevant de ces textes. Pour les espèces relevant de la directive habitats, il est tenu également compte de leur état de conservation puisque c'est l'indicateur qui justifie la mise en place d'actions de restauration. Le critère de présence dans les annexes des directives européennes constitue le troisième filtre pour classer les espèces.

À ces trois filtres s'ajoutent des critères additionnels d'aide à la décision, avec une notation en trois niveaux pour chacun des critères :

- la connaissance des menaces : ce critère renseigne sur le degré d'identification des menaces qui pèsent sur l'espèce. Plus les menaces sont bien connues, plus il est envisageable de conduire un plan d'actions sans longues recherches préalables ;
- la capacité d'intervention : ce critère évalue la capacité d'intervention sur les menaces (des actions sont-elles possibles ?). Par exemple, si la menace principale est le changement climatique, la capacité d'intervention est très faible. Plus la capacité à intervenir est grande, plus il est envisageable de conduire un plan d'actions ;
- le ratio coûts des actions/résultats : ce critère mesure l'efficacité des actions par rapport à leurs coûts (coût des actions pondéré par les résultats attendus). Plus le ratio est élevé, plus il est envisageable de conduire un plan d'actions ;
- la zone d'intervention : ce critère renseigne sur la surface de la zone d'intervention. Il est exprimé par le pourcentage de l'aire de répartition par rapport à la surface du territoire national. Plus la zone d'intervention est restreinte, plus il est envisageable de conduire des actions de restauration.

Cette méthode a permis d'établir des listes pour les reptiles, les amphibiens, les mammifères et les oiseaux. Elle a été effectivement utilisée pour choisir, en plus des

espèces Grenelle, les 8 autres espèces mentionnées dans la circulaire du 13 août 2008 puis les 5 espèces figurant dans la circulaire du 8 septembre 2009. Depuis cette période, il semble que ce travail ait été oublié.

5.4. La méthode proposée par le MNHN en 2013

A la suite d'une nouvelle demande de la DEB, le MNHN a proposé en 2013 une autre méthodologie¹⁴⁵ pour établir une liste des espèces menacées prioritaires susceptibles de bénéficier d'un plan d'actions. Dans un premier temps, cette méthode concerne tous les groupes d'espèces non marines de métropole et d'outre-mer.

La méthode se base sur les listes d'espèces figurant sur les listes rouges UICN, en priorité nationale¹⁴⁶, à défaut européenne, voire mondiale. Chaque espèce se voit attribuer une note en fonction de sa catégorie de menace, au sens UICN, et une note tenant compte de la responsabilité patrimoniale de la France à son égard (voir supra).

Les notes sont attribuées de la manière suivante :

- une note de 1 à 5 est attribuée à chaque espèce par catégorie de menaces croissantes¹⁴⁷ ;
- la responsabilité patrimoniale de la France au regard de l'espèce est mesurée avec une notation de 1 à 5 selon des classes régulières¹⁴⁸ :
 - pour les vertébrés, par la proportion de la surface de l'aire de répartition de l'espèce en France sur la surface de l'aire de répartition de cette même espèce dans le monde ;
 - pour la flore et les invertébrés, par le nombre de pays où l'espèce est présente.

Afin d'affiner la liste, deux autres critères secondaires sont également pris en considération avec une notation en 3 classes :

- l'originalité taxonomique qui tient compte du caractère irremplaçable d'une espèce évalué à partir du nombre d'espèces par famille au niveau mondial¹⁴⁹ ;
- la tendance observée à long terme des populations, un moins étant attribué aux espèces dont les populations ont augmenté depuis 1850 et un plus à celles dont les populations ont diminué.

¹⁴⁵ Proposition d'un protocole d'établissement d'une liste d'espèces prioritaires : Rapport MNHN- Service du patrimoine naturel, janvier 2013

¹⁴⁶ A ce jour, la liste rouge nationale est disponible pour l'ensemble des vertébrés de France métropolitaine et une petite partie de la flore vasculaire et certains chapitres sont en cours de validation ou de réalisation pour les DOM. En revanche, aucun classement n'est disponible pour les champignons et la flore non vasculaire et limité pour les poissons marins et les invertébrés.

¹⁴⁷ Note 5 pour les espèces en danger critique d'extinction (CR), 4 pour celles en danger (EN), 3 pour les espèces vulnérables (VU), 2 pour celles qui sont quasi menacées (NT), 1 dans le cas où les données sont insuffisantes (DD). Les espèces pour lesquelles le risque d'extinction est faible (LC) ainsi que celles qui ont été introduites dans la période récente ou présentes de manière occasionnelle ou marginale (NA) ne sont pas prises en considération.

¹⁴⁸ Faune : note 5 pour la classe 81- 100 %, 4 pour 61-80 %, 3 pour 41-60 %, 2 pour 21-40 % et 1 pour 0-20% ; flore : note décroissante de 5 pour un pays à 1 pour plus de 6 pays.

¹⁴⁹ Note 1 s'il existe moins de 280 espèces dans la famille, 0 si le nombre est compris entre 280 et 520, -1 s'il existe plus de 520 espèces

Les deux critères principaux étant considérés comme indépendants, les notes qui leur sont attribuées sont multipliées entre elles. En revanche les notes des critères secondaires s'additionnent et diminuent ou augmentent le score précédent de une à deux unités.

La méthode fournit ainsi 4 classes de priorités pour la conservation qui peuvent être complétées par le degré de fiabilité des notations qui dépend de la disparité des connaissances entre les espèces :

Note	27-21	20-14	13-7	6-0
Classe de priorité	Très prioritaire	Prioritaire	Peu prioritaire	Non prioritaire

L'application de cette méthode aux vertébrés de métropole donne les résultats suivants¹⁵⁰ :

- 3 espèces très prioritaires : l'apron du Rhône, l'esturgeon européen et le chabot du Lez
- 1 espèce prioritaire, le lézard du Val d'Aran
- 18 espèces peu prioritaires
- 194 espèces non prioritaires¹⁵¹

La réflexion reste en cours pour la flore et les invertébrés.

Sur la base des éléments de méthode fournis par le MNHN, un groupe d'experts consultés par le MNHN a proposé en juin 2013 une liste de plans pour les vertébrés de métropole.

Globalement, dans la liste proposée par ces experts, figurent toutes les espèces de vertébrés qui bénéficient actuellement d'un plan, à l'exception du vautour fauve et du grand tétras. Outre certaines espèces qui ont été ajoutées pour étendre le périmètre de plans existants, des espèces¹⁵² sont proposées pour un nouveau plan ou pour un guide qui est un nouveau concept dont le contenu serait à préciser.

Les choix proposés ne respectent pas la liste des priorités résultant de l'application de la méthode du MNHN. Ainsi, sur les 22 espèces classées de peu prioritaires à très prioritaires, certaines espèces n'apparaissent pas dans la liste retenue par les experts. C'est en particulier le cas de deux espèces inscrites à l'annexe IV de la directive habitats : l'esturgeon, noté comme très prioritaire et actuellement doté d'un PNA, et le

¹⁵⁰ 6 espèces n'ont pas été notées faute de données suffisantes

¹⁵¹ La responsabilité patrimoniale est le facteur le plus souvent déclassant pour les espèces largement présentes hors de France.

¹⁵² Les nouvelles espèces sont des amphibiens (la grenouille des champs, la grenouille des Pyrénées), des poissons (la sofie, le barbeau méridional, les lamproies de rivière et de Planer, certains chabots), des mammifères (le campagnol amphibie, le lynx boréal) et surtout 15 espèces ou groupes d'espèces d'oiseaux (3 pics, la fauvette à lunettes, 6 espèces de laro-limicoles de Méditerranée, le pipit farlouse, la sittelle corse, la sterne de Dougall, le traquet oreillard, le glaréole à collier, le goéland d'Audouin, le pigeon biset, 4 espèces d'oiseaux à grand nid en forêt, 3 puffins ; le busard cendré, la chevêchette d'Europe, 3 gravelots.

discoglosse corse. Le calotriton des Pyrénées, le pingouin torda et le macareux moine¹⁵³ sont également concernés par le classement du MNHN non repris mais ils ne figurent pas en annexe des directives.

A l'inverse, certaines espèces sont proposées pour bénéficier de plans ou de guides alors qu'elles ne figurent pas dans la liste du MNHN (y compris en non prioritaire) : le pipit farlouse, la loutre d'Europe (listée aux annexes II et IV de la directive habitats), les bouquetins.

Par ailleurs, les raisons du choix des espèces retenues parmi les espèces classées non prioritaires par le MNHN méritent d'être explicitées, notamment au regard du respect des directives.

En synthèse, la mission considère que la faiblesse principale de la méthode proposée en 2013 porte sur l'absence de prise en compte des engagements de la France sur le plan communautaire de maintenir ou de restaurer le bon état de conservation des espèces. Le MNHN a indiqué que cette évaluation n'existant pas pour toutes les espèces, il a souhaité utiliser des critères applicables à toutes les espèces.

Le choix de ne pas hiérarchiser les deux critères principaux, liste rouge et responsabilité patrimoniale, mais de multiplier les valeurs entre elles dans l'espoir de mieux discriminer les espèces, ne semble pas probant puisque pour les vertébrés une large majorité des espèces se retrouve classée non prioritaire. Il est regrettable que lors du travail sur la méthode proposée en 2013, le MNHN n'ait pas discuté la méthodologie qu'il avait lui-même proposée quelques années auparavant et qui permettait grâce aux filtres progressifs de discriminer les critères entre eux.

En revanche, la méthode introduit l'originalité taxonomique des espèces qui présente un intérêt, alors que la tendance des populations paraît en partie redondante avec les informations prises en compte pour établir la liste rouge (critères A et C voire E) même si le pas de temps est différent.

¹⁵³ Le cas de l'anguille est de nature différente dans la mesure où il existe un plan de nature particulière en vertu du règlement communautaire propre à cette espèce.

6. Le plan national d'actions 2012-2016 sur le hamster commun

Après deux plans nationaux d'actions menés depuis l'année 2000, les populations de hamster et son aire de répartition ont connu une décroissance sensible (respectivement moins 75 % et présence sur 19 communes au lieu de 53 entre 2001 et 2012). Cette évolution à la baisse a été relevée par la Cour de justice de l'Union européenne qui a condamné la France pour manquement à ses obligations communautaires le 9 juin 2011.

Cependant, le deuxième plan a permis d'assurer la relative stabilité des populations (renforcement avec des individus d'élevage) sans en assurer la viabilité (aire de répartition en régression et de plus en plus fragmentée). L'évaluation insistait sur la nécessité d'accentuer les actions de restauration et de protection des habitats favorables, les actions de sensibilisation ainsi que la recherche ciblant la physiologie de l'animal et les facteurs ayant une incidence sur sa protection et son développement. Il était relevé l'absence de programmation financière et de dimensionnement du plan, une gouvernance confuse avec l'existence d'un comité de pilotage limité au partage d'informations et doublé d'une commission régionale, des actions sans acteur en charge.

Un nouveau PNA, placé sous le pilotage du préfet de la région Alsace, a été adopté en octobre 2012. Il a été rédigé par le bureau d'études Acteon qui avait assuré l'évaluation du plan précédent.

Sa mise en œuvre est coordonnée par une "mission hamster" directement rattachée au DREAL qui comprend une directrice de projet, une ingénieure, et deux personnes à temps plein à l'ONCFS pour l'appui scientifique et technique sur le terrain.

La partie état des connaissances (24 pages) est à la fois synthétique et précise sur l'état de conservation avec des données chiffrées et les tendances d'évolution sur les effectifs, l'aire de répartition et les habitats de l'espèce. Les pressions sont identifiées mais leur impact relatif sur l'état de l'espèce n'est pas indiqué. Un bilan des connaissances acquises et des besoins de connaissance est fourni.

L'analyse stratégique (10 pages) conduit à fixer des objectifs de restauration précis : conserver l'aire de présence actuelle, tripler l'effectif de hamsters pour tendre vers l'objectif de populations viables de 1500 individus et améliorer la qualité de l'habitat. Une mise en œuvre coordonnée et cohérente des actions est prévue sur la base d'une cartographie des zones de présence du hamster. La gouvernance est clarifiée avec un comité de pilotage présidé par le préfet, des groupes thématiques et un comité scientifique international. Le comité de pilotage présidé par le préfet comprend les collectivités concernées, la profession agricole, les chasseurs, le syndicat des aménageurs, des associations de protection de la nature, les services locaux de l'État et des experts publics.

Ces objectifs se traduisent par 38 actions opérationnelles organisées selon 6 axes (76 pages). Elles sont classées selon trois niveaux de priorités avec des actions de base ayant un impact direct sur l'état de conservation et des actions exploratoires et innovantes. Chacun des axes est animé par un organisme compétent et des indicateurs de résultat sont prévus.

Chaque action présentée dans une fiche est chiffrée. Le coût global du plan est estimé à 10,3 M€ dont 9,5 M€ à charge du PNA, répartis en :

- 16 % connaissance (dont la moitié pour créer une station d'étude), ces actions étant classées en priorité 2 ou 3 sauf une sur l'expérimentation de nouvelles techniques culturelles ;
- 46 % pour restaurer et protéger les habitats (catalogue de MAE et assolement collectif favorables à l'espèce), l'essentiel étant en priorité 1 avec financement par le MAAF et le FEADER ;
- 20 % pour l'élevage et les lâchers, avec les actions les plus lourdes en priorité 1 avec financement MEDDE et collectivités ;
- 4 % éviter, réduire et compenser, 2 % sensibilisation, 14 % transversal (suivi annuel des populations et habitats, centre de ressource, fonds hamster).

La désignation d'un pilote pour chaque action est un point positif mais l'absence de programmation pluriannuelle des financements nécessaires (au moins pour les actions en priorité 1 qui nécessitent 6,7 M€) est un point faible. Il reste à concrétiser dans le cadre du suivi assuré par le comité de pilotage l'engagement pris par la Région Alsace et les deux conseils généraux de financer avec l'État une partie du plan et notamment les actions de base.

7. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADF	Association des départements de France
AFB	Agence française de la biodiversité
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
APRR	Autoroutes Paris Rhin Rhône
ARF	Association des régions de France
ATEN	Atelier technique des espaces naturels (GIP)
CBN	Conservatoire botanique national
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CNB	Comité national de la biodiversité
CNPF	Centre national de la propriété forestière
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
CNR	Compagnie nationale du Rhône
CPO	Convention pluriannuelle d'objectif
CRB	Comité régional de la biodiversité
CREN	Conservatoire régional d'espaces naturels
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
DDT-M	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DOCOB	Document d'objectif
DOM	Département d'outre-mer
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDF	Électricité de France
ERDF	Électricité réseau distribution France
FCBN	Fédération des conservatoires botaniques nationaux
FCEN	Fédération des conservatoires d'espaces naturels

Acronyme	Signification
FEADER	Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNE	France nature environnement
FRAPNA	Fédération Rhône Alpes pour la protection de la nature
INPN	Inventaire national du patrimoine naturel
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IRSTEA	Institut national de la recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
LIFE	Instrument financier pour l'environnement
LPO	Ligue de protection des oiseaux
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
MAEC	Mesure agro environnementale et climatique
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MISEN	Mission interservices de l'eau et de la nature
MNHN	Museum national d'histoire naturelle
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
OPIE	Office pour les insectes et leur environnement
PAE	Programme agro environnemental
PEFC	Programme de reconnaissance des certifications forestières
PNR	Parc naturel régional
RNN	Réserve naturelle nationale
RNR	Réserve naturelle régionale
RTE	Réseau de transport d'électricité
SCAP	Stratégie nationale de création des aires protégées
SDEN	Sous direction des espaces naturels
SDPVEM	Sous direction de la protection et de la valorisation des espèces et de leur milieu
SPN	Service de la protection de la nature (MNHN)

Acronyme	Signification
SRB	Stratégie régionale de la biodiversité
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
TDENS	Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles
TVB	Trame verte et bleue
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature

**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

