



# Plans nationaux de restauration pour la faune sauvage

Sabine MORAUD



**L**a lutte contre la perte de biodiversité est un engagement fort du gouvernement français et de l'Union européenne. Sa traduction dans les politiques et les accords nationaux, communautaires et internationaux, est croissante.

Elle se traduit par des dispositifs à la fois réglementaires et incitatifs qui concernent chaque jour davantage de multiples aspects des activités humaines ayant un impact sur les espaces naturels et les espèces les fréquentant.

Parmi les outils de cette politique figurent les **plans nationaux de restauration** des espèces, dont l'état de conservation n'est pas favorable. Ils deviennent des outils incontournables dans la politique du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire (Meeddat), qu'il s'agisse de la mise en place d'actions volontaires pour la protection des espèces ou la prise en compte de ces espèces dans les projets d'aménagement et d'infrastructures nécessitant des autorisations administratives.

## Qu'est-ce qu'un plan national de restauration ?

Les plans nationaux de restauration s'inscrivent dans la continuité des « plans

d'action pour la conservation de la biodiversité », lancés par le ministère chargé de l'environnement au début des années 1990, afin d'améliorer la connaissance de la faune et de la flore sauvages.

Les plans nationaux de restauration vont, cependant, au-delà de cet objectif et proposent une liste d'actions hiérarchisées et opérationnelles pour favoriser la restauration d'espèces menacées sur le territoire national et européen. Ces opérations sont définies au regard des menaces qui pèsent sur ces espèces et complètent le dispositif législatif et réglementaire de protection des espèces existant. Les plans nationaux de restauration établissent ainsi une véritable stratégie pour rétablir les espèces dans un état de conservation favorable.

Les plans nationaux de restauration ne sont pas des documents opposables. Ils permettent d'informer les acteurs concernés et le public, et de faciliter l'intégration de la protection des espèces dans les activités humaines et dans les politiques publiques.

## Le cadre stratégique des plans nationaux de restauration

Des premiers plans nationaux de restauration constitués à la fin des années 1990 aux derniers plans rédigés en 2008, des améliorations ont été apportées afin de renforcer leur rôle et leur appropriation par les acteurs concernés.

Ces modifications sont nées de différentes réflexions nationales en particulier la stratégie nationale pour la biodiversité, adoptée en novembre 2004, et le Grenelle de l'environnement, organisé en 2007.

Le bilan réalisé à l'occasion de l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité considérait ainsi les plans nationaux de

restauration « comme un levier ayant indéniablement contribué à la rationalisation des actions de conservation développées au bénéfice des espèces qu'ils concernent » et mettait en évidence la nécessité de rénover et de renforcer l'outil afin notamment de favoriser l'appropriation par les acteurs et l'intégration dans les politiques territoriales et sectorielles concernées (aménagement du territoire, urbanisme, agriculture).

Pour sa part, le Grenelle de l'environnement, dans son programme visant à « stopper la perte de biodiversité », a demandé la mise en œuvre de plans de conservation et de restauration dans les cinq ans pour les 131 espèces présentes sur le territoire français et considérées comme en danger critique d'extinction sur la liste rouge mondiale de l'UICN mise à jour en 2007, donnant une nouvelle ampleur aux plans nationaux de restauration.

Les plans nationaux de restauration s'inscrivent également dans les stratégies communautaires et internationales en matière de préservation de la biodiversité. Par conséquent, ils tiennent compte des plans d'actions élaborés dans le cadre d'accords internationaux, ratifiés par la France, et prendront en considération, dès leur mise en œuvre, les plans d'actions pour des espèces présentes en Europe, qui seront établis à l'initiative de la Commission européenne dès 2009.

---

### **Le cadre juridique des plans nationaux de restauration**

---

Au niveau national, la réglementation relative à la protection des espèces de faune et de flore menacées, prise en application des articles L.411-1 et L.411-2 du code de l'environnement, vise à assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de ces espèces. Le dispositif, établi en conséquence, consiste en une série d'interdictions d'activités ou d'opérations qui peuvent concerner ces espèces.

Cependant, l'état de conservation de certaines de ces espèces nécessite des actions spécifiques, notamment volontaires, pour restaurer leurs populations et leurs habitats. Les plans nationaux de restauration ont été mis en place pour répondre à ce besoin et compléter ainsi la réglementation nationale en matière de préservation de la biodiversité.

À la protection stricte des espèces, la réglementation nationale prévoit un système de dérogations, octroyées dans les conditions, fixées au 4<sup>o</sup> de l'article L.411-2 du code de l'environnement. Ces dérogations ne sont délivrées qu'à condition que les opérations autorisées ne dégradent pas l'état de conservation des espèces concernées et nécessitent donc parfois la mise en place de mesure d'accompagnement. Dans ce cadre, les plans nationaux de restauration peuvent apporter des éléments utiles pour évaluer l'impact d'un projet et surtout aider à définir les actions à mettre en place pour l'atténuer et/ou le compenser. Ces actions participeront alors à la démarche d'amélioration de l'état de conservation des espèces concernées.

Parallèlement, en conséquence des conclusions du Grenelle de l'environnement, l'assise juridique des plans nationaux de restauration va être renforcée. Un des projets de loi « Grenelle » prévoit d'insérer un article L.411-7 les concernant, dans le Livre IV du Code de l'environnement.

---

### **La sélection des espèces devant bénéficier d'un plan national de restauration**

---

Avant 2008, la sélection des espèces devant bénéficier d'un plan national de restauration prenait en compte l'importance des menaces qui pesaient sur elles et l'opportunité à agir.

Suite aux réflexions issues de la stratégie pour la biodiversité et du Grenelle de l'environnement, le choix des espèces devant bénéficier d'un plan national de restauration est dorénavant réalisé selon deux méthodes selon qu'il s'agit d'espèces identifiées par le Grenelle de l'environnement pour bénéficier d'un plan, ou d'autres espèces figurant sur les listes rouges françaises établies par l'Union mondiale pour la nature (UICN).

Pour les espèces identifiées par le Grenelle de l'environnement, le Muséum national d'histoire naturelle a différencié les espèces devant bénéficier de plans nationaux de restauration, c'est à dire d'intervention dans divers domaines (la restauration de milieux, le renforcement de population, le suivi et la surveillance des effectifs...) et nécessitant une coordination renforcée des actions mises en œuvre, et les espèces devant bénéficier de plans

d'actions ciblées, c'est-à-dire d'actions spécifiques dans un domaine particulier (l'acquisition de connaissances, la gestion des milieux...). Cette différenciation a été réalisée en fonction des éléments de connaissance disponibles actuellement.

Pour les autres espèces, le Muséum national d'histoire naturelle a établi une méthode permettant de hiérarchiser les espèces des listes rouges françaises de l'UICN et ainsi de déterminer les espèces éligibles à un plan national de restauration. Cette méthode repose sur trois critères principaux : le statut de l'espèce défini selon les catégories de l'UICN, la responsabilité patrimoniale de la France vis à vis de l'espèce et ses engagements communautaires. À ces critères s'ajoutent d'autres critères décisionnels tels que la connaissance des menaces qui pèsent sur l'espèce ou notre capacité à agir sur ces menaces.

---

### **L'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation d'un plan national de restauration**

---

Chaque année, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire définit les espèces prioritaires devant bénéficier d'un plan national de restauration à partir des éléments fournis par le Muséum national d'histoire naturelle, selon les méthodes précitées.

Les plans sont rédigés par des prestataires extérieurs, choisis après un appel d'offres, aidés par un comité de suivi de l'élaboration du plan composé de scientifiques, de services de l'État et de futurs acteurs du plan de restauration. Ce comité est mis en place par le ministère en charge de l'écologie.

Au cours de l'élaboration du plan, l'ensemble des partenaires potentiels du plan, dont les services de l'État, est consulté pour favoriser une meilleure appropriation des actions devant être mises en œuvre.

Le plan est finalement validé au niveau national par le ministère chargé de l'écologie après consultation des différents ministères concernés et du conseil national de la protection de la nature.

Le suivi de l'élaboration du plan, et par la suite la coordination de sa mise en œuvre, sont assurés pour le ministère en charge

de l'écologie par une direction régionale de l'environnement particulièrement concernée par l'espèce. Ce service déconcentré du ministère chargé de l'écologie est alors nommé « Diren coordinatrice ».

La Diren coordinatrice veille à la mise en œuvre des actions définies dans le plan et au respect des orientations stratégiques.

Elle est assistée par un opérateur chargé de la coordination technique et scientifique du plan. Cet opérateur est choisi par le ministère chargé de l'écologie et peut être de nature diverse (association de protection de la nature, gestionnaire d'espaces, établissement public...).

L'opérateur est l'interlocuteur privilégié des acteurs de terrains qui mettent en œuvre les actions définies dans le plan. Ces acteurs peuvent être des associations de protection de la nature, des gestionnaires d'espaces naturels (Conservatoires régionaux d'espaces naturels, parcs naturels régionaux), des établissements publics (parcs nationaux, office national de la chasse et de la faune sauvage, office national de l'eau et des milieux aquatiques, office national des forêts...), des acteurs socioprofessionnels (agriculteurs, forestiers, pisciculteurs...), des partenaires scientifiques (Centre national de la recherche scientifique, Cemagref...) ou des services de l'État.

La Diren coordinatrice assure son rôle en lien étroit avec le comité de pilotage du plan national de restauration, constitué dès l'élaboration du plan et réunissant à la fois des services de l'État, des gestionnaires d'espaces naturels, des associations de protection de la nature, des socioprofessionnels, des collectivités territoriales et des scientifiques.

Celui-ci propose les orientations stratégiques et budgétaires du plan et a pour mission le suivi et l'évaluation de la réalisation et des moyens financiers du plan, ainsi que la définition des actions prioritaires à mettre en œuvre.

Pour faciliter le suivi de la mise en œuvre du plan, un bilan des actions est réalisé chaque année par l'opérateur sous la responsabilité de la Diren coordinatrice.

À l'issue du plan, celui-ci est évalué par un prestataire extérieur, choisi par le ministère chargé de l'écologie suite à un appel d'offres. L'objectif est de déterminer les effets du plan sur l'état de conservation de l'espèce ou des espèces pour lesquelles il a été établi. À partir de ces éléments,



l'évaluation doit définir les suites à donner au plan et notamment l'opportunité de poursuivre des actions dans le cadre d'un nouveau plan national de restauration.

---

## Le contenu d'un plan national de restauration

---

Un plan national de restauration est construit en trois parties.

La première partie fait la synthèse des acquis sur le sujet et, en particulier, les contraintes biologiques et écologiques propres à l'espèce ou aux espèces considérées, les causes de déclin et les actions déjà conduites.

La deuxième partie décrit les besoins et enjeux de la conservation de l'espèce ou des espèces concernées par le plan et la définition d'une stratégie à long terme afin de rétablir et de maintenir dans un état de conservation favorable l'espèce ou les espèces considérées.

La troisième partie précise :

- Les objectifs à atteindre à l'issue du plan ;
- Les actions de conservation à mener dans les trois domaines que sont la protection, l'étude et la communication. Elles sont présentées par ordre de priorité et pour chacune d'elles, sont précisées les modalités de leur mise en œuvre, de leur suivi, de leur évaluation ;
- Les modalités organisationnelles de l'application du plan national de restauration.

Un plan national de restauration est mis en œuvre habituellement pour une durée de cinq ans. Cependant des exceptions peuvent être constatées notamment pour les espèces longévives.

---

## Le plan national de restauration en faveur du phragmite aquatique

---

Le Phragmite aquatique (*Acrocephalus paludicola*) est considéré comme très menacé au niveau mondial. Il est protégé en France et au niveau communautaire (Annexe I de la directive « Oiseaux »), ainsi qu'au niveau international (Annexe II de la convention de Berne et Annexes I et

II de la convention de Bonn). Un mémorandum d'accord international a d'ailleurs été établi en 2003 dans le cadre de la convention de Bonn.

Ce petit passereau n'est présent en France que durant deux mois en été lors de sa migration post-nuptiale. Une très grande partie de la population européenne transite ainsi par la France, qui joue un rôle majeur dans la conservation de cette espèce.

Dans ce contexte, le ministère chargé de l'écologie a décidé de lancer l'élaboration d'un plan national de restauration en faveur du phragmite aquatique.

Après un appel d'offres, la rédaction de ce plan a été confiée à l'association Bretagne vivante, coordinatrice du Life « Conservation des haltes migratoires du phragmite aquatique ».

La Direction régionale de l'environnement de Bretagne a été nommée Diren coordinatrice.

Conformément à la procédure établie pour l'élaboration d'un plan national de restauration, l'ensemble des partenaires potentiels du plan en faveur du phragmite aquatique devra être consulté.

La fin du plan est prévue à l'automne 2009.

L'élaboration et la mise en œuvre du plan national de restauration en faveur du phragmite aquatique prendront largement en compte les connaissances et l'expérience acquises pendant le Life « Conservation des haltes migratoires du phragmite aquatique ». Il nécessitera une implication de tous et la participation des acteurs du Life constituera un avantage pour sa réussite.

Par ce plan national de restauration, le ministère chargé de l'écologie souhaite participer aux efforts entrepris au niveau international pour restaurer cette espèce dans un état de conservation favorable et en particulier lui assurer des conditions de migration conformes à ses besoins. ■

---

**Sabine MORAUD**, ministère de l'Écologie de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire.  
sabine.moraud@developpement-durable.gouv.fr

---