



Plans nationaux d'actions pour les espèces menacées

Valère MARSAUDON & Sabine MORAUD



Bretagne Vivante

La 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.

Cette lutte 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 d'actions pour la conservation ou le rétablissement 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 la mer (MEEDDM), 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 d'actions ?

Les plans nationaux d'actions, précédemment dénommés « plans nationaux de restauration », s'inscrivent dans la continuité des « plans d'actions pour la conservation de la biodiversité », initiés 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 d'actions 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 d'actions établissent ainsi une véritable stratégie pour rétablir les espèces dans un état de conservation favorable.

Les plans nationaux d'actions 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 d'actions

Des premiers plans nationaux de restauration constitués à la fin des années 1990 aux premiers plans nationaux d'actions rédigés en 2009, des améliorations ont été apportées afin de renforcer le rôle de ces plans 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 5 ans pour les espèces présentes sur le territoire français et considérées comme en danger critique d'extinction sur la liste rouge mondiale de l'UICN, donnant une nouvelle ampleur aux plans nationaux d'actions.

Les plans nationaux d'actions 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 prennent en considération les plans d'actions pour des espèces présentes en Europe, établis à l'initiative de la Commission européenne (exemples : milan royal, butor étoilé).

Le cadre juridique des plans nationaux d'actions

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 d'actions 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^e alinéa 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 mesures d'accompagnement. Dans ce cadre, les plans nationaux d'actions 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 d'actions a été renforcée. L'outil est en effet cité à l'article 23 de la loi « Grenelle I » du 3 août 2009 et le projet de loi « Grenelle II » prévoit d'insérer un article L. 411-9 les concernant dans le Livre IV du Code de l'environnement.

La sélection des espèces devant bénéficier d'un plan national d'actions

Le choix des espèces devant bénéficier d'un plan national d'actions repose sur plusieurs critères.

Tout d'abord le niveau des menaces qui pèsent sur ces espèces, établi dans les listes rouges de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Ces listes classent, à partir d'un inventaire mondial ou national, les espèces en fonction de leur risque d'extinction. Celui-ci est défini à partir de différents paramètres liés à chaque espèce comme la taille de sa population, le niveau de disparition de son habitat naturel, l'état de fragmentation de sa répartition, son taux de déclin...

Plusieurs listes rouges sont disponibles actuellement et servent de référence pour le choix des espèces devant bénéficier d'un plan national d'actions en France. C'est le cas notamment :

- des listes rouges mondiales mises à jour en 2007 ; ces listes ont été utilisées pour fixer certains objectifs du Grenelle de l'environnement relatifs à l'arrêt de la perte de biodiversité ;
- des listes rouges nationales dont notamment celle des mammifères, des oiseaux nicheurs, des amphibiens et des reptiles ou encore des orchidées.

En complément du risque d'extinction, d'autres critères ont été déterminés par le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) pour hiérarchiser les espèces éligibles à un plan national d'actions. Ces critères sont notamment les engagements européens/internationaux et la responsabilité environnementale de la France.

L'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation d'un plan national d'actions

Chaque année, le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer définit les espèces prioritaires devant bénéficier d'un plan national d'actions à partir des critères précités.

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 d'actions. 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 en charge 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 en charge de l'écologie est alors nommé « DIREN / DREAL coordinatrice ».

La DIREN / DREAL 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 en charge de la coordination technique et scientifique du plan. Cet opérateur est choisi par la DIREN / DREAL coordinatrice et le ministère en charge 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 terrain 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 / DREAL coordinatrice assure son rôle en lien étroit avec le comité de pilotage du plan national d'actions, 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 / DREAL coordinatrice.

À l'issue du plan, celui-ci est évalué par un prestataire extérieur, choisi par la DIREN / DREAL coordinatrice 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 d'actions.

Le contenu d'un plan national d'actions

Un plan national d'actions est construit en trois parties.

La première partie fait la synthèse des acquis sur le sujet et, en particulier, les exigences 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 d'actions.

Un plan national d'actions est mis en œuvre habituellement pour une durée de 5 ans. Cependant des exceptions peuvent être constatées notamment pour les espèces longévives.

Un plan national d'actions en faveur de la sterne de Dougall ?

La sterne de Dougall (*Sterna dougallii*) est protégée en France et au niveau communautaire (Annexe I de la directive « Oiseaux »). L'espèce est très menacée en France puisque classée « en danger critique d'extinction » sur la liste rouge française des oiseaux nicheurs de métropole (IUCN France & MNHN, 2008) et menacée en Europe (catégorie SPEC 3 « rare », Birdlife International 2004). La France a une responsabilité patrimoniale importante pour la conservation de la sterne de Dougall. Les menaces pesant sur cette espèce sont par ailleurs bien connues, grâce notamment aux apports du programme LIFE 2005-2010.

L'outil plan national d'actions apparaît donc intéressant pour coordonner les actions de connaissance, de conservation et de sensibilisation pour cette espèce, ou, plus largement, pour les différentes espèces de sternes.

Plusieurs éléments sont à considérer afin de délimiter le périmètre de cette stratégie de conservation « sterne(s) » et le séminaire constitue un jalon important pour la discussion préparatoire qui amènera à choisir la stratégie de conservation la mieux adaptée à l'espèce ou aux différentes espèces de sternes. Ces éléments sont en particulier :



Y. Chérel

- le niveau de menace pesant sur les différentes espèces (critères de type « liste rouge UICN ») ;
- les types de menaces (globalement les mêmes pour les différentes espèces de sternes) ;
- la cohérence d'ensemble, l'efficacité de mise en œuvre et la visibilité de la démarche (souhait du MEEDDM de ne pas voir se multiplier les plans spécifiques et de regrouper des espèces aux exigences écologiques et aux besoins en termes de conservation proches) ;
- la capacité d'intervention (associations naturalistes souvent très mobilisées sur les différentes espèces de sternes, nombreuses actions de conservation menées) dépendante des menaces et des moyens existants ;
- l'étendue géographique et le nombre de régions concernées (actions de coordination plus ou moins importantes, risque éventuel de « dilution » des actions).

Il est à préciser que l'outil est relativement souple, et qu'il est tout à fait envisageable d'écrire une stratégie nationale de conservation des sternes, puis de la décliner au niveau régional (Bretagne, Antilles, etc.) sous forme de plans régionaux, en mettant l'accent sur une ou plusieurs espèces en termes de priorités d'actions. Cette démarche a l'avantage d'assurer une cohérence des actions de conservation menées par la mise en place d'un cadre général, la stratégie, tout en permettant une adaptation spécifique des actions proposées aux régions et aux espèces considérées à travers les plans régionaux.

D'un point de vue pratique, et sous réserve de la validation de l'élaboration d'un plan national d'actions (ou d'une stratégie)

en faveur de la sterne de Dougall, celle-ci pourrait être programmée pour l'année 2011, avec un lancement de l'appel d'offres en début d'année et une rédaction au cours de l'année. En fonction du choix retenu en termes de stratégie, une ou deux DIREN / DREAL (ex. : Bretagne et Guadeloupe ou Martinique) pourraient être retenues comme coordinatrices. Conformément à la procédure établie pour l'élaboration d'un plan national d'actions, l'ensemble des partenaires potentiels du plan devrait être consulté. L'élaboration et la mise en œuvre du plan national d'actions prendrait largement en compte les connaissances et l'expérience acquises pendant le LIFE « conservation de la sterne de Dougall en Bretagne ». ■

Bibliographie

BIRDLIFE INTERNATIONAL 2004 - *Birds in Europe: population estimates, trends and conservation status*. BirdLife Conservation Series n° 12, BirdLife International, Cambridge, 374 p.

UICN France & MNHN - La liste rouge des espèces menacées en France, oiseaux nicheurs de France métropolitaine, www.uicn.fr/liste-rouge-oiseaux-nicheurs.html, 3 décembre 2008, visitée le 2 septembre 2009.

Valère MARSAUDON est chargé de mission à la DIREN / DREAL de Bretagne
valere.marsaudon@developpement-durable.gouv.fr
Sabine MORAUD est chargée de mission au Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
sabine.moraud@developpement-durable.gouv.fr
