

Réalisation d'un bilan des plans nationaux d'action en faveur des espèces menacées mis en œuvre en France depuis 1992



M. Thauront - J-L. Michelot - C. Pirat - E. Calonnier

Février 2012 - révisé juillet 2012

SOMMAIRE

RESUME	3
1 - OBJECTIFS DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE.....	7
2 - LES PLANS NATIONAUX D'ACTION A FIN 2011	9
2.1 - HISTORIQUE	9
2.1.1 - <i>Avant 1996.....</i>	9
2.1.2 - <i>Processus continu de montée en puissance de 1996 à 2005.....</i>	9
2.1.3 - <i>A partir de 2005, un nouvel essor, une meilleure couverture et un meilleur cadrage ...</i>	10
2.1.4 - <i>Le Grenelle de l'environnement et les PNA</i>	10
2.2 - ETAT DES LIEUX 2011 DES PNA EN FRANCE	11
3 - ANALYSE ET RECOMMANDATIONS	14
3.1 - LE CADRE DES PLANS NATIONAUX D'ACTION	14
3.1.1 - <i>Le cadre juridique</i>	14
3.1.2 - <i>Les circulaires 2008-2009</i>	16
3.1.3 - <i>Les divers types de plans définis en 2008</i>	16
3.2 - FONDAMENTAUX	17
3.3 - GOUVERNANCE.....	19
3.3.1 - <i>Rôle de l'Etat et de la DREAL coordinatrice.....</i>	19
3.3.2 - <i>La comitologie.....</i>	21
3.3.3 - <i>L'échange multi partenarial et la consultation</i>	24
3.3.4 - <i>Animateur versus opérateur</i>	26
3.3.5 - <i>Rapportage et évaluation</i>	28
3.4 - LES DIFFERENTS ASPECTS DE LA REGIONALISATION	30
3.5 - SPECIFICITES OUTRE-MER	33
3.6 - SPECIFICITES INTERNATIONALES.....	34
3.7 - LES PNA ET LES SCIENCES DE LA CONSERVATION	34
3.7.1 - <i>Les chercheurs et les PNA</i>	34
3.7.2 - <i>Les PNA et l'acquisition de connaissance.....</i>	35
3.7.3 - <i>La logique de la conservation dans les PNA</i>	36
3.8 - LEVIERS D'ACTION.....	37
3.9 - QUELQUES ASPECTS BUDGETAIRES	39
3.10 - SENSIBILISATION, COMMUNICATION	41
3.11 - CHOIX DES ESPECES OU GROUPE D'ESPECES	42
3.12 - ARTICULATION DES POLITIQUES ET VALEUR AJOUTEE DES PNA	43
3.12.1 - <i>Les PNA et Natura 2000.....</i>	43
3.12.2 - <i>Les PNA et les mesures défensives de protection des espèces</i>	44
3.12.3 - <i>Les PNA, la PAC et le développement rural</i>	46
3.12.4 - <i>PNA et les espaces protégés</i>	46

3.12.5 -	<i>Les PNA et la politique de l'eau</i>	48
3.13 -	LE PNA UNE POLITIQUE D'ÉTAT ?	48
4 -	ACRONYMES	51
5 -	ANNEXES	53
5.1 -	ANNEXE 1 : STRATEGIE ET PROJET – PROPOSITION DE CONTENU POUR LES NOUVEAUX PNA.....	53
5.1.1 -	<i>Stratégie PNA</i>	53
5.1.2 -	<i>Projet PNA</i>	57
5.2 -	ANNEXE 2 : CANEVAS ELABORE POUR LES ENTRETIENS	61
5.3 -	ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES	76
5.4 -	ANNEXE 4 : TABLEAU BILAN DES PNA ACTUELS (MI-OCTOBRE 2011)	78

Résumé

Le ministère en charge de l'écologie a lancé en 2011 une étude avec pour objectif un retour d'expériences sur la démarche des Plans Nationaux d'Action (PNA). Après un bilan des PNA mis en œuvre depuis une quinzaine d'année, il s'agit d'analyser :

- les facteurs de réussite et les points de blocage
- la valeur ajoutée des PNA par rapport à la simple mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la biodiversité

Cette étude a lieu suite à un nouveau souffle apporté par le Grenelle de l'environnement avec une forte augmentation du nombre de plan dont plus de la moitié sont néanmoins en cours d'élaboration seulement.

Suite à un bilan factuel, plus de quarante entretiens ont été réalisés auprès des divers acteurs directement impliqués dans les PNA mais aussi auprès d'autres institutions ou acteurs économiques concernés. Le séminaire organisé à Bordeaux en novembre 2011 a aussi constitué un lieu d'échanges et de débats qui a nourri la réflexion.

De façon très synthétique, on considérera que la politique PNA :

- Apporte une plus-value aux espèces menacées car il s'agit :
 - D'une synthèse des connaissances souvent unique ;
 - D'une occasion formidable pour tous les acteurs d'échanger sur les besoins ;
 - Du cadre où se préparent des actions concrètes.
- Présente encore les faiblesses suivantes :
 - Une notoriété encore assez faible de la politique ;
 - Une difficulté pour dégager les moyens souhaités pour les actions ;
 - Une réponse seulement partielle aux enjeux globaux de la biodiversité.
- Peut être améliorée avec des perspectives sur :
 - La dissociation entre la Stratégie et le Projet ;
 - Une amélioration de la gouvernance ;
 - Une meilleure communication.

L'objectif de la politique PNA est bien perçu, l'appréciation est positive et les acteurs sont très engagés dans la démarche. La consistance de l'état des lieux, la logique de l'action coordonnée, le partenariat et la mutualisation constituent les points forts. En matière de **gouvernance**, l'engagement national (Etat garant) porté par une DREAL coordinatrice facilitateur, animateur ou arbitre est reconnu parmi les conditions de la réussite. De même, le caractère non opposable facilite l'implication des acteurs et l'échange multi partenarial. Si la consultation doit encore trouver son rythme, elle donne une légitimité et permet l'intégration des politiques et la prise en compte de l'économie des filières. Si la notoriété institutionnelle peut encore progresser, l'Etat affirme de plus en plus sa stratégie comme le montre l'organisation du séminaire de Bordeaux. Deux points méritent néanmoins d'être précisés ou d'évoluer :

- La mission du comité de pilotage pour lequel il existe parfois une confusion : doit-il piloter/décider ou est-il un lieu d'évaluation, de surveillance et d'alerte ? Son rôle mérite d'être précisé de même que celui de l'animateur.

- La régionalisation des PNA correspond à une demande fréquente mais le processus est très hétérogène. Le risque de créer de fortes lourdeurs (études, commissions, délais, etc.) est réel et il peut constituer un facteur de blocage de l'initiative en donnant l'image d'une politique uniquement gouvernementale alors que la responsabilité de la protection des espèces est partageable. Enfin, des lobbies locaux de toute nature peuvent constituer des freins pour une bonne transposition à l'échelle territoriale locale. Il est souhaitable de mieux identifier les enjeux régionaux dans les PNA et de viser une responsabilité partagée état/collectivités.

Le PNA est souvent assimilé à un **projet** basé sur la robustesse du diagnostic, la connaissance étant mutualisée et catalysée. Il y a effectivement une recherche de solutions partagées et une hiérarchisation. Outre la logique document de référence, le PNA se veut un cadre commun formalisé. Néanmoins, les PNA naviguent parfois avec difficulté entre les logiques Bilan/Enjeux et Résultats attendus/Actions. La durée d'élaboration et la lourdeur des révisions handicapent de plus fortement la politique. Le CNPN, qui voit passer tous les plans, souhaiterait une meilleure hiérarchisation des actions et la mise en place d'indicateurs.

Nous suggérons de mieux dissocier la Stratégie du PNA et le volet Projet du PNA. La vision stratégique sera élaborée et animée par l'Etat avec un bilan de la connaissance, les enjeux et des fiches « bonnes pratiques » annexées. Cette stratégie peut couvrir au moins une dizaine d'années et idéalement sera évolutive grâce au WEB (gestion adaptative). Le(s) projet(s) de mise en œuvre des besoins exprimés peuvent exister à travers des initiatives multiples et porter sur des durées moindres.

Si la question **budgétaire** est souvent mise en avant, il existe aussi une difficulté réelle à mettre les ambitions au niveau des budgets envisageables ce qui est pourtant une des conditions du projet qui n'existe que quelques années avant d'être renouvelé ou stoppé s'il n'y a plus de nécessité. D'une façon générale, l'état garanti le financement de l'élaboration et de l'animation. Il est garant de l'esprit mais a-t-il les moyens d'être gérant de la mise en œuvre. Outre les problèmes budgétaires :

- Il n'est pas en mesure de recevoir des fonds de la part de cofinanceurs auprès desquels il prendrait des engagements de mise en œuvre avec une responsabilité associée ;
- Il n'est pas non plus de son ressort de valider ou de juger le contrat entre une institution donnée et une collectivité sur le fond à partir du moment où la loi est respectée.

Sur le plan **scientifique**, la notion d'état de conservation, développée dans le cadre de la Directive Habitats avec entre autres les travaux du MNHN, reste un domaine ambigu sur lequel les acteurs ont du mal à statuer. A long terme la logique de bon état est un objectif pour tous. Mais au terme de la durée du PNA, peut-on affiner la mesure des pressions et perspectives futures ? Peut-on fixer un résultat à atteindre comme c'est le cas avec le Hamster (1500 individus dans 3 noyaux de 600 ha) ou avec le Faucon crécerellette (>1000 individus matures dans 5 noyaux) ? Rappelons qu'il n'existe pas de méthode de référence pour les DOM, les TAAF et le milieu marin. Outre les notions d'objectifs de conservation quantifiés ou de valeur de référence favorable, d'autres thèmes mériteraient une guidance scientifique : traitement des limites d'aires, méthodologie et protocoles pour le suivi, etc. Les chercheurs sont d'ailleurs encore peu impliqués peut-être parce qu'ils ne sont que peu sollicités ?

Concernant la question de regroupements de PNA, il paraît nécessaire de maintenir l'objectif '*espèces prioritaires*' et non des regroupements par habitats. Cela n'empêche pas une rationalisation lorsque c'est pertinent (messicoles, saproxylophages, vautours, etc.). Enfin, il faut limiter les plans mono-site pour lesquels la politique aires protégées est alors plus adaptée.

Les leviers d'action proposés font appel dans les circulaires à la non-dégradation et à la restauration. Le premier thème, plus développé, peut porter sur l'amélioration des pratiques et des techniques mais aussi sur les filières économiques ou les politiques structurelles. Il existe deux approches bien différenciées, la première faisant appel à l'innovation et la sensibilisation et la deuxième faisant appel à une vision inter-plan portant souvent sur des habitats. Le rôle du PNA est avant tout de guider:

- Définition de bonnes pratiques ou amélioration des pratiques,
- Modalités pour de futurs aménagements ou travaux de réfection,
- Formation et guidance pour la police de la nature, etc.

En matière de **valeur ajoutée**, la situation est contrastée. Ainsi la complémentarité avec la politique Natura 2000 est facile à définir. L'approche partenariale est similaire, les animateurs communiquent entre eux et l'objet est souvent le même (beaucoup d'espèces étant couvertes par les annexes des directives). Territorialement, les PNA vont néanmoins au-delà de Natura 2000. Par contre ils se refusent à prioriser l'action territoriale ou les modalités d'action au sein du réseau Natura 2000. Le financement du réseau étant assuré avant tout avec la politique de développement rural, le lien est là encore évident. Néanmoins l'agroenvironnement est relativement complexe (logique de surcout/règles de concurrence, volontariat, technicité) et plutôt réfléchi avec une entrée habitats qu'espèces. Plusieurs pistes sont très peu explorées par les PNA : l'intégration dans les « bonnes pratiques types » (BCAE, garanties de gestion forestière durable) ou encore l'éco-conditionnalité ou les critères de certification. On peut aussi se demander si la coordination inter plans joue son rôle aujourd'hui pour se positionner sur des sujets nationaux ou communautaires.

La collaboration avec les réseaux de parcs et réserves est beaucoup moins développée qu'avec le réseau Natura 2000, sauf par l'implication locale de tel ou tel personnel. Les liens sont insuffisants sur plusieurs thèmes : protocoles, bonnes pratiques, success stories, etc. Enfin, certains PNA visent avant tout des espaces protégés sans que l'on sache bien si c'est par opportunisme ou pour couvrir des insuffisances de la politique des espaces protégés (Ganga cata et Alouette Calandre en Crau, 82 % des stations de Liparis de Loesel dans des sites Natura 2000, etc.).

Le lien entre les PNA et les politiques locales de la biodiversité est freiné par plusieurs aspects. Les Régions, avec leurs démarches stratégiques (notamment dans le domaine de la biodiversité), devraient pouvoir rebondir sur les PNA. Mais sont-elles aujourd'hui un public cible ? Visiblement non pour plusieurs raisons :

- Une politique régionale ne se fonde pas sur un catalogue d'action mais sur la définition d'enjeux stratégiques ;
- Les PNA définissent rarement des priorités par région, voire entre régions, laissant une éventuelle régionalisation des plans traiter le sujet à l'échelle d'une région donnée seulement.

La politique sur les territoires incombe beaucoup au Conseil Général, aux intercommunalités ou aux communes. Rares sont pourtant les PNA qui délivrent un

message ou une possibilité d'action ou d'implication pour ces niveaux territoriaux. Le Plan National d'Action est-il un plan de l'Etat ou un plan pour toute institution française ?

La question de la valeur ajoutée des PNA par rapport à la protection réglementaire des espèces reste un sujet de débat. Si l'un est proactif et l'autre défensif, avec donc une additionnalité évidente, leurs liens sont plus étroits qu'il n'y paraît. Le PNA ne fonde pas la dérogation, mais il fournit l'information utile à l'étude et peut préciser les fondements écologiques (cycles successifs, aire de repos, continuité écologique fonctionnelle). Bien que non opposable, il va faciliter les mesures d'évitement et constituer une boîte à idées ou un catalogue de techniques pour la réduction et la compensation. Beaucoup craignent néanmoins ces liens laissant penser que le PNA pourrait favoriser la destruction des espèces.

Les PNA souffrent encore d'un manque de notoriété. Pour y remédier, il faudrait une véritable passerelle WEB sur les PNA et la poursuite de leur intégration dans les Codes en tant qu'objectif ou référence. Une meilleure définition des engagements de l'état lors de la validation pourrait aider le processus de même qu'une validation par tous les ministères concernés.

1 - Objectifs de l'étude et méthodologie

Le ministère en charge de l'écologie a lancé en 2011 une étude bilan avec pour objectif un retour d'expériences sur la démarche des Plans Nationaux d'Action (PNA) mis en œuvre en France depuis 1992. Après un bilan factuel des PNA mis en œuvre depuis une vingtaine d'années, il s'agit d'analyser les facteurs de réussite et les points de blocage ainsi que la valeur ajoutée des PNA par rapport à la simple mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la biodiversité. Cette étude a lieu suite à un nouveau souffle apporté par le Grenelle de l'environnement avec une forte augmentation du nombre de plans, dont plus de la moitié sont néanmoins seulement en cours d'élaboration.

Un comité de pilotage a été constitué pour suivre les différentes étapes de l'étude :

- Validation de la grille d'entretien et de la liste des personnes interviewés (cf. annexes 1 et 2);
- Premiers commentaires sur des résultats présentés à l'oral (hiver 2012);
- Commentaires par e-mail de la version finale du texte (mai 2012).

Ce Comité de pilotage comprenait :

- Diverses directions du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie et du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
- La Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie d'Île-de-France (DRIEE-IF)
- Des établissements publics : Muséum National d'Histoire Naturelle, Office National de la Chasse et de la Faune sauvage, Office National des Forêts et Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
- Des associations : le réseau des conservatoires botaniques nationaux (FCB), la Fédération des Conservatoires d'Espaces Naturels (FCEN), la Ligue pour la Protection des Oiseaux, le comité français de l'Union International pour la Conservation de la Nature

Les analyses menées reposent sur :

- L'étude des PNA et des rapports d'évaluation produits ;
- Les interviews d'une cinquantaine d'acteurs investis soit dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans (plus d'une vingtaine) soit dans des politiques se croisant avec celle des PNA¹ ;
- Les débats d'un séminaire organisé à Bordeaux les 29 & 30 novembre 2011 sur ce thème.

Les interviews étaient confidentielles mais chacune a fait l'objet d'un compte-rendu interne selon la trame de la grille d'entretien. Les chapitres des différents comptes-rendus ont ensuite été regroupés par ensemble de question afin de dégager les thèmes récurrents, les idées originales ou les questionnements. Les auteurs ont ensuite interprété librement ces résultats en les croisant aux débats menés lors du séminaire national ou lors des comités de pilotage.

¹ Les grilles d'entretien et la liste des personnes interrogées figurent en annexe 1 et 2

Les objectifs des analyses sont triples :

- Dresser un bilan factuel des plans nationaux d'action en cours
- Identifier et faire émerger les conditions de réussite et les facteurs de blocage qui empêchent d'atteindre les objectifs, en prenant en compte la méthodologie, la mobilisation des différents acteurs, la répartition des rôles entre eux, les moyens mobilisés, le niveau de connaissance technique nécessaire à la mise en œuvre des actions, etc. Il s'agit d'identifier les freins et les facteurs clés du succès, et les pistes d'amélioration du dispositif actuel.
- Estimer la valeur ajoutée des PNA par rapport à la seule mise en œuvre directe des autres politiques publiques en faveur de la biodiversité : réseau Natura 2000, réseau d'aires protégées, gestion des espaces naturels, protection au titre de l'article L411-1 du code de l'environnement, amélioration des pratiques de gestion courante de milieux (agricoles et forestières notamment), politiques de l'eau, intégration de la protection dans les actions d'aménagement et d'urbanisation du territoire, communication en faveur de la protection de la biodiversité, etc. La pertinence de ces politiques n'a pas fait l'objet d'une analyse mais les apports du PNA, que ce soit en termes d'outils d'intervention, de coordination spatiale et temporelle et de concertation des acteurs concernés, sont précisés.

L'objectif n'a pas été de réaliser une analyse exhaustive de tous les plans nationaux d'action ni d'analyser l'évolution de l'état de conservation des espèces qui ont bénéficié de ces plans mais de réaliser un bilan des conditions de leur mise en œuvre afin d'identifier les éléments moteurs de leur efficacité et les améliorations éventuelles à apporter à cet outil pour faciliter l'atteinte des objectifs de conservation des espèces.

2 - Les Plans Nationaux d'Action à fin 2011

2.1 - Historique

2.1.1 - Avant 1996

Avec le développement du mouvement associatif français à partir des années 70, les actions visant des espèces se développent sur tout le territoire national. Elles portent à la fois sur des inventaires, des actions de gestion (espèces gibier, Narcisse des Glénans), de réintroduction (Castor, Lynx, Vautour fauve) ou des actions de sensibilisation. Des programmes globaux émergent aussi (Ours brun en 1984, Loutre en 1988, Grand Hamster en 1993). Pour d'autres espèces, il faut étudier la situation, comprendre l'écologie et organiser les réseaux de collecte de données (Vison d'Europe, mammifères marins). Enfin, les réseaux d'espaces protégés se constituent souvent en prenant appui sur les besoins des espèces (zones humides et oiseaux, faune de montagne...). Dès 1988, la France formalise les démarches à travers des plans d'action, renommés en 1991 plan d'action pour la conservation de la biodiversité. Enfin le programme européen LIFE aide aussi à formaliser dans les années 90 des projets structurés sur les espèces (Tétraonidés du Jura en 1992, Esturgeon en 1994, etc.).

L'article 6 de la Convention sur la Diversité Biologique de 1992, prévoit que chacune des Parties contractantes élabore des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. C'est ainsi que, pour préparer la 3^e conférence des parties en Argentine en 1996, l'état français publia le document *"Programme d'action pour la diversité biologique en France : faune et flore sauvages"*. Il s'agit du premier document où la politique des plans de conservation et de restauration est formalisée, avec pour objectif de stabiliser ou d'augmenter les effectifs des espèces menacées à court ou moyen terme. L'Outre-mer n'était cependant pas visée par ce document.

2.1.2 - Processus continu de montée en puissance de 1996 à 2005

Ce programme d'action définit les bases de travail qui auront cours pendant 10 ans : dimension nationale des plans mais implication déterminante de l'administration régionale (ex DIREN), définition du statut et des menaces, proposition d'un objectif, actions concrètes portant sur les espèces ou leurs habitats définies avec l'aide de groupes d'experts, consultations administratives, etc.

La Chouette chevêche a probablement constitué le premier plan de cette nouvelle génération en 1996. Dès cette époque, on voit poindre la volonté de travailler par groupe, comme c'est le cas pour les plantes messicoles à partir de 1998.

La démarche est prolongée et débouche sur l'élaboration de **Plans nationaux de restauration**. Dorénavant, seules les espèces sensibles menacées sont prises en compte avec l'abandon des espèces considérées comme disparues (Phoque moine, Bouquetin des Pyrénées) et des espèces gibiers qui feront l'objet d'autres démarches.

Les documents cadres sont plus approfondis et opérationnels, les premières espèces couvertes étant le Balbuzard pêcheur, l'Aigle de Bonelli, le Vison d'Europe ou les chiroptères par exemple. Les espèces de l'Outre-mer, les espèces marines et plus généralement les invertébrés et les plantes sont encore peu concernés.

2.1.3 - A partir de 2005, un nouvel essor, une meilleure couverture et un meilleur cadrage

Dans le cadre de la première stratégie nationale sur la biodiversité, un premier bilan des plans nationaux d'action a été réalisé dans le cadre du plan d'action Patrimoine naturel. Il était ainsi constaté en novembre 2005 que les plans étaient considérés comme « *un levier ayant indéniablement contribué à la rationalisation des actions de conservation développées au bénéfice des espèces qu'ils concernent* ». Cependant, les résultats obtenus montraient « *l'insuffisance d'appropriation par les acteurs et d'intégration dans les politiques territoriales et sectorielles concernées (aménagement du territoire, urbanisme, agriculture)* ». Enfin le plan d'action Patrimoine Naturel de novembre 2005 constatait que l'outil ne concernait qu'un nombre trop restreint d'espèces cibles. Seule la France métropolitaine était couverte et il existait plusieurs déséquilibres entre faune et flore, entre milieux terrestres et milieux aquatiques, entre vertébrés et invertébrés, etc. Il s'agissait donc de rénover et de renforcer l'outil pour tenir compte de ces insuffisances afin de pouvoir lancer des plans sur de nouvelles espèces.

En parallèle avec le Grenelle, les circulaires ministérielles d'août et octobre 2008 allaient moderniser la notion de **Plans Nationaux d'Action** pour les espèces menacées avec trois phases distinctes (élaboration - consultation du public - mise en œuvre) et un élargissement du spectre d'action.

2.1.4 - Le Grenelle de l'environnement et les PNA

A partir de 2007, les travaux du Grenelle de l'environnement, vont tenir compte de la montée en puissance des plans nationaux d'action et faire deux propositions majeures :

- Définir dans la partie législative du Code de l'environnement les PNA afin d'aider à leur application ;
- Etendre et renforcer la démarche, avec un engagement de l'Etat concernant la mise en œuvre dans les 5 ans de plans d'action pour les 131 espèces présentes sur le territoire français (métropole et Outre-mer²) et considérées comme en danger critique d'extinction sur la liste rouge mondiale de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Cette demande va permettre d'étendre l'action à l'Outre-mer et aux zones marines mais aussi de rééquilibrer le poids relatif des différents groupes de faune et de flore. La première loi Grenelle³ (art.23) va ainsi demander 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.

Enfin, la deuxième loi Grenelle⁴ institue en 2010 le terme **plan national d'action** pour la conservation ou le rétablissement des espèces protégées ainsi que des espèces d'insectes pollinisateurs. En effet, pour répondre à la nécessité d'adopter une terminologie qui convienne tant pour la faune que pour la flore, la terminologie « plan national de restauration » a alors été remplacée par « plan national d'action pour les espèces menacées ».

² Sensu lato, ce qui pose question pour la mise en œuvre dans les Collectivités d'Outre-Mer qui ont la compétence environnement

³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

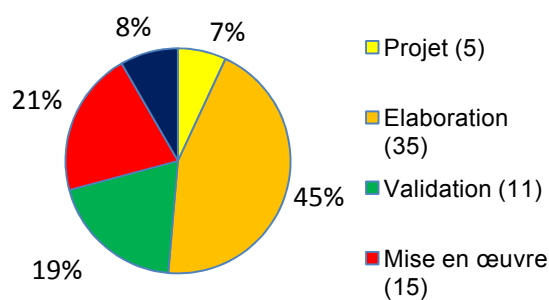
⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

2.2 - Etat des lieux 2011 des PNA en France

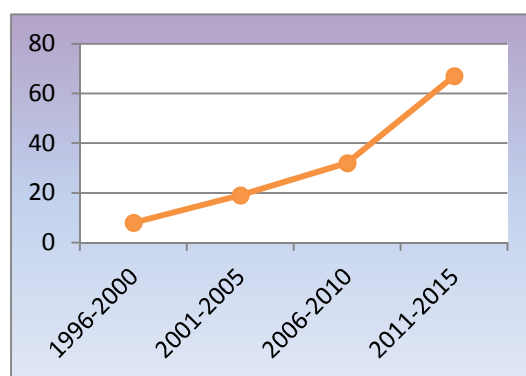
Depuis leur existence, 89 Plans Nationaux d'Action, ou équivalents, ont vu le jour ou sont en phase de projet, d'élaboration ou de validation. Parmi ceux-ci, 16 correspondent à des plans ayant fait l'objet d'un renouvellement par la suite (2^e phase). Dans un cas, la Chevêche d'Athéna, l'action s'est arrêtée après la 2^e phase au sens où le plan n'a plus fait l'objet d'un renouvellement officiel.

Fin 2011, il existe donc 72 PNA en cours d'activité. L'ensemble des figures présentées ci-dessous se réfère à ce nombre.

Certains d'entre eux correspondent déjà à des renouvellements (Ours brun, Vipère d'Orsini, Sittelle de Corse, Outarde canepetière,...) tandis que d'autres finalisent un processus de validation (Sonneur à ventre jaune, Grand tétras, Iguane des Petites Antilles, ...). Il faut surtout signaler que plus de la moitié en sont encore au stade projet ou élaboration. Le bilan réalisé dans ce rapport prend donc essentiellement en compte 32 PNA pour les aspects qualitatifs même si ceux en cours d'élaboration ont pu nourrir la réflexion.



Etat d'avancement des PNA en France

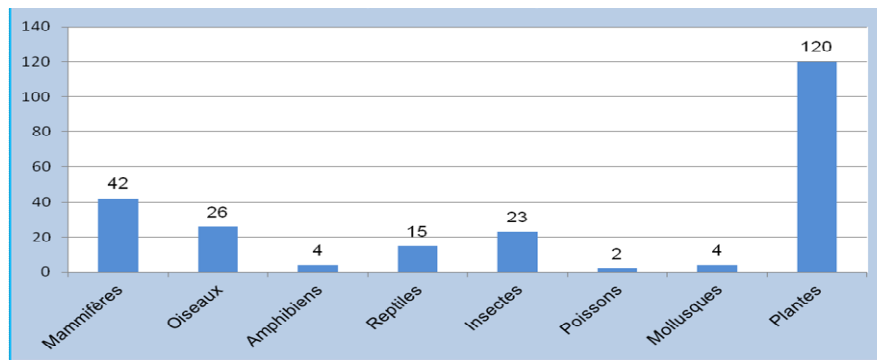


Evolution du nombre de plans en activité depuis 1996

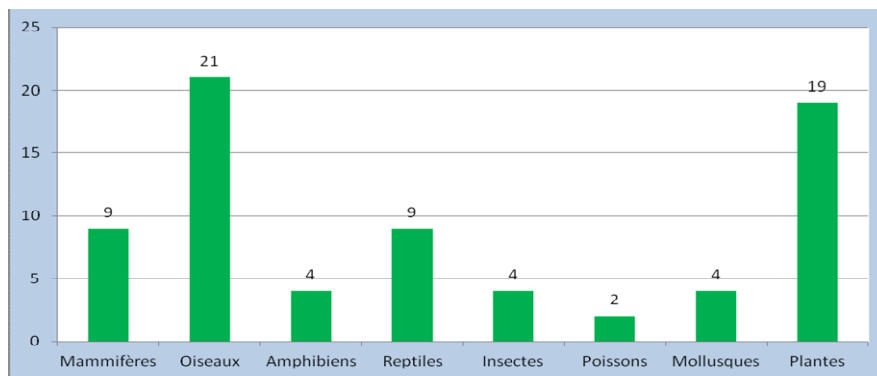
Le nouveau souffle lié au Grenelle de l'environnement est bien visible sur le graphique ci-dessus, la courbe s'infléchissant fortement à la hausse après 2007. Cela crée aujourd'hui un réel enjeu, le nombre ne devant empêcher la qualité.

Si le poids de l'histoire est à l'origine d'une forte représentation des oiseaux au sein des PNA, un nouvel équilibre a récemment vu le jour et aujourd'hui les PNA touchent désormais une palette beaucoup plus large de groupes d'espèces différents. Jusqu'en 2006, les oiseaux et les mammifères dominent puis viendront les reptiles et enfin plus récemment les plantes et les autres groupes.

Si l'on met à part les pollinisateurs et les espèces saproxyliques pour lesquelles le nombre d'espèces n'est pas encore déterminé, 236 espèces font ou ont fait l'objet d'un Plan National d'Action.



Nombre d'espèces ayant fait l'objet d'un PNA



Nombre de PNA par groupe d'espèces

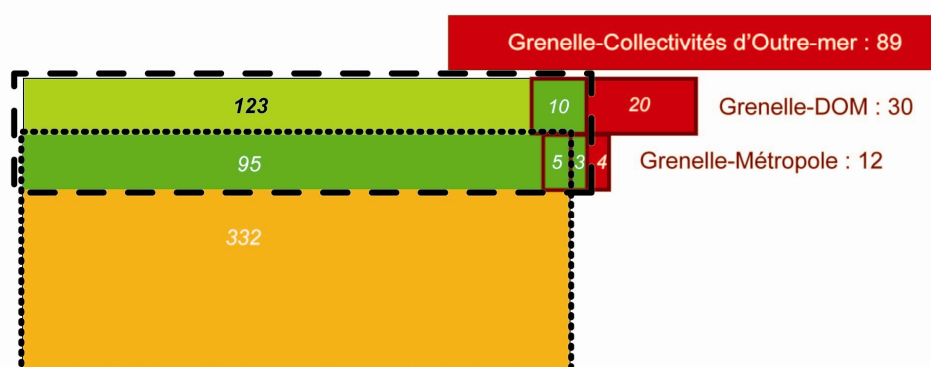
Les PNA qui visent des sous-groupes entiers d'espèces ont permis un rééquilibrage. Ainsi, celui sur les plantes messicoles vise 102 espèces de plantes, celui sur les chiroptères, 34 espèces de mammifères et celui sur les odonates, 18 espèces d'insectes.

On remarque (cf. graphique ci-dessous traduisant la complexité de la situation) que :

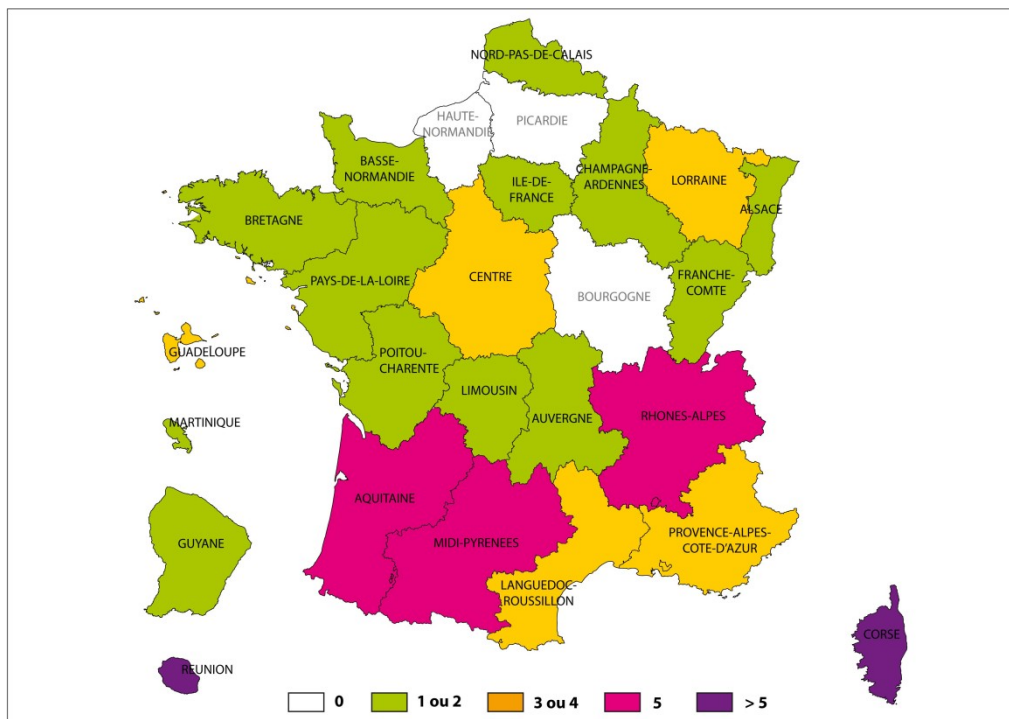
- Les PNA ne portent à ce jour pas que sur des espèces protégées, 123 espèces métropolitaines non protégées étant ainsi concernées,
- Il reste 332 espèces visées par les directives européennes de protection de la biodiversité sur 432 qui ne sont pas à ce jour visées par les PNA,
- Les espèces Grenelle de la métropole sont relativement bien couvertes (8 sur 12), contrairement aux espèces des DOM (10 sur 30), sans parler des espèces des Collectivités d'Outre-mer pour lesquelles la compétence n'appartient pas au Ministère en charge de l'écologie.

Les espèces visées par les PNA: à la croisée des directives européennes et des priorités du Grenelle de l'environnement

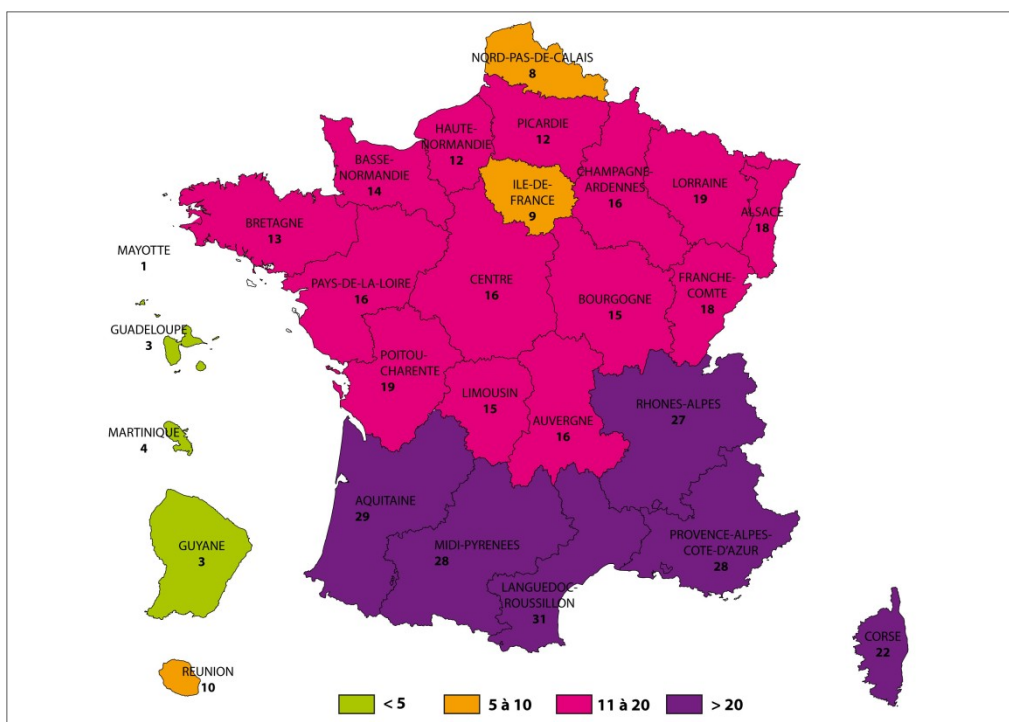
- Espèces françaises visées par les directives européennes : 432
- - - Espèces visées par les PNA : 236 (hors espèces pollinisatrices et saproxyliques)
- Espèces prioritaires choisies en 2007 durant le processus Grenelle de l'environnement : 131



Du fait des différences inhérentes à la biogéographie, les PNA ne sont pas répartis de façon homogène sur tout le territoire français. Ainsi les zones méditerranéennes ou montagnardes sont concernées par un plus grand nombre d'espèces soumises à PNA. La part des départements d'Outre-mer prend aussi de l'ampleur même si de nombreux plans sont encore en phase d'élaboration. Enfin, outre les DREAL/DEAL coordinatrices, la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) du ministère coordonne aussi quelques PNA par exemple dans le domaine marin (Dugong et Tortues marines) ou encore sur les plantes messicoles.



Nombre de Plans en coordination par DREAL/DEAL



Nombre de Plans applicables dans chaque région

3 - Analyse et recommandations

3.1 - Le cadre des Plans Nationaux d'Action

3.1.1 - Le cadre juridique

La deuxième loi Grenelle⁵ institue en 2010 les plans nationaux d'action (art.129). Ils sont alors inscrits dans l'article L414-9 du Code de l'environnement⁶ :

« 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. »

La référence aux articles L411-1 et L411-2 focalise les PNA sur les espèces protégées. Ils viennent donc supporter ou plutôt compléter l'action réglementaire de protection, et au besoin son système dérogatoire. Contrairement à la réglementation sur la protection des espèces, ils ne sont pas opposables. Par contre leur mise en œuvre est obligatoire si la situation biologique le justifie. La justification scientifique est donc déterminante de même que la communication aux publics intéressés. Enfin, ils sont bien tournés vers l'action, sous réserve de prendre en compte un certain nombre d'exigences économiques, sociales, culturelles ou militaires.

Par contre, rien n'est dit sur le contenu et l'organisation de la démarche. Il n'est par ailleurs pas prévu de décret à ce jour à notre connaissance.

Rappelons en outre que les PNA peuvent décliner les plans élaborés dans le cadre de conventions ou d'accords internationaux dont la France est signataire (CMS-Bonn, Berne, etc.).

Trois ensembles d'espèces sont à analyser au regard du cadre juridique :

- Les espèces protégées dans le droit français, qu'elles soient ou non concernées par les directives communautaires ;
- Les espèces visées par la première loi Grenelle ;
- Les autres espèces menacées non protégées.

⁵ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

⁶ Livre IV : Patrimoine naturel, Titre Ier : Protection du patrimoine naturel, Chapitre IV : Conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages, Section 3 : Plans nationaux d'action

3.1.1.1 - Espèces protégées

Au moins en ce qui concerne les espèces visées par les directives Habitats et Oiseaux, l'objectif de la réglementation relative à la protection des espèces de faune et de flore menacées est d'assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de ces espèces.

La Commission européenne précise les conditions d'application concernant la protection des espèces prévue par la directive⁷ en ce qui concerne la faune. En effet, la directive envisage un système de protection qui par essence comprendrait des mesures défensives (ex : articles L411-1 à L411-4 du Code de l'environnement) mais aussi des mesures proactives. Ainsi en application de la directive Habitats, les Etats membres sont tenus d'instaurer un « *système de protection stricte des espèces* » par « *un ensemble de mesures cohérentes et coordonnées de nature préventive* ». Le système en question vise en particulier à interdire la « *détérioration ou destruction des sites de reproduction ou des aires de repos* ».

La Commission supporte ainsi fortement la préparation de plans nationaux de conservation : « *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)* ».

En France, le Plan National d'Action va définir et encadrer au moins une partie des mesures proactives. Néanmoins, d'autres dispositifs peuvent supporter l'action proactive sans pour autant s'inscrire dans un PNA.

D'autres espèces sont protégées en France sans pour autant être listées dans les directives communautaires. Elles sont donc pleinement éligibles aux PNA. C'est le cas pour un certain nombre d'espèces du territoire métropolitain mais aussi pour des espèces de l'Outre-mer.

3.1.1.2 - Espèces non protégées mais dites « Grenelle »

Certaines espèces ne sont pas protégées dans le cadre du Code de l'Environnement mais bénéficient de la première loi Grenelle⁸ (art.23) qui a demandé 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. 131 plans étaient ainsi envisagés et cette législation n'a pas été abrogée. Les plans concernant des espèces non protégées mais concernées par le Grenelle 1 apparaissent donc bien légitimes mais constituent-ils des PNA au sens de la 2^e loi Grenelle ?

3.1.1.3 - Autres espèces non protégées

Tous les insectes pollinisateurs peuvent être concernés par des PNA ainsi que le prévoit le code de l'environnement, même s'ils ne sont pas protégés.

⁷ Commission européenne - 2007 - Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive «Habitats» 92/43/CEE - http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance/french/env-2007-00702-00-00-fr-/ _EN_1.0_&a=d, 88 p.

⁸ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Il n'en va pas de même pour les autres espèces non protégées ce qui peut poser problème en particulier pour les PNA visant des groupes comprenant des espèces protégées et des espèces non protégées (plantes messicoles, odonates, insectes saproxyliques...). Il peut alors y avoir une absence de fondement juridique.

3.1.2 - Les circulaires 2008-2009

Il existe aujourd'hui trois circulaires qui encadrent l'activité PNA en France

- Circulaire DEB/PVEM n° 08-04 du 13 août 2008 relative au programme de réalisation de nouveaux plans nationaux de restauration en 2009 ;
- Circulaire DEB/PVEM n° 08-07 du 3 octobre 2008 relative aux éléments de cadrage, d'organisation et de méthodologie pour la conduite des plans nationaux d'action pour les espèces menacées.
- Circulaire DEB/PEVM n° 09-04 du 8 septembre 2009 relative au programme de réalisation de nouveaux plans nationaux d'action en 2010 et compléments méthodologiques à la circulaire du 3 octobre 2008

Ces circulaires ont été appréciées pour leur apport au cadrage de l'activité et leurs outils associés (ex : cahiers des charges). Elles sont néanmoins anciennes au sens où elles ont été écrites en cours d'exercice Grenelle et avant les lois en découlant.

Recommandations

Ces circulaires 2008-2009 restent des sources d'inspiration fortes pour l'organisation de l'activité. Elles devraient néanmoins être revues à la lumière des évolutions législatives, des nouveaux besoins qui s'expriment et des résultats du bilan mené.

3.1.3 - Les divers types de plans définis en 2008

Outre les PNA pour les espèces menacées, la circulaire d'octobre 2008 distinguait d'autres types de plans :

- *« les stratégies nationales : une stratégie nationale fixe des orientations fortes énoncées par le MEEDDAT avec des déclinaisons régionales prises en charge par les DIREN/DREAL concernées ;*
- *les plans d'action : le plan d'action se différencie du plan national d'action pour les espèces menacées et est mis en œuvre dans le cas d'espèces protégées, plutôt en bonne situation biologique, mais nécessitant des interventions pour assurer la cohabitation avec les autres activités présentes sur le territoire. C'est le cas du loup par exemple ;*
- *les plans d'action spécifiques : un plan d'action spécifique est mis en œuvre lorsqu'un besoin spécifique a été identifié pour une espèce (exemples : consolidation de la connaissance, renforcement de la réglementation ou protection de son milieu) et que cette espèce ne nécessite pas la mise en place d'un ensemble d'actions proactives comme dans un plan national d'action ;*
- *les plans régionaux qui peuvent également être mis en place à l'initiative des régions ».*

En outre, l'Etat peut toujours mener des politiques ou des actions sur des espèces données en dehors d'un plan. Cela peut concerner des espèces déprédatrices, des actions locales sur des espèces non protégées, des actions sur des espèces parapluies, des actions dans le

cadre de protocoles et accords internationaux, etc. Enfin, les Régions et les Départements, lorsqu'ils souhaitent en prendre l'initiative, développent aussi des plans d'action régionaux ou départementaux.

Recommandations

Afin de tenir compte de la législation nouvelle, et d'une relative confusion sur les dénominations passées, seule la dénomination Plan National d'Action devrait être conservée en ce qui concerne les plans sur les espèces protégées. Elle regroupe les notions de plans de restauration, de plan d'action, de stratégies nationales et de plan d'action spécifique. Les différences et modulations se feront plutôt à travers l'adaptation du contenu et des objectifs que dans la dénomination.

3.2 - Fondamentaux

D'une façon générale, l'objectif de la politique PNA est bien perçu (préservation des espèces menacées), l'appréciation est positive et les acteurs sont très engagés dans la démarche. Tous les entretiens ont été riches et ont démontré l'intérêt des acteurs pour ce sujet.

Tous reconnaissent la nécessité et la consistance de l'état des lieux réalisé, les notions d'évaluation et de mutualisation qualifiant souvent sur cet exercice. Ils soutiennent aussi la logique de l'action organisée, le partenariat et la transversalité. Le PNA est en général vécu comme une référence et un cadre d'action.

Le PNA est vécu comme une action de l'Etat, une politique gouvernementale qui se réfère aujourd'hui à un cadre législatif reconnu⁹. Cela peut être envisagé comme un facteur de réussite mais aussi comme un facteur de blocage. Il ne faut pas oublier, en effet, que la sauvegarde des espèces menacées est loin de dépendre exclusivement de l'Etat : d'autres collectivités ou institutions ont des responsabilités et des prérogatives qui interfèrent avec la sauvegarde des espèces. Enfin, l'Etat ne peut contrôler tous les paramètres des circuits économiques et des comportements individuels.

On remarquera que les commentaires les plus positifs émanent avant tout des services de l'Etat et des associations de protection de la nature, ce qui est logique mais probablement insuffisant. Les collectivités se sont montrées peu concernées et les acteurs économiques avaient des aspirations auxquels les PNA ne répondent pas : disposer d'un minimum de garanties sur leurs modes d'action et sur la pertinence des mesures qu'ils peuvent mettre en œuvre. Cela peut provenir d'un déficit de communication mais aussi d'un manque de consistance des plans qui seraient plus tournés vers l'état des connaissances écologiques et les actions que peuvent mener les associations que vers une amélioration des pratiques par les socioprofessionnels, les politiques voire les individus. L'approche culturelle des acteurs au regard des besoins de ces espèces bouge-t-elle vraiment ?

Il faut aussi rappeler que le PNA reste un objet institutionnel jeune. Il n'avait pas d'existence légale jusqu'à récemment et il paraîtrait opportun de renforcer son intégration dans les Codes (environnement, urbanisme) sans pour autant en modifier la nature juridique. D'autres pistes institutionnelles sont envisageables comme une meilleure communication de l'Etat envers les collectivités et en particulier les régions pour une meilleure intégration des PNA dans les politiques régionales.

⁹ Pourtant l'Etat ne prend aucun engagement précis en validant les PNA.

Le deuxième facteur limitant l'action PNA semble être la confusion entre l'approche stratégique et politique et l'approche projet au sens catalogue d'actions à mener. Cela rejoint d'ailleurs une autre confusion entre les notions d'animateur et d'opérateur (cf. infra). Les deux approches pourraient être définies ainsi :

- La première est force de communication et coordonne les forces motrices institutionnelles, associatives et économiques pour une mise en cohérence des politiques et une amélioration des pratiques et des connaissances ;
- La deuxième se considère comme devant mener des projets spécifiques, des actions additionnelles en réponse à des insuffisances de résultats des diverses démarches menées à ce jour, le PNA étant alors vécu comme un catalogue budgétaire et une coordination des actions entre divers partenaires.

Ces deux approches ne sont pas incompatibles et elles devraient être au contraire complémentaires. Ainsi pour l'Apron, le comité a d'abord validé l'état des lieux et la stratégie adoptée, puis un deuxième comité a validé le projet et les actions. Par contre la confusion entre les deux approches peut être facteur de blocage : incompréhension sur les objectifs et les rôles de chacun, désintéressement ou comportements défensifs, progrès localisés sans traitement des problèmes de fond... Le tableau ci-dessous illustre les concepts et mots clés qui ressortent des entretiens selon leur appartenance à l'une ou l'autre des visions.

Concepts et mots clés ressortant des différents entretiens selon la vision	
Vision Stratégie - Animateur	Vision Projet - Opérateur
- Stratégie opérationnelle pour aller au-delà de la protection défensive des espèces ; - Outil transversal qui permet d'intégrer les enjeux dans différentes politiques et d'améliorer les pratiques ; - Mise en cohérence et coordination des politiques publiques (souvent vues comme étant exclusivement celles de l'Etat) ; - Outil de coordination des forces institutionnelles et associatives, de la puissance publique et des autres acteurs ; - Trame commune, outil transversal, plateforme d'échange qui permet de se parler, de travailler ensemble et de viser l'efficacité grâce aux partenariats ; - Outil sans moyens spécifiques mais prospectif et force de communication	- Objectifs centrés sur la mise en place de moyens ; - Proposition, identification, mise en œuvre de mesures, d'actions, de moyens adaptés ; - Répartition entre les divers partenaires sur une durée déterminée ; - Volonté opérationnelle et concrète avec un regroupement de moyens ; - Part parfois d'un constat d'échec des autres politiques qui impose alors une action propre ; - Responsabilité de l'Etat vue avant tout comme budgétaire ou facteur de légitimation des opérateurs - Référence d'organisation et de coordination de l'action

Au moins dans un cas, il nous a été rapporté que le projet faisait référence à une stratégie de moyen terme (10 ans) mais que les actions du projet associé n'avaient pas du tout tenu compte des contraintes liées au personnel nécessaire à la mise en œuvre. La réflexion sur

la mise en œuvre était trop fragile. Régulièrement les acteurs se plaignent aussi de ne pas pouvoir arriver aux résultats escomptés au terme du projet. Cela montre que les différences et l'équilibre entre les étapes stratégie et projet est une problématique réelle. Le CNPN considère aussi qu'il est souvent amené à se prononcer sur la hiérarchisation des actions, ce qui montre qu'il subsiste des problèmes de conception des projets, compétence indépendante des compétences naturalistes ou scientifiques. Le commentaire du représentant du CNPN est assez intéressant car il se base sur un large échantillon de PNA passant devant l'institution. La logique de projet lui apparaît encore souvent fragile avec un besoin d'améliorer la réponse aux enjeux, la hiérarchisation et la définition d'indicateurs. D'une façon générale les acteurs disent ne pas connaître les démarches gestion du cycle de projet¹⁰ ou les approches AFOM¹¹. On notera enfin que les deux visions, stratégie et projet, peuvent faire appel de la même façon à la robustesse du diagnostic avec une mutualisation et une catalyse de la connaissance.

Les démarches PNA font peu appel au benchmarking¹², en particulier les échanges avec les homologues européens restent limités dans le cadre de la préparation ou de la mise en œuvre des PNA. Le lien avec les quelques plans d'action européens reste aussi faiblement exploité. Pourtant, tant sur le plan stratégique que technique, il y a probablement des leçons à tirer de l'expérience des autres.

La durée d'élaboration et la lourdeur des révisions handicapent fortement la politique PNA. Ce problème est en partie lié au fait que les PNA naviguent parfois avec difficulté entre les logiques Bilan/Enjeux et Résultats attendus/Actions et que les logiques d'évaluation ou de comptes à rendre ne s'appréhendent pas de la même façon sur tous les sujets. Les phases de consultation sont aussi venues allonger les processus.

Recommandations

Il est suggéré de mieux distinguer et de mieux intégrer les phases stratégie et projet du PNA. L'annexe 1 du présent rapport fournit une proposition de définition de chacune de ces phases et de leur intégration.

L'article L-110 du Code de l'urbanisme définit les responsabilités des collectivités publiques avec des notions comme la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques. Pourquoi ne pas ajouter « *et par la prise en compte des enjeux définis dans les Plans Nationaux d'Action sur les espèces menacées* » ?

3.3 - Gouvernance

3.3.1 - Rôle de l'Etat et de la DREAL coordinatrice

En matière de **gouvernance**, l'engagement national (Etat garant) porté par une DREAL coordinatrice facilitateur, animateur ou arbitre est reconnu parmi les conditions de la réussite. Tout autre porteur serait plus fragile car seulement sectoriel, territorial ou militant. L'état doit garder la maîtrise d'ouvrage pour donner du poids à l'action et

¹⁰ Fréquemment utilisées dans les projets internationaux, y inclus LIFE+

¹¹ Atouts-Faiblesses-Opportunités-Menaces (plus connu sous le nom anglais de SWOT)

¹² Technique de marketing qui consiste à étudier et analyser les démarches des autres afin de s'en inspirer et d'en retirer le meilleur.

apporter de la transversalité. Il doit être capable d'affirmer sa politique mais aussi de faire l'intégration inter-PNA ou inter-politiques. La puissance publique apporte des garanties à tous les secteurs/acteurs.

Le fait que ce soit l'Etat qui décide des PNA à réaliser est aussi pleinement reconnu même si des propositions peuvent émaner de différents acteurs et si des plans d'actions similaires peuvent être menés hors du champ de l'Etat (la méthode de travail n'est pas propriété de l'Etat). Outre les priorités (travail en cours de la part du MNHN), la logique de l'initiative suit parfois une autre voie : l'épreuve des faits. C'est ainsi l'impact des politiques européennes ou du Grenelle qui imposent à l'Etat d'avancer ou de répondre à la demande associative.

La plupart des acteurs considèrent que la DREAL coordinatrice guide et accompagne. Le fait qu'elle ait aussi à décider ou trancher est moins reconnu même parmi les DREAL coordinatrices. Pourtant la DREAL ne peut être un simple coordinateur, car elle représente l'Etat qui est garant de la politique (existence légale du PNA, validation ministérielle). Plusieurs facteurs expliquent cette hésitation :

- Le caractère mutualiste et partagé du PNA implique que le chef d'orchestre sache valoriser chacun ; le travail est collectif et ne repose pas sur la décision d'une seule structure. La DREAL doit jouer le rôle d'arbitre, et non pas seulement de donneur d'ordres. Elle n'est pas seule dans le jeu. Elle doit par exemple aider à différencier au sein des priorités ce qui doit dépendre du corpus national minimum et des possibles corpus régionaux. Une DREAL coordinatrice nous a même signalé qu'elle ne se voyait que comme gestionnaire, le niveau décisionnel étant dans le comité de pilotage.
- D'autres commentaires mettent en avant le rôle opérationnel de la DREAL coordinatrice: ainsi les actions menées seraient commandées ou obligatoirement validées par la DREAL.

On notera que si, dans l'ensemble, les termes maîtrise d'ouvrage /maîtrise d'œuvre sont connus, il est considéré que ces notions ne sont pas adaptées aux PNA... Les termes garants/gérants semblent mieux acceptés.

La question de la décision opérationnelle est très liée aux moyens humains dont disposent les DREAL (souvent considérés comme faibles), à la disponibilité des fonds et aux différences entre les notions de garant (de la politique) et de gérant (des actions). Plusieurs commentaires sur ce sujet ont été recueillis :

- si l'Etat n'a pas d'argent et pas de personnel, il ne peut jouer un rôle dans la validation des actions, par contre selon le contexte local ou le choix, il peut rester un intervenant majeur.
- Lors de la mise en œuvre, la DREAL doit plutôt accompagner en organisant par exemple des décisions collégiales et participatives mais elle doit aussi organiser un contrôle.
- Lorsque le ministère prend l'initiative et valide, la politique et le document sont publics. L'Etat est donc bien garant à la fois des résultats à atteindre mais aussi des critères minimum nécessaires pour que des subventions soient accordées au titre du PNA. Deux aspects sont alors à considérer :
 - L'Etat est libre de prioriser ses dépenses car d'une part la subvention n'est pas un droit en soit et d'autre part l'Etat peut très bien maintenir au sein d'un PNA des éléments qu'il n'estime pas prioritaires mais qui ont l'assentiment des divers acteurs. Pour les actions qu'il finance, l'Etat peut donc mettre en place les conditions souhaitées et les critères de contrôle

nécessaires dans les limites du droit associé aux subventions et aux marchés. Notons que dans certains cas, il semble que le PNA ne soit financé que par l'Etat (ex : Odonates).

- Un opérateur peut néanmoins décider de s'occuper de cette cause publique en son nom et pour cela obtenir des subventions ou des marchés en faveur des besoins exprimés dans le PNA, mais sans implication de l'Etat. Cette autonomie dans la maîtrise d'œuvre, plus ou moins partielle, a du sens par rapport aux capacités à mobiliser des financements. Dans ce cas, l'Etat n'est plus gérant, ne valide plus *a priori* et perd le bénéfice de la communication associée à la réalisation. Néanmoins, comment s'exprime le rôle de l'Etat lorsqu'il est garant mais non gérant ? A notre avis, essentiellement dans la dénonciation, voire la régulation des dérives si elles ont lieu... ce qui n'est pas fréquent. Son rôle est aussi de compiler l'action réalisée en sachant valoriser le rôle de chacun, y inclus celui des bailleurs. Enfin, une autonomie d'action pour un acteur donné ne veut pas dire une autonomie de décision sur le PNA. Pourtant certaines DREAL acceptent mal ce type de situation.
- Rappelons que l'Etat ne peut pas toucher de fonds de la part d'autres bailleurs et n'est donc en général pas opérateur direct. Même pour les fonds communautaires, des comptes sont à rendre à d'autres bailleurs. A l'inverse, les collectivités peuvent être des opérateurs.
- Certains aspects de la mise en œuvre générale restent toujours du domaine de l'Etat (comitologie, rapportage, évaluation, etc.) par contre pour d'autres aspects de la mise en œuvre opérationnelle, des opérateurs peuvent être définis dans le PNA en sachant à l'avance que l'Etat ne financera pas.

Parfois une décision apparaît plus du ressort du ministère avec, au besoin, des difficultés pour la DREAL coordinatrice surtout lorsque les acteurs ont des contacts directs au niveau du ministère. La demande serait que le ministère puisse formuler de vraies directives sur des sujets d'ordre nationaux. Un des exemples fournis concernait le fait que tout suivi sanitaire doit être réalisé ou coordonné par le réseau SAGIR de l'ONCFS.

Lorsque pour certains PNA, la DEB joue le rôle de DREAL coordinatrice, elle doit conserver les mêmes schémas et principes d'action. Certaines DREAL considèrent aussi que la procédure d'élaboration est déjà très (trop) lourde, et que la DEB ne respecte pas les délais qu'elle s'est fixée dans les circulaires.

3.3.2 - La comitologie

Les thèmes d'analyse qui ressortent des entretiens sont les suivants :

- L'intérêt général du Comité (quelque soit son nom);
- La fonction du Comité ;
- La pertinence d'associer ou non un comité scientifique.

3.3.2.1 - *Intérêt général*

Le comité est le lieu de la rencontre, du dialogue, des échanges, de la confrontation des idées... Mais il peut aussi être le lieu d'expression des lobbies, voire être absent par défaut d'entente des acteurs. Il fait office de tribune entre les approches scientifiques, militantes, politiques, administratives et socio-économiques : c'est un lieu d'échange constructif entre ces approches.

3.3.2.2 - Fonction

La mission du Comité est diversement perçue avec les interprétations suivantes :

- Il valide et a donc pouvoir de décision avec selon les interprétations :
 - La validation est recherchée en phase d'élaboration seulement car le PNA cadre par la suite les opérations.
 - Le comité serait donneur d'ordre à la DREAL coordinatrice (sic) ou en tout cas déciderait ce que la DREAL doit appliquer et/ou contrôler. Cette position a été développée par une ONG nationale, par une DREAL coordinatrice et par le représentant du CNPN. Cela montre que ce comité est largement perçu comme décideur. Ce n'est, à notre avis, pas son rôle même si son pouvoir d'influence est fort et recherché.
- Il (ré)-oriente, guide, débat sur les orientations, mission qui revient la plus fréquemment dans les échanges, quelle que soit la phase. L'intervention écrite des membres (corrections, amendements) est recherchée durant l'élaboration.
- Il évalue, surveille et alerte, surtout en phase de mise en œuvre et peut « *réguler l'activité de l'animateur* ».
- C'est un lieu d'information, où l'on restitue par exemple le programme de l'année, mais cette mission est parfois considérée comme accessoire. Elle a lieu plutôt en phase de mise en œuvre qu'en phase d'élaboration.

Le Comité n'exerce pas forcément de fonctions exécutives, ce rôle étant en général dévolu à la DREAL coordinatrice et à son animateur car il faut bien décider au quotidien. Cette mission de comité exécutif n'est pas formulée, ce sont les faits qui tranchent : par exemple il y a un rôle important de la DREAL lorsqu'il y a peu de réunions du Comité, ou encore lorsqu'il y a un opérateur unique, tant le Comité que la DREAL coordinatrice n'exercent qu'un faible pouvoir exécutif.

A notre avis le pouvoir de décision, ou de validation, du Comité est limité car :

- L'Etat est garant et la validation finale est faite par le Ministère après un certain nombre de filtres (concertation, CNPN...) ;
- Dans le quotidien du projet, la DREAL coordinatrice, l'animateur ou les opérateurs prennent les décisions exécutives qu'ils rapportent au Comité.
- Un comité décideur s'apparente à la cogestion souvent peu performante dans le domaine de l'action publique.

Le rôle du Comité est donc plutôt d'orienter-guider-évaluer, d'être un lieu d'échanges, de concertation et débats d'où peut, doit, sortir une vision commune. Le PNA n'a en effet d'intérêt que s'il est partagé. Il permet de synthétiser le regard de 3 sphères complémentaires : les militants, les institutions et les parties prenantes. Il est aussi un lieu de surveillance de l'esprit du PNA et de la façon dont l'Etat assume la mission de garant.

Comme l'a signalé l'un des acteurs, on est passé d'une logique ancienne où le comité de pilotage était le lieu de décision de tous les aspects du projet à une logique moderne où le couple DREAL coordinatrice/animateur prend les décisions après en avoir débattu, si nécessaire, au sein du Comité. Cela dépend néanmoins de la complexité du PNA tant au

niveau territorial qu'au niveau des sujets appréhendés. Plus il est complexe, plus le couple DREAL/animateur a du poids.

D'une façon générale, il nous paraît plus opportun de l'appeler Comité National PNA et non comité de pilotage (puisque'il ne décide pas) ou de suivi (puisque'il va plus loin).

On notera aussi que le caractère national du Comité n'est pas toujours compris lorsque l'espèce n'est liée qu'à une région ou un département. Pourtant le Comité assume bien la responsabilité nationale de sa charge.

Parfois le Comité National ne se réunit que pour des questions transverses, laissant les questions locales à des comités territoriaux. C'est le cas pour les tortues marines où le Groupe Tortues Marines France (GTMF) travaille (par vidéoconférence) sur les questions transverses comme les captures accessoires, alors qu'il existe un comité pour chaque plan tortues marines territorial (Guyane, Guadeloupe, etc.)

Le volet territorial constitue bien évidemment une limite pour le Comité de pilotage national lorsque les enjeux portent sur plusieurs régions et sur de multiples thèmes. La question des comités de pilotage régionaux renvoie d'une façon générale à la régionalisation des PNA (cf. infra).

Il apparaît qu'en général lorsque qu'il n'y pas plus de 3-4 régions impliquées, la question ne se pose pas vraiment. Lorsqu'il y en a plus, l'existence ou non d'un comité régional tient à l'importance des enjeux dans la région considérée. Mais cela n'est pas une fin en soi et il existe aussi d'autres moyens d'organiser le débat :

- L'organisation d'une réunion annuelle multirégionale peut venir compléter le Comité National PNA ;
- Le CSRPN peut s'avérer le niveau suffisant lorsque les enjeux sont raisonnables.

Néanmoins lorsque les enjeux sont importants dans la région, lorsqu'il faut mobiliser des acteurs territoriaux ou lorsque le projet se décline territorialement, le comité régional permet d'impliquer des structures opérationnelles et locales comme les collectivités, les chambres d'agricultures, les DDT, etc.

Enfin, certains acteurs nationaux se plaignent de ne pouvoir assister à tous les comités et seraient favorables à la création d'un comité de pilotage global pour les PNA où l'ensemble de la politique, des PNA et la cohérence des PNA entre eux seraient discutés. Le lien avec la SNB a été proposé dans ce cadre.

3.3.2.3 - *Comité scientifique*

La question du comité scientifique est à la fois déterminante puisque la loi fait référence à la science (« *sur la base des données des instituts scientifiques compétents* ») mais aussi complexe car il faut :

- Qu'il existe des scientifiques-chercheurs qui se penchent sur le sujet (et non seulement des experts autoproclamés) ;
- Que les modes de dialogue et de collaboration pour la science-action soient établis : les discussions peuvent devenir trop techniques et la focalisation peut se faire sur la biologie au détriment de la conservation et de l'attente des acteurs.

Il ressort essentiellement deux points des entretiens :

- L'intervention des scientifiques est plus importante au stade de l'élaboration du PNA qu'à celui de sa mise en œuvre ;

- Le comité scientifique est avantageusement remplacé par l'identification de scientifiques experts qui sont alors sollicités par la DREAL/animation sur des questions précises (au besoin par e-mail). Ils peuvent aussi être sollicités lors de la phase d'évaluation.

Le scientifique doit en outre être interrogé sur des questions d'ordre scientifique et non sur toutes les démarches opérationnelles du PNA. Enfin, rappelons que lorsque le scientifique n'existe pas en France, il existe probablement dans l'un ou l'autre des pays européens.

Une mission d'avis, voire de contrôle des décisions prises est parfois demandée au CSRPN qui comprend en général des chercheurs même si les experts y sont majoritaires. En phase mise en œuvre, un avis est par contre rarement demandé par les acteurs du PNA au CNPN, qui répond plutôt aux sollicitations directes du ministère ou à une auto-appropriation d'un sujet. Le CNPN se prononce par contre lors de l'élaboration et de l'évaluation finale.

Recommandations

A chacune des étapes du PNA (élaboration, mise en œuvre, évaluation), il y a lieu d'avoir un Comité national du PNA qui va permettre l'information et l'expression des parties prenantes sur tout sujet afférent au PNA ainsi que le recueil formel de l'avis de ces parties prenantes.

La composition du Comité National PNA est fixée par la DREAL coordinatrice et sa composition peut varier dans le temps. La taille du Comité doit être compatible avec son caractère opérationnel sans pour autant limiter la participation des acteurs concernés.

Le Comité National PNA se réunit, *a minima*, une fois par an, de préférence en début d'automne afin de se caler sur les différentes étapes de préparation des budgets. Des documents préparatoires sont fournis aux membres à l'avance. La présidence du comité est assurée par la DREAL coordinatrice (qui peut néanmoins déléguer cette tâche à une autre institution ?).

Les membres du Comité pourront assister les prestataires (élaboration, animation, évaluation) et alerter sur tout sujet qui paraît en contradiction avec le PNA ou qui paraît nécessaire à l'atteinte des objectifs recherchés. Il est force de proposition aux différentes étapes, tant sur le plan stratégique que technique, et oriente les priorités lors de la mise en œuvre.

La création d'un comité scientifique, sauf cas exceptionnel, ne constitue pas un besoin par défaut, *a fortiori* s'il existe des scientifiques dans le Comité National PNA. Il peut avantageusement être remplacé par une liste de scientifiques consultables par e-mail sur des questions particulières.

3.3.3 - L'échange multi partenarial et la consultation

La mutualisation des compétences et le dialogue multi-partenarial font partie des facteurs de réussite des PNA. Il est en outre considéré que le caractère non opposable facilite l'implication des acteurs et l'échange multi partenarial.

Les échanges ont lieu à deux niveaux :

- Dans le cadre des réunions du Comité (en phase d'élaboration ou de mise en œuvre) ou de rencontres particulières menées par le rédacteur, l'animateur ou la DREAL
- Dans le cadre de la consultation administrative ou publique.

Si la consultation doit encore trouver son rythme, elle donne une légitimité et permet l'intégration des politiques et la prise en compte de l'économie des filières. Outre

l'aspect légal de la consultation, la méthode employée peut aussi intervenir sur la participation. Il faut alors avoir pour objectif de faire participer les acteurs et donc d'aller à leur rencontre pour communiquer avec eux. Pour le Sonneur à ventre jaune, cela a nécessité 4 mois de travail avec un questionnaire d'une trentaine de questions posées à près de 60 structures. Le retour a été positif car il y avait un sentiment d'écoute de la part des acteurs.

Les acteurs associatifs et militants constituent souvent la cheville ouvrière du plan. Ils sont très concernés et sont les plus nombreux à participer aux échanges. Il leur est parfois néanmoins reproché un certain manque de professionnalisme¹³ et un manque d'affirmation lors des réunions. Dans d'autres cas à l'inverse, ils prennent en main les affaires, quitte à devenir un peu trop exclusifs. Rappelons en outre que les contours de cette catégorie d'acteurs ne sont pas toujours faciles à déterminer car l'activité salariée a souvent remplacé l'activité bénévole. Certains associatifs sont devenus des instances professionnelles de leur domaine avec différentes procédures d'habilitation (ex : conservatoires botaniques ou conservatoires régionaux).

La volonté d'intégrer les acteurs politiques, administratifs et socio-économiques existe en général dans les PNA mais avec des succès divers. Notons tout de même que certains PNA avouent franchement ne pas avoir intégré ces acteurs à l'amont. Dans ce cas la consultation administrative et la consultation publique vont alors constituer des relais a priori intéressants.

L'un des problèmes de ces acteurs est de devoir répondre à un trop grand nombre de sollicitations et de devoir recentrer leur activité sur leurs prérogatives premières. Les questions de biodiversité ne sont pas toujours au cœur de leur métier. On note ainsi parfois une participation initiale et une véritable ouverture qui s'essoufflent vite. La participation continuelle et active de ces acteurs constitue donc peut être un idéal non atteignable à remplacer par d'autres approches. Ainsi le rédacteur ou l'animateur peuvent jouer un rôle de VRP et aller au devant de ces acteurs pour les informer et les écouter. L'intégration des acteurs tient ainsi beaucoup à la capacité de l'animateur à jouer son rôle. Il doit comprendre les missions et devoirs de chacun pour résoudre les problèmes et maîtriser les groupes de pression les plus forts.

Les instances nationales ont tendance à demander une intégration plus active sans toujours percevoir qu'au niveau local la réponse ne suit pas. C'est le cas dans le domaine agricole où la participation des DRAAF et des structures agricoles (chambres, syndicats, etc.) est extrêmement variable mais souvent peu importante. Par contre le monde de l'élevage est souvent relativement bien intégré car de nombreux PNA portent sur des espèces ayant une relation forte avec l'élevage (maintien des milieux, pratiques...).

Parfois les acteurs externes à la conservation peuvent au contraire être extrêmement impliqués car directement concernés (ex : Syndicat des aménageurs et syndicalisme agricole pour le Hamster en Alsace). Néanmoins pour les acteurs agricoles et forestiers la multiplicité des plans constitue un enjeu de taille d'où la demande d'avoir des PNA habitats ou une coordination inter plans au niveau national.

Pour le monde de l'entreprise, les problèmes de participation sont de même nature. Ces acteurs sont néanmoins très pragmatiques et viennent soit chercher des réponses à leurs problèmes (dérogation, compensation, pertinence de leur action) soit participer

¹³ Mais ce n'est pas leur fonction, l'action citoyenne ne repose pas par défaut sur des capacités d'expertise.

financièrement (mécénat, RSE...). La durée et la lourdeur des PNA ne correspondent donc pas à leur mode d'action.

Concernant les établissements publics très liés à l'espace naturel (ONCFS, ONEMA, ONF, etc.) la participation est réelle avec des problématiques plus administratives (postes, temps) que thématiques. D'autres acteurs techniques sont aussi investis avec succès (SETRA, CETE, etc.).

Par contre la démarche PNA semble très peu concerner les agences de l'eau, du moins la plupart d'entre elles, qui ne retiennent pas dans leur approche les problématiques « espèces » mais seulement les démarches « habitat ». Cela est vrai tant pour l'élaboration que la mise en œuvre des PNA mais aussi pour leur cofinancement. Ce la nous paraît constituer un problème réel et une discussion nationale serait pertinente à ce sujet.

Recommandations

Renforcer la coordination inter plans au niveau national avec des retours vers les divers acteurs locaux.

Définir au niveau national si les agences de l'eau ont légitimité ou non à se positionner dans le cadre des PNA.

3.3.4 - Animateur versus opérateur

L'idée est globalement partagée que la DREAL coordinatrice joue le rôle d'animateur du PNA et qu'elle peut se faire assister pour cela par une structure externe (assistance à maîtrise d'ouvrage - AMO). Les problèmes suivants ont néanmoins été identifiés :

- La confusion avec la notion d'opérateur, communément utilisée auparavant, est fréquente et il est demandé une clarification. La terminologie n'est pas homogène et d'autres termes sont aussi utilisés comme coordinateur. Il a été rappelé que pour les DOCOB Natura 2000, où les termes sont normés, l'opérateur élabore le plan tandis que l'animateur suit et anime la mise en œuvre.
- En général l'opérateur est assimilé à celui qui prend en charge le projet ou seulement certaines de ses actions et il s'agit là de deux modes d'organisation bien différents. L'opérateur est naturellement défini par plusieurs acteurs comme une structure porteuse ou pilote d'action(s). Mais il peut aussi porter le projet entier si cela est adapté : il arrive, en effet, que la délimitation des enjeux et la préparation du projet rendent tout à fait approprié le fait d'avoir un opérateur qui gère la totalité du projet. C'est évidemment dans ce cas que la confusion animateur/opérateur est la plus forte. La structure est alors opératrice mais la DREAL reste animatrice (en général sans AMO dans ce cas). Chacun peut alors vouloir tout décider avec passion. L'opérateur peut aussi devenir plus ou moins un simple prestataire de service. Dans les premières générations de PNA, lorsque la notion de DREAL coordinatrice avait moins de poids, les notions d'animateur et d'opérateur étaient de même nature. Il s'agissait de la structure qui portait totalement le projet, souvent une association ou un établissement public. Le CNPN considère d'ailleurs toujours que le PNA doit être confié à une structure externe (avec ou sans appel d'offres) qui est aussi gestionnaire des fonds du PNA.
- D'autres acteurs, comme la DEB, considère que la délégation de toutes les actions d'un PNA à une même structure s'écarte de l'esprit multi partenarial souhaité. Il faut compléter les compétences en expertise écologique de la communauté de la conservation par d'autres compétences en matière de politiques publiques,

d'approche économique et sociale... C'est un principe de gouvernance. C'est pourquoi la logique de l'animateur est mise en avant. D'autres acteurs considèrent aussi qu'il est sain d'avoir un duo animateur/opérateurs, l'animateur ayant par exemple un rôle en amont à l'initiative des actions : il s'agit de la cheville ouvrière du plan qui fait avancer les actions, motive, facilite, etc. L'animateur travaille avec la DREAL pour le suivi, la mise en œuvre, la rédaction et est en contact direct avec les acteurs et les opérateurs qui sont, eux, sur le terrain. L'animateur est en charge de la vie du PNA, y inclus le bon déroulement des comités de suivi et le suivi des différentes actions en lien avec les opérateurs qui réalisent les actions inhérentes au plan. Il peut aider ou donner son avis sur l'instruction des marchés ou de subventions de la DREAL mais il n'est pas décisionnaire en la matière. D'autres logiques doivent lui échapper comme la notion de dérogation espèce protégée.

- L'animateur est en général une personne dédiée, dont les qualités personnelles influencent l'animation au même titre que la bonne préparation, à l'amont, du PNA. De plus, pour être reconnu en tant qu'animateur, il faut une complicité et un partage d'objectifs communs avec les acteurs. Parfois il faut être légitime auprès d'un réseau pour le faire vivre et être reconnu y compris par les experts. L'animateur, personne physique, doit néanmoins compter avec le mode de structuration et l'organisation administrative de sa structure d'accueil. Ce point peut poser problème lorsque le mode subvention est utilisé mais aussi dans les marchés car il faut « acheter » une mission générale et un ETP, partiel ou non, et non des tâches unitaires. Avec la subvention, il faut rappeler que l'Etat ne peut pas tout diriger (risque de gestion de fait) et l'animateur doit conserver ses propres marges d'action.
- Certains mettent en avant le rôle trop prégnant de l'animateur, ou de l'opérateur unique, lorsque la DREAL n'a pas le temps matériel de suivre le projet. La logique de l'AMO d'animation ne doit pas décharger la DREAL de ses responsabilités et les cahiers des charges devraient cadrer ce point.
- Il a aussi été rappelé que la mission d'AMO d'animation au profit de la DREAL était distincte de l'assistance scientifique et technique nécessaire dans certains cas. Ainsi pour le Hamster en Alsace, la DREAL joue le rôle d'animateur (sans AMO mais avec des postes dédiés), l'ONCFS étant l'opérateur principal pour toutes les missions d'assistance scientifique (comptages, études, expertises, etc.)
- Parfois il est difficile de trouver des opérateurs pour certaines actions du PNA, surtout avec un budget contraint.
- Parfois, un opérateur suit aussi une logique d'initiative individuelle, par exemple dans la recherche de financements. Il arrive que la DREAL coordinatrice accepte mal cette situation ou à l'inverse qu'elle soit demandeuse d'initiative de ce genre.

Recommandations

Dans la plupart des cas, la mise en place d'un animateur est souhaitable, pour faciliter la mise en œuvre du PNA. L'animateur réalise une prestation de services d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le compte de la DREAL. L'animateur assure le secrétariat et l'ingénierie du plan, compile et centralise les informations et indicateurs associés au PNA et en réalise la synthèse à toute occasion nécessaire et organise et suit le Comité National du PNA ainsi que les aspects scientifiques associés. Il anime le plan en étant en contact et en suivant l'action des différents opérateurs du Projet associé au PNA et en élaborant des contacts avec les acteurs politiques, administratifs, socio-économiques et associatifs afin de présenter le PNA, d'en discuter les différents aspects et de recueillir les avis et propositions. Il assure, sous l'égide des financeurs du PNA, la communication nécessaire

pour une meilleure prise en compte de l'espèce visée par les élus, les administrations, les acteurs socio-économiques, le public....

Les opérateurs intervenant au stade du ou des projet(s) PNA pour mettre en œuvre des actions spécifiques, un animateur peut au besoin être aussi opérateur pour certaines actions. Les opérateurs se conforment à la Stratégie du PNA mais peuvent avoir des liens directs avec un financeur autre que la DREAL. Dans ce cas, ils informent l'animateur ou la DREAL des actions menées et de leur bilan.

3.3.5 - Rapportage et évaluation

Le rapportage recouvre plusieurs notions :

- Le suivi d'indicateurs, annuels ou non, permettant à la fois de communiquer sur le PNA et son avancement mais aussi de fournir des données pour l'évaluation finale ;
- Le bilan réalisé pour la fin du PNA ;
- Le bilan annuel de l'action PNA en France réalisé par la DEB, y inclus pour nourrir le rapportage fait par la France au titre des différentes directives ou conventions.

Le rapportage peut aussi être relié à la communication, en particulier en lien avec l'exploitation de nouveaux résultats d'étude ou la réalisation effective d'opérations.

Les circulaires ministérielles demandent aux DREAL coordinatrices, et aux animateurs associés, de nombreuses données annuelles. Mais certaines peuvent être difficiles à recueillir et leur compilation au niveau de la DEB pose des problèmes de ressources humaines.

Pourtant il est nécessaire de pouvoir communiquer, au moins une fois par an, avec les membres du Comité du PNA. Un retour d'information des opérateurs via l'animateur ou la DREAL coordinatrice est donc prévu. Ce retour devrait pouvoir être présent sur les sites WEB du projet (et leur lien depuis le site national du ministère).

D'une façon générale, les acteurs des PNA ont du mal à juger de l'efficacité et l'efficience des PNA. Cela tient à la fois à un **manque de culture de l'évaluation**, à la difficulté d'appréhender les enjeux biologiques et à un manque d'indicateurs.

Les premiers PNA n'envisageaient qu'un objectif général (sauvegarder l'espèce) sans avoir formaliser d'objectifs spécifiques et de résultats attendus au terme du PNA. Pour partie grâce aux programmes LIFE, les PNA modernes sont plus précis et devraient pouvoir être évalués plus facilement. A minima, les bilans permettent de connaître les actions entreprises et le coût de mise en œuvre. Néanmoins une véritable évaluation repose sur plusieurs paramètres qui demandent :

- des connaissances sur la situation et les besoins avant de juger si le plan est pertinent ;
- un descriptif suffisamment précis des résultats attendus et des dispositifs et moyens (humains et financiers) mis en œuvre pour permettre d'évaluer la cohérence du système ;
- une compréhension des effets propres et contextuels pour juger de l'efficacité ;
- une analyse coûts-avantages ou coût-efficacité pour juger de l'efficience ;
- une compréhension des effets allant au-delà de ceux visés pour juger de l'impact systémique.

Une telle démarche d'évaluation fait non seulement appel à des professionnels du sujet mais aussi à une nécessité d'avoir anticiper l'évaluation au moment de l'élaboration du

projet. Par exemple, l'évaluation repose pour partie sur des objectifs ou résultats attendus qui doivent être fixés à l'avance de même que sur des moyens d'actions quantifiés. Ainsi, si l'on se fixe 20% de prairies fauchées en plus alors on adaptera par exemple les taux de contractualisation et l'on évaluera selon les budgets atteignables la capacité de mise en œuvre.

L'une des rares évaluations de PNA réalisée jusqu'à présent relevait : « *Aucune programmation de moyens humains ou financiers n'a été établie au cours de la phase d'élaboration du plan. Ce constat a entraîné des freins dans la mise en œuvre du plan, notamment en termes de mobilisation des crédits et d'efforts à développer sur les actions. L'absence de programmation limite également la portée de certaines composantes de l'évaluation technique et financière, de par l'absence de référence à laquelle comparer la mise en œuvre effective du plan.* ». Il faut donc entrer dans une culture de chiffres et indicateurs, de schémas organisationnels, d'informations contextuelles, etc. A l'évidence cette culture n'est pas encore acquise chez les acteurs des PNA qui confondent parfois évaluation et bilan.

De nombreux acteurs souhaitent ainsi la réalisation d'un bilan technique préalable à l'évaluation. Ce point est un facteur de délai en fin de PNA et si les rapports annuels étaient réguliers, le poids du bilan technique serait moindre. Un bon évaluateur, qui n'est pas forcément un bon naturaliste, saura utiliser le matériel à disposition et les résultats de ses entretiens pour mener à bien son travail. De plus, le bilan technique est parfois vécu comme un contrepoids à l'évaluation, ce qui n'est pourtant pas sa fonction.

Très peu d'évaluations réelles ont été réalisées jusqu'à présent (Hamster, Vison, Rôle des genêts, etc.) et outre les aspects organisationnels, il est toujours difficile de se positionner en matière de résultats pour la conservation. Le sens premier de l'action est de « sauvegarder l'espèce ». Cependant les changements d'état, dans la matrice européenne permettant de juger de l'état de conservation, sont difficiles car il n'y a que trois classes. Il faut donc parfois utiliser d'autres indicateurs. Ainsi, l'évaluation du PNA Hamster relève : « *Concernant l'habitat, le plan semble avoir permis de stabiliser les surfaces de cultures favorables sans pour autant avoir permis d'accroître significativement ces mêmes surfaces dans les zones concernées ou d'assurer la continuité entre habitats favorables.* ». La encore, il faut un travail initial d'identification de ces indicateurs qui devront être adaptés aux objectifs : l'évaluation n'est par exemple pas de même nature selon que le PNA vise avant tout une meilleure connaissance ou qu'il constitue un projet de mise en œuvre de mesures de conservation.

D'une façon générale, l'évaluation pose la question du timing du renouvellement. L'évaluation devrait être réalisée durant les 6 derniers mois du PNA, sachant qu'il faut 6 à 8 mois pour faire un nouveau PNA. Rappelons que très peu d'évaluations ont été réalisées jusqu'à présent.

Le rapportage repose avant tout sur le bilan annuel des opérations menées. Le bilan technique du PNA correspond avant tout à une compilation des bilans annuels.

L'évaluation doit être réalisée sur les six derniers mois du projet quel que soit l'état du bilan technique. Elle sera d'autant plus aisée que le projet PNA aura défini des résultats attendus et des indicateurs, certains pouvant être communs à tous les plans.

Une formation des acteurs des PNA sur les techniques d'évaluation leur permettraient de mieux préparer les plans ou leur renouvellement.

3.4 - Les différents aspects de la régionalisation

La notion de régionalisation¹⁴ regroupe plusieurs aspects : l'action régionale et ses priorités, la gouvernance spécifique à la régionalisation et le rôle des DREAL concernées au regard des actions et de la mobilisation des acteurs locaux, et en particulier des collectivités.

Certains plans font aujourd'hui l'objet d'une déclinaison régionale parfois en lien avec une stratégie définie au niveau national (ex : chiroptères), avec la volonté propre d'une DREAL ou encore avec la mobilisation d'acteurs externes à l'administration. Dans d'autres cas, cette régionalisation n'existe pas ou pas encore.

En outre, rien n'empêche à ce jour de mettre en œuvre des projets régionaux ou départementaux sur les espèces des PNA sans lien direct avec celui-ci. Néanmoins ce n'est en général pas le cas dans la pratique, à part quelques exceptions locales (tel PNR ou site protégé par exemple) mais aussi parfois plus globales (LIFE chiroptères par exemple). Enfin, le PNA est parfois l'occasion de réunir les initiatives locales et de les coordonner (ex : Crapaud vert).

Si les PNA présentent souvent certains aspects régionalisés concernant la situation de l'espèce et des enjeux, la vision d'ensemble n'est néanmoins pas tournée, en général, vers une approche territoriale régionale. Il est souhaitable de mieux identifier les enjeux régionaux dans les PNA et de définir des priorités interrégionales ou par région. Il ne faut pas que ces priorités dépendent exclusivement du dynamisme des réseaux d'acteurs régionaux mais bien de l'état et des enjeux. Si une régionalisation a lieu, les lignes directrices doivent être connues au préalable au sein du PNA avec plusieurs types de question à résoudre :

- Question des marges ou limites d'aires ;
- Question du bon état de conservation d'une espèce dans certaines régions alors que l'état est mauvais dans d'autres (ex : bon état du Crapaud vert en Corse alors qu'il est mauvais en Alsace et Lorraine) ;
- Question des priorités d'action fortes dans une région, faibles dans une autre ;
- Nature des priorités d'action différentes d'une région à l'autre ;
- Question du coût/efficacité des actions proposées différent d'une région à l'autre.

Il faut bien dissocier la vision régionale, exprimée ci-dessus, du mode d'organisation de la régionalisation ou de la déclinaison régionale. La régionalisation des PNA correspond à une demande fréquente mais le processus est très hétérogène avec les risques suivants :

- La dispersion des moyens ou même la création d'« usines à gaz » (études, commissions, délais, etc.) ralentissant la mise en œuvre du PNA ;
- Les problèmes de gouvernance en lien avec les rapports état/collectivités au niveau local peuvent freiner des initiatives qu'il faut au contraire libérer. Ne donnons pas l'image d'une politique uniquement gouvernementale alors que la responsabilité de la protection des espèces est partageable avec les collectivités ;
- La constitution de lobbies locaux, de toute nature, peut constituer des freins pour une bonne transposition à l'échelle territoriale locale.

¹⁴ Qui peut comprendre la déclinaison par bassin versant pour des espèces aquatiques.

C'est au cours de l'élaboration, en lien avec la définition de priorités régionales, qu'il faut définir les besoins en matière de déclinaisons régionales. La régionalisation des PNA ne doit avoir lieu que lorsqu'elle est pertinente. Il ne s'agit pas d'un système par défaut. Le PNA doit donc trancher cette question et outre la DREAL coordinatrice, qui peut difficilement porter seule cette question, les principales DREAL concernées par l'espèce doivent avoir été pleinement associées à la décision.

Il est parfois constaté que les DREAL concernées proposent une déclinaison sans lien réel avec les déclinaisons des autres régions et sans échanges suffisants avec la DREAL coordinatrice. La régionalisation peut apporter beaucoup pour fédérer les acteurs mais la DREAL locale peut jouer deux rôles bien différents :

- Animer pour fédérer les acteurs autour du PNA ;
- Bâtir un projet régional sous son égide.

Le choix entre ces deux alternatives (non exclusives) dépend des PNA, des problématiques et des enjeux. Dans le premier cas, l'autonomie des opérateurs et acteurs pour la mise en œuvre peut avoir du sens par rapport aux capacités de mobilisation des financements alors que dans le deuxième cas il arrive que cela constitue un facteur de blocage.

Il faut aussi bien percevoir que la régionalisation a des incidences comme l'existence de comités de pilotage régionaux, très autonomes par rapport à la DREAL coordinatrice.

Jusqu'à présent seule la déclinaison régionale d'un plan donné a été abordée. Pourtant la régionalisation pose aussi la question d'une gouvernance à l'échelle de l'ensemble des PNA applicables dans chaque région (cf. carte au chapitre 2.2). Développer une vision stratégique dans une région donnée va permettre de trouver des synergies mais aussi de décider quel plan décliner et quelle organisation générale adopter. Un premier document du ministère a été diffusé aux DREAL en novembre 2010. Il demande l'élaboration des priorités d'actions régionales, d'une hiérarchisation. Cela signifie clairement que toutes les DREAL ne sont à même de décliner tous les PNA.

La responsabilité de la région en termes de conservation est un des critères clés et il renvoie aux PNA censés donner des suggestions à cet égard. Le deuxième filtre proposé est lié à l'histoire et aux compétences locales que ce soit au sein des DREAL ou à travers la mobilisation des acteurs locaux. Enfin, une DREAL donnée peut ne mettre en œuvre que des actions de bases (ex : subvention) quitte à déléguer aux DREAL limitrophes certains aspects de coordination.

Cette note suggère aussi la mise en place d'une instance de concertation régionale, forme de comité de pilotage de l'ensemble des PNA. Cela peut aider à mobiliser tant les collectivités que les établissements publics, les administrations déconcentrées ou d'autres acteurs. Le CSRPN peut alors jouer un rôle clé dans la priorisation.

Cette stratégie régionale d'application des PNA peut aussi être déclinée par Massif ou par Bassin. Ainsi, la Stratégie Pyrénéenne de Valorisation de la Biodiversité (SPVB) vise à agir de façon transverse sur les espèces d'intérêt pyrénéen (ou national) y inclus avec une approche habitats (forêt et grand Tétras, cours d'eau et Desman des Pyrénées, pastoralisme et cortège floristique ou grands prédateurs et nécrophages, etc.). Le préfet de massif et le comité de massif joueraient un rôle central dans cette déclinaison interrégionale. Le comité de suivi de cette stratégie a été mis en place en juin 2011¹⁵.

Plus généralement, la participation des administrations déconcentrées, et en particulier des DDT, est très hétérogène mais dans l'ensemble assez faible. Ceci est en partie dû à la

¹⁵ Néanmoins, la question récurrente de l'ours ne facilite pas la concertation.

diversité des tâches envisageables pour un personnel en contraction. Il n'est néanmoins pas certain que cela soit le seul facteur : on rejoint en effet ce qui est vu avec l'agroenvironnement, à savoir que la politique espèce a du mal à se marier avec les politiques de développement rural. Certains estiment aussi que la notoriété des PNA reste faible et qu'il faudrait lancer une politique de formation (via l'ATEN) à destination de l'ensemble des administrations qui peuvent être concernées.

La régionalisation des PNA s'analyse aussi au regard de la décentralisation. Le Conseil Régional Rhône-Alpes a ainsi émis le souhait d'être davantage consulté en amont du PNA, voire lors de différentes décisions comme le choix du rédacteur ou de l'animateur. Pour certains PNA, le lien Etat/Région/Département peut déjà être assez fort en particulier si l'espèce est localisée (ex : vipère d'Orsini). Mais ce n'est pas la règle aujourd'hui.

Certains acteurs souhaitent une cotutelle Etat-Région afin d'engager un partenariat fort et notamment faciliter l'intégration des espèces menacées dans les CPER. D'autres encore parlent d'initiative commune Etat/Région/Département ou encore de la place des PNA dans les stratégies régionales de biodiversité. Le lien entre les PNA et les politiques locales de la biodiversité est néanmoins freiné par plusieurs aspects. La Région, avec sa vision stratégique (y inclus dans le domaine de la biodiversité), devrait pouvoir rebondir sur les PNA. Mais les collectivités territoriales sont-elles aujourd'hui un public cible ? Visiblement non, pour les raisons suivantes :

- Une politique régionale ne se fonde pas sur un catalogue d'actions mais sur la définition d'enjeux stratégiques ;
- Les PNA définissent rarement des priorités par région, voire entre régions, laissant une éventuelle régionalisation des plans traiter le sujet à l'échelle d'une région donnée ;
- Dès qu'il s'agit d'une espèce à problèmes, les collectivités ont par défaut du mal à s'engager.

Evidemment la question du temps, des réunions et des moyens est aussi déterminante. C'est pourquoi, afin de mobiliser davantage les collectivités, il a été suggéré la création d'une conférence régionale des PNA où la déclinaison de plusieurs plans pourrait être étudiée. Le Conseil Régional de la Biodiversité est probablement le lieu adapté pour cela. Enfin la création des conseillers territoriaux à partir de 2014 permettra au besoin une meilleure communication auprès des élus des différentes collectivités.

La politique sur les territoires incombe beaucoup aux Conseils Généraux, aux intercommunalités ou aux communes. Il est en général considéré que ces acteurs s'intéressent peu aux politiques espèces. Rares sont pourtant les PNA qui délivrent un message ou une possibilité d'action ou d'implication pour ces niveaux territoriaux. Le Plan National d'Action est-il un plan de l'Etat ou un plan pour toute institution française ?

La capacité à mobiliser les diverses institutions territoriales (collectivités, Agences de l'Eau...) pourrait aussi demander un meilleur exposé du rôle intégrateur de ces acteurs sur les différents aspects de la conservation de la biodiversité. Les PNR doivent constituer des lieux pilotes pour cela comme cela se fait souvent.

Bien que les espèces menacées et/ou les PNA ne font pas partie officiellement de la politique Espaces Naturels Sensibles¹⁶, les Conseils Généraux participent parfois à la définition et/ou à la mise en œuvre d'actions pour les espèces. Néanmoins lorsqu'ils sont

¹⁶ Si l'article L.110 parle de biodiversité, le mot espèce menacée n'existe nulle part et la politique ENS est centrée sur les habitats.

porteurs de projets, cela correspond à une politique propre rarement rattachée aux PNA. Tout est donc une question d'opportunité, les associations ayant un rôle à jouer en la matière pour sensibiliser ou descendre à l'échelon communal lorsque le PNA ne le fait pas. Mais il faut aussi une meilleure communication nationale qui doit pouvoir s'adresser aux associations de collectivités.

La question du « label PNA », qui reviendrait à dissocier une partie des projets du cœur de l'activité PNA, pourrait être associée à l'action locale mais elle est diversement appréciée. Tout d'abord cette notion de label n'existe pas à ce jour (même s'il existe un logo PNA chiroptères par exemple). Certains y sont opposés de peur de voir les crédits se diluer (saupoudrage) ou le sujet leur échapper (perte de cohérence des politiques publiques). D'autres estiment néanmoins l'idée intéressante à partir du moment où le PNA n'est qu'un catalogue du possible et de l'utile. C'est moins le cas s'il s'agit d'un projet clairement défini et cadré. On rejoint ici les différences abordées dans ce rapport sur la stratégie et le projet.

Enfin on peut relier la question du label à celle du mécénat, très peu présent dans le champ des PNA en partie parce que les acteurs des PNA ont parfois des rapports ambigus avec le monde économique.

Recommandations

Identifier plus systématiquement au sein des PNA les enjeux et priorités par région et entre les régions.

Libérer les initiatives au niveau régional lorsque cela est nécessaire. Cela signifie d'une part que la régionalisation n'est pas obligatoire et d'autre part que la DREAL n'est pas, par défaut, l'initiateur unique des projets régionaux. Une cotutelle Etat-Région plus affirmée serait souhaitable.

Développer une approche par région, par bassin ou par massif pour la mise en œuvre de la politique PNA avec une instance régionale responsable de la stratégie ou des priorités.

Associer le Comité Régional de la Biodiversité aux décisions et à l'organisation des priorités.

3.5 - Spécificités Outre-mer

En ce qui concerne les Départements d'Outre-mer, les spécificités sont apparues moins importantes que prévu si ce n'est que les espèces et les habitats ne sont pas les mêmes et que le poids pris ou souhaité par les collectivités est plus fort (et ce d'autant qu'il y a peu d'acteurs). Rappelons tout de même que la Directive Habitats ne s'y applique pas et que ces territoires ne bénéficient donc pas du même accompagnement scientifique (état de conservation, définition des priorités...).

Pour de nombreuses collectivités d'Outre-mer la situation est plus confuse. En effet, même si la loi Grenelle I demande des PNA dans ces zones, la compétence environnementale est locale et non sous le giron de l'Etat français. L'action prend alors d'autres formes :

- Sensibilisation et support pour la réalisation de plans d'action par les collectivités ;
- Mandat donné à des établissements publics pour aider ces collectivités (ex : agence des aires marines protégées sur le Dugong, voire les tortues, en Nouvelle Calédonie).

Enfin, en Outre-mer comme dans beaucoup d'autres régions du monde, les aspects culturels de la biodiversité ne doivent pas être oubliés.

3.6 - Spécificités internationales

L'action internationale menée par l'Etat peut aussi prendre la relève pour certains aspects des PNA. C'est en particulier le cas en dehors des eaux territoriales ou pour les accords dans le cadre de la convention de Bonn sur les espèces migratrices.

Ainsi, pour l'Albatros d'Amsterdam, si la partie terrestre du PNA est classique¹⁷, le lien doit être fait pour les eaux internationales avec les divers accords internationaux qui peuvent, par exemple, impliquer les pêcheries de Taïwan ou d'Afrique du Sud. Il faut alors communiquer avec les organisations régionales de pêche et au besoin se reporter pour cela sur d'autres ministères.

Enfin, même si le terme international ne fait plus vraiment sens pour l'Europe, il faut rappeler qu'il existe de nombreux plans d'actions européens préparés anciennement sous l'égide du Conseil de l'Europe et plus récemment sous celle de la Commission européenne et des grandes ONG européennes. Ils doivent constituer une source d'inspiration pour les PNA.

3.7 - Les PNA et les sciences de la conservation

3.7.1 - Les chercheurs et les PNA

La présence des acteurs scientifiques dans la démarche PNA est diversement vécue. Il faut dans un premier temps dissocier le monde de la recherche du qualificatif de « scientifique » que tout un chacun s'approprie selon sa formation, sa démarche ou ses compétences naturalistes. Chacun a la prétention d'avoir une démarche scientifique derrière laquelle on se réfugie. Dans un premier temps, nous parlerons donc plutôt des acteurs de la recherche. Ces acteurs sont issus des universités et du CNRS mais aussi du CEMAGREF, de l'INRA, du MNHN ou encore de certains établissements publics administratifs ayant développé une branche recherche (ex : ONCFS). Enfin, on considérera les chercheurs étrangers tout en sachant qu'ils sont rarement impliqués dans les PNA (le transfert de compétences avec nos voisins européens doit être amélioré).

Certains acteurs de PNA considèrent que les chercheurs sont bien présents dans la démarche (au besoin à travers des chercheurs retraités), avec même un rôle moteur, alors que d'autres soulèvent la pauvreté de la recherche écologique en France (avec de nombreuses fermetures de laboratoires dans les années 70-90) ou la difficulté à savoir qui travaille sur quoi dans la recherche française.

Bien qu'ils n'aient pas le même objectif de base (recherche versus action), les contacts entre les chercheurs et les militants naturalistes sont plutôt intéressants. Deux problèmes sont néanmoins récurrents :

- La mobilisation des données tant pour des problèmes de « droit de propriété » que pour des questions de calibrage ou d'interopérabilité ou encore de compétences et dialogue sur les modalités d'analyse des données¹⁸;
- La question des protocoles à établir à l'amont et en partenariat (contraintes techniques pour les bénévoles) et la durée des travaux de recherche souvent supérieure à la durée des PNA.

¹⁷ Et il n'y a pas de pêche à problème dans les eaux territoriales.

¹⁸ Bien qu'il ne s'agisse pas d'un PNA, le cas du Grand cormoran illustre bien ce problème où les associations ont parfois l'impression de compter simplement pour valider les tirs de dérogation accordés par l'Etat.

La collaboration entre les structures naturalistes et les structures scientifiques peut s'avérer déterminante en lien par exemple avec les sciences participatives ou le développement de la biologie de la conservation. Mais les structures associatives s'emparent parfois de sujets qui ne correspondent ni à leur fonction ni à leurs compétences (ex : analyses génétiques). A moins que cette opinion ne constitue un réflexe de défense des chercheurs...

Les laboratoires de recherche restent bien évidemment à l'affût des financements possibles. Néanmoins, le PNA ne vise en général pas la recherche fondamentale et sa durée est trop courte pour s'adapter aux programmes de recherche. Le PNA peut cependant donner une impulsion pour la recherche, aider à définir des besoins, même s'il n'a pas pour objectif de l'encadrer (Ex : toxicologie, fragmentation du territoire, pollution lumineuse..).

Dans certains cas, des chercheurs sont véritablement moteurs au sein du PNA, soit par engagement personnel soit parce qu'il existe une relation gagnant-gagnant. Ainsi, il leur arrive d'encadrer les naturalistes dans les démarches et travaux.

Sur un plan plus institutionnel, les échanges avec la FRB ou avec le CSPNB¹⁹ par exemple sont inexistants. La validation scientifique des démarches engagées dans les PNA constitue par contre un enjeu particulier auquel s'attache le CNPN.

3.7.2 - Les PNA et l'acquisition de connaissance

La mutualisation et l'acquisition de connaissances sur les espèces constituent un point fort des PNA qui apportent une dynamique nouvelle en la matière à travers une mobilisation des acteurs et une mise en synergie. En cas de nécessité, les actions des PNA, surtout dans leurs premières phases, visent à compléter les manques. Cette demande fréquente constitue un poste budgétaire gourmand parfois néanmoins absolument nécessaire (ex : pour les vieux-bois, le manque de connaissance sur la fonctionnalité écologique est déterminant). Cette question est aussi à associer à celle du suivi. Si dans certains cas le suivi est obligatoirement annuel du fait de la réglementation associée (ex : Hamster), dans la plupart des cas les acteurs s'interrogent sur la fréquence nécessaire pour le suivi. Bien évidemment le type d'espèce et la répartition géographique va jouer. Néanmoins l'approche annuelle est souvent privilégiée par simplicité ou opportunisme...parfois pour définir le pas de temps véritablement nécessaire. L'autre approche est le bilan réalisé tous les 3-5 ans, en lien avec les projets. Un éclairage scientifique à ce sujet serait nécessaire afin de faire émerger 2-3 catégories de cas.

La connaissance sur les groupes visés par les PNA est très hétérogène tant entre les espèces visées qu'entre les différents thèmes pour une espèce donnée. En effet, cette connaissance peut porter sur des aspects aires/effectifs, habitats, écologie fonctionnelle, pathologie, génétique, etc. Selon les espèces, tel ou tel aspect sera étudié, tel ou tel autre pas encore et les résultats pour les derniers seront plus ou moins accessibles avec un travail bibliographique important toujours nécessaire. D'une façon générale deux points ressortent :

- Une partie de la connaissance reste difficilement accessible : données captées ou techniquement difficilement mobilisables, connaissances plus ou moins empiriques, données de répartition macroscopiques ou pas assez localisées, problèmes linguistiques, temps de mise à disposition, hyperspécialisation des travaux de recherche...
- Les connaissances précises sur les facteurs de pression et menaces sont souvent plus qualitatives que quantitatives, le dire d'expert étant souvent la règle.

¹⁹ En cours de refonte

Le rôle du SINP dans la collecte et la mobilisation des données n'est pas encore valorisé. Malgré une bienveillance à son égard, le SINP reste mal connu et n'est pas, en général, considéré comme une priorité par les acteurs des PNA. Beaucoup considèrent que des progrès viendront avec le temps dans ce domaine. Les acteurs du SINP ne font pas aujourd'hui la démarche d'aller vers les acteurs des PNA. Enfin, les observatoires régionaux de la biodiversité peuvent jouer un rôle intermédiaire.

3.7.3 - La logique de la conservation dans les PNA

Le mot conservation est de nos jours communément utilisé dans trois domaines : la biologie de la conservation, l'état de conservation et les objectifs de conservation. Si le premier tient à l'évolution de la science écologique, les deux suivants sont issus du langage communautaire en lien avec la Directive Habitats.

Sur le plan scientifique, la notion d'état de conservation, développée dans le cadre de la Directive Habitats avec, entre autres, les travaux du MNHN, reste un domaine ambigu sur lequel les acteurs ont du mal à statuer, même si, à long terme la logique de bon état est un objectif pour tous. Rappelons en outre qu'il n'existe pas de méthode de référence pour les DOM, les TAAF et le milieu marin. Deux enjeux principaux ressortent des questions liées à l'état de conservation :

- Les notions de valeur de références favorables et de résultats à atteindre au terme d'un PNA.
- Les précisions sur les divers critères intervenant sur l'état de conservation et en particulier la quantification des facteurs de pression et des menaces.

Dans certains PNA, avec les limites scientifiques d'usage, un objectif de conservation a été fixé. C'est le cas par exemple pour le Hamster (1500 individus dans 3 noyaux de 600 ha) ou pour le Faucon crécerellette (>1000 individus matures dans 5 noyaux). Ces chiffres renvoient à la notion de Valeur de Référence Favorable, un concept développé par les états membres dans le cadre de la Directive Habitats²⁰. Malheureusement cette notion est, en général, peu connue des acteurs des PNA. Elle permet pourtant de fixer un cap que ce soit sur le plan géographique ou quantitatif mais aussi sur le terme possible de l'action. Elle motive aussi les travaux d'ordre scientifique sur la pertinence du seuil. Bien sûr, elle suscite parfois du rejet de la part de certains milieux associatifs qui la considèrent loin des réalités devant rester centrées sur l'action. Elle pose aussi la question de l'artificialisation du système : la question de la naturalité ou la perfusion anthropique sont parfois au cœur du débat et remettent en jeu les questions d'objectifs ou de valeur de référence favorable. Les questions de nichoirs ou d'alimentation artificielle posent souvent ce débat, a fortiori lorsque les moyens manquent.

Au contraire la matrice d'évaluation de l'état de conservation des espèces est relativement bien connue et la question que posent plusieurs acteurs est de savoir si elle doit être utilisée pour fixer les résultats attendus au terme de la durée du plan. Cela dénote la difficulté, déjà abordée dans ce rapport, liée à la confusion entre le long terme et le terme du PNA, ou la stratégie et le projet.

Enfin certains acteurs mettent en avant la différence entre ces valeurs favorables (aires-quantités) et le bon état qui prend en compte d'autres notions (pressions, menaces). Si l'objectif est le bon état, cela signifie que la question pression-menaces est résolue. Pour l'UICN, la logique des Listes Rouges encadrées répond à ces questions. L'objectif est alors

²⁰ Et en particulier au sein du rapport dit « article 17 » sur la situation des espèces et des habitats.

de faire changer l'espèce de catégorie Liste Rouge. D'autres acteurs ont posé des questions d'ordre scientifique plus pointues comme la façon de considérer les limites d'aires de répartition et leurs fluctuations dans ce contexte.

La quantification des facteurs de pression et des menaces est souvent plus qualitative que quantitative, le dire d'expert étant souvent la règle. Cela pose question à de nombreux acteurs et il serait souhaitable que les PNA puissent affiner la mesure des pressions et des perspectives futures. La matrice de l'état de conservation utilisée au niveau européen donne un poids déterminant à la notion de prospective sur ces pressions avec un protocole où la subjectivité peut prendre le dessus. Certains mettent aussi en avant le caractère toujours négatif des discours où on préfère la « préoccupation mineure » au « bon état ».

La question du seuil au-delà duquel on ne peut plus intervenir a aussi été posée. Les réponses ont porté sur les obligations légales (protection) et éthiques et sur la difficulté à définir un seuil au-delà duquel la disparition est attestée. Une réponse fréquente est que tout est question de moyens, avec, sous-jacent, le mythe de l'ingénieur pouvant tout résoudre. Certains ont néanmoins abordé des questions de coût/efficacité.

Enfin, certains aménageurs posent différemment la question de l'expertise scientifique au sein des PNA : la mobilisation des données et des acquis, de même que les référents doivent permettre d'obtenir des réponses en cas de problème (diagnostic, impacts, mesures...). Ces opérateurs recherchent des certitudes sur les enjeux et le coût/efficacité des mesures. Pour eux, le PNA constitue une opportunité de réponse à ces certitudes.

Recommandations

Préparer des notes de cadrage (MNHN ?) sur des questions scientifiques transverses : valeurs de référence favorables, le juste niveau en matière de suivi des populations, la question des limites d'aires, etc.

Demander aux PNA d'affiner la qualification et la quantification des menaces et pressions.

Demander aux PNA d'intégrer au mieux les protocoles du SINP et du SIE pour le recueil, la bancarisation et la valorisation des données naturalistes.

3.8 - Leviers d'action

Les leviers d'action proposés font appel dans les circulaires à la non-dégradation et à la restauration. Le premier thème, plus développé, peut porter sur l'amélioration des pratiques et des techniques mais aussi sur les filières économiques ou les politiques structurelles. Certains considèrent que la réglementation est par défaut suffisante pour les mesures de non-dégradation.

Le rôle du PNA reste avant tout de guider sur :

- La définition de bonnes pratiques ou l'amélioration des pratiques,
- Les modalités pour de futurs aménagements ou travaux de réfection,
- La formation et la guidance pour la police de la nature.

Deux approches bien différenciées peuvent néanmoins être envisagées, la première faisant appel à l'innovation, l'action locale et la sensibilisation et la deuxième faisant appel à une vision inter plans portant souvent sur des politiques structurelles, des filières économiques

ou des habitats. Plusieurs succès sont mis en avant pour le premier point²¹ alors que le deuxième souffrirait de difficultés tant dans l'approche que dans la dissémination de l'information.

Les leviers d'actions principaux repérés dans les entretiens sont les suivants :

- Discussions/sensibilisation avec les acteurs pour prévenir les dégradations éventuelles.
- La définition de réponses techniques n'est souvent pas aisée (problème de connaissance) et c'est souvent le rôle du PNA de lancer des recherches sur les innovations technologiques en réunissant les acteurs dans un débat technique. Le PNA chiroptères s'est ainsi fortement structuré autour du dialogue avec les forestiers ou les structures routières par exemple.
- Les bonnes pratiques peuvent être définies, mais la difficulté est de les faire mettre en œuvre. La sensibilisation sur ce point est donc déterminante. Il faut faire évoluer les pratiques d'abord par un porter à connaissance puis par un travail en commun et ce d'autant plus que le PNA n'est pas opposable.
- L'objectif est que les bonnes pratiques rentrent dans les mœurs mais ces bonnes pratiques peuvent se confronter à l'économie des activités des acteurs concernés : la question n'est alors plus la pratique mais la filière dans son ensemble. Parfois les acteurs proposant des actions spécifiques ne tiennent pas compte des enjeux financiers ou du coût/efficacité.
- Les difficultés à maîtriser le foncier ou l'usage des sols sont souvent considérées comme majeures de même que la capacité à sensibiliser les acteurs clés. La capacité à peser sur les politiques d'urbanisme est un véritable enjeu, ce point n'étant malheureusement pas spécifique à la protection de la nature (agriculture, énergie...).
- Utilisation de l'espèce comme vecteur d'image pour intervenir dans des politiques où la place des espèces est faible (ex : politiques de l'eau). La participation, au besoin occasionnelle, de l'animateur dans un certain nombre d'instances peut y aider (ex : CLE des SAGE, PPRI...)
- La mise en place d'actions de restauration n'est envisageable que dans les cas les plus cruciaux car il s'agit d'opérations lourdes ou bien en lien avec des aménagements nouveaux.
- Les opérations de capture, élevage ex-situ et/ou réintroduction occupent une place particulière, toujours avec des coûts importants et des questions d'éthique ou d'opportunité complexes. Elles cachent parfois la difficulté à intervenir sur la non-dégradation.

A plusieurs reprises il a été fait référence à un défaut des PNA qui manquent d'une entrée par catégories socioprofessionnelles avec une fiche technique sur les itinéraires techniques à valoriser ou à éviter. La technicité associée à ces fiches demande de plus des compétences spécifiques ou a minima un bon niveau de concertation.

Il en va de même concernant les politiques sectorielles : leur analyse et les recommandations à leur sujet ne sont pas toujours présentes. Il est pourtant indispensable que les PNA concentrent une partie de leurs actions sur les politiques sectorielles liées à des habitats, support de vie des espèces concernées.

²¹ Exemples : ouvrages d'art ou mines et chiroptères, placettes d'alimentation et rapaces, stations touristiques et Tétràs, etc.

Pour le Ministère en charge de l'agriculture il faudrait que les PNA comprennent un tronc commun de présentation afin que l'on puisse bâtir un inter-plan pour un public cible donné. D'autres acteurs demandent une communication transverse sur les PNA. Faut-il pour cela une personne dédiée pour les réseaux d'acteurs afin d'optimiser la logique PNA ? La centralisation de la coordination est aujourd'hui un frein pour l'intégration des recommandations dans des politiques sectorielles. L'appui plus fréquent du Ministère en charge de l'écologie fait partie des demandes.

3.9 - Quelques aspects budgétaires

Si la question budgétaire est souvent mise en avant, il existe aussi une difficulté réelle à mettre les ambitions au niveau des budgets envisageables ce qui est pourtant une des conditions du projet. L'un des handicaps des PNA, du moins dans leur partie projet, est souvent le manque de précisions sur les besoins financiers. Parfois, il n'existe même pas de budget, la partie projet du PNA restant alors à finaliser.

Bien sûr, des fonds supplémentaires permettraient d'aller plus loin sur les PNA. Mais dans un contexte de manque de moyens financiers, l'augmentation du nombre de PNA revient à diluer les moyens d'actions et en particulier les actions opérationnelles. C'est pourquoi les priorités doivent être repensées²² (cf. l'étude en cours du MNHN) pour que l'Etat focalise son action sur les enjeux les plus importants, les autres PNA devant pouvoir trouver des budgets sur d'autres sources. Les approches PNA multi spécifiques et l'optimisation des déclinaisons régionales font partie des approches possibles.

Mais, comme l'a rappelé une association nationale, les aspects financiers ne peuvent pas prendre le pas sur tous les besoins de conservation :

- des besoins fondamentaux peuvent être exprimés sans pour autant que le budget n'ait été identifié ;
- La démarche PNA (concertation, comité et document cadre) n'est pas liée par défaut aux crédits de l'Etat. Par contre, le Ministère apporte une légitimité et une reconnaissance toujours précieuse.

D'une façon générale, l'Etat garantit le financement de l'élaboration et de l'animation. Il est garant de l'esprit mais aurait-il les moyens d'être gérant de la mise en œuvre ? Outre les problèmes budgétaires, il n'est pas en mesure de recevoir des fonds de la part de cofinanceurs auprès desquels il prendrait des engagements de mise en œuvre avec une responsabilité associée. Mais, à partir du moment où la loi est respectée, il n'est pas non plus de son ressort de valider ou juger sur le fond le contrat entre une institution donnée et une collectivité. Si l'Etat reste garant de la politique, il n'en est donc que très faiblement gérant. Le contrôle par l'Etat, s'il n'y a pas de budget d'action, pose des questions de cohérence.

Un animateur/opérateur unique peut alors parfois faciliter la mise en œuvre ne serait-ce qu'à travers la mise en place d'une caisse unique. L'exemple des projets LIFE, malgré leur lourdeur, montre aussi qu'il est possible de mettre en œuvre des partenariats. Ainsi le bénéficiaire du projet touche les fonds communautaires qu'il redistribue, les autres partenaires gérant eux-mêmes les cofinancements.

²² Il semble ainsi que la DREAL Midi-Pyrénées ait proposé une grille de priorités au CSRPN.

La sollicitation de cofinanceurs²³ implique qu'ils aient une certaine retombée soit en matière d'image soit en matière de réponse à des objectifs propres. L'Etat étant très présent sur les PNA et les collectivités n'ayant pas clairement de mission conservation des espèces dans la législation française²⁴, les possibilités peuvent paraître limitées. Rappelons en outre que la notoriété des PNA reste relativement faible. Néanmoins les associations de protection de la nature ont tissé des liens privilégiés qui permettent souvent la mobilisation des fonds des collectivités. Cette mobilisation est bien évidemment d'autant plus aisée que les espèces sont régionales ou que le PNA est régionalisé.

Pour certains, la priorité pour les financements doit aller à ce qui a un effet pump-priming²⁵. Ainsi le financement de l'animation doit permettre d'aller chercher des sponsors privés ou de monter un projet avec un financement communautaire ou local. La question du lien entre les projets LIFE, voire Interreg, et les PNA reste cependant ambiguë :

- Un projet LIFE devrait pouvoir utiliser le diagnostic, la partie opérationnelle et le tissu partenarial mis en place au sein du PNA.
- Le PNA constitue rarement un pré-projet LIFE car la composante « projet » n'est, en général, pas assez opérationnelle.
- Le PNA a bien souvent suivi le projet LIFE (Vipère d'Orsini, Faucon crécerellette...) car il faut bien trouver des fonds au-delà de la fin du projet LIFE ainsi qu'un cadre pour maintenir le lien entre les acteurs. Pour certains acteurs, la démarche PNA en France a tiré partie des projets LIFE.

Plusieurs acteurs interviewés considèrent qu'il manque un fonds dédié à l'organisation opérationnelle des projets en particulier pour pétitionner sur LIFE+ ou Interreg. En effet, l'ambition est forte au sein des projets LIFE et la demande en matière de rigueur et de préparation est très exigeante.

Recommandations

Les Plans Nationaux d'Action sont des documents partagés, élaborés et mis en œuvre dans la concertation. Ils sont portés par le Ministère en charge de l'écologie, qui participe financièrement à leur réalisation. Cependant d'autres sources de financement sont à rechercher auprès des autres acteurs concernés et en particulier des collectivités territoriales.

Sauf accord particulier, le budget de l'Etat prendra au moins en charge l'élaboration, la révision, l'évaluation et l'animation des PNA. Le reste des lignes budgétaires dédiées²⁶ et affectées par l'Etat servira en priorité :

- Au financement ou au cofinancement d'actions prévues dans les projets PNA lorsqu'elles entrent dans les priorités nationales;
- Au financement ou au cofinancement du montage de projets visant un cofinancement communautaire (LIFE+, Interreg,...)

²³ Rappelons que le décret 2000-1241 du 11/12/2000 permet d'aller au-delà de 80 % de financements en vertu du point i)

²⁴ Il suffirait pourtant d'une modification mineure de l'article L.110 du code de l'urbanisme.

²⁵ Générateur de subventions

²⁶ Il existe d'autres sources budgétaires de l'état qui peuvent être utilisées comme le FIBRE (Décret no 2012-228 du 16 février 2012 relatif au fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique).

3.10 - Sensibilisation, communication

L'information et la sensibilisation tiennent une place déterminante au sein des PNA. Aujourd'hui chaque PNA réalise au moins une plaquette de synthèse (à partir d'une charte graphique nationale) et le site WEB du Ministère en charge de l'écologie est censé mettre à disposition les informations (a minima le PNA).

La notoriété nationale des PNA reste faible même si des actions comme le séminaire de novembre 2011 à Bordeaux visent à corriger le tir. Que ce soit au niveau de certains membres du CNPN, au niveau des collectivités ou au niveau d'opérateurs socio-économiques, il est apparu évident au cours des entretiens que ce manque de notoriété constitue aujourd'hui un handicap pour les PNA. Ce manque de notoriété existe aussi au niveau de la Loi au sens où aucun autre article que celui dédié aux PNA ne fait référence au sujet. Enfin, la communication institutionnelle s'adresse aussi aux instances communautaires, avec qui les contentieux concernant les espèces PNA sont réguliers, ou aux autres institutions européennes ou internationales.

Pourtant les associations communiquent aujourd'hui de plus en plus sur la notion de PNA. Un bon exemple en est fourni par le congrès annuel 2011 de la Société Herpétologique de France qui était consacré aux PNA sur les reptiles et amphibiens.

Cependant l'accessibilité aux diverses actions menées au sein des PNA reste encore très limitée et la communication est surtout orientée papier. Il manque en particulier une passerelle WEB qui permettrait de renvoyer vers l'ensemble des sites WEB des PNA lorsqu'ils existent. La communication numérique mériterait aussi d'être développée : forums, réseaux sociaux, applications pour Smartphones...

Au sein des PNA, les stratégies d'information/sensibilisation/communication sont rarement des stratégies déclinées par public mais plutôt des listes d'actions. Si la communication vise souvent le grand public, les stratégies mériteraient d'être plus finement développées pour les publics à même de mettre en œuvre les bonnes pratiques recherchées. Bien souvent ces actions sont menées par le milieu associatif et certains acteurs considèrent que c'est parfois au détriment d'un professionnalisme pourtant déterminant. Quelques PNA travaillent néanmoins dans un sens intégré avec une multi-déclinaison (ex : vipère d'Orsini ou la flore réunionnaise). Une animation inter plans devrait ainsi valoriser les bonnes pratiques dans ce domaine et d'une façon générale optimiser les success-stories. Par contre les actions éducatives (mallettes pédagogiques, etc.) et la communication interne au PNA (animation, newsletters) fonctionnent dans l'ensemble mieux, si l'on en croit les acteurs.

Recommandations

Il est souhaitable de poursuivre une stratégie nationale de communication sur les PNA et en particulier de disposer d'une véritable passerelle informatique sur ce sujet avec un site WEB dédié. Il permettra entre autres de capitaliser les outils pédagogiques.

Au niveau des PNA, il faut renforcer la communication vers les cibles socioprofessionnelles impliquées dans la mise en œuvre de bonnes pratiques. Les services déconcentrés de l'Etat doivent aussi mieux communiquer auprès des communes et de leurs groupements dans le cadre des porter à connaissance.

3.11 - Choix des espèces ou groupe d'espèces

En parallèle à la présente étude, le MNHN réfléchit sur les priorités en matière d'espèces et nous n'interviendrons donc pas sur ce sujet. Cependant, en lien avec le manque de moyens et une recherche d'efficacité, il existe déjà des PNA qui regroupent des espèces selon différents critères :

- Groupes faunistiques comme les odonates²⁷ (certains posant la question du doublon avec la politique zones humides...) ;
- En fonction de caractéristiques d'habitats similaires (messicoles ou bien Ganga ganga et Alouette calandre).

Plusieurs personnes interviewées ont soulevé la question de Plans Nationaux d'Action espèces orientés vers des habitats. Cette proposition répond à la fois à la multiplication des espèces concernées mais aussi à la difficulté des acteurs socio-économiques, en particulier les agriculteurs et les forestiers, à participer ou à tenir compte d'un trop gros nombre de PNA. Si l'idée de regrouper les plans par grandes catégories habitats ou d'usage peut avoir du sens sur le principe, elle pose plusieurs problèmes :

- L'expérience a montré que cela pouvait focaliser l'attention sur les acteurs d'une filière. C'est ainsi que le PNA vieux bois a été réorienté vers les insectes saproxyliques (ou plus largement la faune et la flore saproxylique).
- Les habitats sont déjà pris en compte par d'autres politiques comme Natura 2000 ou le développement rural avec des risques de confusion ou de manque de valeur ajoutée.
- Les PNA Habitats concerneraient un grand nombre d'espèces avec le risque de perdre l'accent sur les espèces réellement en danger.

Il nous paraît donc nécessaire de maintenir l'objectif '*espèces prioritaires*' et non de s'orienter vers des regroupements systématiques par habitats. Cela n'empêche pas une rationalisation lorsque cela est pertinent (messicoles, saproxylophages, vautours, etc.). De même, il faut veiller à limiter les PNA qui portent essentiellement sur des aires protégées pour éviter les confusions.

La rationalisation des divers PNA jouera sur les moyens. A titre d'exemple, la mise en œuvre d'un seul PNA pour tous les vautours poserait indubitablement la question de la réduction des financements. Il y a aujourd'hui des transversalités entre eux, des actions communes et une DREAL unique. Des sujets comme l'équarrissage, le poison ou l'électrocution les réunissent.

Précisons qu'il existe deux logiques fondamentales différentes :

- Faire des PNA par groupes d'espèces, comme nous l'avons vu précédemment ;
- Jouer sur la transversalité des actions entre les PNA avec une animation inter plans beaucoup plus soutenue.

Une approche similaire consiste à réunir au niveau régional la mise en œuvre d'un certains nombre de PNA, soit à travers une animation régionale inter plans et la mobilisation du Comité Régional de la Biodiversité, soit à travers des tâches partagées entre les PNA par les animateurs/opérateurs.

²⁷ Certains posant la question du doublon avec la politique zones humides

Pour finir rappelons plusieurs informations pertinentes recueillies :

- Dans les domaines aquatiques et marins, la stratégie n'est pas toujours très claire. On peut s'interroger par exemple sur le fait que l'Esturgeon dispose d'un PNA alors que l'Anguille n'a pas de PNA mais un plan d'action européen décliné en France.
- Les politiques et stratégies européennes ou internationales engendrent des regroupements et des particularités (ex : la protection des requins ou l'ACAP - Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels - sous l'égide la CMS).
- Il nous a été rappelé que pour la Réunion, les listes d'espèces élaborées lors du Grenelle posaient problème car elles étaient basées sur un travail fait à l'Île Maurice, non valable pour La Réunion.

3.12 - Articulation des politiques et valeur ajoutée des PNA

3.12.1 - Les PNA et Natura 2000

Les PNA n'ont pas toujours permis l'identification des sites à proposer au réseau Natura 2000, soit parce qu'ils sont arrivés trop tard, soit parce que l'information ne circulait pas entre les différents acteurs (ex : Vison d'Europe). Néanmoins ces difficultés de mise en route ne doivent pas occulter une complémentarité forte avec de nombreuses passerelles.

Comme précisé par la circulaire d'octobre 2008, l'articulation entre la mise en œuvre des PNA et le réseau Natura 2000 est étroite : ces deux outils doivent en effet concourir au maintien ou la restauration du bon état de conservation des espèces d'intérêt communautaire. La plupart des espèces justifiant de la désignation des sites Natura 2000 sont en outre également des espèces protégées en France, pouvant donc bénéficier de PNA. Enfin rappelons que certaines espèces visées par un PNA n'existent quasiment exclusivement que dans des sites Natura 2000 (ex : Vipère d'Orsini).

Certains acteurs ne voient pas aujourd'hui les liens entre les deux politiques, en général parce qu'ils sont concentrés sur des enjeux dépassant Natura 2000 (Outre-mer, politiques sectorielles, etc.).

L'approche partenariale est similaire dans les deux démarches, même si le DOCOB traite de tous les enjeux d'un site alors que le PNA ne voit que les enjeux d'une espèce. Les animateurs communiquent facilement entre eux d'après les informations recueillies lors des entretiens. Ces échanges entre les animateurs Natura 2000, les animateurs PNA et les DREAL concernées doivent encore être développés, l'ATEN pouvant jouer un rôle en la matière.

Par contre, les PNA ne priorisent pas l'action territoriale au sein des différents sites du réseau Natura 2000, tout comme ils ne le font pas entre les différentes régions. Ce constat est largement partagé sans pour autant que les acteurs interviewés ne sachent définir un souhait en la matière. Cette absence de hiérarchisation et de priorisation peut être vue comme un refus de limiter les initiatives locales mais aussi comme une incapacité à prendre des responsabilités au regard des besoins. Selon les sites du Réseau, les modalités d'action pourraient pourtant varier en fonction des priorités.

La loi ne prévoit pas de pont entre le DOCOB (L.414-2) et les PNA (L.414-9), ce qui pourrait être prévu dans un prochain cavalier législatif dans le cadre d'un renforcement institutionnel des PNA. La circulaire d'octobre 2008 précisait néanmoins déjà un point qui devrait subsister: « *dans le cadre de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, les connaissances sur les espèces de faune et de flore justifiant la désignation des sites et qui bénéficient de plans nationaux d'action et plus particulièrement les préconisations de*

gestion des sites exploités par ces espèces doivent être pris en compte lors de l'élaboration des documents d'objectifs ».

Deux autres démarches faciles à réaliser consisteraient :

- à actualiser la version WEB/pdf des cahiers d'habitats espèces à la lumière des connaissances acquises dans le PNA, la tâche pouvant en être confiée à l'animateur ;
- à demander une analyse comparée des pressions/menaces et des propositions d'action des DOCOB dans le cadre de l'élaboration/révision des PNA.

Il faut aussi rappeler les liens existants à travers les circuits de financement :

- Les MAEt sont pour partie focalisées sur Natura 2000 et donc les espèces PNA ;
- Les PNA permettent, bien que cela n'ait pas lieu aujourd'hui, d'évaluer dans une démarche bottom-up les besoins de financement pour les espèces Natura 2000 ;
- Rien n'empêche un PNA focalisé sur des espèces présentes essentiellement dans le réseau Natura 2000 de bénéficier de fonds FEADER dans le cadre de l'axe 3 (article 57).

Territorialement, la plupart des PNA va cependant au-delà de Natura 2000, ce qui constitue l'une de leur valeur ajoutée. Il est ainsi possible de tirer parti des bonnes pratiques mises en œuvre dans le réseau pour agir au-delà. En effet, les PNA ne distinguent pas une typologie d'action propre à Natura 2000. En outre, les PNA peuvent concerner des espèces de l'annexe IV de la directive (donc protégées) qui ne font pas partie de l'annexe 2 de cette directive (besoin de désignation de sites). C'est par exemple le cas du Grand Hamster.

Enfin, n'oublions pas que le réseau Natura 2000 ne s'applique pas en Outre-mer contrairement aux PNA.

Recommandations

La collaboration entre les animateurs PNA et les animateurs DOCOB doit être renforcée, l'ATEN pouvant jouer un rôle en la matière.

Les cahiers d'habitats espèces rédigés dans le cadre de l'animation nationale sur Natura 2000 doivent pouvoir fusionner avec les résultats du PNA afin de disposer d'un seul document synthétique.

3.12.2 - Les PNA et les mesures défensives de protection des espèces

La circulaire sur les PNA d'octobre 2008 indiquait (page 3) : *« 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. Dans ce cadre, les plans nationaux d'action permettent de justifier de la mise en place d'actions coordonnées. Ce dispositif peut permettre aussi, dès lors que les populations concernées peuvent le supporter, de justifier que l'octroi de dérogations s'inscrit dans une démarche globale d'amélioration de l'état de conservation.*

Les mesures que le plan national d'action fixe sont à même également d'orienter la définition de mesures d'accompagnement d'un projet nécessitant une dérogation à la protection stricte des espèces (par exemple en compensation à l'impact résiduel d'un

projet, une action de restauration d'habitats des espèces concernées pourra être utilement déterminée en cohérence avec les mesures fixées par le plan national d'actions). »

Les démarches de dérogation au titre de la législation sur les espèces protégées prennent de l'ampleur aujourd'hui même si les évolutions réglementaires sont récentes. Un bilan sur ce sujet paraissait donc opportun.

La question de la valeur ajoutée des PNA par rapport à la protection réglementaire des espèces reste un sujet de débat. Si l'un est proactif et l'autre défensif, avec donc une additionnalité évidente, leurs liens sont plus étroits qu'il n'y paraît :

- Le PNA peut tout à fait aider à cadrer les dérogations d'ordre scientifique qui sont les plus nombreuses aujourd'hui. Pourtant les dérogations pour des opérations de recherche n'y font pas référence en général.
- Pour les aménagements, le PNA ne fonde pas la dérogation, mais il fournit un éclairage et l'information utile à l'étude et peut préciser les fondements écologiques (cycles successifs, aire de repos, continuité écologique fonctionnelle).
- Les mesures associées à la dérogation visent la réparation d'un dommage alors que le PNA va plus loin en visant la restauration des populations.
- Bien que non opposable, le PNA va faciliter les mesures d'évitement et constituer une boîte à idées ou un catalogue de techniques pour la réduction et la compensation, idée intéressante à partir du moment où une éthique et des règles sont respectées (exemple : compensation au plus près).
- Le PNA n'a néanmoins pas vocation à définir des seuils pour accepter ou non des dérogations (certains le regrettant, d'autres le craignant). Les dérogations s'analysent de plus au cas par cas alors que le PNA est global.

Beaucoup craignent néanmoins ces liens alors que d'autres cherchent à en tirer opportunité, les arguments suivants ayant été proposés :

- Le PNA pourrait aider à définir un cadre régional pour la compensation avec des recommandations ou une boîte à idées pertinentes. D'autres estiment que c'est un document complémentaire qui peut expliquer les mesures de compensation ou d'accompagnement, le PNA n'ayant pas à fournir de seuils (ex : guide de l'aménageur pour le Grand Hamster).
- Beaucoup craignent la boîte de Pandore et que le PNA ne devienne le guide de la destruction.
- Il s'agit de réflexions parallèles, le PNA ne constituant pas la réglementation. Ainsi la dissociation entre les objectifs d'une politique publique et la compensation reste délicate : comment appliquer le principe d'additionnalité ?
- La plupart des espèces protégées n'ont pas de PNA, il faut donc éviter de créer une forme de hiérarchie entre les espèces avec ou sans PNA.
- Certains souhaiteraient que le PNA permette de fournir des garanties sur la faisabilité et la pertinence des mesures proposées, qu'il serve à sécuriser les opérateurs économiques dans leurs démarches.

Pour le CNPN, les PNA peuvent servir à la proposition de mesures d'accompagnement /compensation mais c'est le CNPN qui définit *in fine* le niveau de compensation en se basant sur le PNA. Ainsi une dérogation pour une espèce couverte par un PNA doit avoir un ratio de surface de compensation plus élevé.

Enfin, lors du renouvellement d'un PNA, il serait utile d'analyser les dérogations accordées sur la période précédente.

3.12.3 - Les PNA, la PAC et le développement rural

Les MAE sont essentiellement basées sur des territoires (dont Natura 2000) ou des habitats. Il est donc rare que le PNA fonde la mise en place de MAE, et ce d'autant que cet objectif n'a pas particulièrement été assigné aux PNA. On notera par exemple que le PNA Vipère d'Orsini fait référence au Plan de Gestion Pastoral mais pas aux MAE qui pourtant peuvent localement financer ce genre d'approche. Pour les Maculinea, les préconisations en matière de fauche peuvent être très spécifiques, et si le PNA y fait référence, l'adaptation des MAE n'est pas détaillée. Il existe néanmoins des exceptions avec par exemple le Grand Hamster ou l'Outarde canepetière où les MAE jouent un rôle important. Dans d'autres cas la notion d'espèce porte-drapeaux d'un habitat facilite aussi la compréhension et la mise en œuvre (ex : Pies-grièches) des MAE.

Le système agro-environnemental est parfois considéré comme trop rigide au regard des évolutions rapides des sujets liés à la biodiversité. L'assemblage des briques unitaires au sein des MAE, les logiques surcoût/règles de concurrence/volontariat/technicité et les divers plafonds financiers constituent des aspects difficiles à caler au regard des besoins des espèces. Le caractère volontaire des mesures peut aussi constituer un handicap à l'amélioration si les surfaces engagées sont faibles par rapport aux besoins des espèces.

En outre, il faut rappeler que l'agroenvironnement n'est qu'un faible palliatif lorsque l'économie durable ne marche plus. Enfin, sur les systèmes plus productivistes, l'éco-conditionnalité prend le dessus et peu nombreux sont les PNA qui abordent ce sujet²⁸.

La circulaire d'octobre 2008 demandait, concernant les Mesures agro-environnementales, que les PNA permettent d'identifier les problématiques prioritaires à traiter sur les territoires concernés. Elle demandait aussi que les difficultés identifiées dans la mise en œuvre soient prises en compte pour une éventuelle adaptation du dispositif, avec un bilan à réaliser chaque année sur ce sujet. Ce travail renvoie aux besoins d'une animation inter plans. On peut aussi se demander si la coordination inter plans joue son rôle aujourd'hui pour se positionner sur des sujets comme les *Prioritized Action Frameworks* (cadres nationaux pour le financement de Natura 2000) ou l'évolution de la PAC, avec par exemple le devenir de la notion de *High Natural Value Farming* (HNV).

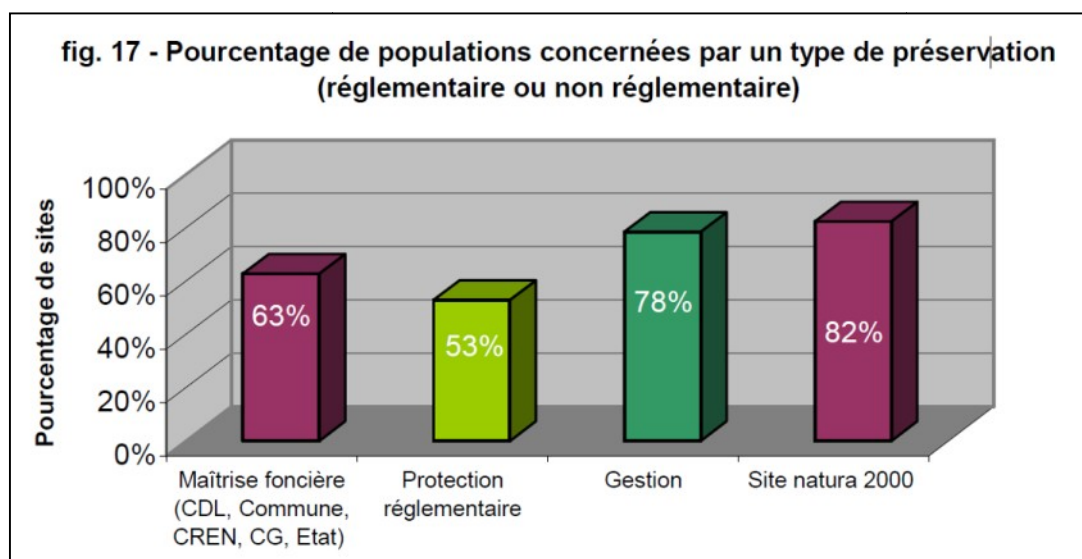
Le développement rural ne se limite pas aux MAE et on remarquera, à notre connaissance, qu'aucun PNA n'a favorisé d'actions LEADER. Pourtant localement l'espèce PNA peut servir d'outil de valorisation pour une commune comme celle qui s'est approprié le Balbuzard pêcheur et a monté un festival/carnaval autour de cet oiseau (« Roi Balbuzard en vedette »).

3.12.4 - PNA et les espaces protégés

La collaboration avec les réseaux de parcs et réserves est beaucoup moins développée qu'avec le réseau Natura 2000, sauf par l'implication locale de tel ou tel personnel. Les expériences des réseaux d'aires protégées sont considérées comme trop peu valorisées au sein des PNA, beaucoup des personnes interviewées considérant même que ce n'est pas du tout le cas. L'exemple du PNA Cistude en est une bonne illustration puisqu'il y a, d'après le CNPN, une absence totale de lien avec la RNN de Camargue alors qu'il s'agit d'une des meilleures populations.

²⁸ De même les « bonnes pratiques types » en général (BCAE, garanties de gestion forestière durable) ou encore les critères de certification.

Néanmoins, cela dépend des acteurs impliqués et des espèces concernées. Pour les papillons *Maculinea* ou le *Liparis* de Loesel, le lien a par contre été considéré comme très fort. Pour cette orchidée, le graphique ci-dessous, extrait du PNA, montre d'ailleurs que le pourcentage des populations protégées réglementairement ou foncièrement est important.



Il serait assez logique que le PNA puisse définir s'il existe des manques patents dans le réseau d'espaces protégés pour l'espèce. D'une façon générale, il manque une fiche action sur le lien avec les aires protégées même si la création d'un certain nombre d'espaces protégés s'appuie sur les PNA, en particulier dans le cas des APPB ou des réserves biologiques. Le PNA peut en effet définir des besoins en la matière et appuyer ou au contraire ne pas appuyer des propositions d'aires protégées spécifiques. Parfois la notion de zone protégée est à préciser : en grandes cultures la notion de réserve naturelle n'est pas forcément adéquate (ex : Grand Hamster) mais les zones A ou N des PLU et les Zones d'Agriculture Protégée par exemple peuvent être assimilées à des formes de protection. D'autre part la notion de zone protégée s'accompagne souvent d'obligations réglementaires avec des effets induits comme l'impossibilité d'utiliser les MAE s'il y a un caractère obligatoire. Enfin, les rapports entre PNA et SCAP sont évalués de façons diverses mais un lien est plutôt reconnu. Parallèlement, il est rappelé que les PNA servent largement à des espèces qui « passent entre les mailles du filet » des aires protégées (ex : espèces des grandes cultures). De plus, s'il s'avère plus facile de mettre en œuvre des actions dans les aires protégées, ce n'est pas forcément là que sont les enjeux.

Certains acteurs s'interrogent sur la plus-value des PNA lorsqu'une part déterminante de la population se trouve dans les espaces protégés (ex : *Phragmite aquatique*, *Ganga cata*). On ne sait pas très bien dans ce cas si le PNA existe par opportunisme ou pour couvrir des insuffisances de la politique des espaces protégés.

Il paraît logique que les propositions des PNA s'appliquent de façon plus simple au sein du réseau d'aire protégées, d'autant plus que les moyens financiers y sont plus importants. Cependant il n'existe visiblement aucun indicateur et pas suffisamment de recul pour savoir si c'est bien le cas. Les liens sont semble-t-il insuffisants sur plusieurs thèmes : protocoles, bonnes pratiques, success stories, etc. Ainsi, il est considéré que les bonnes pratiques ne sont pas suffisamment mises en valeur alors que les sites protégés devraient constituer des sites phares pour l'action sur les espèces. Ainsi, les protocoles ou le suivi au sein des aires protégées doivent permettre une diffusion externe pour une application dans les autres zones. RNF a pu fournir quelques retours d'expérience pour alimenter les PNA mais plus qu'une politique il s'agit d'une démarche personnelle de certains conservateurs.

L'appréciation générale est que l'ATEN ne joue pas de rôle particulier bien identifié sur les liens entre la politique PNA et la politique espaces protégés. Cependant le Ministère a demandé à l'ATEN de créer un site collaboratif sur cette politique (prévu pour début 2012). Même si les PNA ne constituent pas un thème de formation particulier au sein de l'ATEN, cette institution a cependant parfois joué un rôle positif dans le lien PNA-Réseaux espaces protégés comme pour le Gypaète. La revue Espaces Naturels peut traiter de questions liées au PNA mais n'a pas réalisé de numéro spécifique.

3.12.5 - Les PNA et la politique de l'eau

De puis la mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau, le compartiment aquatique est d'autant plus perçu comme un écosystème. Cela devrait aider à la mise en œuvre des PNA sur les espèces aquatiques (Esturgeon, Apron, naïades). Mais de nombreuses politiques de l'eau favorisent déjà la mise en œuvre de ces PNA comme le plan d'action national pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau. D'autres espèces font l'objet d'un réel plan d'action dans le cadre des politiques de l'eau, comme l'anguille européenne, sans pour autant être associées à la démarche PNA.

Les entretiens n'ont pas assez porté sur la question des politiques de l'eau mais il a été rapporté à plusieurs reprises une difficulté à mobiliser les agences de l'eau sur le sujet espèces (cf. 3.3.3).

Recommandations

Demander aux PNA d'évaluer le besoin ou non d'espaces protégés supplémentaires.

Renforcer les échanges entre les politiques PNA et Espaces protégés en tirant mieux partie des expériences pilotes, en particulier lorsque les espèces concernées sont essentiellement situées dans des espaces protégés.

La collaboration entre les animateurs PNA et les animateurs DOCOB doit être renforcée, l'ATEN pouvant jouer un rôle en la matière.

Viser une meilleure intégration des politiques PNA et des politiques de l'eau.

3.13 - Le PNA une politique d'Etat ?

Les différentes politiques de protection de la nature ont toutes le même but mais elles suivent des chemins différents. L'un d'entre eux est celui de la politique PNA et il est véritablement reconnu comme une voie spécifique et importante. En lien avec la réforme de l'Etat et l'augmentation des espèces visées par les PNA, la refonte de cette politique est néanmoins d'actualité : il faut mettre en adéquation les objectifs et les moyens.

Si la notoriété institutionnelle des PNA peut encore progresser, l'Etat affirme de plus en plus sa stratégie comme le montre l'organisation du séminaire de Bordeaux en novembre 2011. L'administration centrale joue un rôle fort dans cette affirmation et ce d'autant plus qu'elle dispose plus d'une vision stratégique qui fait parfois défaut dans les administrations déconcentrées. Pour renforcer cette implication de l'Etat, certains aimeraient que le PNA soit complété par un document d'engagement minimum, au même titre qu'il existe un document des engagements de l'Etat pour les infrastructures linéaires d'utilité publique. Plusieurs acteurs demandent aussi que le PNA soit validé par l'ensemble des Ministres concernés par l'espèce, soit bien souvent les ministères en charge de l'écologie et ceux en charge de l'agriculture et de la forêt. Cette question serait néanmoins plus simple si le PNA était dissocié en deux phases :

- La phase connaissance, enjeux, stratégie à faire valider par plusieurs ministères
- La phase projet qui pourrait ne faire l'objet que d'une simple validation administrative par les services concernés du MEDDTL.

La question de la validation du PNA reste, semble-t-il, à éclaircir. Puisque la Loi le crée, l'objet PNA doit avoir une existence institutionnelle, et c'est l'un des aspects sur lesquels pourrait porter l'éventuel décret. Qui donne aujourd'hui l'existence au PNA validé ?

- Un courrier des services administratifs du ministère ? Aux préfets ?
- Une annonce, un engagement, une signature du Ministre ?
- La mise en ligne après concertation et passage au CNPN ?

Beaucoup reconnaissent que le caractère non réglementaire du PNA est un avantage à conserver pour la concertation. Mais plusieurs acteurs s'interrogent néanmoins sur une meilleure formalisation d'un engagement commun comme dans les SAGE par exemple. Un lien collectivités-Etat (avec ou sans associations) est ainsi évoqué comme une piste qui aurait l'avantage de répondre à la fois au besoin d'une action locale mais aussi à un nécessaire partage des coûts. De plus, il existe aujourd'hui un problème de gouvernance générale : à qui incombe la politique de la biodiversité ? A toutes les institutions ou à certaines seulement ? Depuis quelques temps déjà, les collectivités commencent à intégrer la biodiversité dans leurs politiques et les réformes des collectivités à venir ne peuvent que renforcer cet état de fait.

La coordination inter plans a été mise en avant dans de nombreux domaines avec soit un renforcement du rôle de l'administration centrale, soit la délégation de missions d'animation, auprès d'une DREAL ou d'une structure externe, comme cela a été fait pour la TVB. Cette coordination doit pouvoir intervenir sur les leviers d'actions communs à plusieurs plans et la transversalité, sur le transfert d'information, sur l'intégration des politiques et la valorisation des bonnes pratiques, sur la notoriété des PNA. Cette approche peut remplacer la vision « habitats » souhaités par certains. Cette animation peut aussi être mise à profit du réseau technique national des DREAL et de la compilation des indicateurs et bilans. A l'évidence un poste complémentaire ou un redéploiement serait nécessaire pour assurer cette mission.

Une réponse au besoin de cohérence entre les PNA doit aussi être envisagée au niveau du PNA en soit : on doit pouvoir envisager les synergies ou les contradictions avec d'autres PNA au sein de chaque élaboration ou révision.

Enfin, le lien entre les PNA et les politiques nationales ou internationales est très mal perçue. Que ce soit dans l'administration déconcentrée ou dans les associations, peu font le lien entre les différentes obligations communautaires ou internationales de la France et la politique PNA. Quant aux liens avec la SNB, seules quelques structures nationales s'y attachent. Les acteurs locaux l'ignorent. Les PNA devraient pouvoir inscrire ces liens dans les parties introductives : cela fait aussi partie de la cohérence des politiques publiques.

Recommandations

La stratégie du PNA doit être validée par les divers directions du MEDDTL (urbanisme, énergie, routes, etc.) mais aussi par d'autres ministères concernés et notamment le Ministère en charge de l'agriculture et de la forêt. La validation pourra prendre la forme

d'un courrier conjoint aux préfets concernés. Il est nécessaire de mieux associer l'ensemble des ministères à la politique.

En complément du réseau technique national, il faut une coordination inter-PNA afin :

- D'exploiter les résultats de la démarche dans le cadre des négociations nationales, européennes ou internationales ;
- D'opérer un contrôle sur l'harmonisation des propositions dans un champ thématique donné et de communiquer de façon transversale avec les acteurs socio-économiques nationaux pour aider à l'appropriation des concepts défendus par les PNA ;
- De faire redescendre auprès des DREAL et des animateurs toute information nationale ou européenne utile à l'élaboration ou la mise en œuvre des PNA ;
- D'être un relai technique pour les correspondants des DREAL et les animateurs sur tout sujet de politique transverse.

4 - Acronymes

ATEN : Atelier technique des espaces naturels

BCAE : Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

CBN : Conservatoire Botanique National

CEMAGREF = **IRSTEA** : Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture

CETE : Centre d'Études Techniques de l'Équipement

CG: Conseil Général

CMS : Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals

CNPN : Conseil National de la Protection de la Nature

CPER : Contrat de Projet État-région

CREN : Conservatoire Régional des Espaces Naturels

CSPNB : Conseil Scientifique du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité

CSRPN : Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel

DDT : Directions Départementales des Territoires

DEB : Direction de l'Eau et de la Biodiversité

DOCOB : Document d'Objectifs (Natura 2000)

DOM : Département d'Outre-mer

DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

ETP : Equivalent Temps Plein

FCBN : Fédération des Conservatoires Botaniques Nationaux

FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

FRB : Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité

INRA : Institut scientifique de recherche agronomique

MAEt : Mesures Agroenvironnementales Territorialisées

MEEDDAT : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

MEDDTL : Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

MNHN : Muséum 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

PAC : Politique Agricole Commune

PNA : Plan National d'Action

UICN : Union internationale pour la conservation de la nature

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAGIR : Réseau national de surveillance de la santé de la faune
SCAP : Stratégie de Création des Aires Protégées
SETRA : Service d'Études sur les Transports, les Routes et leurs Aménagements
SNB : Stratégie Nationale pour la Biodiversité
SRCE : Schéma Régional de Cohérence Ecologique
TAAF : Terres Australes et Antarctiques Françaises
TVB : Trame Verte et Bleue
ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique
Zones A ou N des PLU : Zones Agricoles ou Naturelles des Plans Locaux d'Urbanisme

5 - Annexes

5.1 - Annexe 1 : Stratégie et projet – proposition de contenu pour les nouveaux PNA

L'objectif général d'un PNA vise la conservation ou la restauration d'un bon état de conservation pour l'espèce ou les espèces considérées sur l'ensemble des parties du territoire national concernées. Globalement les PNA visent :

- à définir les orientations stratégiques nécessaires à la conservation des populations des espèces concernées ;
- à organiser un suivi cohérent de leur état de conservation ;
- à mettre en œuvre des actions coordonnées favorables à la restauration de ces espèces ou de leurs habitats ;
- à faciliter l'intégration de la protection des espèces dans les activités humaines et dans les politiques publiques par une information ou une sensibilisation adaptée.

Le PNA se compose d'un ou deux ensembles :

- Une Stratégie pour la ou les espèces concernées comprenant :
 - Un bilan de la connaissance ;
 - Un bilan des enjeux, pressions et tendances ;
 - Un bilan des bonnes pratiques favorables au(x) taxon(s) ;
 - Des recommandations stratégiques générales pour l'élaboration de projets de mise en œuvre
- En tant que de besoin un ou des Projets de mise en œuvre des recommandations de la Stratégie.

La Stratégie PNA est élaborée et animée sous l'égide de l'Etat pour une dizaine d'années, voire plus si nécessaire. La validation, qui peut impliquer plusieurs ministères, suit une large procédure de consultation. Éventuellement, la place de cette Stratégie PNA sera resituée au regard des plans d'action réalisés au niveau international.

Le Projet PNA vise des résultats à atteindre sur une période plus réduite, en général de 3 à 5 ans. Il a pour but d'aider à résoudre des problématiques identifiées dans la Stratégie PNA, y inclus les activités de suivi ou de surveillance. Il est élaboré sous l'égide de l'Etat ou en concertation avec l'Etat et se réfère aux recommandations de la Stratégie. L'autorité administrative vérifie et valide sa conformité avec la Stratégie PNA. Selon les cas, il peut être d'ampleur nationale, d'ampleur régionale (ex : Hamster en Alsace) ou d'ampleur départementale (ex : Réunion).

5.1.1 - Stratégie PNA

La Stratégie du PNA repose sur 3 parties complémentaires :

- La première partie fait la synthèse des acquis sur le sujet : contraintes biologiques et écologiques propres à l'espèce, causes du déclin et actions déjà conduites.
- La seconde partie décrit les besoins et enjeux de la conservation de l'espèce et la définition d'une stratégie à long terme.

- La troisième partie définit la stratégie de moyen terme et précise le besoin de mettre en œuvre ou non un projet opérationnel en précisant son éventuel degré d'urgence et en formulant des recommandations pour sa mise en œuvre (gouvernance, régionalisation...)

5.1.1.1 - *Bilan des connaissances écologiques*

Idéalement le bilan des connaissances permettra une gestion adaptative, par exemple avec l'actualisation de données factuelles de base sur un site WEB. Il présentera les aspects suivants :

- La description et la systématique de l'espèce ;
- Description des habitats de l'espèce ;
- Aspects de la biologie et de l'écologie intervenant dans la conservation : reproduction, activités de chasse et de repos, prédation et compétition, dynamique de la population et organisation des métapopulations, structure de la population (en âge et en sex-ratio) ;
- Modalités de déplacement de l'espèce : distances parcourues selon les activités (chasse, colonisation, migrations...), définition des espaces de continuité écologique pouvant être utilisés par l'espèce ;
- Répartition de l'espèce et tendances évolutives avec une cartographie de la répartition de l'espèce sur un découpage administratif avec une indication de l'état des populations (classes de taille des populations²⁹). La répartition internationale devra être évoquée en particulier afin de connaître les liens qu'il serait nécessaire de mettre en place avec les pays frontaliers. Une deuxième cartographie fera figurer, lorsque cela est possible, la quantité et la répartition de l'habitat disponible pour l'espèce et éventuellement la qualité de cet habitat. Enfin, la tendance évolutive des populations devra être détaillée (courbe d'évolution dans le temps, cartes présentant l'évolution spatiale et temporelle).
- Le statut légal de protection et au besoin :
 - Les règles régissant le commerce international
 - Le bilan éventuel des dérogations accordées sur les 10 années précédentes pour destruction d'individus, destruction d'habitat ou déplacement de l'espèce.
- Un état des informations relatives à l'état de conservation de l'espèce :
 - Pour les espèces du territoire métropolitain et de la Corse, l'état de conservation de l'espèce sera évalué selon les critères définis au niveau européen par les Etats membres et la Commission européenne. En France, l'adaptation de ces critères est réalisée par le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN).
 - Pour les espèces d'Outre-mer ou des zones marines, l'état de conservation de l'espèce sera évalué selon une méthode à définir mais proche de celle utilisée pour le territoire métropolitain.
 - Pour toutes les espèces, le classement au regard des critères de l'union mondiale pour la nature (UICN) et des listes rouges associées (niveaux mondial, national, voire régional si nécessaire);

²⁹ Parfois la connaissance n'existe pas et l'une des actions du PNA sera de la rechercher.

- Analyse du statut de l'espèce au sein du Réseau Natura 2000 : nombre des sites, importance relative des sites, pourcentage de l'aire de l'espèce au sein du Réseau, importance quantitative comprise dans le Réseau.
- Statut de l'espèce au sein des différents types d'espaces protégés (protection réglementaire, protection foncière, protection contractuelle) et part de la population présente dans ces espaces protégés ;
- Statut de l'espèce au sein des ZNIEFF et caractère déterminant de l'espèce pour les SRCE ;
- Recensement de l'expertise mobilisable en France ou à l'étranger susceptible de contribuer à la réalisation du plan national d'action ;
- Un bilan de l'état de la connaissance et des besoins en la matière.

5.1.1.2 - Analyse forces motrices, pressions, réponses

Pour structurer les débats et les actions à entreprendre sur la biodiversité, les structures institutionnelles internationales et nationales ont développé des langages communs afin de pouvoir faire des comparaisons. Plusieurs modèles ont été mis en œuvre³⁰ pour expliquer les interactions entre l'état de la biodiversité (cf. chapitre précédent) et les modifications anthropiques. On retiendra pour l'élaboration/révision des PNA un bilan sur les trois paramètres qui suivent :

- Identification des forces motrices, c'est-à-dire des acteurs, des activités, des processus et comportements humains qui interfèrent avec l'état de conservation de l'espèce visée ;
- La description des pressions ou incidences qui résultent des forces motrices et influencent l'état de conservation de l'espèce PNA ;
- Le bilan des réponses adoptées à ce jour pour moduler ces changements dans les domaines environnemental, économique ou sectoriel.

❖ Réseaux d'acteurs, activités et comportements en interrelation avec l'espèce

Il s'agit principalement de présenter :

- Les réseaux d'acteurs dont les activités ou comportements interfèrent avec l'état de conservation de l'espèce : acteurs socio-économiques, acteurs politiques, acteurs associatifs (loisirs entre autres), grand public, etc.
- Une présentation des politiques d'aménagement du territoire qui interfèrent avec l'état de conservation de l'espèce (documents d'urbanisme, aménagements).
- Une présentation des filières socio-économiques qui interfèrent avec l'état de conservation de l'espèce.
- Une présentation des pratiques de loisirs qui interfèrent avec l'état de conservation de l'espèce.

³⁰ Modèle Pression-État-réponse (PSR en anglais, développé par l'OCDE au début des années 90), amélioré par la Commission Développement Durable des Nations Unies avec le modèle Forces Motrices-État-Réponses (DSR en anglais) ou encore le modèle Forces Motrices-Pression-État-Impact-Réponses (DPSIR en anglais, ou FPEIR dans les rares publications françaises) développé par l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE) et utilisé par l'IFEN.

- Une présentation des pratiques individuelles qui interfèrent avec l'état de conservation de l'espèce ainsi qu'une présentation des aspects culturels liés à l'espèce (image dans le grand public, auprès des populations locales...) et leur impact éventuel (exemple : attrait touristique).
- ❖ Pressions
 - Une quantification de l'impact des forces motrices et une identification des indicateurs de pressions (pollution, fragmentation, fréquentation...)
 - Une hiérarchisation des pressions identifiées quant à leur impact sur l'état de conservation de l'espèce;
 - Une évaluation des impacts du changement climatique et/ou des changements globaux pour l'espèce ;
 - Pour les espèces concernées par Natura 2000, une appréciation des menaces exprimées dans les DOCOB avec un degré de précision suffisant, voire une approche semi-quantitative
- ❖ Réponses et actions de conservation
 - Un recensement des actions de conservation déjà conduites en faveur de l'espèce, de celles qui sont en cours et une indication de leur efficacité et des éventuels problèmes rencontrés lors de leur réalisation ;
 - Pour les espèces concernées par Natura 2000, un bilan des actions prévues au sein des DOCOB et de leur mise en œuvre ;
 - Un recensement des moyens existants d'ores et déjà (par exemple : plaquette d'information) et pouvant être utilisés pour l'accomplissement du plan national d'action ;
 - Un bilan sur les dix dernières années des financements publics (financements directs et « équivalents temps plein ») consacrés à la conservation de l'espèce (dans le cas du renouvellement d'un plan, s'il est disponible, ce bilan pourra être fourni par l'animateur du premier plan au rédacteur, avec l'aide de la DREAL coordinatrice) ;
 - Un recensement des bonnes pratiques proposées (avec des fiches descriptives en annexe au besoin) en réponse aux différentes pressions avec une évaluation de leur coût unitaire;
 - Un recensement des éléments de porter à connaissance que l'état peut réaliser dans ses différentes démarches.

5.1.1.3 - *Recommandations stratégiques*

L'objectif principal de ces recommandations stratégiques est triple :

- Afin d'atteindre ou d'améliorer l'état de conservation de l'espèce visée par le PNA, proposer un seuil ou une valeur de référence à viser pour le terme de la Stratégie et une durée compatible avec cet objectif spécifique ;
- Définir les orientations que les projets PNA devront prendre pour atteindre ces résultats ;
- Définir les recommandations et positions à tenir dans le cadre de l'intégration des politiques.

❖ Valeur objectif

- En référence à la notion de valeur de référence favorable développée au niveau communautaire, et en fonction du degré de connaissance de l'espèce, la valeur choisie pourra reposer sur des aspects quantitatifs (nombre d'individus, d'espaces de reproduction, etc.) ou surfaciques (aires, sites, etc.) ou encore un croisement des deux. Des limites de fluctuations acceptables pourront aussi être utilisées ;
- Pour les cas où la démarche précédente n'est pas appropriée, les valeurs objectifs pourront être liées à la quantité d'actions menées, de pratiques changées, de DOCOB ayant intégrés les principes du PNA,

❖ Orientations projet

- La Stratégie PNA devra en premier lieu définir si un projet est nécessaire ou si une simple révision de l'état des connaissances à un pas de temps donné s'avère suffisante dans l'état actuel des connaissances ;
- La Stratégie PNA définira les thèmes d'actions prioritaires mais n'entrera ni dans les détails organisationnels ni dans la définition des porteurs de projets ;
- La Stratégie PNA devra fournir des orientations pour l'organisation du Comité National PNA et la constitution des bilans annuels,
- La Stratégie PNA définira les publics cibles pour les actions de communications.
- La Stratégie PNA précisera les orientations pour le développement d'indicateurs adaptés à l'évaluation en fin de projet ou de stratégie.

❖ Intégration des politiques

- Les recommandations pourront définir des lignes directrices à défendre lors de l'évolution des politiques sectorielles (PAC, grands schémas...) ;
- Les recommandations pourront aussi s'adresser aux politiques des collectivités territoriales, aux EPCI ou aux communes, ou encore aux établissements publics.

5.1.2 - Projet PNA

Le projet PNA correspond à la partie opérationnelle du PNA avec :

- la définition d'une série de résultats attendus au terme du projet et d'actions à conduire pour le maintien ou la restauration de l'état de conservation de l'espèce concernée
- les éléments d'organisation pour la mise en œuvre de la Stratégie PNA.

5.1.2.1 - Durée du Projet PNA et définition des résultats attendus au terme du projet

Avec une vision opérationnelle, le Projet PNA décline les orientations fixées par la Stratégie PNA. Pour cela il définit des résultats à atteindre au terme d'une durée qu'il fixe. Ces résultats doivent être concrets, efficaces, réalistes et réalisables. Le projet fixe aussi des indicateurs qui serviront tant pour le bilan réalisé au terme du projet par l'animateur que pour l'éventuelle évaluation.

5.1.2.1 - Actions ou mesures du Projet PNA

Les résultats attendus seront déclinés en un certain nombre d'actions ou mesures à décrire.

Il recherche les actions économiquement avantageuses pour assurer une conservation durable.

Les actions de conservation à mener dans les trois domaines que sont la protection, l'étude et la communication, sont présentées par ordre de priorité. Sont précisées les modalités de mise en œuvre de ces actions, de leur suivi, de leur évaluation ;

Les différentes actions font l'objet, pour chacune d'elles, de la rédaction d'une fiche descriptive précisant :

- le numéro et l'intitulé de l'action;
- Le résultat attendu auquel l'action se réfère;
- un commentaire descriptif de l'action précisant notamment la nature des opérations à réaliser ;
- un ou des indicateurs de réalisation de l'action ;
- une justification de l'urgence ou la priorité de l'action ;
- Si l'action n'est pas réalisée par l'animateur, les opérateurs susceptibles de prendre en charge l'action, ou à défaut le besoin soit de chercher un opérateur (subvention) soit de réaliser un appel d'offres (prestataire), ainsi que les partenaires susceptibles d'être concernés par la mise en œuvre de l'action ;
- le calendrier de réalisation de l'action sur la durée du projet PNA (action ponctuelle non reconductible ou programme pluriannuel) sous forme d'un tableau ;
- dans le cas où le plan concerne plusieurs espèces, on précisera celles qui sont concernées directement par l'action et celles pour qui l'action sera bénéfique de façon plus indirecte ;
- les régions administratives concernées et au besoin les sites d'action prioritaires ;
- une évaluation du coût prévisible de l'action ainsi qu'une évaluation des financeurs potentiels ;
- les synergies envisageables avec d'autres plans nationaux d'action existants ou en cours de rédaction (en particulier, cas des actions similaires d'un plan à un autre).

Les domaines principaux dans lesquels s'inscrivent les actions sont les suivants :

- L'étude et la connaissance avec par exemple :
 - Suivi de la population de l'espèce ou des espèces considérées avec définition des protocoles et, dans la mesure du possible, l'utilisation de méthodes non invasives, c'est-à-dire ne nécessitant pas une capture ;
 - Recherche sur l'écologie fonctionnelle de l'espèce en vue d'améliorer le potentiel d'action : écologie, éthologie, génétique, dynamique des populations, l'analyse des régimes alimentaires, des modalités de déplacement, des causes de mortalité, etc.
 - Etudes destinées à préciser les pressions et menaces et en particulier les paramètres techniques qui limitent les capacités de l'espèce à se maintenir en bon état de conservation ;

- Etudes destinées à définir des bonnes pratiques ou à développer des innovations techniques permettant de réduire les impacts des activités humaines ;
 - Etudes d'ingénierie financière permettant une meilleure prise en charge des besoins de l'espèce.
- Les actions de protection, avec par exemple :
- La restauration/préservation des habitats notamment la mise en place d'espaces protégés ;
 - Le maintien de la ressource alimentaire ;
 - La réduction des facteurs de menace (prédation, compétition, mortalité accidentelle...) ;
 - Le maintien des corridors biologiques identifiés pour ces espèces ;
 - Des travaux d'investissements destinés à résorber des menaces spécifiques ;
 - La négociation et la mise en œuvre de bonnes pratiques dans les conditions d'utilisation du milieu pour limiter les impacts sur les populations (agriculture, sylviculture, activités de loisirs, infrastructures...) ;
 - Les actions sur les populations (déplacements, renforcements, réintroductions³¹, conservation *ex situ*...) sachant qu'il s'agit en règle générale d'actions de dernier ressort, après la suppression des causes de mortalité ou de régression externes à l'espèce

Pour l'ensemble de ces actions, la démarche contractuelle et l'utilisation des dispositifs existants devront être privilégiés, la démarche réglementaire nationale ou internationale pouvant être préconisée dans certains cas particuliers.

- Les actions de communication et sensibilisation, avec par exemple :
- L'identification des publics cibles et des besoins spécifiques en matière de communication (stratégie de communication) ;
 - La réalisation de produits de communication en privilégiant les nouvelles technologies (WEB, réseaux sociaux, smartphones, etc.) aux produits papier (posters, brochures, livres) ;
 - L'élaboration de plan de communication médias ;
 - L'élaboration de programmes de formation professionnelle, y inclus les supports nécessaires ;
 - L'élaboration de programmes éducatifs pour la jeunesse, y inclus les supports nécessaires.

5.1.2.2 - Organisation du projet

Le projet PNA fixera les mesures de nature organisationnelle à mettre en œuvre afin de parvenir aux résultats attendus :

- Composition et modalités de fonctionnement du Comité National PNA ;
- Définition des tâches prises en charges par la DREAL coordinatrice et son prestataire animateur (AMO) ;

³¹ Toute action de réintroduction ou de renforcement devra comprendre une étude scientifique préalable pour valider l'intérêt de l'action.

- Calendrier de mise en œuvre ;
- Définition des modalités de rapportage annuel des activités du PNA
 - Liste des informations à faire figurer dans le rapport annuel rédigé par l'animateur (par exemple le tableau de bord des actions) et transmis aux membres du Comité National PNA ;
 - Indicateurs de réalisation et de résultat des actions qui ont été validés ;
 - Organisation de la transmission d'information avec les activités régionales ;

5.1.2.3 - Estimation financière

Un tableau présentera une estimation financière du coût de chaque action. En tant que de besoin, ce tableau sera actualisé au fur et à mesure du projet avec le coût définitif des actions ou le nouveau coût estimatif des actions non budgétées initialement.

Ce tableau constituera l'une des pièces du rapportage annuel et du bilan final. Il sera organisé par action et par année de réalisation.

Le tableau comprendra en outre une colonne sur les perspectives financières :

- Budgets a priori acquis ;
- Financeurs recherchés pour les autres budgets.

5.1.2.4 - Organisation de l'élaboration ou du renouvellement du Projet PNA

La DREAL coordinatrice est en charge de la préparation et la mise en œuvre du projet, au besoin avec l'aide de l'AMO (prestataire élaborant le PNA ou à terme animateur du PNA). Elle prend appui sur les autres DREAL pour les actions qui les concernent et sur la DEB pour la validation. Le Projet PNA est élaboré selon le planning représenté dans la figure suivante.

Stratégie PNA	Elaboration	Concertation	Validation	
Projet PNA		Elaboration	adaptation	Validation initiale

Il n'est donc pas nécessaire que la Stratégie soit totalement validée pour démarrer l'élaboration du projet initial. En outre, des actions peuvent être ajoutées année après année dans le cadre d'une gestion adaptative (évolution des connaissances, des pratiques, des opportunités). Il doit cependant rester dans le cadre de la Stratégie validée et dans la durée prévue initialement.

A la fin du 1^{er} Projet PNA, un bilan, voire une évaluation, est réalisée. Au besoin un 2^e plan est préparé selon les mêmes modalités que le premier si cela s'avère nécessaire et si la stratégie reste valide. Les résultats et le projet de 2^e plan sont présentés au CNPN.

Lors du dernier Projet PNA couvrant la période de la Stratégie PNA, une évaluation globale est réalisée.

5.2 - Annexe 2 : Canevas élaboré pour les entretiens

A - Evaluation du PNA

1 - Définition

1.1 ■ Qu'est-ce qu'un Plan National d'Action pour vous ?

.....
.....

2 - Pilotage et gouvernance : élaboration

2.1 ■ Les acteurs politiques et administratifs (hors nature) sont-ils :

- intégrés à la réflexion ? ☐ Oui ☐ Non
- suffisamment intégrés à la réflexion ? ☐ Oui ☐ Non

2.2 ■ Les acteurs militants sont-ils :

- intégrés à la réflexion ? ☐ Oui ☐ Non
- suffisamment intégrés à la réflexion ? ☐ Oui ☐ Non

2.3 ■ Les acteurs socio-économiques du territoire sont-ils :

- intégrés à la réflexion ? ☐ Oui ☐ Non
- suffisamment intégrés à la réflexion ? ☐ Oui ☐ Non

2.4 ■ Les acteurs scientifiques institutionnels sont-ils :

- intégrés à la réflexion ? ☐ Oui ☐ Non
- suffisamment intégrés à la réflexion ? ☐ Oui ☐ Non

2.5 ■ Comment s'articulent les approches scientifiques d'une part, et militantes d'autre part, et la concertation avec les autres acteurs du territoire (forêt-agriculture, opérateurs économiques, usagers...) ?

.....

3 - Pilotage et gouvernance : mise en œuvre

3.1 ■ En tant que DREAL coordinatrice, vous :
décidez ? ☐ Oui ☐ Non
guidez ? ☐ Oui ☐ Non
accompagnez ? ☐ Oui ☐ Non

3.2 ■ Quelles différences pourriez-vous faire entre l'animateur et l'opérateur du PNA ?

3.3 ■ En tant qu'animateur ou opérateur, quel contraintes ressentez-vous selon les différentes phases d'un PNA ?

Phase d'élaboration :

.....

Phase de mise en œuvre :

Phase d'évaluation :

.....

3.4 ▪ Les notions de maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre sont-elles explicites pour vous ? ☐ Oui ☐ Non

Commentaires.....

3.5 ▪ Pouvez-vous rayer les flèches du logigramme présenté en annexe dans lesquelles vous ne vous retrouvez-vous pas ?

4 - Pilotage et gouvernance : comitologie

4.1 ▪ Quel est le rôle du comité de pilotage national (ou central, voire régional si seule une région est concernée par le PNA): phase d'ELABORATION

valider ? ☐ Oui ☐ Non

orienter-guider ? ☐ Oui ☐ Non

lieu d'information uniquement ? ☐ Oui ☐ Non

4.2 ▪ Quel est le rôle du comité de pilotage national (ou central, voire régional si seule une région est concernée par le PNA): phase de MISE EN OEUVRE

valider ? ☐ Oui ☐ Non

orienter-guider ? ☐ Oui ☐ Non

lieu d'information uniquement ? ☐ Oui ☐ Non

4.2 ▪ Lors de la mise en œuvre, faites-vous une différence entre le comité exécutif qui prend les décisions « au quotidien » et le comité de pilotage ?

.....
.....

4.3 ▪ Vous paraît-il nécessaire de s'appuyer sur un comité de scientifiques institutionnels ?

Phase d'élaboration ☐ Oui ☐ Non

Phase de mise en œuvre ☐ Oui ☐ Non

Pourquoi ?.....

4.4 ▪ En tant que DREAL coordinatrice, recommandez-vous la mise en place de COPIL régionaux ? D'autres types de COPIL ?

.....
.....

5 - Gestion du cycle de projet

5.1 ▪ Le projet élaboré est-il un : - un seul projet intégré ? ☐ Oui ☐ Non

- un assemblage de multiples sous-projets ? ☐ Oui ☐ Non

5.2 ▪ Lors de la préparation du PNA, les phases de diagnostic et d'élaboration sont-elles menées en parallèle ou successivement ? ☐ Parallèle ☐ successivement

Commentaires

.....

5.3 ■ Le PNA suit-il une logique Diagnostic (évaluation des connaissances/enjeux) - Actions en réponse aux différents points soulevés par le diagnostic (ou absence d'action si nécessaire) ?

☐ Oui ☐ Non

5.4 ■ Le PNA prévoit-il des résultats attendus à un terme donné ?
Non

☐ Oui ☐

5.5 ■ Ces logiques engendrent-elles une hiérarchisation des actions sur la durée du PNA ?

☐ Oui ☐ Non

5.6 ■ En tant que co-rédacteur, avez-vous bénéficié d'une formation à l'élaboration de projet ?

☐ Oui ☐ Non

5.7 ■ Connaissez-vous les démarches « Gestion du cycle de projet » et « AFOM » (ou SWOT) ?

☐ Oui ☐ Non

5.8 ■ Avez-vous appliqué ces démarches ?

☐ Oui ☐ Non

6 - Biologie de la conservation

6.1 ■ La matrice d'évaluation de l'état de conservation de l'espèce (rapport MNHN article 17³²) doit-elle être utilisée :

- seulement pour fixer l'objectif général à moyen terme ?

☐ Oui ☐

Non

- pour fixer les résultats attendus au terme de la durée du PNA ?

☐ Oui ☐

Non

6.2 ■ Existe-t-il des seuils de conservation de l'espèce en deçà desquels on ne peut plus intervenir ?

☐ Oui ☐ Non

Si oui, lesquels ?

.....

6.3 ■ La notion européenne de Valeur de Référence Favorable (Favourable Conservation Value - FRV), basée sur des seuils minimum, est-elle utilisée pour :

- l'aire de distribution ?

☐ Oui ☐ Non

- la taille des populations ?

☐ Oui ☐ Non

Si non, pourquoi ?

.....

6.4 ■ Le PNA constitue-t-il un outil d'encadrement de la recherche ?

.....

Commentaires

.....

³² Pour une espèce, les paramètres utilisés pour le calcul de cet état de conservation (cadre méthodologique européen) sont: son aire de répartition naturelle, l'état de sa population, l'état de son habitat (habitat d'espèce), les perspectives futures qui lui sont associées.

7 - Structuration de l'acquisition de connaissance sur l'espèce

7.1 ■ Le PNA dynamise-t-il :

En phase d'élaboration :

- l'acquisition des connaissances ? ☐ Oui ☐ Non

- la mutualisation des connaissances ? ☐ Oui ☐ Non

En phase de mise en œuvre :

- l'acquisition des connaissances ? ☐ Oui ☐ Non

- la mutualisation des connaissances ? ☐ Oui ☐ Non

7.2 ■ Le PNA se nourrit-il de la démarche SINP ☐ Oui ☐ Non

Le PNA alimente-t-il la démarche SINP ☐ Oui ☐ Non

7.3 ■ Quelle est la part de la connaissance :

- existante ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

- inexistante ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

7.4 ■ Comment évaluer l'accessibilité de la connaissance :

- publiée (disponible) ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

- captée (bases de données internes) ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

7.5 ■ Le degré de connaissance sur l'espèce (ou la capacité à l'obtenir facilement) est-elle qualifiable pour les questions suivantes :

- données (aire-effectifs) ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

- caractéristiques des habitats ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

- écologie fonctionnelle (dispersion, déplacements, métapopulations...) ?

☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

- pressions ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

- indicateurs de suivi ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

- autres : ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

7.6 ■ Comment se répartissent les connaissances entre les structures naturalistes associatives et les structures scientifiques institutionnelles ?

.....

7.7 ■ Dans quelle mesure les structures de recherche se positionnent sur ces enjeux ?

.....

7.8 ■ La connaissance naturaliste régionale est-elle clairement mobilisable dans le cadre de l'élaboration du plan ?

.....

7.9 ■ Quel pas de temps vous paraît-il suffisant pour le suivi et l'actualisation de la connaissance? Un suivi annuel est-il une absolue nécessité ?

.....

.....

Commentaires.....

8 - Leviers techniques disponibles ou recherchés (hors aspects financiers) pour les actions de mises en œuvre de la non-dégradation et/ou de la restauration

8.1 ■ Le PNA prévoit-il des actions de non dégradation ☐ Oui ☐ Non

Si oui, quelle place prennent ces actions dans le PNA ?

- estimation en % des actions totales : ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible
- estimation en % du temps passé : ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

8.2 ■ Le PNA prévoit-il des actions de restauration ? ☐ Oui ☐ Non

Si oui, quelle place prennent ces actions dans le PNA ?

- estimation en % des actions totales : ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible
- estimation en % du temps passé : ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

8.3 ■ Des leviers techniques sont-ils à la portée des PNA pour intervenir sur :

- la non dégradation ? ☐ Oui ☐ Non
- la restauration ? ☐ Oui ☐ Non

8.4 ■ La définition des réponses techniques est-elle aisée ? ☐ Oui ☐ Non

Pourquoi ?.....

8.5 ■ L'évaluation de la faisabilité des réponses techniques est-elle réalisée ?

☐ Oui ☐ Non

Pourquoi

?.....

8.6 ■ Comment qualifier les freins (hors finances) à la mise en œuvre des leviers techniques?

- foncier/maîtrise d'usage ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible
- investissements (travaux uniques) ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible
- fonctionnement (travaux récurrents) ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

Commentaire

?.....
.....

8.7 ■ Les acteurs techniques responsables des leviers possibles (ex : services des routes) sont-ils sollicités lors de la rédaction du plan d'actions ?

☐ Oui ☐ Non

Si oui, à quel moment et de quelle

manière ?.....

Commentaires.....

9 - Intégration de l'espèce dans les politiques sectorielles (non dégradation)

9.1 ■ Pouvez-vous qualifier le lien entre les espèces concernées et :

- les habitats agricoles ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible
- les habitats forestiers ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible
- les habitats artificialisés et urbains ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible
- les zones humides sensu lato ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible
- D'autres catégories ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

9.2 ■ Avez-vous connaissance de politiques sectorielles pouvant interférer avec la problématique de l'espèce ? ☐ Oui ☐ Non

Si oui, lesquelles

?.....

9.3 ■ Avez-vous réalisé une recherche des outils des politiques sectorielles les plus adaptés ? ☐ Oui ☐ Non

9.4 ■ Le PNA propose-il des recommandations intégrables dans d'autres politiques sectorielles ? ☐ Oui ☐ Non

9.5 • Avez-vous des exemples d'intégration réussis ? ☐ Oui ☐ Non

Lesquels ?.....

9.6 ■ Le discours du PNA est-il crédible/entendu auprès des acteurs de ces autres politiques sectorielles ? ☐ Oui ☐ Non

Si non,
pourquoi ?.....

9.7 ■ La centralisation de la coordination du PNA est-elle un facteur de frein pour l'intégration de recommandations dans des politiques sectorielles locales ? ☐ Oui ☐ Non

9.8 ■ Les PNA devraient-ils plutôt concentrer leurs actions sur ce qui ne dépend pas de politiques sectorielles liées à des habitats ? ☐ Oui ☐ Non

Commentaires

.....

10 - Information / Sensibilisation / Communication

10.1 • Le PNA prévoit-il des actions : - d'information ? ☐ Oui ☐ Non
- de sensibilisation ? ☐ Oui ☐ Non

Si oui, quelle place prend l'information/sensibilisation dans le PNA ?

- estimation en % des actions totales : ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible
- estimation en % du temps passé : ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

10.2 • Quels sont les outils utilisés et les types d'actions mis en œuvre pour communiquer sur le PNA ? Y a-t-il une stratégie différenciée par public ?

- Site WEB ? ☐ Oui ☐ Non
- Résumé du PNA ? ☐ Oui ☐ Non

A détailler :

.....
.....
.....

10.3 ■ Les actions d'information et de sensibilisation vise-t-elle :

- le grand public ? ☐ Prioritairement ☐ Secondairement
- les acteurs socio-économiques ? ☐ Prioritairement ☐ Secondairement
- les administrations ? ☐ Prioritairement ☐ Secondairement

10.4 ■ Quels sont les acteurs qui se chargent de l'information et la sensibilisation ?

.....
.....
Commentaires

11 - Evaluation

11.1 ■ Si le PNA est encore en phase d'élaboration, quelle sera à votre avis son efficacité en termes de conservation : fondamentale, moyenne, marginale ?

11.2 ■ Si le PNA est en œuvre, comment jugez-vous son efficacité en termes de conservation de l'espèce : fondamentale, moyenne, marginale ? Disposez-vous d'éléments chiffrés pour étayer cet avis? Qu'a apporté le plan en matière de conservation de l'espace ?

11.3 ■ Les objectifs et les résultats attendus sont-ils :

- généraux ? ☐ Fortement ☐ Moyennement ☐ Faiblement
- à l'échelle de la durée du plan ? ☐ Fortement ☐ Moyennement ☐ Faiblement

11.4 ■ Des indicateurs existent-ils pour suivre:

- les actions entreprises ? ☐ Oui ☐ Non
- les résultats ? ☐ Oui ☐ Non
- le coût de mise en œuvre ? ☐ Oui ☐ Non

Si oui, exemples d'indicateurs :

11.5 ■ La matrice d'évaluation de l'état de conservation de l'espèce (rapport MNHN article 17) est-elle adaptée en tant qu'indicateur de résultats d'un plan ? ☐ Oui ☐ Non

11.6 ■ L'évaluation nécessite-t-elle la réalisation préalable d'un bilan technique ?

☐ Oui ☐ Non

11.7 ■ Les résultats de l'évaluation sont-ils valorisés ?

☐ Oui ☐ Non

Si oui,
comment ?.....
.....

Commentaires

12 - Transposition régionale/locale

12.1 ■ Le PNA fait-t-il l'objet de :

- Déclinaisons régionales ? ☐ Oui ☐ Non
- Déclinaisons départementales ? ☐ Oui ☐ Non
- Déclinaisons départementales locales ? ☐ Oui ☐ Non

12.2 • Existent-ils des projets régionaux ciblés sur l'espèce sans échanges/liens avec le PNA ? ☐ Oui ☐ Non ☐ Ne sais pas

Si oui, lesquels
?.....
.....

12.3 • Existent-ils des projets départementaux ciblés sur l'espèce sans échanges/liens avec le PNA ? ☐ Oui ☐ Non ☐ Ne sais pas

Si oui, lesquels
?.....
.....

12.4 • Existe-il une démarche « projet labellisé PNA » pour des actions volontaires non définies initialement ? ☐ Oui ☐ Non

12.5 • Comment les DDT sont censées participer au processus ?

Commentaires
.....

13 - Financements

13.1 ■ Le budget initialement estimé est-il conforme au budget réel ? ☐ Surestimé ☐ Cohérent ☐ Sous-estimé

13.2 ■ Quelles sont les contraintes liées à la multiplicité des fonds ?
.....
.....

13.3 ■ Quelles sont les avantages liés à la multiplicité des fonds ?
.....
.....

13.4 ■ Quelles sont les avantages liés à vision budgétaire centralisée par rapport à une vision déconcentrée ?
.....
.....

13.5 ■ Est-il facile de mobiliser les collectivités territoriales autour des enjeux de financements ?
.....

Si non quels sont les facteurs de blocage :

Manque de motivation sur ce type de sujet ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

Manque de coordination entre les acteurs ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

Manque de coordination entre les politiques ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

Problème de retombées/image ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

Autres :

Commentaires
.....
.....

14 - Réussite versus blocage : les 3 points

14.1 ■ Quelles sont pour vous les 3 principaux facteurs de réussite de la politique PNA ?

a).....
.....

b).....
.....

c).....
.....

14.2 ■ Quelles sont pour vous les 3 principaux facteurs de blocage de la politique PNA ?

a).....
.....

b).....
.....

c).....
.....

14.3 ■ Quelles sont pour vous les 3 améliorations principales à apporter à la politique PNA ?

a).....
.....

b).....
.....

c).....
.....

14.4 ■ Quelles sont pour vous les 3 principaux points à ne surtout pas modifier dans la politique PNA ?

a).....
.....

b).....
.....

c).....
.....

15 - Pour finir

15.1 • Pouvez-vous formuler un avis général sur la politique PNA ?

15.2 • Comment situez vous la politique PNA par rapport aux autres politiques de protection de la nature ? Quels sont ses avantages et inconvénients ?

15.3 • Pouvez-vous juger « à dire d'expert » les éléments suivant pour la politique PNA ?

Pertinence (adaptation à la nature du problème)? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

Cohérence (dispositifs, moyens)? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

Efficacité (effets de la politique)?

☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

Efficienne (coût/efficacité)?

☐ Importante ☐ Moyenne ☐

Faible

Impacts systémiques (au-delà de l'objectif visé, effet collatéral) ?

☐ Oui ☐

Non

Si

oui,

lesquels ?.....

.....

15.4 • Pouvez-vous exprimer vos besoins en matière de formation ?

.....
.....
.....

15.5 • Pouvez-vous exprimer vos besoins en matière d'échange ?

.....
.....
.....

B - PNA et autres politiques publiques de conservation de la biodiversité

16 - Mesures défensives de protection des espèces

16.1 ▪ Les dérogations demandées au titre de la législation sur les espèces protégées sont-elles fondées sur des informations issues du PNA ? ☐ Oui ☐ Non

16.2 ▪ Les actions du PNA servent-elles à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement dans le cadre des demandes de dérogations ? ☐ Oui ☐ Non

16.3 ▪ Le PNA aide-t-il à définir des seuils pour accepter ou non les dérogations ? ☐ Oui ☐ Non

Commentaires

.....

17 - LIFE et Interreg

17.1 ▪ Quels sont les liens entre l'outil LIFE et l'approche PNA ? Simplement budgétaires ? Conception du projet ? Autre ? Aucun ? Même question pour Interreg ?

.....
.....

17.2 ▪ Un projet LIFE peut-il utiliser pleinement la partie diagnostique du PNA ? Sa partie opérationnelle ? Si non pourquoi ?

.....
.....

17.3 ▪ Pourquoi le PNA constitue rarement un pré-projet LIFE alors que les espèces couvertes par LIFE disposent à terme facilement d'un PNA ?

.....
.....

17.4 ▪ Le PNA permet-il d'aller au devant de partenaires pour monter des projets Interreg ?

.....
.....

Commentaires

.....

18 - Natura 2000

18.1 ▪ Les connaissances acquises dans le PNA ont-elles permis la désignation de sites Natura 2000 appropriés ? ☐ Oui ☐ Non

18.2 ▪ Le PNA sert-il à hiérarchiser les priorités de conservation entre les différents sites Natura 2000 ? ☐ Oui ☐ Non

18.3 ▪ Les actions à mener dans et hors des sites Natura 2000 sont-elles dissociées ?

☐ Oui ☐ Non

18.4 ■ Quels liens existent-ils entre les DOCOB et le PNA ?.....

18.5 ■ Y a-t-il des relations et des échanges entre les cahiers d'espèces et le PNA ?

☐ Oui ☐ Non

Commentaires

19 - Réseaux d'aires protégées

19.1 ■ Les expériences des réseaux d'aires protégées sont-elles valorisées dans la démarche PNA ? ☐ Oui ☐ Non

Si oui, qu'apportent-elles ?.....

19.2 ■ Les propositions des PNA sont-elles plus particulièrement mises en œuvre au sein du réseau d'aires protégées? ☐ Oui ☐ Non

Si non pourquoi ?.....

19.3 ■ L'ATEN joue-t-il un rôle dans le lien PNA réseaux d'aires protégées ?

☐ Oui ☐ Non

Si non pourquoi ?.....

19.4 ■ Le PNA constitue-t-il une aide pour la démarche SCAP ?

☐ Oui ☐ Non

Commentaires

20 - Politiques biodiversité régionales, départementales et locales

20.1 ■ Quels sont les acteurs des collectivités qui participent au PNA ?

20.2 ■ Le caractère national du plan est-il un facteur de contrainte pour la participation des collectivités ? ☐ Oui ☐ Non

20.3 ■ Les contrats territoriaux sont-ils valorisés ?

☐ Oui ☐ Non

20.4 ■ Le PNA sert-il de support à la politique ENS ?

☐ Oui ☐ Non

20.5 ■ Le PNA sert-il de porte-drapeaux à des projets locaux ?

☐ Oui ☐ Non

Si oui,
lesquels ?
.....

20.6 ■ Le PNA a-t-il su valoriser les possibilités avec les collectivités locales ? ☐ Oui ☐ Non
Si non,
pourquoi ?
.....

20.7 ■ S'il s'agit d'une espèce déterminante TVB, le PNA fournit-il l'information nécessaire pour évaluer si les projets (SRCE, SCoT...) répondent aux exigences écologiques des espèces en particulier en matière de déplacement ? ☐ Oui ☐ Non

Commentaires
.....
.....

20.8 ■ Au sein du PNA, quelle est la part spécifique à l'espèce considérée par rapport aux actions visant la biodiversité au sens large (effet espèce parapluie)?
☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

21 - Développement rural

21.1 ■ Le PNA fonde-t-il la mise en place de MAEt tant pour les considérations techniques que financières ? ☐ Oui ☐ Non

21.2 ■ Le PNA a-t-il joué un rôle dans la justification ou l'émergence d'actions LEADER ?
☐ Oui ☐ Non

21.3 ■ Le PNA permet-il une valorisation des territoires ? ☐ Oui ☐ Non

Commentaires
.....

22 - Politiques globales

22.1 ■ Comment les PNA sont/vont-ils être intégrés dans la SNB et le plan d'action Patrimoine Naturel ?
.....
.....

22.2 ■ Les PNA seront-ils repositionnés au regard des nouveaux concepts sur les questions d'observatoire national de la biodiversité et d'agence de la nature ?
.....
.....

22. ■ Pour les conventions multilatérales, les PNA apportent-ils des informations suffisantes/utiles pour le rapportage du par l'Etat Français ?
- CBD ? ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible

- | | |
|--|--|
| - Berne ? | ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible |
| - Bonn ? | ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible |
| - Ramsar ? | ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible |
| - Directive habitats (article 17) ? | ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible |
| - Directive oiseaux (article 12) ? | ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible |
| - Convention(s) régionale américaines ? | ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible |
| - Convention(s) régionale antarctiques ? | ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible |
| - Convention alpine ? | ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible |
| - Autre : | ☐ Importante ☐ Moyenne ☐ Faible |

Commentaires

.....

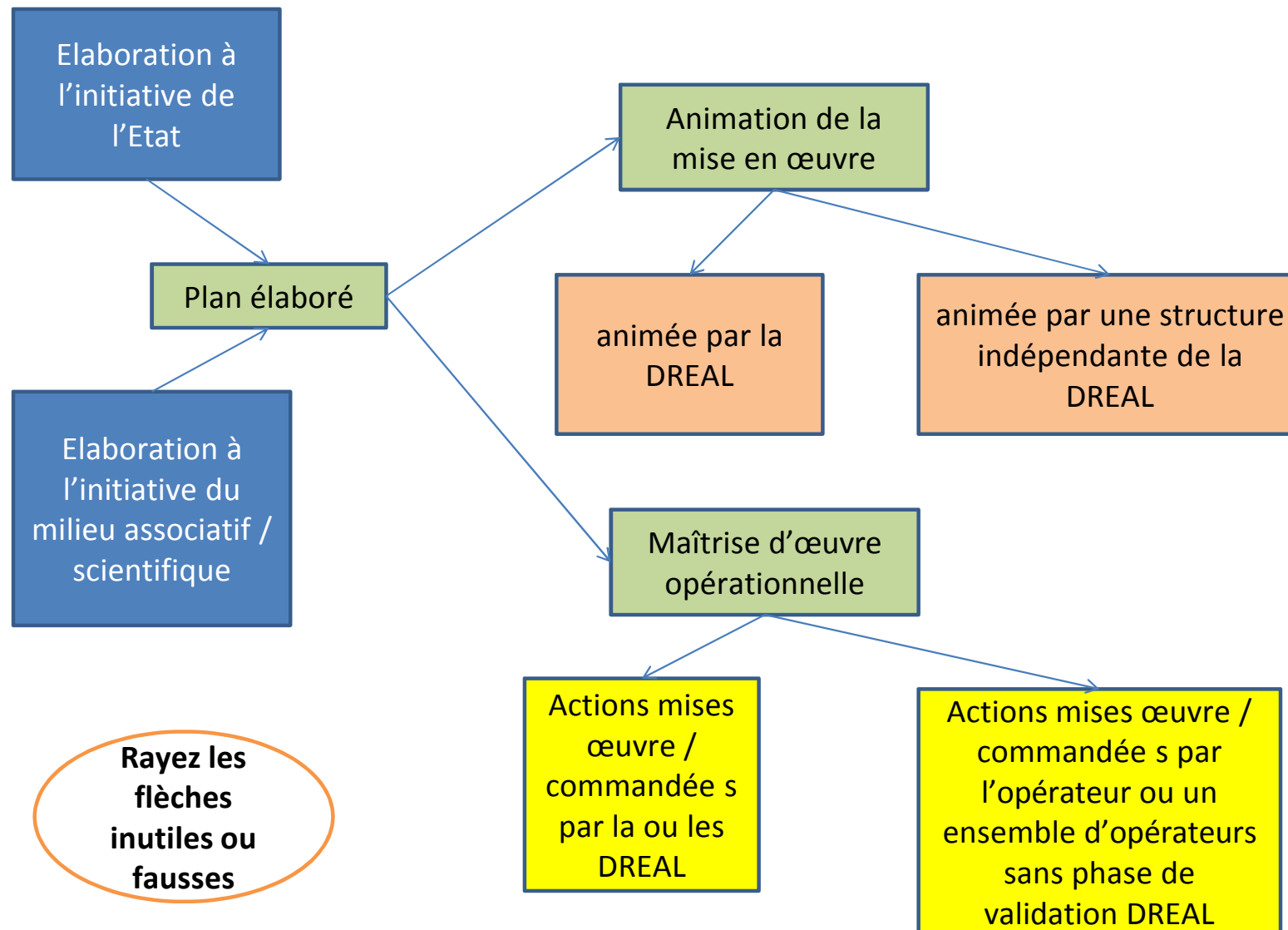
23 - SINP

23.1 ■ Connaissez-vous bien le SINP ?

☐ Oui ☐ Non

23.2 ■ Les liens entre les PNA et le SINP sont-ils ? ☐ Importants ☐ Moyens ☐ Faibles

Pourquoi ?.....



5.3 - Annexe 3 : Liste des personnes interviewées

Personne contactée	Institution	Date
Alzate Luiza	Région Rhône-Alpes	Entretien le 10/10/2011
Angéniole Christelle	APCA	Entretien le 21/11/2011
Arribert Dominique	LPO	Entretien le 14/12/2011
Auroux Danièle	DREAL Auvergne	Entretien le 18/07/2011
Barnerias Cyrille	DEAL Martinique	Entretien le 11/07/2011
Bigan Martine	DEB	Entretien le 14/12/2011
Bonnafox Florence	DREAL Alsace	Entretien le 03/08/2011
Bouix Thomas	ONF	Entretien le 12/09/2011
Bourideys Joël	DREAL PACA	Entretien le 12/09/2011
Boutin Jean	CEEP	Entretien le 11/10/2011
Caesstecker Pierre	ONEMA	Entretien le 20/10/2011
Carteron Michel	DREAL FC	Entretien le 31/06/2011
Cavallin Pascal	CELRL	Entretien le 05/09/2011
Chemin Stéphane	ECOTER	Entretien le 08/09/2011 - Complément le 14/09/2011
Coantic Amélie	DEB	Entretien le 30/08/2011
Colin Pascal	Ministère de l'Outre mer	Entretien le 20/12/2011
Cuenot Etienne	APRR	Entretien le 30/08/2011
David Fabienne	LPO	Entretien le 20/09/2011
Deaudesson Pierre	CNPF	Entretien le 06/09/2011
Dehaut Monique	MAP	Entretien le 21/09/2011
Delcroix Eric	ONCFS	Entretien le 15/09/2011
Delduc Paul	DEB	Entretien le 30/08/2011
Douard Anne	RNF	Entretien le 26/10/2011
Duheron Emilie	DREAL Rhône-Alpes	Entretien le 29/08/2011
Echaubard Michel	CNPN	Entretien le 20/09/2011
Feral Camille	DREAL Corse	Entretien le 26/09/2011
Gigord Luc	CBN Mascarin	Entretien le 13/10/2011
Gigot Guillaume	FCBN	Entretien le 23/09/2011
Gillette Max	DREAL Lorraine	Entretien le 21/07/2011
Guererro Anne	RFF	Entretien le 02/09/2011
Guyon Brice	DREAL Corse	Entretien le 13/09/2011
Houard Xavier	OPIE	Entretien le 05/07/2011
Kirchner Florian	UICN	Entretien le 30/08/2011
Mailles Julien	DEAL Martinique	Entretien le 11/07/2012
Métais Michel	LPO	Entretien le 14/12/2011
Miaud Claude	CNRS	Entretien le 08/09/2011 - Complément le 13/09/2011
Migot Pierre	ONCFS	Entretien le 18/11/2011
Mougey Thierry	FPNR	Entretien le 30/08/2011
Mounier Bruno	FCEN	Entretien le 14/11/2011

Personne contactée	Institution	Date
Perier Hélène	DREAL Nord-Pas-de-Calais	Entretien le 07/10/2011
Saliman Matthieu	DEAL Réunion	Entretien le 04/10/2011
Schilt Christophe	DREAL Lorraine	Entretien le 21/07/2012
Siblet Jean-Philippe	MNHN	Entretien le 14/09/2011
Tapiero Audrey	FCEN	Entretien le 13/09/2011
Tardivo Gérard	DREAL Centre	Entretien le 07/07/2011
Tariel Yvan	LPO	Entretien le 20/09/2011
Tillon Laurent	ONF	Entretien le 12/09/2011
Valentin Bertille	CBN Bailleul	Entretien le 08/09/2011
Verilhac Yves	ATEN	Entretien le 12/09/2011
Widiez Guillaume	DREAL Champ-Ardenne	Entretien le 21/10/2011

5.4 - Annexe 4 : tableau bilan des PNA actuels (mi-octobre 2011)

Groupe d'espèces	Nom code	Espèce(s) Nom scientifique	Coordination DREAL/DEB	Etat d'avancement	Territoire d'action	Plan Grenelle	Période d'application	Première année de démarrage (sensu lato)
Mammifères	Dugong	<i>Dugong dugon</i>	DEB	Elaboration - écriture	Marin	Non	?	-
Mammifères	Bouquetin	<i>Capra ibex</i>	DREAL Rhône-Alpes	Mise en œuvre	Métropole	Non	2000-2015	1993
Mammifères	Hamster commun 1	<i>Cricetus cricetus</i>	DREAL Alsace	Ancien	Métropole	Non	2000-2004	1993
Mammifères	Hamster commun 2	<i>Cricetus cricetus</i>	DREAL Alsace	Evaluation - écriture	Métropole	Non	2007-2011	2005
Mammifères	Vison d'Europe 1	<i>Mustela lutreola</i>	DREAL Aquitaine	Ancien	Métropole	Non	2000-2004	1998
Mammifères	Vison d'Europe 2	<i>Mustela lutreola</i>	DREAL Aquitaine	Mise en œuvre	Métropole	Non	2007-2011	1998
Mammifères	Chiroptères 1	<i>Chiroptères</i>	DREAL Franche-Comté	Ancien	Métropole	Non	1999-2003	-
Mammifères	Chiroptères 2	<i>Chiroptères</i>	DREAL Franche-Comté	Mise en œuvre	Métropole	Non	2009-2013	2009
Mammifères	Loutre 1	<i>Lutra lutra</i>	DEB	Ancien	Métropole	Non	1999 - 2009	1988
Mammifères	Loutre 2	<i>Lutra lutra</i>	DREAL Limousin	Mise en œuvre	Métropole	Non	2010-2015	2009
Mammifères	Ours brun 1	<i>Ursus arctos</i>	DREAL Midi-Pyrénées	Ancien	Métropole	Non	2006-2009	1984
Mammifères	Ours brun 2	<i>Ursus arctos</i>	DREAL Midi-Pyrénées	Elaboration - écriture	Métropole	Non	2012-2016 ?	2010
Mammifères	Desman des Pyrénées	<i>Galemys pyrenaicus</i>	DREAL Midi-Pyrénées	Mise en œuvre	Métropole	Non	2010-2015	2009
Mammifères	Loup 1	<i>Canis lupus</i>	DREAL Rhône-Alpes	Ancien	Métropole	Non	2004-2008	-
Mammifères	Loup 2	<i>Canis lupus</i>	DREAL Rhône-Alpes	Mise en œuvre	Métropole	Non	2008-2012	2007
Oiseaux	Pétrel de Bourbon	<i>Pseudobulweria aterrima</i>	DEAL Réunion	Elaboration - écriture	DOM	Oui	?	2009

Groupe d'espèces	Nom code	Espèce(s) Nom scientifique	Coordination DREAL/DEB	Etat d'avancement	Territoire d'action	Plan Grenelle	Période d'application	Première année de démarrage (sensu lato)
Oiseaux	Echenilleur	<i>Coracina newtoni</i>	DEAL Réunion	Elaboration - écriture	DOM	Non	?	-
Oiseaux	Albatros d'Amsterdam	<i>Diomedea amsterdamensis</i>	DEAL Réunion	Mise en œuvre	TAAF	Non	?	-
Oiseaux	Chouette chevêche 1	<i>Athene noctua</i>	DEB	Ancien	Métropole	Non	1996 - 1999	1989
Oiseaux	Chouette chevêche 2	<i>Athene noctua</i>	DEB	Ancien	Métropole	Non	2001-2006(2010)	1999
Oiseaux	Grand Tétras	<i>Tetrao urogallus</i>	DEB	Elaboration - validation	Métropole	Non	2011-2016 ?	-
Oiseaux	Gypaète barbu	<i>Gypaetus barbatus</i>	DREAL Aquitaine	Elaboration - validation	Métropole	Non	2010-2020	-
Oiseaux	Vautour fauve	<i>Gyps fulvus</i>	DREAL Aquitaine	Elaboration - écriture	Métropole	Non	?	2012
Oiseaux	Vautour percnoptère 1	<i>Neophron percnopterus</i>	DREAL Aquitaine	Ancien	Métropole	Non	2002-2006	-
Oiseaux	Vautour percnoptère 2	<i>Neophron percnopterus</i>	DREAL Aquitaine	Elaboration - écriture	Métropole	Non	?	-
Oiseaux	Vautour moine 1	<i>Aegypius monachus</i>	DREAL Midi-Pyrénées	Ancien	Métropole	Non	2004-2008	2004
Oiseaux	Vautour moine 2	<i>Aegypius monachus</i>	DREAL Midi-Pyrénées	Elaboration - écriture	Métropole	Non	2011-2016	2011
Oiseaux	Butor étoilé	<i>Botaurus stellaris</i>	DREAL Basse-Normandie	Mise en œuvre	Métropole	Non	2008-2012	2008
Oiseaux	Phragmite aquatique	<i>Acrocephalus paludicola</i>	DREAL Bretagne	Mise en œuvre	Métropole	Non	2010-2014	2008
Oiseaux	Balbuzard pêcheur 1	<i>Pandion haliaetus</i>	DREAL Centre	Ancien	Métropole	Non	1999-2003	1984
Oiseaux	Balbuzard pêcheur 2	<i>Pandion haliaetus</i>	DREAL Centre	Mise en œuvre	Métropole	Non	2008-2012	-
Oiseaux	Milan royal 1	<i>Milvus milvus</i>	DREAL Champagne-Ardenne	Ancien	Métropole	Non	2002-2006	-
Oiseaux	Milan royal 2	<i>Milvus milvus</i>	DREAL Champagne-Ardenne	Elaboration - écriture	Métropole	Non	?	-
Oiseaux	Autour des palombes cyno-sarde	<i>Accipiter gentilis arrigonii</i>	DREAL Corse	Evaluation - écriture	Métropole	Non	2004-2008	1999
Oiseaux	Sitelle corse 1	<i>Sitta whiteheadi</i>	DREAL Corse	Ancien	Métropole	Non	2001-2006	1999

Groupe d'espèces	Nom code	Espèce(s) Nom scientifique	Coordination DREAL/DEB	Etat d'avancement	Territoire d'action	Plan Grenelle	Période d'application	Première année de démarrage (sensu lato)
Oiseaux	Sitelle corse 2	<i>Sitta whiteheadi</i>	DREAL Corse	Elaboration - validation	Métropole	Non	?	1999
Oiseaux	Goéland d'Audouin	<i>Larus audouinii</i>	DREAL Corse	Evaluation - écriture	Métropole	Non	2005-2009	2001
Oiseaux	Aigle de Bonelli 1	<i>Aquila fasciata</i>	DREAL Languedoc-Roussillon	Ancien	Métropole	Non	1999-2003	1984
Oiseaux	Aigle de Bonelli 2	<i>Aquila fasciata</i>	DREAL Languedoc-Roussillon	Evaluation - écriture	Métropole	Non	2005-2009	-
Oiseaux	Faucon crécerellette 1	<i>Falco naumanni</i>	DREAL Languedoc-Roussillon	Ancien	Métropole	Non	2002-2006	1984
Oiseaux	Faucon crécerellette 2	<i>Falco naumanni</i>	DREAL Languedoc-Roussillon	Mise en œuvre	Métropole	Non	2010-2014	2010
Oiseaux	Pies-grièches	<i>Pies-grièches</i>	DREAL Lorraine	Elaboration - écriture	Métropole	Non	2012-2016	1988
Oiseaux	Ganga ganga et Alouette calandre	<i>Ganga ganga et Alouette calandre</i>	DREAL PACA	Elaboration - écriture	Métropole	Non	?	2009
Oiseaux	Rôle des genêts	<i>Crex crex</i>	DREAL Pays de la Loire	Evaluation - écriture	Métropole	Non	2005-2009	2005
Oiseaux	Outarde canepetière 1	<i>Tetrax tetrax</i>	DREAL Poitou-Charentes	Ancien	Métropole	Non	2002-2006	2001 (1996)
Oiseaux	Outarde canepetière 2	<i>Tetrax tetrax</i>	DREAL Poitou-Charentes	Elaboration - écriture	Métropole	Non	2011-2015	2008
Reptiles	Iguane des petites Antilles	<i>Iguana delicatissima</i>	DEAL Martinique	Elaboration - validation	DOM	Non	2010-2015	2009
Reptiles	Gecko vert de Manapany (Phelsuma)	<i>Phelsuma inexpectata</i>	DEAL Réunion	Elaboration - écriture	DOM	Non	?	2010
Reptiles	Emyde lépreuse	<i>Mauremys leprosa</i>	DREAL Languedoc-Roussillon	Elaboration - écriture	Métropole	Non	2012-2016	2010
Reptiles	Lézards des Pyrénées	<i>Iberolacerta bonnali Iberolacerta aranica Iberolacerta aurelioi</i>	DREAL Midi-Pyrénées	Elaboration - écriture	Métropole	Oui	?	-
Reptiles	Vipère d'Orsini 1	<i>Vipera ursinii</i>	DREAL PACA	Ancien	Métropole	Non	2006-2009	1993
Reptiles	Vipère d'Orsini 2	<i>Vipera ursinii</i>	DREAL PACA	Elaboration - écriture	Métropole	Non	2012-2017	2011

Groupe d'espèces	Nom code	Espèce(s) Nom scientifique	Coordination DREAL/DEB	Etat d'avancement	Territoire d'action	Plan Grenelle	Période d'application	Première année de démarrage (sensu lato)
Reptiles	Tortue d'Hermann	<i>Testudo hermanni</i>	DREAL PACA	Elaboration - validation	Métropole	Non	2009-2014	1991
Reptiles	Lézard Ocellé	<i>Timon lepidus</i>	DREAL Poitou-Charentes	Elaboration - écriture	Métropole	Non	2011-2015	-
Reptiles	Cistude	<i>Emys orbicularis</i>	DREAL Rhône-Alpes	Elaboration - validation	Métropole	Non	2010-2014	1997
Reptiles	Tortues marines	<i>Tortues marines</i>	DEB	Evaluation - appel d'offres	Marin	Non	2006-2011	1992
Amphibiens	Leptodactylus falax	<i>Leptodactylus falax</i>	DEAL Martinique	Elaboration - écriture	DOM	Oui	?	-
Amphibiens	Pélobate brun	<i>Pelobates fuscus</i>	DREAL Lorraine	Elaboration - écriture	Métropole	Non	2011-2015/2016	2008
Amphibiens	Crapaud vert	<i>Bufo viridis</i>	DREAL Lorraine	Elaboration - écriture	Métropole	Non	2011-2015/2016	2008
Amphibiens	Sonneur à ventre jaune	<i>Bombina variegata</i>	DREAL Lorraine	Elaboration - validation	Métropole	Non	2011-2015	2009
Poissons	Esturgeon d'Europe	<i>Acipenser sturio</i>	DREAL Aquitaine	Mise en œuvre	Métropole	Oui	2011-2015	1994
Poissons	Apron du Rhône	<i>Zingel asper</i>	DREAL Rhône-Alpes	Elaboration - écriture	Métropole	Oui	2011-2016	1993
Insectes	Pollinisateurs	<i>Pollinisateurs</i>	DEB	En projet	Métropole	Non	?	-
Insectes	Maculinéa	<i>Maculinea alcon alcon</i> <i>Maculinea alcon rebeli</i> <i>Maculinea arion</i> <i>Maculinea nausithous</i> <i>Maculinea teleius</i>	DREAL Auvergne	Mise en œuvre	Métropole	Non	2011-2015	2010
Insectes	Odonates	<i>Odonates</i>	DREAL Nord-Pas-de-Calais	Mise en œuvre	Métropole	Non	2011-2015	2010
Insectes	Insectes saproxyliques/Vieux bois	<i>Insectes saproxyliques/Vieux bois</i>	DREAL Alsace	En projet	Métropole	Non	?	-
Mollusques	Lantzia carinata	<i>Lantzia carinata</i>	DEAL Réunion	En projet	DOM	Oui	?	2010
Mollusques	Naïades I (Grande Mulette)	<i>Margaritifera auricularia</i>	DREAL Centre	Elaboration - validation	Métropole	Oui	2012-2016	2010

Groupe d'espèces	Nom code	Espèce(s) Nom scientifique	Coordination DREAL/DEB	Etat d'avancement	Territoire d'action	Plan Grenelle	Période d'application	Première année de démarrage (sensu lato)
Mollusques	Naïades II (Mulette perlière)	<i>Margaritifera margaritifera</i>	DREAL Centre	Elaboration - validation	Métropole	Non	2012-2016	2010
Mollusques	Escargot de corse	<i>Helix ceratina</i>	DREAL Corse	Elaboration - écriture	Métropole	Oui	2012-2017 ou 2013-2018 (non défini)	1994
Plantes	Acrocomia karukerana	<i>Acrocomia karukerana</i>	DEAL Guadeloupe	En projet	DOM	Non	?	-
Plantes	Astrocaryum minus	<i>Astrocaryum minus</i>	DEAL Guyane	Elaboration - validation	DOM	Oui	2012 - 2016	objectif 2012
Plantes	Bactris nancibaensis	<i>Bactris nancibaensis</i>	DEAL Guyane	Elaboration - validation	DOM	Oui	2011 - 2015	objectif 2012
Plantes	Bois de poivrier (Zanthoxylum heterophyllum)	<i>Zanthoxylum etherophyllum</i>	DEAL Réunion	Elaboration - écriture	DOM	Oui	?	2008
Plantes	Polyscias aemiliguineae	<i>Polyscias aemiliguineae</i>	DEAL Réunion	Elaboration - écriture	DOM	Oui	?	-
Plantes	Bois blanc rouge (Bois de Poupart)	<i>Poupartia borbonica</i>	DEAL Réunion	Elaboration - écriture	DOM	Oui	?	2010
Plantes	Bois de senteur blanc	<i>Ruizia cordata</i>	DEAL Réunion	Elaboration - écriture	DOM	Non	?	-
Plantes	Plantes messicoles	<i>Plantes messicoles</i>	DEB	Elaboration - validation	Métropole	Non	2012-2016	1998
Plantes	Euphorbe péplis	<i>Euphorbia peplis</i>	DREAL Corse	En projet	Métropole	Non	?	2011
Plantes	Panicaut nain vivipare	<i>Eryngium viviparum</i>	DREAL Bretagne	Elaboration - écriture	Métropole	Non	2012-2016	1988
Plantes	Buglosse crépu	<i>Anchusa crispa</i>	DREAL Corse	Elaboration - validation	Métropole	Oui	2012-2017 ou 2013-2018 (non défini)	2010
Plantes	Centranthe à trois nervures	<i>Centranthus trinervis</i>	DREAL Corse	Elaboration - écriture	Métropole	Oui	2012-2017 ou 2013-2018 (non défini)	2010
Plantes	Lunetière de Rotgès	<i>Biscutella rotgesii</i>	DREAL Corse	Elaboration - écriture	Métropole	Oui	2012-2017 ou 2013-2018 (non défini)	2010
Plantes	Saxifrage oeil de bouc	<i>Saxifraga hirculus</i>	DREAL Franche-Comté	Elaboration - validation	Métropole	Non	2011 - 2015	-

Groupe d'espèces	Nom code	Espèce(s) Nom scientifique	Coordination DREAL/DEB	Etat d'avancement	Territoire d'action	Plan Grenelle	Période d'application	Première année de démarrage (sensu lato)
Plantes	Flûteau nageant	<i>Luronium natans</i>	DREAL Ile-de-France	Elaboration - écriture	Métropole	Non	2011-2015	2009
Plantes	Aster des Pyrénées	<i>Aster pyrenaeus</i>	DREAL Midi-Pyrénées	Elaboration - écriture	Métropole	Non	?	1996
Plantes	Liparis de Loesel	<i>Liparis loeselii</i>	DREAL Nord-Pas-de-Calais	Mise en œuvre	Métropole	Non	2010-2014	2010
Plantes	Petite massette	<i>Typha minima</i>	DREAL Rhône-Alpes	Elaboration - appel d'offres	Métropole	Non	?	2011
Plantes	Bois de papaye (Polyscias rivalsii)	<i>Polyscias rivalsii</i>	DEAL Réunion	Elaboration - écriture	DOM	Non	?	-