



# L'articulation avec les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées

Ce document a pour objectif de présenter quelques éléments d'articulation et de cohérence entre les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées et la stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres métropolitaines et de lever ainsi les questions susceptibles de se poser lors de la mise en œuvre de ces deux chantiers.

## Une finalité commune, l'arrêt de la perte de biodiversité

**L**a stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) adoptée en France en 2004 et son plan d'actions patrimoine naturel (pour la période 2009-2010) ont pour ambition de contribuer au maintien de la diversité des espèces et des habitats et au bon fonctionnement des écosystèmes. Parmi les objectifs de la SNB et de son plan d'actions patrimoine naturel figure la volonté de maintenir une bonne qualité écologique du territoire qui repose tant sur le renforcement et l'optimisation du réseau des aires protégées que sur la sauvegarde des espèces sauvages les plus menacées.

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement s'inscrit dans ce cadre. Elle prévoit dans son article 23 à la fois :

- 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 menacées en France métropolitaine et outre-mer ;
- la mise en œuvre d'une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres fondée sur un diagnostic national du réseau actuel et sur l'identification des projets de création à prévoir dans les prochaines années, avec un objectif ambitieux : placer 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain sous protection forte.

Ces deux démarches constituent des outils, certes privilégiés mais non exclusifs, pour l'atteinte des objectifs de préservation de la biodiversité.

## Des processus distincts

**L'**élaboration et la mise en œuvre des plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées (PNA) reposent sur une procédure décrite dans la circulaire DEB/PVEM n° 08/07 du 3 octobre 2008 relative aux éléments de cadrage, d'organisation et de méthodologie pour leur conduite.

### ► La sélection des espèces prioritaires

La direction de l'eau et de la biodiversité du ministère du Développement durable définit, sur la base des travaux du Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN) et du réseau des conservatoires botaniques nationaux en ce qui concerne la flore, et avec l'avis



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

des experts des commissions faune et flore du Conseil national de la protection de la nature (CNPN), les espèces prioritaires devant faire l'objet d'un plan national d'actions. Elle désigne la DREAL coordinatrice, en accord avec le préfet de région concerné, pour être pilote d'un plan. Elle est garante de sa mise en œuvre.

Le choix des espèces prend systématiquement en compte les critères « menaces » et « état de conservation ». Il peut également être orienté sur des problématiques particulières (en lien parfois avec des conflits d'usage avec les activités humaines) ou sur certaines espèces emblématiques. Ainsi, en ce qui concerne la flore, les espèces retenues à travers la sélection nationale pour la mise en place de PNA font intervenir des problématiques particulières (par exemple, milieu littoral et changement climatique pour l'*Euphorbe peplis*, ou problématique de mobilité des cours d'eau pour la petite massette). Certains plans sont consacrés à des groupes d'espèces : il peut s'agir d'une approche par milieu (plantes messicoles) ou par groupe taxonomique (odonates). Dans ce cas, le plan définit souvent, au cours de la rédaction, les espèces ciblées.

#### ► L'élaboration d'un plan national d'actions

Elle comprend deux grandes phases : la rédaction du plan, confiée par la DREAL coordinatrice à un prestataire avec, notamment, la constitution d'un comité de suivi et la consultation des acteurs concernés par sa mise en œuvre.

#### ► L'animation d'un plan national d'actions

Elle relève d'un opérateur spécifique désigné par la DREAL coordinatrice, après validation du plan et en lien avec la direction de l'eau et de la biodiversité. Elle est menée sous l'égide d'un comité de pilotage défini dans sa composition lors de l'élaboration du plan.

La **stratégie nationale de création des aires protégées** terrestres métropolitaines (SCAP) repose, elle, sur deux niveaux.

#### ► La définition des priorités nationales

L'État définit les priorités nationales en termes de création d'aires protégées à partir d'un diagnostic national pour le volet biodiversité (espèces et habitats) et de contributions d'experts nationaux pour le volet patrimoine géologique. L'État est aussi garant de la mise en œuvre de cette stratégie.

#### ► La déclinaison au niveau régional

Les préfets de région, en lien avec les collectivités territoriales volontaires et avec l'appui des DREAL et des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel, déclinent, à l'échelle régionale, les priorités nationales établies par l'État en identifiant de nouveaux projets de création et en analysant les projets en cours au regard de ces priorités nationales.

Le niveau régional aura la responsabilité de la cohérence du dispositif, notamment dans le choix de l'outil adéquat, et les préfets de région seront invités à poursuivre une démarche participative avec l'ensemble des acteurs concernés, en particulier avec les conseils régionaux et les conseils généraux.

## ...Mais une dynamique partenariale commune

Ces deux démarches, SCAP et PNA, font appel à un **réseau d'acteurs étendu** et offrent l'opportunité d'une coopération accrue avec quatre types de partenaires :

- l'État, ses services et ses établissements publics ;
- les collectivités territoriales : dans le cadre de leurs prérogatives (RNR, PNR, ENS...), les conseils régionaux et généraux sont des partenaires privilégiés qui peuvent trouver dans les PNA et les déclinaisons régionales de la SCAP des outils de mise en œuvre et de valorisation de leur politique en faveur des espaces protégés. Ils sont donc associés autant que possible, tant à l'élaboration des PNA et des déclinaisons régionales de la SCAP qu'à leur mise en œuvre ;
- les partenaires scientifiques et techniques (conservatoires botaniques nationaux par exemple) : gestionnaires d'espaces protégés ou non, ils sont des acteurs essentiels dans l'élaboration et la mise en œuvre des actions des PNA et des déclinaisons régionales de la SCAP ;
- les représentants de la société civile : les associations de protection de la nature, le réseau des bénévoles et les acteurs socioéconomiques sont en effet des acteurs incontournables.

En outre, ces démarches répondent, toutes deux, à un souci d'**appropriation** par les **différents acteurs des politiques publiques** conduites par l'État en faveur de la préservation de la biodiversité.

#### ► Les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées.

Ce ne sont pas des documents opposables. Ils interviennent en complément du dispositif législatif et réglementaire relatif à la conservation des espèces protégées (mise en place en application des articles L 411-1 et L 411-2 du code de l'environnement). Ils permettent ainsi d'informer les acteurs concernés et le public et de faciliter l'intégration de la protection des espèces dans les activités humaines et dans les politiques publiques. L'article 129 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement vise à créer, dans le code de l'environnement, une section dédiée aux plans nationaux d'actions comportant un unique article L 414-9 leur conférant valeur législative.

Le fait de rehausser ces plans au niveau de la loi, sans donner un caractère obligatoire aux actions qu'ils contiennent et à la participation des acteurs y étant impliqués, devrait avoir deux impacts : permettre de mieux légitimer l'action de l'État et obtenir une perception accrue des enjeux et une coopération plus poussée des partenaires politiques et économiques, ainsi que du grand public.

#### ► Les travaux de la SCAP

Ils favorisent la mise en place de systèmes de gouvernance locaux autour de la création d'aires protégées. Ils tendent à promouvoir le principe d'une meilleure adaptation des outils de protection aux enjeux locaux, ce qui constitue un gage d'appropriation et d'acceptabilité.

## Des interactions à conforter et développer

Composés généralement de trois parties (synthèse des acquis, besoins et enjeux de conservation ainsi que stratégie opérationnelle à mener), les plans nationaux d'actions sont susceptibles de contenir cumulativement ou alternativement :

- des informations sur les aires protégées abritant chacune des espèces faisant l'objet d'un PNA ;
- des préconisations en termes de création d'aires protégées sur des sites majeurs pour la protection ou le rétablissement de ces espèces ;
- des propositions en termes de mesures de gestion adaptées dans les espaces protégés existants ou à venir, ou en dehors de ces espaces protégés (dans le cadre par exemple de la gestion multifonctionnelle assignée aux forêts publiques).

À titre d'illustration, dans les plans nationaux d'actions en faveur du desman des Pyrénées, du râle des genêts, du butor étoilé, du phragmite aquatique, du goéland d'Audouin, de l'esturgeon, du liparis de Loesel (en cours de rédaction), du grand tétas (en cours de rédaction), du gypaète barbu (en cours de rédaction), du vautour percnoptère (ancien et en cours de rédaction), de la loutre (en cours de finalisation) figurent notamment des actions (prioritaires ou complémentaires) dédiées spécifiquement à la protection (principalement réglementaire) à mettre en œuvre et/ou à étendre sur des zones de présence, de recolonisation, de nidification, des zones de sensibilité majeure les plus vulnérables et les plus perturbées, des habitats nécessaires à la reproduction et à l'alimentation, des sites de halte, voire des sites abandonnés susceptibles d'accueillir l'espèce.

Ainsi, qu'ils soient réglementaires tels les réserves naturelles, les réserves biologiques, les cœurs de parcs nationaux ou les arrêtés de biotope, ou contractuels comme les sites du réseau Natura 2000, les espaces protégés sont des outils complémentaires des actions menées visant directement les espèces. La cohérence entre la mise en œuvre de ces plans nationaux d'actions et la stratégie nationale de création d'aires protégées est donc cruciale.

Cette mise en cohérence se matérialise ou devra se matérialiser à plusieurs échelles.

### ► Lors de la conception de la liste des espèces devant être prises en considération, de manière prioritaire, dans le réseau des aires protégées

Le fait qu'une espèce fasse l'objet d'un plan national d'actions a été pris en compte comme critère d'éligibilité. Par conséquent, sur la totalité des espèces faisant l'objet d'un PNA en cours de rédaction ou de mise en œuvre (environ une cinquantaine de plans), seules sept espèces ou groupes d'espèces n'ont pas été retenus : l'outil spatial de protection ne s'avérait pas être pertinent pour assurer une protection efficace de ces espèces (voir annexe).

### ► Lors des déclinaisons régionales des priorités nationales de la SCAP

Il sera nécessaire de s'appuyer, pour déterminer les projets de création, sur les préconisations issues des PNA validés ou les orientations qui se dégagent des PNA en cours de rédaction. Il devra en être de même lors de l'élaboration éventuelle de plans de gestion – accompagnant lorsque cela est prévu la création d'une aire protégée – qui devront notamment expressément prendre en compte les espèces faisant l'objet de plans nationaux d'actions.

### ► Lors de la rédaction des PNA (nouveaux ou renouvelés)

L'expertise conduite dans le cadre du diagnostic patrimonial du réseau des aires protégées (et en particulier les fiches espèces réalisées par le MNHN en lien avec les réseaux d'espaces protégés et d'autres contributeurs) pourra être utilement valorisée par les rédacteurs, en lien avec les DREAL coordinatrices, dans la partie relative à la synthèse des acquis. Il convient, à ce titre, de souligner l'importance d'un socle commun de connaissance harmonisé et valorisé, nourrissant les deux politiques, recueillant de manière cohérente et harmonisée leurs apports de connaissance (SINP) et produisant des analyses homogènes dans le cadre de l'observatoire national de la biodiversité. Des efforts de mise en cohérence devront également être déployés au niveau de la stratégie opérationnelle pour intégrer les priorités nationales qui seront prochainement établies dans le cadre de la SCAP et les projets de création d'aires protégées qui auront été identifiés dans les déclinaisons régionales.

### ► Lors des évaluations de la SCAP

Cette stratégie s'inscrivant dans une démarche itérative, les enseignements tirés de la mise en œuvre des PNA et de leurs évaluations devront contribuer à nourrir les réflexions sur l'évolution des priorités à intégrer dans la SCAP.

## Comparaison entre la liste des espèces faisant l'objet d'un PNA et celle élaborée au titre de la SCAP

	Nom espèce	SCAP		Nom espèce	SCAP	
<b>Flore</b>	Centranthe à trois nervures	Oui	<b>Oiseaux</b>	Pie-grièche grise	Oui	
	Lunetière de Rotgès	Oui		Pie-grièche méridionale	Oui	
	Petite massette <sup>1</sup>	Non		Pie-grièche à tête rousse <sup>6</sup>	Non	
	Euphorbe peplis <sup>2</sup>	Non		Alouette calandre	Oui	
	Liparis de Loesel	Oui		Phragmite aquatique	Oui	
	Plantes messicoles <sup>3</sup>	Non		Butor étoilé	Oui	
	Flûteau nageant, Alisma nageant	Oui	Grand tétaras	Oui		
	Aster des Pyrénées	Oui	Sittelle corse	Oui		
	Buglosse crépue	Oui	Tortue d'Hermann	Oui		
	Saxifrage oeil de bouc, Faux ciste, Saxifrage à fleurs jaunes	Oui	Vipère d'Orsini	Oui		
	Panicaut nain vivipare, Panicaut vivipare	Oui	Sonneur à ventre jaune	Oui		
	<b>Oiseaux</b>	Faucon crécerellette	Oui	<b>Reptiles, amphibiens</b>	Emyde lépreuse	Oui
Balbusard pêcheur		Oui	Lézard ocellé		Oui	
Milan royal		Oui	Crapaud vert		Oui	
Gypaète barbu		Oui	Pélobate brun		Oui	
Vautour percnoptère		Oui	Cistude d'Europe		Oui	
Vautour moine <sup>4</sup>		Non	<b>Poissons</b>		Esturgeon	Oui
Autour des palombes		Oui		<b>Mammifères</b>	Loutre	Oui
Aigle de Bonelli		Oui			Vison d'Europe	Oui
Outarde canepetière <sup>5</sup>		Non	Chiroptères		Oui	
Râle des genêts		Oui	Hamster commun		Oui	
Goéland d'Audouin		Oui	Ours		Oui	
Ganga cata		Oui	Desman des Pyrénées		Oui	
Chouette chevêche		Oui	Loup <sup>7</sup>	Non		
Pie-grièche à poitrine rose		Oui	<b>Mollusques</b>	Naïades	Oui (certains)	
				Helix ceratina	Oui	
			<b>Insectes</b>	Odonates	Oui (certains)	
				Maculinea <sup>8</sup>	Oui	

<sup>1</sup>Espèce protégée nationalement et en régression sur l'ensemble du territoire français, elle a été retenue pour faire l'objet d'un PNA en particulier du fait d'une problématique spécifique (cours d'eau à lit mobile), critère qui n'est pas pris en compte par la SCAP.

<sup>2</sup>Espèce protégée nationalement et menacée, retenue pour faire l'objet d'un PNA en particulier du fait d'une problématique spécifique (sables littoraux d'arrière plage), critère qui n'est pas pris en compte par la SCAP.

<sup>3</sup>Il s'agit d'un groupe d'espèces dont certaines sont très menacées d'autres l'étant moins. Les habitats de ces espèces sont, par définition, des milieux perturbés et ne correspondent donc pas réellement à la problématique espaces protégés.

<sup>4</sup>Espèce de l'annexe I dont la réintroduction se fait essentiellement dans des espaces déjà protégés.

<sup>5</sup>Espèce considérée comme non adaptée à l'outil aires protégées réglementaires dans l'habitat grandes cultures qu'elle occupe (bien que cette espèce occupe un habitat naturel dans plaine de la Crau (RNN)).

<sup>6</sup>Présente dans certaines régions dans des milieux de type vergers (difficile pour les protections de l'espace).

<sup>7</sup>Espèce suffisamment dynamique et en cours de recolonisation.

<sup>8</sup>Glaucopsyche dans la liste SCAP.



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,  
du Développement durable et de la Mer,  
en charge des Technologies vertes  
et des Négociations sur le climat  
Direction générale de l'Aménagement,  
du Logement et de la Nature  
Arche Sud  
92 055 La Défense cedex  
Tél. : 33 (0)1 40 81 21 22

