

AMÉNAGEMENT NATURE, LOGEMENT

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER,
EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES
SUR LE CLIMAT

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

Direction de l'eau et de la biodiversité

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

Bureau de la faune et de la flore sauvages

Note du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre des plans nationaux d'actions prévus à l'article L. 411-3 du code de l'environnement

NOR : DEVL1710847N

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Date de mise en application : immédiate.

Résumé : l'objectif de la réglementation relative à la protection des espèces de faune et de flore menacées, prise en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement, est d'assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de ces espèces. L'état de conservation de certaines d'entre elles nécessite des actions spécifiques, notamment volontaires, pour restaurer leurs populations et leurs habitats.

Les plans nationaux d'actions (PNA) ont été mis en place pour répondre à ce besoin. Globalement ils visent à organiser un suivi cohérent des populations de l'espèce ou des espèces concernées, à mettre en œuvre des actions coordonnées favorables à la restauration de ces espèces et/ou de leurs habitats, à informer les acteurs concernés et le public et à faciliter l'intégration de la protection des espèces dans les activités humaines et dans les politiques publiques. Ainsi, à l'issue des travaux d'évaluation du dispositif en vigueur et des évolutions législatives récentes, la présente note rappelle dans un premier temps le contexte dans lequel les PNA s'inscrivent au sein des réglementations et des politiques conduites en faveur de la biodiversité et des espèces de faune et de flore sauvages menacées. Elle précise ensuite les principes qui doivent être suivis pour l'élaboration des plans, et de fixer les lignes directrices pour leur mise en œuvre. Elle définit également un cadre permettant aux gestionnaires des différentes politiques publiques ayant une incidence sur la protection des espèces de faune et de flore sauvages de prendre en compte les exigences de protection des espèces menacées, qu'elles justifient ou non de la mise en place d'un PNA.

Catégorie : mesures d'organisation des services retenues par le ministre pour la mise en œuvre des dispositions dont il s'agit.

Domaine : écologie, développement durable.

Type : instruction aux services déconcentrés.

Mots clés liste fermée : Energie_environnement.

Mots clés libres : espèces protégées – plans nationaux d'actions – politiques environnementales – politiques agricoles – politique de l'eau.

Références :

- Convention sur les zones humides du 2 février 1971 (Ramsar);
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973 (Cites);
- Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée du 16 février 1976 (Barcelone);
- Convention sur la conservation des espèces migratrices du 23 juin 1979 (Bonn);
- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe du 19 septembre 1979 (Berne);
- Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes du 24 mars 1983 (Carthagène), et notamment son protocole relatif à la vie sauvage, dit protocole SPAW (Specially Protected Areas and Wildlife);
- Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale du 22 juin 1985 (Nairobi);
- Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la Région du Pacifique Sud du 25 novembre 1986 (Nouméa);
- Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992 (Rio de Janeiro);
- Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est du 22 septembre 1992 (OSPAR);
- Accord sur la conservation des populations de chauve-souris européennes du 4 décembre 1991 (Eurobats);
- Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique, du nord-est de l'Atlantique et des mers d'Irlande et du Nord du 9 avril 1992 (Ascobans);
- Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie du 16 juin 1995 (Aewa);
- Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone Atlantique adjacente du 24 novembre 1996 (Accobams);
- Accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins du 25 novembre 1999 (Pelagos);
- Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages;
- Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages;
- Code de l'environnement, notamment ses articles L. 411-1, L. 411-2 et L. 411-3;
- Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016, notamment son article 8.

Textes abrogés :

- Circulaire du 13 août 2008 relative au programme de réalisation de nouveaux plans nationaux de restauration en 2009 (NOR: DEVN0819401C);
- Circulaire du 3 octobre 2008 relative aux éléments de cadrage, d'organisation et de méthodologie pour la conduite des plans nationaux d'actions pour les espèces menacées (NOR: DEVN0822411C);
- Circulaire du 8 septembre 2009 relative au programme de réalisation de nouveaux plans nationaux d'actions en 2010 et compléments méthodologiques à la circulaire du 3 octobre 2008 (NOR: DEVN0921057C).

Publication : *BO*, site circulaires.gouv.fr.

Annexes :

- Annexe 1. – Méthode pour la mise en œuvre des actions en faveur des espèces menacées
- Annexe 2. – Identifier les espèces prioritaires pour l'action publique
- Annexe 3. – Lien entre PNA et outils de la biodiversité.

La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, aux préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL], direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie [DRIEE], direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DEAL] (pour attribution); au secrétariat général du Gouvernement; au secrétariat général du MEEM et du MLHD (SPES et DAJ); au conseil général de l'environnement, et du développement durable (CGEDD); au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt; à l'Agence française pour la biodiversité (AFB); au Muséum national d'histoire naturelle (MNHN); à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS); à l'Office national des forêts (ONF) (pour information).

TABLE DES MATIÈRES

- 1. Le contexte législatif des plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées (PNA)**
- 2. La mise en œuvre des PNA dans le cadre des objectifs des réglementations et politiques en faveur des espèces de faune et de flore sauvages**
 - 2.1. Un outil mobilisé pour atteindre l'état de conservation favorable des espèces de faune et de flore sauvages*
 - 2.2. Les PNA sont mobilisés sur la base de l'évaluation de l'état de conservation des espèces de faune et de flore sauvages, dans une logique de priorisation de l'action publique*
 - 2.3. La mise en œuvre des PNA répond aux exigences des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE et plus généralement aux objectifs nationaux en termes de protection des espèces.*
- 3. Les cinq lignes directrices pour l'élaboration et la mise en œuvre des PNA**
 - 3.1. La sélection des espèces prioritaires pour l'action publique et la détermination des priorités s'agissant des PNA*
 - 3.2. L'articulation et le choix des outils pour la protection des espèces*
 - 3.2.1. Analyse diagnostique par espèce*
 - 3.2.2. Choisir le meilleur outil pour agir*
 - 3.2.3. La sélection des espèces PNA*
 - 3.3. Adapter l'outil en fonction de l'objectif*
 - 3.4. Associer tous les acteurs concernés*
 - 3.5. Les modalités de mise en place d'un PNA*
 - 3.5.1. Les différents niveaux de décisions*
 - 3.5.2. Les différents maîtres d'ouvrage d'un PNA*
 - 3.5.3. Le comité de pilotage national du PNA*
 - 3.5.4. La structure d'un PNA*
 - 3.5.5. La durée d'un PNA*
 - 3.5.6. Les étapes d'élaboration d'un PNA*
 - 3.5.7. L'animation d'un PNA*
 - 3.5.8. Le bilan et l'évaluation des PNA*
- 4. Communication et sensibilisation**
- 5. La détermination des priorités s'agissant des PNA sur la période 2017/2020**
 - Annexe 1
 - Annexe 2
 - Annexe 3

1. Le contexte législatif des plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées (PNA)

L'article 8 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 a modifié l'article L. 414-9 du code de l'environnement relatif aux PNA, recodifié en article **L.411-3**. Cet article est rédigé comme suit (les parties en gras sont issues de la loi du 8 août 2016) :

« Des plans nationaux d'action **opérationnels** 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, **par espèce ou par groupe d'espèces**, et mis en œuvre sur la base des données des instituts scientifiques compétents **et des organisations de protection de l'environnement**, lorsque la situation biologique de ces espèces le justifie. **Pour les espèces endémiques identifiées comme étant "en danger critique" ou "en danger" dans la liste rouge nationale des espèces menacées, établie selon les critères de l'Union internationale pour la conservation de la nature, ces plans sont élaborés avant le 1^{er} janvier 2020.**

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. »

Des PNA en faveur des espèces de faune et de flore sauvages ont été progressivement mis en place au cours des dernières années. Plus de 70 PNA ont déjà été élaborés au bénéfice de plus de deux cents espèces parmi les plus menacées (à titre d'exemple, le Hamster commun en Alsace, le loup, l'Outarde canepetière, le Râle des genêts, les grands rapaces, la Tortue d'Hermann, la Cistude d'Europe, les tortues marines, l'Iguane des petites Antilles, l'ensemble des plantes messicoles...); une quinzaine de ces plans concerne uniquement l'outre-mer. Les recommandations émises par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) dans son rapport de mars 2014, suite à l'audit réalisé pour évaluer l'efficacité de la politique menée en matière de PNA, ont conduit à finaliser la réforme du dispositif engagée dès 2011.

En outre, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 complète le dispositif en place en prévoyant la mise en place, d'ici le 1^{er} janvier 2020, de plans nationaux d'actions en faveur des espèces endémiques particulièrement menacées (statuts CR et EN de la liste rouge nationale établie selon les critères de l'UICN).

Le dispositif législatif relatif aux PNA dans le contexte de l'ensemble des dispositions législatives du code de l'environnement en faveur de la biodiversité appelle deux précisions importantes :

1. Aux termes de l'article L. 411-3 du code de l'environnement, les PNA ne portent que sur les espèces visées aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement (espèces dites protégées), ainsi que sur les insectes pollinisateurs sauvages.

Certaines espèces ne relèvent pas de ces deux catégories mais peuvent néanmoins justifier d'actions coordonnées en faveur de leur protection et de la restauration de leur état de conservation; ces actions peuvent être formalisées au sein de documents qui poursuivent finalement les mêmes objectifs qu'un PNA (plan de gestion des espèces chassables, plan de gestion des espèces migratrices de poissons...). Afin de se conformer aux termes utilisés par le code de l'environnement, il importe néanmoins de réserver la dénomination de « plan national d'actions » aux programmes d'actions portant sur les espèces protégées, ainsi qu'aux insectes pollinisateurs sauvages.

Il pourra toutefois être décidé de mettre en œuvre des PNA pour certaines espèces menacées non encore protégées au sens des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement: dans ce cas, l'action initiale de protection consistera à inscrire ces espèces sur la liste des espèces protégées, avant la mise en œuvre effective du PNA en leur faveur.

2. Les PNA constituent l'un des outils de protection des espèces parmi l'ensemble des politiques publiques disponibles; ils sont fondés sur une analyse cohérente des besoins de conservation des espèces de faune et de flore sauvages qui peut être mise à profit pour faciliter les objectifs d'autres politiques publiques.

Les plans nationaux d'actions constituent un des outils de protection de la biodiversité et des espèces sauvages. Ils sont établis sur la base de l'intérêt à agir à l'aide de ce moyen, en prenant en considération l'ensemble des autres vecteurs possibles d'actions.

Ils reposent sur la détermination de listes d'espèces (quel que soit leur statut réglementaire de protection), justifiant d'une action publique (quelle que soit sa nature) en leur faveur. Parmi ces espèces, seules certaines justifient de la mise en place d'un PNA, étant donné qu'elles constituent des espèces protégées (ou sont des insectes pollinisateurs sauvages), et qu'il y a un intérêt manifeste à agir en leur faveur en mettant en œuvre un PNA.

Concernant les espèces marines, le programme de mesures nationales associé à la directive-cadre stratégique pour le milieu marin (DCSMM) prévoit de mettre à jour la liste des espèces et habitats marins couverts par l'article L.411-1 du code de l'environnement. Cette mesure permettra de renforcer le degré de protection juridique des espèces marines et habitats marins associés au niveau national, au vu notamment des recommandations des conventions de mers régionales. L'évaluation de l'état des eaux produite en 2018 dans le cadre du deuxième cycle de la directive réévaluera les enjeux et objectifs environnementaux nationaux identifiés en 2012. Des plans nationaux d'actions pourraient ainsi être envisagés pour les espèces et habitats marins nouvellement protégés.

La méthode qui permet de déterminer quelles espèces ou quels groupes d'espèces justifient d'un PNA permet donc également de préciser, pour l'ensemble des espèces justifiant d'une action publique, la nature des actions qui peuvent être mises en place, en particulier dans le cadre des politiques publiques autres que celle relative aux PNA.

Si son objet principal est de préciser les conditions d'élaboration et de mise en œuvre des PNA, la présente instruction définit également un cadre permettant aux gestionnaires des différentes politiques publiques ayant une incidence sur la protection des espèces de faune et de flore sauvages de prendre en compte les exigences de protection des espèces menacées, qu'elles justifient ou non de la mise en place d'un PNA.

2. La mise en œuvre des PNA dans le cadre des objectifs des réglementations et politiques en faveur des espèces de faune et de flore sauvages

2.1. Un outil mobilisé pour atteindre l'état de conservation favorable des espèces de faune et de flore sauvages

L'état de conservation constitue la cible environnementale des réglementations et des politiques en faveur de la conservation des espèces de faune et de flore sauvages : la protection de ces espèces vise à titre principal à ce que leurs populations soient maintenues ou rétablies dans un état de conservation favorable.

Au sein des politiques publiques, les PNA constituent un outil à mobiliser pour atteindre l'état de conservation favorable des espèces de faune et de flore sauvages : cet état traduit une situation où une espèce considérée se maintient de manière pérenne et viable sur le long terme dans les habitats naturels qu'elle occupe.

À cet égard, la directive 92/43/CEE dite « Habitats, faune, flore » définit l'état de conservation d'une espèce et son caractère favorable de la façon suivante (article 1^{er}, point i) :

« État de conservation d'une espèce : l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2 [territoire européen des États membres] ;

“L'état de conservation” sera considéré comme “favorable”, lorsque :

- les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient ; et
- l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible ; et
- il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme ».

Les directives européennes en faveur de la protection des espèces (directive 92/43/CEE précitée ainsi que la directive 2009/147/CE ou directive « oiseaux ») se fixent ainsi pour objectif de maintenir ou de rétablir dans un état de conservation favorable les espèces d'intérêt communautaire dont elles organisent la protection.

Si ces directives ne sont applicables qu'au territoire métropolitain, leur objectif de protection et de gestion durable des espèces menacées est parfaitement compatible avec celui exprimé dans les autres accords internationaux applicables au reste du territoire national, en particulier en outre-mer.

Le maintien ou l'atteinte de cet état de conservation favorable est également l'objectif des dispositions législatives nationales en faveur des espèces sauvages.

À cet effet, les espèces présentes sur le territoire national peuvent faire l'objet des interdictions d'activités prévues à l'article L. 411-1 du code de l'environnement lorsque les nécessités de la préservation du patrimoine biologique le requièrent.

En accompagnement de ce cadre législatif, les PNA doivent avoir pour objectif premier le rétablissement de l'état de conservation des espèces dont la situation le justifie. Ils permettent de mobiliser tous les leviers afin de conduire une action de protection et/ou de restauration, en se fondant sur la mobilisation la plus large possible des acteurs qui ont les moyens d'agir. Ils doivent fixer les actions pertinentes et efficaces pour que les exigences de protection et de restauration des espèces soient, autant qu'il est possible, bien intégrées au sein des politiques publiques environnementales et sectorielles qui ont un impact sur l'état de conservation de ces espèces.

Ainsi, leur élaboration doit procéder d'un examen attentif de l'aptitude des autres politiques publiques à poursuivre cet objectif de restauration. Le champ et la nature des actions d'un PNA doivent être dûment calibrés en fonction des politiques publiques d'ores et déjà mobilisées en vue de l'atteinte de l'état de conservation favorable des espèces. Si cet objectif est entièrement assumé par une telle politique (par exemple protection intégrale d'une espèce au sein d'un espace protégé), la mise en place d'un PNA n'est pas justifiée et l'acte de restauration se fondera seulement sur la mobilisation de la politique publique la plus efficace.

2.2. Les PNA sont mobilisés sur la base de l'évaluation de l'état de conservation des espèces de faune et de flore sauvages, dans une logique de priorisation de l'action publique

L'état de conservation favorable des espèces présentes sur un territoire national, qui constitue la cible environnementale des réglementations en faveur des espèces sauvages sur évaluation, est un élément déterminant pour définir les actions à conduire en faveur de ces espèces et les modalités réglementaires associées. À cet égard, un principe de proportionnalité doit être respecté pour la mise en œuvre des dispositifs qui s'y rattachent et dont la nature doit logiquement dépendre de l'état de conservation des espèces.

En Europe, deux principaux indicateurs sont utilisés pour caractériser l'état de conservation des espèces :

a) L'état de conservation tel qu'évalué par les directives 92/43/CEE et 2009/147/CE. L'état de conservation des espèces d'intérêt communautaire est ainsi évalué tous les six ans par les États Membres. Cette évaluation est conduite pour la France sous le pilotage scientifique du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN). Les éléments s'y rapportant sont disponibles, s'agissant des espèces présentes sur le territoire métropolitain, *via* le lien suivant : <https://inpn.mnhn.fr/programme/rapportage-directives-nature/presentation>

b) Les catégories et critères de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui caractérisent le degré de menace qui pèse sur les espèces présentes sur un territoire donné. Pour les espèces présentes en France (métropole et outre-mer), ces éléments sont disponibles sur le site internet du Comité français de l'UICN : <http://uicn.fr/liste-rouge-france/>. Ils sont issus d'un programme de travail conduit par ce Comité et le MNHN depuis 2007.

Ces indicateurs sont les éléments-clés pour justifier de l'intérêt à agir. La priorisation des actions en termes d'espèces ou de groupes d'espèces devant bénéficier de PNA se fonde sur ces éléments, sans préjudice d'autres critères liés à l'efficacité attendue des actions qui peuvent être mises en œuvre. Leur évolution constitue par ailleurs un moyen d'évaluation des politiques publiques en faveur des espèces.

2.3. La mise en œuvre des PNA répond aux exigences des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE et plus généralement aux objectifs nationaux en termes de protection des espèces

Dans le contexte réglementaire, les PNA doivent contribuer à la mise en place d'un « système de protection stricte » mentionné par la directive 92/43/CEE, qui constitue un cadre cohérent pour conduire une action de protection et de restauration de l'état de conservation des espèces.

Le document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive 92/43/CEE, fournit les principes qui doivent être respectés pour la mise en œuvre de la réglementation et des actions de protection et de conservation des espèces d'intérêt communautaire (document accessible sur : http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf).

Ces éléments sont transposables aux espèces végétales d'intérêt communautaire et aux oiseaux dont la protection est organisée par la directive 2009/147/CE, ainsi qu'aux espèces protégées d'intérêt national.

Définissant les exigences constitutives du « système de protection stricte » auquel sont soumises les espèces d'intérêt communautaire inscrites au point a) de l'annexe IV aux termes de l'article 12 de la directive 92/43/CEE (qui définit le régime de protection stricte des espèces de faune sauvage), le document d'orientation précise notamment que :

- « l'application complète et effective de l'article 12 requiert, d'une part, l'établissement d'un cadre juridique cohérent (...) et, d'autre part, l'application de mesures concrètes destinées à faire appliquer ces dispositions sur le terrain » ;
- « les mesures de protection stricte adoptées en vertu de l'article 12 devraient viser à atteindre l'objectif principal de la directive en contribuant au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable » ;
- « les mesures entrant dans le cadre de l'article 12 sont conditionnées par la teneur des interdictions et autres obligations de l'article 12. Toutefois, étant donné que la législation nationale doit garantir l'application effective de l'article 12, une transposition formelle des interdictions de l'article 12 peut s'avérer insuffisante et il incombe aux États membres de définir les mesures nécessaires à la mise en œuvre des interdictions de l'article 12 et d'assurer la protection stricte des espèces. En outre, pour certaines espèces et dans certaines situations, l'adoption et la mise en œuvre de mesures préventives peuvent être nécessaires. Les mesures préventives anticipent les menaces et les risques auxquels une espèce est susceptible d'être confrontée, et elles sont particulièrement importantes dans la prévention de la détérioration et de la destruction des sites de reproduction et des aires de repos des espèces inscrites à l'annexe IV, point a. » ;
- « pour les activités courantes comme l'agriculture et la sylviculture, le défi est d'appliquer les dispositions de l'article 12 concernant la protection des espèces en utilisant des moyens appropriés, afin tout d'abord d'éviter les conflits. Les outils tels que les instruments de planification, les codes de conduite et les informations concrètes font partie des options possibles pour satisfaire les besoins de conservation spécifiques tout en tenant compte des spécificités économiques, sociales et culturelles. Toutefois, ces outils doivent être accompagnés d'un cadre juridique prévoyant la protection stricte et assurant la mise en œuvre appropriée par les autorités chargées de la réglementation, en cas de non-conformité ».

La Commission européenne met l'accent sur l'adoption de mesures préventives afin d'anticiper les menaces et les risques auxquels une espèce est susceptible d'être confrontée. De telles mesures assurent de façon globale la mise en œuvre effective (« sur le terrain ») des interdictions prévues à l'article 12 de la directive 92/43/CEE.

Selon la Commission, ces mesures préventives peuvent prendre, par exemple, les formes suivantes :

- campagnes d'information visant à sensibiliser le public en général, ou un public ciblé (par exemple les propriétaires fonciers), aux exigences relatives à la protection de certaines espèces ;
- actions destinées à encourager la prise en compte des questions relatives à la protection des espèces par les secteurs économiques concernés interférant avec les espèces de l'annexe IV (par ex. l'agriculture, la sylviculture), afin d'éviter les effets néfastes de certaines pratiques d'aménagement du territoire. Il pourrait s'agir de formations, de codes de conduite, de documents d'orientation ou d'une adaptation des plans sylvicoles ou agricoles et des meilleures pratiques, ou encore de procédures administratives ;
- prévention active des perturbations probables (par exemple en restreignant l'accès aux grottes abritant des chauves-souris pendant les périodes critiques afin d'éviter les perturbations ou le vandalisme) ;
- inspections ;

- préparation de plans nationaux d'actions précisant les mesures énoncées ci-dessus et fournissant des orientations pratiques aux autorités locales/régionales, aux groupes d'intérêt concernés, etc., concernant la mise en œuvre effective des dispositions relatives à des espèces spécifiques.

L'ensemble de ces exigences rappelées par la Commission européenne dans son document d'orientation appellent donc à la mise en œuvre d'un cadre opérationnel d'actions et à la prise en compte par les différentes politiques publiques des exigences de protection et de restauration des espèces.

Pour les espèces dont l'état de conservation le justifie, l'action publique qui s'y attache, et en premier lieu les PNA, doit établir un tel cadre d'actions.

Cette exigence est constamment rappelée par la Commission européenne lorsqu'elle examine les modalités prises par les États membres pour répondre à leurs obligations en application des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE, en particulier dans le cas de situations contentieuses.

3. Les cinq lignes directrices pour l'élaboration et la mise en œuvre des PNA

Engagée en 2011, la réflexion pour la révision du cadre des plans nationaux d'actions en faveur des espèces a été étendue en 2013 pour prendre en compte l'évolution du contexte budgétaire et les changements institutionnels. En outre, le rapport¹ du CGEDD de mars 2014 établit 32 recommandations pour refonder l'outil PNA.

Ces différents travaux ont permis de dégager 5 lignes directrices, développées aux paragraphes 3.1 à 3.5 de ce chapitre, pour la rénovation du dispositif relatif aux PNA.

Une représentation schématique de la méthode pour la définition de programmes d'actions en faveur des espèces sauvages menacées, hors dispositions introduites par l'article 8 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, est donnée en annexe 1.

3.1. La sélection des espèces prioritaires pour l'action publique et la détermination des priorités s'agissant des PNA

a) Le contexte: les engagements français en faveur de la protection des espèces de faune et de flore sauvages

La France répond à l'objectif 12 d'Aichi: « D'ici à 2020, l'extinction d'espèces menacées connues est évitée et leur état de conservation, en particulier de celles qui tombent le plus en déclin, est amélioré et maintenu. »

Elle doit également assurer la protection des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire relevant des directives « oiseaux » et « habitats, faune et flore », pour lesquelles l'objectif des dispositions communautaires porte, selon les espèces, sur le maintien ou le rétablissement de leurs populations dans un état de conservation favorable. Cette exigence a été rappelée par l'objectif 1 de la stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité à l'horizon 2020 (conserver et régénérer la nature). L'Union européenne doit en particulier veiller à une meilleure application des directives « oiseaux » et « habitats ». Une attention particulière doit ainsi être accordée aux espèces dont l'état de conservation est défavorable.

La France est aussi engagée dans la préservation des espèces menacées sur ses départements d'outre-mer, notamment *via* son adhésion aux conventions internationales en faveur de la biodiversité dans les régions biogéographiques concernées.

L'objectif 4 de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 engage également à préserver les espèces et leur diversité.

Récemment, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a fixé des priorités s'agissant de certaines espèces. Les espèces endémiques identifiées comme étant « en danger critique » ou « en danger » dans la liste rouge nationale des espèces menacées établie selon les critères de l'UICN doivent faire l'objet de PNA élaborés avant le 1^{er} janvier 2020.

¹ Challéat M. & Lavarde P., 2014, Les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées, une politique à refonder, Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 124p.

b) La définition des espèces prioritaires pour l'action publique

En 2015, plus de 1660 espèces sauvages étaient classées dans les catégories CR (en danger critique), EN (en danger) ou VU (vulnérable) dans la liste rouge nationale établie selon les critères de l'UICN pour la France, et considérées comme menacées de disparition. Environ la moitié concerne la métropole, l'autre moitié l'outre-mer.

Si les objectifs des politiques publiques environnementales et sectorielles doivent prendre en compte la nécessité de restaurer l'état de conservation de telles espèces dès que cela est possible, il n'est pas toujours possible d'agir efficacement en leur faveur au regard des connaissances scientifiques et techniques disponibles. De même, il n'est pas toujours possible, ni même pertinent, d'établir des plans nationaux d'actions en faveur de chacune de ces espèces. Les raisons principales suivantes peuvent ainsi être avancées à l'appui de tels constats :

- l'impossibilité d'agir concrètement et efficacement, à notre échelle, pour enrayer le déclin de certaines espèces sous l'influence des changements globaux ;
- la nécessité d'agir sur un ou plusieurs facteurs de menace qui passe par une action au sein d'une politique publique différente de celle relative aux PNA, mais qui conditionne l'état de conservation des espèces ; dans ce cas, la priorité doit être donnée, non à l'élaboration de PNA dont l'efficacité serait très limitée, mais à l'intégration des exigences de protection et de conservation des espèces au sein de la politique publique pertinente (réglementation relative aux espèces protégées, autres politiques publiques et réglementations de protection de l'environnement, agriculture, forêt, énergie, etc.), qui constitue dès lors le principal vecteur d'actions ;
- les moyens humains et financiers disponibles au sein de l'État, qui engagent en particulier à une bonne coordination des politiques publiques qui ont un impact sur l'état de conservation des espèces dans une logique d'efficacité de l'action publique et d'économies de moyens.

Il convient de déterminer les espèces menacées qui justifient d'une action publique et pour lesquelles cette action est possible techniquement, sans préjudice de l'outil de protection qui sera mobilisé, puis de déterminer parmi ces espèces quelles espèces ou quels groupes d'espèces peuvent faire l'objet de PNA (voir *b1* pour la France métropolitaine et *b2* pour l'outre-mer). Pour les espèces justifiant d'une action publique mais pour lesquelles un PNA ne sera pas mis en œuvre, il importe néanmoins de prendre en compte leur situation et les exigences qui s'attachent à leur protection et à leur restauration au sein des différentes politiques publiques pertinentes (*b3*).

S'agissant du cas particulier des espèces endémiques « en danger critique » ou « en danger » dans la liste rouge nationale des espèces menacées établie selon les critères de l'UICN, la loi du 8 août 2016 prévoit la mise en œuvre de PNA pour ces espèces du fait de la responsabilité patrimoniale de la France et de l'état de conservation particulièrement dégradé de ces espèces (*b4*).

b1) Une méthode de priorisation des espèces qualifiées de prioritaires pour l'action publique a été déterminée par le MNHN pour les espèces métropolitaines

Des précisions sur cette méthode, qui a abouti en 2015 à une liste de 639 espèces de faune et de flore sauvages prioritaires au niveau métropolitain sont données en annexe 2.

Toutes ces espèces ne justifient pas de la mise en œuvre d'un PNA : l'examen de la situation biologique de ces espèces ainsi que des politiques publiques qui conditionnent leur conservation conduit à déterminer la liste des PNA que l'État est susceptible de soutenir.

Il est cependant nécessaire d'utiliser d'autres critères pour parvenir à une définition des actions à mettre en œuvre pour chacune d'entre elles. Ces critères portent sur :

1. L'opportunité d'agir, au regard de la situation biologique et de la plus-value d'actions complémentaires par rapport à la situation actuelle ;
2. L'aire de répartition de l'espèce ;
3. Le choix de l'instrument de protection (autres politiques publiques, faisabilité d'actions, etc.).

Ainsi, la méthode exposée au point 3.2 de ce chapitre permet de dégager, parmi les espèces prioritaires pour l'action publique, les espèces ou groupes d'espèces pour lesquels il est pertinent d'établir un PNA : la sélection des espèces prend en compte l'aire de répartition, la responsabilité patrimoniale, le niveau de criticité de la situation biologique, l'identification d'actions spécifiques.

D'ores et déjà, cette méthode a permis à la direction de l'eau et de la biodiversité d'établir la liste des espèces ou groupes d'espèces de faune métropolitaine pour lesquels il est pertinent d'élaborer un PNA sur la période 2017/2020. Cette liste est disponible sur le site internet du MEEM, sur la page <http://www.developpement-durable.gouv.fr/politiques/biodiversite-et-paysages>.

b2) Une méthode de priorisation des espèces à développer pour les départements d'outre-mer

Une méthode ayant les mêmes objectifs que celle présentée en *b1*, mais adaptée aux territoires ultramarins devra également s'appliquer aux espèces présentes dans les départements d'outre-mer. Elle prévoira :

- sur le long terme un travail similaire à celui réalisé pour les espèces métropolitaines, basé notamment sur la réalisation de listes rouges ;
- à moyen terme un travail basé principalement sur l'expertise régionale, permettant de répondre à l'urgence de conservation de certains taxons n'ayant pas encore fait l'objet d'une évaluation selon la méthode de l'UICN et de répondre aux engagements nationaux dans la région biogéographique concernée.

b3) Il demeure que l'ensemble des espèces prioritaires pour l'action publique doit faire l'objet d'une vigilance particulière lors de la mise en œuvre des différentes politiques publiques ayant un impact sur l'état de conservation de ces espèces

Dans ce cadre, la direction de l'eau et de la biodiversité s'assurera de l'adéquation du statut réglementaire de protection des espèces aux exigences de restauration de leur état de conservation.

Les services de l'État en charge des instructions administratives liées à des projets dans le cadre des réglementations environnementales (par exemple, instruction des demandes de dérogation à la protection stricte des espèces) doivent tenir le plus grand compte de la situation des espèces identifiées comme prioritaires pour l'action publique, qu'elles fassent ou non l'objet d'un PNA.

Plus généralement, les gestionnaires des politiques publiques, aux niveaux national et régional, sont appelés à prendre en considération la situation des espèces prioritaires pour l'action publique dès que cela est pertinent pour agir favorablement sur leur état de conservation.

Un appui technique et une expertise seront par ailleurs assurés par l'Agence française pour la biodiversité (AFB) dans la mise en œuvre des politiques publiques.

b4) Il convient désormais de compléter cette liste avec les espèces endémiques identifiées comme étant « en danger critique » ou « en danger » dans la liste rouge nationale des espèces menacées établie selon les critères de l'UICN

Ces espèces, dont 80 % sont des espèces de flore, concernent majoritairement l'outre-mer (environ 75 %). Elles doivent faire l'objet de PNA élaborés avant le 1^{er} janvier 2020 conformément aux nouvelles dispositions de l'article L.411-3 du code de l'environnement. Les espèces métropolitaines figurent pour leur part déjà, sauf exception, dans la liste prioritaire établie par le MNHN (voir *b1*).

La liste de ces espèces est disponible sur le site internet du MEEM, sur la page <http://www.developpement-durable.gouv.fr/politiques/biodiversite-et-paysages>. Elle est actualisée régulièrement, à une fréquence annuelle.

Les listes d'espèces visées aux points *b1* à *b4* sont appelées à évoluer en fonction notamment de l'évolution de l'état de conservation des espèces et de l'acquisition de connaissances nouvelles.

3.2. L'articulation et le choix des outils pour la protection des espèces

3.2.1. Analyse diagnostique par espèce

La possibilité d'agir en faveur des espèces prioritaires pour l'action publique repose sur une analyse diagnostique qui caractérise la situation de l'espèce, identifie précisément les menaces et les outils déjà déployés pour sa préservation et en tire les leviers d'actions possibles.

Ainsi, ces espèces doivent faire l'objet d'une étude au cas par cas (aire de répartition, état de conservation, responsabilité de la France, couverture par d'autres instruments, efficacité des PNA déjà mis en œuvre ou en cours, faisabilité d'actions). L'analyse diagnostique ainsi conduite, par espèce ou groupe d'espèces, est un pivot du programme d'actions pour les espèces sauvages, qui permet d'évaluer si le niveau de connaissances est suffisant pour pouvoir agir concrètement et efficacement, et de déterminer les outils à mobiliser.

L'analyse diagnostique de l'espèce (ou des espèces) doit *a minima* prendre en compte les éléments suivants : répartition géographique, aire de présence, menaces et sensibilité par exemple aux effets du changement climatique, autres espèces susceptibles de bénéficier des actions conduites, rôle dans la chaîne écologique, présence dans les espaces protégés, dans les sites Natura 2000 et dans les SRCE, etc.

L'objectif de ce diagnostic est également de savoir s'il est possible de rétablir une population dans un état favorable et de préciser les mesures à mettre en place pour y parvenir, de rappeler les expérimentations éventuelles menées sur l'espèce et les bonnes pratiques déjà mises en œuvre (en France et ailleurs), d'indiquer si d'autres espèces de faune et de flore sauvages bénéficieront des actions conduites sur cette espèce, de lister les acteurs impliqués et les experts compétents. L'appui scientifique et technique des établissements publics de l'État est sollicité pour la caractérisation des scénarios possibles pour le rétablissement de l'espèce et leurs probabilités de réussite, selon des modalités à définir au cas par cas.

La situation de certaines espèces et les mesures à prendre pour leur conservation peuvent être connues, par exemple si elles font déjà l'objet d'actions de préservation ou si leur situation et les actions à mener sont de même nature que d'autres espèces faisant déjà l'objet de plans d'actions. Il est néanmoins utile de formaliser *a minima* une analyse diagnostique de l'espèce (ou des espèces) comme démarche préalable à un plan d'actions.

Pour faciliter la mise en œuvre de ces dispositions, des fiches diagnostiques seront réalisées par l'AFB, pour les espèces prioritaires pour l'action publique, et mises à disposition sur le site internet du MEEM.

Une analyse diagnostique approfondie peut cependant s'avérer nécessaire, et donner lieu à la réalisation d'un programme spécifique d'acquisition de connaissances (cf. paragraphe 3.3), dans les cas suivants :

1. Pour les espèces pour lesquelles l'opportunité d'un PNA n'apparaît pas clairement (PNA à expertiser).
2. Dans les cas où un PNA est envisageable et comme démarche préalable à l'élaboration de ce PNA, afin de disposer d'un diagnostic approfondi en vue de déterminer la nature des actions qui seront conduites dans le PNA.

3.2.2. Choisir le meilleur outil pour agir

Plusieurs outils existent pour enrayer le déclin et conserver les espèces sauvages. Les politiques relatives aux espaces naturels et les mesures agro-environnementales contribuent en particulier à cet objectif et constituent des outils importants à prendre en compte pour définir la meilleure stratégie d'action en faveur des espèces menacées.

La sélection du meilleur outil pour agir intervient en fonction des réponses aux questions suivantes :

- quel instrument est susceptible d'être mobilisé, seul ou combiné, pour telle espèce (par ex. PNA et/ou Natura 2000, SCAP, TVB/SRCE, APPB²...);
- quelles autres politiques sectorielles peuvent être sollicitées (par exemple, politique de l'eau, politique agricole...)?

Différents programmes européens, tels que FEDER, FEADER ou LIFE, peuvent constituer un appui utile en contribuant au financement des actions. Par exemple, le programme LIFE, notamment son volet « Nature et biodiversité », permet de financer des projets d'envergure relatifs à la protection et à la restauration d'espèces de faune et de flore sauvages. Les programmes INTERREG peuvent également constituer un outil de mise en œuvre d'actions sur les espèces et permettent d'assurer la cohérence territoriale des actions menées pour les populations animales transfrontalières.

Enfin, un PNA doit obligatoirement faire le lien entre les différents outils de la biodiversité. L'esprit et la logique qui doivent animer cette stratégie sont illustrés par les six exemples donnés en annexe 3. Il doit notamment prendre en compte les fonctions écologiques et les services écosystémiques fournis par la protection des espèces considérées.

² SCAP: stratégie nationale de création d'aires protégées; TVB: Trame verte et bleue; SRCE: Schéma régional de cohérence écologique; APPB: arrêté préfectoral de protection de biotope.

Pour certaines espèces ou certains groupes d'espèces, le PNA ne constitue pas la réponse appropriée : par exemple, la conservation des micro-crustacés d'eau douce, figurant sur la liste des espèces prioritaires pour l'action publique établie par le MNHN pour les espèces métropolitaines, relève principalement de la mise en œuvre de la politique de l'eau : le choix d'un PNA ne se justifie donc pas pour ces espèces.

3.2.3. La sélection des espèces PNA

La direction de l'eau et de la biodiversité s'appuie en particulier sur l'avis des établissements publics et sur l'expertise des DREAL pour sélectionner les espèces pour lesquelles il convient ou il est envisageable d'agir, en tenant compte de l'analyse diagnostique et des autres outils de protection disponibles.

Cette priorisation permet de définir les espèces pour lesquelles un PNA est jugé pertinent car considéré comme le meilleur outil de protection.

En tout état de cause, le choix pour l'élaboration d'un PNA doit se justifier par la valeur ajoutée qu'il apporte en comparaison des autres instruments existants. Lorsqu'il est décidé, il doit tenir compte des autres outils mobilisables et de leur contribution à l'objectif de protection, en visant autant que cela est possible la pleine participation de ces outils par la mise en œuvre d'actions opérationnelles, efficaces et bien définies.

Les espèces pour lesquelles il est décidé de soutenir un PNA en fonction des travaux de priorisation et des autres outils disponibles sont répertoriées sur le site internet du MEEM, sur la page <http://www.developpement-durable.gouv.fr/politiques/biodiversite-et-paysages>.

Au moment de la publication de la présente instruction, elle comprend les espèces suivantes éligibles à un PNA : les espèces de faune métropolitaine classées prioritaires (voir 3.1.b1), les espèces endémiques classées « CR » et « EN » dans la liste rouge nationale établie selon les critères de l'UICN, les espèces de flore métropolitaine et de faune et de flore présentes dans les départements d'outre-mer qui ont déjà bénéficié d'un PNA et pour lesquelles il est pertinent de prolonger l'action (ou celles pour lesquelles, vu leur situation biologique, il a d'ores et déjà été décidé de mettre en œuvre un PNA). Cette liste sera complétée en fonction de l'avancée des travaux selon le programme de travail défini au chapitre 5, selon la méthodologie présentée dans la présente instruction.

3.3. Adapter l'outil en fonction de l'objectif

Différents cas de figure peuvent se rencontrer.

Pour certaines espèces prioritaires pour l'action publique et pour lesquelles le diagnostic a révélé que les connaissances étaient insuffisantes pour agir efficacement, il faut commencer par les améliorer afin d'apprécier si la conduite d'actions efficaces en faveur de l'espèce est possible. Certaines espèces peuvent ainsi justifier d'un programme d'acquisition de connaissances préalablement au déclenchement de l'action publique et à la mise en œuvre opérationnelle d'un PNA.

Lorsqu'un PNA est retenu, il convient de préciser le type de PNA le plus opportun, en vue de la conservation ou du rétablissement des espèces, selon les termes de l'article L. 411-3 du code de l'environnement.

Un PNA peut concerner une ou plusieurs espèces. Les actions susceptibles d'avoir un impact sur plusieurs espèces sont à privilégier. Dans la mesure du possible, et lorsque le regroupement écologique d'espèces s'avère pertinent, la mise en œuvre de plans polyspécifiques peut permettre d'optimiser l'efficacité des actions, voire d'en limiter le coût.

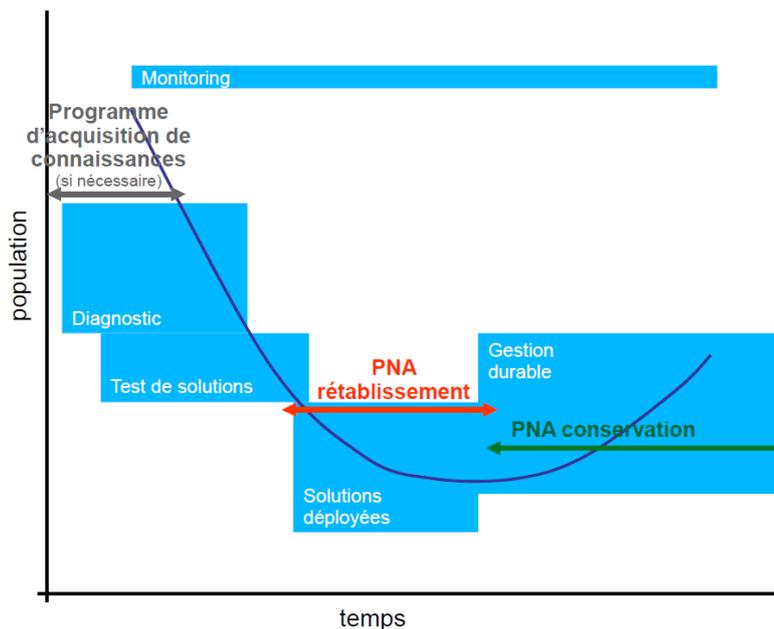
Deux types de PNA doivent être différenciés :

1. Le PNA pour le rétablissement caractérise les mesures à mettre en œuvre en vue d'améliorer la situation biologique de l'espèce (ou des espèces) à sauvegarder. Il doit être conçu comme un document de terrain, synthétique et opérationnel pour les acteurs en situation d'agir ;
2. Le PNA pour la conservation permet de capitaliser et de rendre disponible tout ce qu'il est bon de faire, ou de ne pas faire, pour assurer la conservation à long terme de l'espèce (ou des espèces) concernée(s). Cela vaut en particulier pour les espèces qui ont fait l'objet d'efforts dans le cadre d'un PNA rétablissement. Quand leur situation biologique est meilleure ou stabilisée, il convient de basculer sur un PNA conservation.

Cependant, certains PNA qui n'ont pas fait l'objet au préalable d'un PNA rétablissement peuvent viser principalement l'intégration des exigences biologiques des espèces et des mesures de protection dans les politiques publiques, mesures jugées suffisantes pour assurer la conservation de ces espèces. Le rôle du PNA est dans ce cas d'assurer une animation et une coordination, à la fois au niveau national et au niveau régional, afin de faire en sorte que les outils mobilisables soient effectivement mobilisés.

Enfin, les plans pour concilier la présence d'espèces sauvages et les activités humaines sont aussi des PNA pour la conservation (par exemple, le vautour fauve ou le loup gris).

Une représentation du parcours associé à la restauration d'une espèce³ figure sur le schéma suivant :



3.4. Associer tous les acteurs concernés

Un PNA se construit avec les acteurs publics ou privés qui ont les leviers pour agir, en particulier les secteurs concernés de l'État (agriculture, énergie, urbanisme, installations classées, défense...), les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques (y compris les associations de protection de la nature).

La concertation avec ces acteurs (secteurs d'activité ou territoires) doit avoir lieu en amont, dès la phase de décision. En effet, la décision de la réalisation et de la mise en œuvre d'un PNA doit être prise en associant toutes les parties prenantes chargées d'agir sur le terrain.

L'association des Conseils régionaux à la politique relative aux PNA conduite par l'État, et par voie de conséquence la prise en compte de leurs priorités, apparaît notamment comme une des conditions de leur implication aux côtés des services de l'État.

Le PNA est un outil de mobilisation collective, basé à titre principal sur le volontariat, mais l'implication des acteurs doit être formalisée (par exemple, par une convention d'engagement...) afin de préciser qui est responsable de quoi, et pour garantir l'efficacité du programme de préservation à moyen et long termes.

Pour les espèces migratrices ou transfrontalières, il est indispensable de veiller à la cohérence des actions mises en œuvre par les États ou régions au sein de la région biogéographique concernée.

Les dispositions introduites par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages conduisent à mettre en place des plans nationaux d'action pour de nombreuses espèces

³ D'ap. Birdlife, 2011, Review of the implementation of species action plans for threatened birds in the European Union, 269p.

de flore sauvage (dont 80 % concernent l'outre-mer). Les dotations financières allouées par l'État pour le fonctionnement des conservatoires botaniques nationaux (CBN) sont augmentées à compter de 2017 afin de renforcer spécifiquement leurs actions pour la protection de la flore.

3.5. Les modalités de mise en place d'un PNA

3.5.1. Les différents niveaux de décisions

La mise en œuvre d'un PNA peut être décidée :

- soit par le ministère chargé de l'environnement, compte tenu de ses obligations en matière de préservation de la biodiversité et des priorités qu'il aura fixées ; c'est le cas pour toutes les espèces protégées possédant un enjeu national fort ;
- soit au niveau régional, selon des priorités définies entre les services de l'État (DREAL/DRIEE/DEAL) et la région, moyennant un cofinancement par la région ; ce cas concerne notamment les espèces présentant un enjeu propre à une région donnée ;
- ou encore par tout porteur de projet, public ou privé, dans le cas d'espèces prioritaires pour l'action publique mais pour lesquelles l'opportunité d'un PNA n'est pas apparue lors de l'application de la méthode décrite au point 3.2.

Il est dans tous les cas impératif de respecter les lignes directrices d'élaboration et de mise en œuvre des PNA décrites dans la présente instruction.

Une proposition de PNA pour une nouvelle espèce ou groupe d'espèces est soumise à l'avis de la commission spécialisée concernée (faune ou flore) du Conseil national de la protection de la nature (CNPN). La décision finale d'inscription d'une espèce dans la liste des espèces PNA fait l'objet d'une validation au niveau national (direction de l'eau et de la biodiversité).

3.5.2. Les différents maîtres d'ouvrage d'un PNA

Le portage par l'État et ses services est un élément clé du dispositif pour les espèces présentant des enjeux nationaux forts (état de conservation particulièrement dégradé, engagements internationaux ou communautaires élevés).

Ainsi, une DREAL/DRIEE/DEAL coordinatrice est généralement désignée, en charge du suivi de l'élaboration du PNA et de sa mise en œuvre, en étroite collaboration avec les autres directions régionales concernées. Elle est responsable du choix du rédacteur et du choix de l'opérateur, qui assurera l'animation du plan, en concertation avec la DREAL/DRIEE/DEAL coordinatrice.

Cependant, pour tenir compte du fait que la décision de mise en place d'un PNA peut relever d'une autre organisation que l'État ou d'une co-décision avec l'État, la maîtrise d'ouvrage de ce PNA peut être assurée par une autre organisation que l'État et ses services (collectivités ou opérateurs privés).

Par ailleurs, la réalisation de certains PNA dépend en grande partie de la coordination avec d'autres politiques publiques : pour ces cas, il est envisageable de confier la maîtrise d'ouvrage aux acteurs principaux de ces politiques publiques. L'organisme en question choisit son animateur, le finance et assure le bon déroulement du PNA.

Sauf indications contraires, un PNA fait l'objet de déclinaisons régionales permettant de prendre en compte les actions pertinentes en fonction de la situation locale de l'espèce ou des groupes d'espèces considérés. Sans prendre la forme d'un plan régional d'actions, elles consistent en l'organisation de la mise en œuvre des actions par un animateur régional quand cela est nécessaire.

D'une manière générale, les actions de restauration spécifiques entreprises ou soutenues au niveau régional par les services de l'État doivent porter sur des espèces ou des groupes d'espèces figurant sur la liste des espèces prioritaires pour l'action publique, sauf cas dûment justifié et en accord avec la direction d'eau et de la biodiversité.

3.5.3. Le comité de pilotage national du PNA

Un comité de pilotage (COPI) est mis en place : il intervient dans la phase de mise en œuvre du PNA et doit être le plus opérationnel possible. Sa composition est définie lors de l'élaboration du plan. Il est composé au moins de la DREAL/DRIEE/DEAL coordinatrice, des autres DREAL/DRIEE/DEAL déclinant le PNA dans leur région, de l'opérateur du plan (et le cas échéant des animateurs régionaux retenus pour la mise en œuvre de la déclinaison régionale), de représentants scientifiques

et de représentants des associations de protection de la nature, de représentants des structures socioprofessionnelles concernées (fédération nationale des chasseurs, syndicats professionnels, etc.). Pour ce qui concerne les aspects budgétaires, soit les représentants de financeurs font partie du COPIL, soit, si nécessaire, un comité de financeurs dédié est mis en place afin d'identifier les relais de financement.

Le COPIL et/ou le comité de financeurs, s'il existe, propose les orientations stratégiques et budgétaires du plan. Il se réunit au moins une fois par an et a pour mission :

- la définition des actions prioritaires à mettre en œuvre, leur ajustement le cas échéant ;
- le suivi et l'évaluation de la réalisation et des moyens financiers du plan ;
- l'évaluation du plan.

3.5.4. La structure d'un PNA

Le PNA est un document qui s'adresse prioritairement aux acteurs qui ont les leviers pour agir. Il doit donc être directement opérationnel pour les acteurs des territoires concernés. Le diagnostic permet un état des lieux des connaissances et constitue le pivot du PNA (voir paragraphe 3.2.1.) : le PNA doit reprendre les éléments-clés du diagnostic afin d'en faciliter son appropriation par les acteurs, notamment en lien avec la définition des actions et leur mise en œuvre. Les tests expérimentaux permettant de confirmer les choix d'intervention y sont décrits.

Toutes les espèces concernées par le PNA doivent être identifiées, présentées et justifiées au regard des actions.

Un pilote pressenti doit être identifié pour chacune des actions du PNA, associé à des partenaires techniques et/ou financiers : il rend compte de l'action, apporte le financement ou est responsable de la mobilisation des fonds nécessaires, en lien avec l'animateur du plan.

Une évaluation du degré d'acceptation sociale des actions proposées est essentielle à leur réussite. En conséquence, le PNA doit inclure l'évaluation, autant que cela est possible, de l'impact des actions proposées sur les activités économiques, culturelles ou récréatives ou la manière dont elles risquent d'être perçues par les groupes d'intérêts concernés.

Le PNA n'est pas un document figé. Il doit pouvoir évoluer au cours de sa mise en œuvre. Une action peut ainsi être modifiée si elle s'avère inefficace ou non réalisable. Dans le cadre du suivi du plan, le COPIL peut décider d'ajouter d'autres actions si elles sont jugées plus pertinentes. Une mutualisation est possible si d'autres espèces profitent des actions mises en place. L'évolution vers un PNA polyspécifique peut alors être envisagée.

Il convient de se référer à la charte graphique nationale définie par le MEEM.

3.5.5. La durée d'un PNA

La durée varie en fonction du type de PNA. Elle doit être précisée dans le PNA.

- PNA « Rétablissement » : du fait de l'exigence d'efficacité particulière qui s'attache à ce type de PNA orienté vers un rétablissement attendu de l'espèce, la durée préconisée est de cinq ans. Toutefois, si cela est justifié d'un point de vue technique du fait de l'écologie et des modalités de restauration de l'espèce, cette durée peut être plus longue. En tout état de cause, les efforts de rétablissement d'une espèce ne devraient pas présenter un caractère permanent une fois la situation rétablie ; il conviendrait alors de s'orienter vers un PNA conservation ;
- PNA « Conservation » : compte tenu de ses objectifs, ce type de plan doit être maintenu tant qu'il est nécessaire pour assurer la conservation de l'espèce. Sa durée moyenne est de 10 ans, reconductible en fonction des résultats de son bilan/évaluation.

3.5.6. Les étapes d'élaboration d'un PNA

L'élaboration d'un PNA doit respecter les étapes suivantes :

- le diagnostic : destiné à réaliser la synthèse des connaissances sur l'espèce (ou groupe d'espèces) concernée (voir paragraphe 3.2.1.), il est réalisé par un partenaire choisi après un appel public à manifestation d'intérêt, sous sa responsabilité ; il doit être approfondi dans le cas d'un nouveau PNA, mais peut être simplifié dans le cas d'un PNA conservation ;
- la rédaction : elle est conduite par le rédacteur désigné par et sous l'autorité du maître d'ouvrage, qui s'adjoit un comité de suivi de la rédaction dont il définit la composition ; la première

tâche est de définir la stratégie de rétablissement ou de conservation afin de pouvoir identifier l'ensemble des actions pertinentes, puis de s'assurer de la pertinence scientifique et technique des actions.

Le PNA est un document opérationnel qui doit permettre de territorialiser les actions au maximum et, en tout état de cause, de les définir avec un degré de précision élevé (pilote de l'action, partenaires associés, contenu précis de l'action et modalités de mise en œuvre, financement, résultats attendus). Ce caractère opérationnel oblige à une prise de contact précoce, lors de la phase d'élaboration, avec les pilotes et les partenaires associés pressentis pour définir les modalités de l'action. Pilotes et partenaires sont donc pleinement associés à la rédaction du PNA.

Le projet de PNA est dans tous les cas soumis à l'avis du CNPN (commissions spécialisées faune ou flore). Il peut être préalablement soumis à l'avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), en particulier dans le cas d'un PNA dont la mise en œuvre est décidée au niveau régional.

Il fait l'objet d'une consultation du public, conformément aux dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, et d'une consultation des ministères et organismes concernés, puis d'une validation interministérielle, avant approbation par le ministre chargé de l'environnement.

3.5.7. L'animation d'un PNA

Il appartient au maître d'ouvrage de désigner un animateur du PNA s'il n'est pas en mesure d'assurer lui-même cette tâche, qui consiste à s'assurer de la bonne mise en œuvre des actions en apportant son concours autant que de besoin aux pilotes et partenaires associés des actions. Il est chargé du suivi du PNA et de l'élaboration des rapports d'activités, qui doivent inclure une analyse de l'efficacité des actions.

L'animation est dûment proportionnée aux moyens disponibles pour la mise en œuvre des actions (par exemple, pour une espèce présente largement dans des sites Natura 2000, l'animation repose en premier lieu sur les animateurs de ces sites, l'animation du fait du PNA en étant d'autant réduite et visant une coordination des moyens d'animation d'ores et déjà disponibles).

L'animation doit être adaptée au type de plan et aux actions à conduire : elle n'est pas systématique pour les PNA « Conservation » et doit être justifiée par l'ampleur des actions.

Si nécessaire, un animateur régional peut être désigné dans les cas de déclinaisons régionales.

3.5.8. Le bilan et l'évaluation des PNA

Le bilan technique et financier des actions du PNA est réalisé par l'opérateur, sous le contrôle de la structure coordinatrice.

En complément, l'évaluation d'un PNA a pour objectif de mesurer, à terme, l'efficacité des actions, à l'aide notamment d'indicateurs fixés en conséquence pour chaque action. La nature des questions posées détermine le choix de l'évaluateur.

Des bilans intermédiaires des actions mises en œuvre doivent être réalisés afin de procéder, le cas échéant, à des ajustements d'actions (action jugée inefficace ou éléments nouveaux à prendre en compte tels qu'une évolution des connaissances, une dégradation subite de l'état de conservation, de nouveaux engagements internationaux ou communautaires de la France). Pour les PNA d'une durée supérieure à 5 ans, il convient *a minima* de réaliser une évaluation à mi-parcours.

L'évaluation aboutit à la rédaction d'un rapport final faisant état d'une analyse des résultats des actions. Elle doit permettre au maître d'ouvrage de statuer sur l'efficacité des actions entreprises, sur la nécessité ou non de les reconduire et de les ajuster. Elle permet notamment de déterminer quand un PNA peut évoluer du niveau « rétablissement » au niveau « conservation ».

4. Communication et sensibilisation

L'information et la sensibilisation ont une place déterminante au sein du dispositif des PNA. À titre d'exemple, une plaquette synthétique de présentation du plan peut être éditée.

La priorité doit être donnée à l'information et à la communication sur les PNA aux organisations territoriales (collectivités territoriales, organisations professionnelles et associatives, gestionnaires d'espaces naturels) et à la recherche de partenariats techniques et financiers pour la mise en œuvre

des actions du plan. Ce rôle est assuré par chaque DREAL/DRIEE/DEAL à qui il revient de conduire le suivi des plans au niveau régional. À cet égard, les plans devront être largement diffusés par chacune des DREAL/DRIEE/DEAL dans leur région.

Le site internet du ministère chargé de l'environnement met à disposition les PNA en cours de mise en œuvre et les bilans des évaluations des plans conduits à leur terme. Des documents complémentaires portant notamment sur la méthodologie de mise en œuvre des PNA sont, autant que de besoin, mis à disposition sur ce même site.

Chaque DREAL/DRIEE/DEAL coordinatrice élabore une page internet sur son site, dédié aux PNA. Un lien vers ces pages sera ajouté sur le site internet du ministère où sont présentés les PNA.

5. La détermination des priorités s'agissant des PNA sur la période 2017-2020

En prenant en considération les engagements français en faveur des espèces menacées, les travaux conduits en vue de dégager la pertinence à agir en mettant en œuvre des PNA en faveur de certaines espèces menacées, les moyens disponibles afin de conduire des actions efficaces, les priorités d'élaboration et de mise en œuvre des plans nationaux sur la période 2017-2020 doivent porter sur les espèces et les groupes d'espèces suivants :

1. Les espèces endémiques identifiées comme étant « en danger critique » ou « en danger » dans la liste rouge nationale des espèces menacées établie selon les critères de l'UICN.
2. S'agissant des espèces de faune métropolitaine, les espèces ou groupes d'espèces listés sur le site internet du MEEM (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/politiques/biodiversite-et-paysages>) ; la liste inclut les espèces mentionnées au point 1 ci-dessus.
3. S'agissant des espèces de flore métropolitaine, la priorité portera sur les espèces visées au point 1 ci-dessus, complétées par les espèces ou groupes d'espèces listés sur le site internet du MEEM (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/politiques/biodiversite-et-paysages>) ; aux termes d'une analyse conduite de manière similaire aux espèces de faune sauvage métropolitaine, des instructions complémentaires viendront préciser, dans le courant de l'année 2017, les espèces ou groupes d'espèces pour lesquels il serait pertinent, en fonction des moyens disponibles, d'élaborer des PNA.
4. S'agissant des espèces de faune et de flore dans les départements d'outre-mer, la priorité portera sur les espèces visées au point 1 ci-dessus ; en concertation avec la direction de l'eau et de la biodiversité, les préfets des départements d'outre-mer (DEAL) établiront par ailleurs, en partenariat avec l'AFB une liste d'espèces prioritaires pour l'action publique à compter de 2017, de la même manière que ce qui a été réalisé pour les espèces de faune et de flore métropolitaines, ainsi que, parmi ces espèces, celles pour lesquelles il serait pertinent, en fonction des moyens disponibles, d'élaborer des PNA, par espèces ou par groupes d'espèces.
5. Concernant les espèces marines, une cohérence sera particulièrement recherchée avec les recommandations des conventions de mer régionales et avec les travaux de la DCSMM, tant sur la liste des espèces que sur les mesures de gestion à inclure dans le PNA.

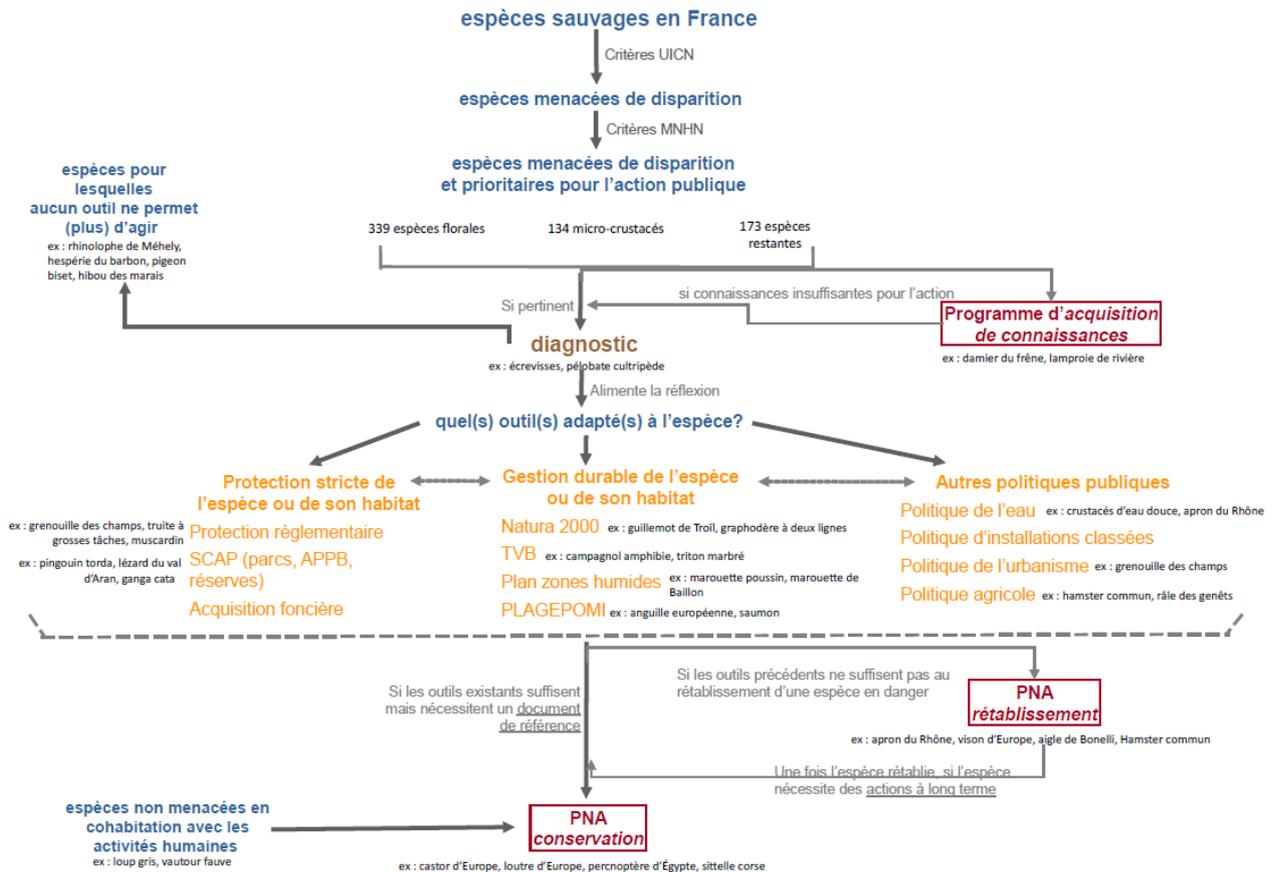
La présente note sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et sur le site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/>.

Fait le 9 mai 2017.

Le directeur de l'eau et de la biodiversité,
F. MITTEAULT

ANNEXE 1

MÉTHODE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS EN FAVEUR DES ESPÈCES MENACÉES



Les étapes pour la mise en place de programmes d'action pour les espèces sauvages :

- identifier les espèces prioritaires pour l'action publique parmi les espèces les plus menacées (méthode MNHN, critères DEB, priorisation régionale) – cf. § 3.1 ;
- pour les espèces prioritaires pour l'action publique, établir un diagnostic par espèce ou groupe d'espèces (fiches diagnostiques AFB), et, si nécessaire, réaliser un diagnostic approfondi pour les espèces pour lesquelles l'opportunité d'un PNA n'apparaît pas clairement ou comme démarche préalable à l'élaboration d'un nouveau plan (en vue de déterminer si un programme d'acquisition de connaissances est nécessaire) – cf. § 3.2.1 ;
- choisir ensuite l'outil de protection le plus efficace pour agir, en tenant compte des différentes politiques publiques environnementales et sectorielles – cf. § 3.2.2 ;
- sélectionner les espèces pour lesquelles un PNA est jugé pertinent – cf. § 3.2.3 ;
- choisir pour chaque espèce ou groupe d'espèces sélectionné le type de PNA le plus adapté en fonction de l'objectif – cf. § 3.3 :
 - rétablissement ;
 - conservation ;
 - si nécessaire, suite au diagnostic approfondi réalisé de façon préalable à l'élaboration d'un nouveau plan (cf. § 3.2.1), mettre en place un programme d'acquisition de connaissances.

ANNEXE 2

IDENTIFIER LES ESPÈCES PRIORITAIRES POUR L'ACTION PUBLIQUE

1 660 espèces de flore et de faune sauvages au moins sont menacées de disparition en France (tableau I). Le pays doit se mobiliser pour améliorer la situation de ces espèces. Cette action relève de l'objectif 4 « préserver les espèces et leur diversité » de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 traduisant l'objectif 1 de la stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité à l'horizon 2020 et l'objectif 12 d'Aichi.

Tableau I. – Nombre des espèces menacées en France (critères UICN)

	CR	EN	VU	TOTAL
France métropolitaine	85	155	590	830
La Réunion	105	95	111	311
Guadeloupe	42	62	37	141
Martinique	57	39	18	114
Mayotte				264
Guyane	en cours	en cours	en cours	en cours

L'idéal serait de porter les efforts sur toutes ces espèces. Mais ce n'est pas possible de façon réaliste pour trois raisons principales :

- l'impossibilité d'agir concrètement, à notre échelle, pour enrayer le déclin des espèces sous l'influence des changements globaux ;
- les moyens humains et financiers disponibles et en réduction au sein de l'État⁴ ;
- la crédibilité de l'action de l'État vis-à-vis des acteurs qui ont les leviers pour agir et qui ont besoin d'orientations claires et délimitées⁵.

Il faut donc faire des choix, d'où une question de méthode.

Une liste hiérarchisée des espèces établie par le Muséum national d'histoire naturelle

Le Muséum national d'histoire naturelle a établi une méthode de hiérarchisation des espèces prioritaires pour l'action publique. Cette méthode, appliquée uniquement pour les départements de métropole, prend en compte le statut de menace des espèces, la responsabilité patrimoniale de la France envers ces espèces, leur originalité taxonomique, la tendance historique des populations et les résultats des évaluations de leur état de conservation. En juin 2015, les résultats du rapportage de la directive « oiseaux » ont été rendus publics, permettant de mettre à jour la liste des espèces prioritaires. Ainsi 25 oiseaux ont été ajoutés suivant les mêmes règles que pour la prise en compte de la directive « habitats, faune, flore », c'est-à-dire ajout des espèces ne bénéficiant d'aucune tendance favorable. La liste compte donc à ce jour 639 espèces prioritaires, avec 339 espèces de plantes vasculaires, 181 d'invertébrés (137 crustacés, 33 insectes, 9 mollusques, 1 annélide et 1 holothurie) et 119 de vertébrés (30 mammifères, 48 oiseaux, 19 poissons, 15 amphibiens et 7 reptiles).

Par construction, l'application de la méthode du MNHN sur la totalité des groupes taxonomiques visés, à la demande du ministère, conduit à surdéterminer certains taxons et à en reléguer d'autres. Elle ne permet pas de faire ressortir certaines espèces dont les enjeux sont très territorialisés ou avec des particularités écologiques comme des oiseaux en halte migratoire en France.

⁴ Par exemple, le budget dédié à la mise en œuvre des PNA dans les services déconcentrés est passé de 8 M€ en 2011 à 4 en 2012. Ce budget est maintenu constant depuis cette date et en légère augmentation en 2016.

⁵ Cf. recommandation n° 21 du CGEDD.

En conclusion, l'approche scientifique ne permet pas d'aboutir à une liste d'espèces pour une stratégie opérationnelle sans autre filtre, en particulier sur l'opportunité d'agir et sur le choix de l'instrument. Cette première liste n'est donc pas figée. Elle nécessite un examen au cas par cas pour fonder une stratégie opérationnelle.

Dans cet objectif, cette liste doit donc être examinée sous l'angle du gestionnaire.

En première approche et compte tenu des connaissances scientifiques et techniques disponibles du moment, la conservation des micro-crustacés d'eau douce relèverait principalement de la mise en œuvre de la politique de l'eau. À ce stade, ces espèces ont été extraites de la liste principale. Elles pourraient faire l'objet d'un examen approfondi en fonction de l'expertise mobilisable.

Concernant la flore, certaines espèces font actuellement l'objet des premiers PNA. Leurs bilans permettront de caractériser l'efficacité de l'outil pour ces espèces. En outre, une grande majorité des espèces de la liste relèvent *a priori* d'enjeux très territorialisés.

Une expertise régionale à valoriser

Les critères du MNHN ne permettent pas de prendre en compte certaines espèces régionales à enjeu. Plusieurs DEAL/DREAL/DRIEE ont déjà conduit des travaux de sélection des espèces prioritaires, en particulier dans le cadre de l'élaboration des stratégies régionales pour la biodiversité. Leur prise en compte dans la réforme se traduit sous deux angles :

- dans le cadre du dialogue de gestion, en dehors des forfaits appliqués pour les PNA décidés au niveau national en accord avec les services, une dotation financière supplémentaire est attribuée à chaque DREAL/DRIEE/DEAL pour les espèces menacées de disparition faisant l'objet d'une priorité définie en concertation avec la région et pour des actions cofinancées par la région. Compte tenu des enjeux différenciés entre les régions, cette dotation tient compte notamment de la richesse spécifique dans la région (données INPN) ;
- le principe d'octroyer le label PNA à toute initiative publique ou privée qui s'inscrirait dans la dynamique en respectant les lignes directrices et sans impliquer nécessairement de cofinancement direct⁶ de l'État.

Encadré 1 : points de vigilance pour la priorisation en régions

Dans la démarche de priorisation en régions, il est important de faire ressortir les espèces à enjeux supra régionaux. Pour assurer une cohérence et une efficacité des actions, il ne serait pas raisonnable de mettre en place un PNA dans une seule région quand ses voisines n'envisagent pas d'y participer (ex : magicienne dentelée PACA et LRMP).

En outre-mer, la DEB s'appuiera uniquement sur l'expertise régionale et soutiendra tout projet de PNA proposé par une DEAL et s'inscrivant dans le cadre des nouvelles lignes directrices.

⁶ La mobilisation de l'expertise des agences de l'État et la mobilisation au titre des activités régaliennes (police, réglementation) peuvent être valorisées dans l'affichage du coût global du programme.

ANNEXE 3

LIENS ENTRE PNA ET OUTILS DE LA BIODIVERSITÉ

Des exemples de stratégie en la matière sont donnés dans le tableau ci-dessous.

<p>Stratégie fondée sur la protection des sites de reproduction ex: macareux moine</p> <p>Si une espèce est localisée pour l'essentiel de son aire de présence dans des aires protégées, et si ces outils sont jugés suffisants, elle sera considérée comme couverte par le programme d'actions pour les espèces sauvages sur la base de ces outils. C'est le cas par exemple du macareux moine dont les 3 sites de reproduction sont Natura 2000 avec les îlots de Ouessant, la baie de Morlaix et l'archipel des Sept-Îles, par ailleurs classé comme réserve naturelle nationale. Pour cette espèce, le programme d'actions repose uniquement sur la protection de ces sites et le contrôle.</p>	<p>Stratégie fondée sur l'amélioration de la continuité écologique ex: pie-grièche écorcheur</p> <p>Pour certaines espèces, la cause principale de leur mauvais état de conservation est la fragmentation de leur habitat et l'isolement des populations. Dans ce cas, la restauration des continuités écologiques, objectif des SRCE, est l'outil le plus efficace pour retrouver le bon état écologique. Par exemple, la pie-grièche écorcheur est un oiseau typique des milieux semi-ouverts. Elle recherche de vastes prairies pâturées entrecoupées d'un dense réseau de haies et de buissons. A ce jour, elle est prise en considération dans les SRCE de 9 régions⁷.</p>
<p>Stratégie fondée sur l'amélioration d'un milieu ex: PNA forêt, volet espèces du plan zones humides</p> <p>Un grand nombre des espèces prioritaires dépendent de zones écologiques particulières de type roselières inondées, plans d'eaux ou forêt. Pour ces espèces, leur première menace relève de la gestion de leur milieu de vie (assèchement, fauche, coupes...). La préservation du bon état de ces espèces passe par la gestion de la qualité de leur habitat. Par exemple, un PNA pourrait porter sur certaines espèces des forêts. Un volet « espèces » pourrait être ajouté au plan national d'action en faveur des milieux humides pour s'assurer de la prise en compte des exigences écologiques de ces espèces.</p>	<p>Stratégie fondée sur une politique sectorielle ex: hamster commun</p> <p>Dans certains cas, la situation d'une espèce peut ne dépendre que du fonctionnement d'une politique publique (agriculture, urbanisme...). C'est le cas du hamster commun dont la situation critique en Alsace est principalement due dorénavant aux orientations prises par l'agriculture, avec le développement de cultures de maïs, l'avancement des périodes de moissons, l'agrandissement des parcelles... Le rétablissement de cette espèce relève dorénavant d'une évolution de l'agriculture adaptée à ses exigences écologiques et d'une protection stricte en matière d'aménagement.</p>
<p>Stratégie fondée sur une combinaison d'outils ex: vison d'Europe</p> <p>Des menaces bien distinctes pèsent sur certaines espèces aux exigences écologiques fortes. Pour celles-ci, il est difficilement envisageable qu'un outil suffise. Le vison d'Europe souffre notamment de la fragmentation et de la destruction de son habitat, il est victime de destruction involontaire et de la compétition avec le vison d'Amérique, espèce exotique envahissante. Bien couvert par le réseau Natura 2000 et pris en compte dans les SRCE, il nécessite des actions spécifiques au-delà de ces outils, à mettre en œuvre grâce à un PNA.</p>	<p>Stratégie fondée sur une combinaison d'outils ex: cistude d'Europe</p> <p>La cistude d'Europe fait à ce jour l'objet d'un PNA qui doit être maintenu. Bien couverte par le réseau Natura 2000, l'espèce fait face à des menaces qui nécessitent des mesures spécifiques de gestion: protection des sites de ponte, lutte contre la tortue de Floride, protection contre les nuisibles, s'ajoutant aux actions de police.</p>

⁷ D'après le document cadre : orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.