



Rapport de l'Inspection générale de l'environnement

IGE/05P/023

22 mars 2007

Evaluation du réseau des réserves naturelles

par

Yves-Marie ALLAIN
Michel BADRÉ
Michel BOUVIER
Dominique LEGRAIN

Membres de l'Inspection générale de l'environnement



SOMMAIRE

Résumé	3
Introduction	5
1 Le réseau des réserves naturelles : état des lieux	6
1.1 Les objectifs de protection définis par la loi	6
1.2 Caractérisation rapide des réserves actuelles	7
1.3 Les évolutions de statut juridique des réserves naturelles	7
2 Le réseau physique des réserves : pertinence du réseau des réserves naturelles, au regard des objectifs de protection de la nature	9
2.1 Les différents outils disponibles pour assurer la protection d'habitats ou espèces en danger	9
2.2 Comment définir, et évaluer, un réseau national cohérent d'aires protégées ?	11
2.3 Les « éléments de performance » actuels du réseau des RN, par rapport aux enjeux	14
2.3.1 Les actions du réseau RNF	14
2.3.2 Quelques éléments de performance du réseau RNF	15
3 Le réseau institutionnel des organismes gestionnaires de réserves - rôle de RNF	17
3.1 Les besoins de travail en réseau	17
3.1.1 Animation scientifique et technique	17
3.1.2 Collecte et gestion des données (SINP), suivi du « bon état de conservation »	17
3.1.3 Communication, expression collective	17
3.1.4 Synergies pour les fonctions support : GRH, finances, juridique, etc.	17
3.2 La position institutionnelle et juridique de RNF	18
3.2.1 Statut du réseau Réserves naturelles de France (RNF)	18
3.2.2 Quelle reconnaissance légale pour le réseau RNF ?	20
3.2.3 Reconnaissance conventionnelle du réseau	21
3.2.4 La place de RNF par rapport aux autres réseaux d'espaces protégés	22
3.3 Synthèse et propositions concernant le réseau des réserves et RNF	24
4 Pilotage et contrôle de la qualité de gestion des réserves	25
5 Le devenir des ex réserves volontaires, et le développement des réserves régionales	27
5.1 Le transfert des réserves naturelles volontaires	27
5.2 Le développement des réserves régionales	28
Récapitulatif des recommandations :	30

Annexes	32
Annexe 1 : Questionnaire aux DIREN	33
Annexe 2 : synthèse des réponses	37
Annexe 3 : Sigles et acronymes	47

Résumé

La présente mission de l'Inspection générale de l'environnement, effectuée à la demande de la DNP, portait sur un examen global, destiné à devenir périodique, du réseau des réserves naturelles. Le très grand nombre des réserves existantes, et la situation encore fluctuante des réserves naturelles régionales suite à la loi démocratie de proximité de 2002, ne permettaient pas de faire un examen exhaustif des réserves en place et de leur gestion. Conformément aux orientations privilégiées par la DNP, la mission d'inspection a donc concentré ses réflexions et propositions sur les points suivants :

L'adaptation du réseau des réserves naturelles nationales, dans le cadre d'un réseau cohérent d'espaces protégés.

La mission propose d'organiser ce réseau cohérent à partir du réseau Natura 2000, qui en constitue l'enveloppe large. A l'intérieur de ce réseau, et au vu des orientations de gestion préconisées dans les DOCOB, la place des réserves nationales devrait correspondre aux habitats et espèces les plus sensibles et dont la protection nécessite des mesures réglementaires. Une analyse à partir de cette double grille (sensibilité des habitats et espèces, et, nature des mesures préconisées) devrait être menée par les DIREN, en liaison avec les organes scientifiques compétents, pour faire évoluer le réseau actuel des réserves.

Une concertation avec les régions sur les politiques respectives de l'Etat et des régions devrait être menée, sur la base de cette ligne de conduite générale.

La mise en œuvre (par les organismes qualifiés) d'une cartographie permanente des habitats et espèces, qui nécessite des moyens techniques et financiers et du temps, apparaît une fois de plus ici comme un objectif central, qui justifierait une prise en compte rapide, pour assurer la cohérence et le suivi des démarches menées.

La structuration du réseau des réserves, et le devenir de l'association RNF.

RNF est apparu à la mission comme une association efficace, remplissant de façon dynamique sa fonction d'animation technique du réseau des organismes gestionnaires, malgré deux handicaps structurels importants :

- les ambiguïtés de son statut : présence conjointe de membres personnes physiques et personnes morales, adhésion non obligatoire mais fonction plus ou moins reconnue de représentation de l'ensemble du réseau, etc.
- l'existence, à côté de RNF, de nombreux autres organismes ayant la même fonction principale de fédération de tout ou partie du réseau des organismes gestionnaires d'espaces protégés.

La mission préconise de clarifier les relations entre le MEDD et RNF, à l'occasion du renouvellement de la convention d'objectif qui les lie, après la modification des statuts de RNF (modification demandée par le MEDD en 2006, et qui est en cours). La coordination entre les organismes fédérateurs des structures de gestion d'espaces protégés (PNF, GIP ATEN, Agence des aires marines protégées) en liaison avec la FPNR, la fédération des CREN, et certains affectataires ou gestionnaires publics (CELRL, ONF) devrait, par ailleurs, être une priorité pour tous les accords contractuels conclus entre le MEDD et toutes ces structures, et une condition impérative de leur financement par le MEDD.

Amélioration de la gestion des réserves.

Indépendamment d'un examen au coup par coup de la situation de chaque réserve, qui sortait du cadre de la mission, celle-ci préconise quelques améliorations de méthode :

- l'individualisation et l'animation par la DNP d'un réseau de « correspondants réserves » dans les DIREN ;
- la mise en œuvre par ces correspondants d'une démarche qualité très simplifiée, permettant d'évaluer en continu la qualité de la gestion ou au moins, d'être alerté à temps sur les dysfonctionnements majeurs.

L'évolution de la consistance et des statuts des réserves, à la suite du vote de la loi « démocratie de proximité » de 2002 (création des réserves naturelles régionales et des réserves naturelles en Corse, et suppression des réserves naturelles volontaires) se poursuit actuellement non sans quelques difficultés. Elle dépend maintenant principalement de la volonté politique exprimée, ou à exprimer, par les régions en la matière.

Les recommandations de la mission, encadrées au fil du texte, sont récapitulées en fin de rapport.

Introduction

Le présent rapport fait suite à une mission inscrite au programme 2005 de l'IGE (mission IGE/05P/023), au titre des inspections périodiques d'outils de mise en œuvre de politiques du MEDD. Elle a été confiée à Yves-Marie ALLAIN, Michel BADRÉ, Michel BOUVIER, et Dominique LEGRAIN, membres de l'IGE.

Interrompue pendant une grande partie de l'année 2006 suite à l'indisponibilité totale ou partielle de certains de ses membres, elle n'a été reprise qu'en fin d'année 2006.

Compte tenu de ces contraintes de calendrier, la méthode retenue n'a pas conduit à examiner en détail la gestion de certaines réserves particulières¹ : un tel examen aurait dû en effet porter sur un échantillonnage assez large, pour être significatif. En revanche, la mission a rencontré les acteurs nationaux concernés, et a organisé puis utilisé une enquête auprès de tous les DIREN (cf. en annexe le bilan des réponses obtenues).

Les propositions faites, issues de cette démarche, visent à mettre en place des outils de suivi permanent de la mise en œuvre de la politique des réserves, plutôt qu'à porter un jugement instantané sur la gestion de telle ou telle réserve, ou de l'ensemble d'entre elles, ce qui aurait supposé un investissement en temps beaucoup plus considérable.

Ont été plus spécialement approfondis les points suivants :

- les outils d'analyse de la pertinence du réseau des réserves, par rapport aux objectifs de préservation des habitats et espèces ;
- le fonctionnement institutionnel du réseau, et en particulier le rôle de l'association « Réserves Nationales de France » (RNF) ;
- les possibilités d'améliorer le pilotage et le contrôle de la qualité de gestion des réserves ;
- la situation nouvelle résultant de la création des réserves régionales.

La mission d'inspection n'évoque pas, dans le présent rapport, les réserves biologiques forestières (réserves dirigées ou intégrales) soumises au régime forestier, qui sont gérées directement par l'ONF. La prise en compte de ces réserves nécessiterait une étude spécifique. Notons uniquement, à ce sujet, qu'aucune raison de fond liée aux objectifs de protection ne semble justifier la diversité actuelle de ces deux types de statuts.

Une harmonisation du réseau des réserves naturelles paraît indispensable au regard de la lisibilité générale du dispositif des aires protégées. L'existence du réseau Natura 2000 induit une cohérence des exigences de protection, de la description des habitats et espèces jusqu'à la mise en œuvre des actes de gestion, ce qui renforce la nécessité d'une harmonisation des statuts.

¹ On notera par ailleurs qu'une mission spécifique (IGE/06/053) a été menée pendant le déroulement de la présente mission, sur le cas particulier des réserves de Guyane, à la suite de graves difficultés locales : cette démarche ciblée, entièrement distincte de l'approche globale menée ici, relève de méthodes d'analyse différentes.

1 Le réseau des réserves naturelles : état des lieux

1.1 Les objectifs de protection définis par la loi

La France comptait, fin 2006, 159 réserves naturelles nationales qui couvraient 546 000 ha d'espaces terrestres et maritimes (métropole et outre-mer), avant la création de la réserve des Terres australes². Les réserves terrestres représentent 0,25% du territoire métropolitain, et 3% du territoire des DOM.

Les missions des réserves naturelles sont ainsi définies par la loi (article L. 332-1 du code de l'environnement) :

« I. – *Des parties du territoire d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. Le classement peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises.*

II. – *Sont prises en considération à ce titre :*

1° *La préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition sur tout ou partie du territoire national ou présentant des qualités remarquables ;*

2° *La reconstitution de populations animales ou végétales ou de leurs habitats ;*

3° *La conservation des jardins botaniques et arboretums constituant des réserves végétales en voie de disparition, rares ou remarquables ;*

4° *la préservation de biotopes et de formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques remarquables ;*

5° *la préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage ;*

6° *Les études scientifiques ou techniques indispensables au développement des connaissances humaines ;*

7° *La préservation des sites présentant un intérêt particulier pour l'étude de l'évolution de la vie et des premières activités humaines. »*

De ce texte législatif, il ressort que les réserves naturelles ont pour fonction essentielle de protéger les espèces et les habitats remarquables ou menacés. Définies dans un cadre national, elles ont, par ailleurs, un rôle particulier à jouer au regard de l'application des directives européennes 79/409 concernant la conservation des oiseaux, et 92/43 concernant les habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages, adoptées après la loi précitée.

Les réserves ont ainsi une double mission, de protection d'un patrimoine existant d'une part, le cas échéant de reconquête d'habitats et de reconstitution de populations animales ou végétales d'autre part.

Les réserves naturelles ne sont qu'un outil parmi d'autres, spécifique certes, de protection des espèces et des habitats. D'où la nécessité de considérer la pertinence du réseau des réserves naturelles en fonction d'un double critère :

- complémentarité géographique et spatiale avec les autres périmètres de protection,
- prise en compte des spécificités techniques et juridiques des réserves naturelles en terme d'efficacité, au regard des autres formes de protection.

²La superficie totale est, depuis lors, de 1 246 000 ha, en incluant la réserve naturelle des Terres australes françaises.

Aux fonctions premières de protection des espèces et des habitats, sans doute les plus difficiles à mettre en œuvre, s'ajoutent divers objectifs qui concernent la protection de sites qui présentent un intérêt pour la connaissance de la Terre (réserves géologiques) ou l'histoire de l'humanité.

1.2 Caractérisation rapide des réserves actuelles

Les 159 réserves naturelles nationales se distinguent par leur diversité en termes de superficies. Si les réserves naturelles font en moyenne quelques dizaines ou quelques centaines d'hectares, les écarts peuvent être considérables : la superficie de la réserve des Glénans n'atteint pas 2 ha, la réserve naturelle des Terres australes françaises couvre 700 000 ha !

A elles seules, les trois plus grandes réserves de Guyane (Nouragues, Trinité, Kaw) représentent 270 000 ha, soit plus que la superficie des 150 réserves naturelles nationales métropolitaines.

Ces différences d'échelles doivent inciter à la prudence lorsque l'on parle des réserves naturelles, de leurs objectifs ou de leurs moyens de fonctionnement.

1.3 Les évolutions de statut juridique des réserves naturelles

Le statut des réserves naturelles a fortement évolué au cours des décennies. La première réserve naturelle a été créée en 1913 pour protéger les colonies de fous de Bassan de l'archipel des Sept-Iles.

Les lois du 2 mai 1930, 1^{er} juillet 1957, 10 juillet 1976, 2 février 1995 ont successivement apporté des modifications au statut des réserves naturelles. Plus récemment, la loi démocratie de proximité, du 27 février 2002, a redéfini le statut des réserves.

La loi de 1976, avait ouvert la possibilité de créer des réserves naturelles volontaires (RNV), à l'initiative de l'Etat, sur proposition de propriétaires privés. On comptait en 2002, à l'époque du vote de la loi « démocratie de proximité », 176 réserves naturelles volontaires.

La loi de février 2002, a supprimé les RNV qui, avec l'accord des propriétaires, peuvent être transformées en réserves naturelles régionales (RNR). En cas de désaccord du propriétaire la réserve fait l'objet d'un déclassement.

Cette même loi de février 2002 a prévu un statut particulier pour les réserves nationales situées en Corse, qui ont désormais le statut de « réserves naturelles en Corse » (RNC).

➤ *Réserves naturelles nationales*

« La décision de classement d'une réserve naturelle nationale est prononcée par décret, pour assurer la conservation d'éléments du milieu naturel d'intérêt national ou la mise en œuvre d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une convention internationale » (art. L. 332-2, code de l'environnement).

Ce texte de loi pose le problème de la distinction entre réserves nationales et réserves régionales, en fonction de leur intérêt patrimonial, mais sans pour autant fournir de critère de l'intérêt « national ». Au vu du texte, on serait tenté de penser qu'un intérêt national implique la création de réserves nationales, et, par déduction, un intérêt « régional », la création de réserves régionales.

En termes d'évaluation de la biodiversité, la distinction n'est pas simple à effectuer. D'autre part, le monde du vivant (espèces et habitats) est un monde dynamique, en perpétuelle évolution. Que se passe-t-il lorsque l'intérêt patrimonial croît ou diminue ?

Les textes existants ne se prêtent donc pas clairement à la constitution d'un réseau cohérent et emboîté de territoires protégés, hiérarchisés selon les enjeux entre réserves nationales et régionales : au demeurant, les régions accepteraient sans doute assez difficilement de rentrer dans un tel schéma !

La décision de classement des réserves nationales intervient après avis du conseil national de la protection de la nature (CNP). Le classement est prononcé par décret en Conseil d'Etat, en cas de désaccord des propriétaires.

Le déclassement d'une réserve nationale est possible, avec une procédure similaire à celle du classement (parallélisme des formes). La réintégration éventuelle d'une telle réserve nationale déclassée dans le réseau des réserves régionales nécessiterait (sous réserve de l'accord, assez peu vraisemblable, de la région concernée) une nouvelle procédure complète de classement.

➤ *Réserves naturelles régionales*

Les réserves naturelles régionales peuvent relever de deux procédures différentes :

- Transformation d'une réserve naturelle volontaire en réserve naturelle régionale, avec l'accord du propriétaire :

« Les réserves naturelles volontaires agréées à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité deviennent des réserves naturelles régionales ou, en Corse, des réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse. Toutefois, pendant un délai d'un an à compter de la même date, les propriétaires concernés peuvent demander le retrait de l'agrément dont ils bénéficient. »

La région Ile-de-France prévoit le classement en réserves régionales de 15 réserves naturelles volontaires sur les 17 existantes.

- Création de nouvelles réserves à l'initiative des conseils régionaux

La première réserve régionale, selon la nouvelle procédure, a été créée par décision du conseil régional de Lorraine, en juin 2006 (RNR de l'étang d'Amel, 146 ha).

La région Ile-de-France a l'ambition de créer de 20 à 25 réserves régionales, de sa propre initiative.

➤ *Réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse*

Depuis la promulgation de la loi « démocratie de proximité », les six réserves naturelles nationales en Corse (Biguglia, Tre Padule, Bouches de Bonifacio, îles Cerbicales, îles Finocchiarola, Scandola) ont été transférées à la collectivité territoriale de Corse et ont désormais le statut de « réserves naturelles en Corse ».

La situation de ces réserves naturelles n'est pas très différente de celle des réserves régionales : il appartient à la collectivité territoriale de faire respecter par le gestionnaire, responsable devant elle, les objectifs de gestion définis par les décrets de création de ces réserves.

La mission s'est interrogée sur les solutions susceptibles d'être apportées en cas de conflit entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse sur la politique appliquée dans une réserve, les textes législatifs et réglementaires n'évoquant que les conditions de classement et de déclassement.

2 Le réseau physique des réserves : pertinence du réseau des réserves naturelles, au regard des objectifs de protection de la nature

2.1 Les différents outils disponibles pour assurer la protection d'habitats ou espèces en danger

L'objectif de « protection de la faune et de la flore » (terminologie de la loi du 10 juillet 1976) ou de « maintien du bon état de conservation des habitats et espèces » (terminologie de la directive « habitats faune flore » de 1992) sur un espace déterminé, considéré comme sensible à ce titre, est à l'origine de méthodes ou d'outils relevant de logiques différentes :

- **la maîtrise foncière**, le propriétaire ou le gestionnaire faisant son affaire des règles de gestion adaptées aux objectifs, selon des procédures diverses. Relèvent de cette catégorie :
 - sous la responsabilité de l'Etat : les forêts domaniales gérées par l'ONF, et les terrains acquis par le Conservatoire du littoral et gérés par des mandataires choisis par lui (souvent des collectivités, mais aussi des associations, des établissements publics, etc.),
 - sous la responsabilité des régions : les terrains acquis ou pris à bail par les conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN), créés dans la plupart des régions,
 - sous la responsabilité des départements : les « espaces naturels sensibles » acquis ou gérés grâce aux financements dédiés provenant de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles, mise en place par plus de 70 départements.
- **La protection réglementaire, pérenne, pilotée et contrôlée par l'Etat**. Hormis les mesures non territorialisées (arrêtés de protection d'espèces pris en application de la loi du 10 juillet 76), elle peut prendre des formes diverses :
 - les « cœurs de parcs » des parcs nationaux,
 - les réserves naturelles nationales,
 - les arrêtés de protection de biotope.

Dans les deux premiers cas, le décret de création définit le cadre de la protection réglementaire mise en place et la nécessité de désignation d'un gestionnaire, ce qui n'est pas le cas pour les arrêtés de protection de biotope.

- **La mise en œuvre par voie contractuelle de mesures négociées avec les acteurs locaux**, dans un cadre plus ou moins formalisé. Relèvent de cette catégorie :
 - les parcs naturels régionaux (PNR), dont la charte, négociée, est renouvelable tous les 10 ans et soumise à approbation par l'Etat. Le non-respect ou le non-renouvellement de la charte entraîne la perte du label PNR (cf. précédent du PNR du Marais Poitevin),
 - les zones d'adhésion volontaires des parcs nationaux, qui répondent à la même logique,
 - les réserves naturelles régionales, également soumises à renouvellement ou confirmation décennale et à approbation administrative par l'Etat,
 - les opérations de gestion conservatoire dans le réseau Natura 2000 : la transposition en droit français de la directive « habitats, faune, flore » a en effet

prévu la mise en œuvre par contrats avec les acteurs locaux des mesures préconisées par les documents d'objectif, eux-mêmes établis sous le pilotage de représentants des collectivités et soumis à approbation de l'Etat.

Ce dispositif gradué devrait permettre, en théorie, une adaptation du statut choisi au degré de protection jugé nécessaire. En réalité, trois éléments viennent perturber cette logique :

- **la mise en place du réseau Natura 2000**, dont la cohérence est recherchée au niveau des grandes zones biogéographiques, a conduit à reprendre et intégrer tous les autres dispositifs, en se superposant à eux. On y retrouve donc la quasi-totalité des cœurs de parcs et sans doute des réserves naturelles nationales, une partie importante des forêts domaniales et des terrains du CELRL, et une part significative des PNR. La logique de mise en place de ce réseau peut même conduire à s'interroger sur l'intérêt d'avoir un autre statut de protection. La valeur ajoutée de cette superposition n'apparaît en effet justifiée que dans les deux cas où la méthode de contractualisation n'apparaît pas suffisante pour garantir une protection conforme aux objectifs spécifiques locaux :
 - o celui où la maîtrise foncière apparaît comme le seul moyen de définir puis d'appliquer une gestion conservatoire satisfaisante,
 - o celui où seules des mesures réglementaires, non négociées, permettent d'atteindre les objectifs choisis, faute d'accords contractuels suffisants par leur nature ou leur portée géographique (on notera qu'une telle option peut être parfois justifiée même pour des terrains sous maîtrise foncière de l'Etat : il ne s'agit donc pas de choix alternatifs).
- **les contraintes politiques de mise en place des différents statuts de protection**, qui ont parfois conduit à des superpositions ou juxtapositions surprenantes. Autant la création d'une réserve nationale à l'intérieur d'un PNR, dans ses secteurs les plus emblématiques, apparaît logique, autant il est plus difficile pour le public de comprendre, sans connaître l'historique de ces réserves, pourquoi des réserves nationales jouxtent des cœurs de parcs (Néouvielle, La Baïleta) sans y être incluses. De même, il apparaît déjà clairement que l'application de la loi de 2002 pour ce qui concerne les réserves régionales ne pourra relever strictement d'une logique conduisant à réserver le statut de réserve nationale aux espaces les plus sensibles et de classer en réserve régionale des espaces, certes intéressants, mais moins emblématiques : cela serait difficilement acceptable par les régions et peut-être au demeurant injustifié, au vu des objectifs et des moyens des uns et des autres.
- **Les capacités de financement de l'Etat et des collectivités**, conduisant à privilégier certains outils par rapport à d'autres. En particulier, le choix entre la mise en place d'une réserve nationale ou régionale pour atteindre le même objectif de protection pourra dépendre non seulement de la différence de nature liée au caractère pérenne ou non de la réserve au-delà de dix ans, mais aussi des capacités financières et de la volonté politique de l'Etat et de la région, L'affichage d'une politique claire de l'Etat, dans ses objectifs et ses moyens, est indispensable pour répondre à cette difficulté.

On notera simplement ici, qu'en France métropolitaine, la surface cumulée des cœurs de parcs et des réserves nationales, qui représentent le niveau de protection le plus élevé, couvre un peu plus de 1% du territoire national, alors que les sites Natura 2000 en couvrent à peu près 12%.

2.2 Comment définir, et évaluer, un réseau national cohérent d'aires protégées ?

L'un des objectifs de la DNP, défini par une note SDEN du 1^{er} décembre 2006 est de :

« ...Configurer le visage d'ici 15-20 ans d'un réseau national d'aires protégées fortement réglementées, intégrant l'objectif de gestion, représentatif en métropole et dans les DOM :

- des habitats et des espèces figurant dans les annexes des directives « oiseaux » et « habitats, faune et flore » ou sur les listes d'espèces en danger, vulnérable ou menacées au niveau national, sur terre et en mer ;
- du patrimoine géologique de surface et souterrain. »

Si ce réseau national était à constituer *ex nihilo*, et sans contrainte forte sur les moyens, la démarche logique serait la suivante :

- réunir la connaissance nécessaire sur les habitats et espèces, sur tout le territoire : cela nécessite, à partir notamment des inventaires des ZNIEFF, une démarche systématique de cartographie, faisant appel essentiellement à des compétences botaniques, les habitats étant principalement (voire exclusivement) caractérisés par leur composition floristique. Certains pays, notamment l'Espagne, ont choisi d'effectuer cette démarche en préalable à la définition des sites du réseau Natura 2000. La France n'a pas fait ce choix. La mission estime qu'une telle cartographie serait de toute façon très utile, sinon indispensable, pour suivre dans le temps le bon état de conservation des habitats et espèces, élément central de la directive « habitats ». Le suivi des effets des changements climatiques, indispensable à l'avenir pour définir une politique de préservation et d'adaptation efficace, plaide aussi pour engager maintenant la réalisation de cette cartographie, en transformant en atout le retard pris : l'intégration dans la cartographie d'éléments dynamiques d'appréciation des effets du changement climatique, et d'un dispositif de suivi dans le temps, devrait lui donner une utilité bien supérieure à celle d'un simple « état zéro ».

Les Conservatoires botaniques nationaux, sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle, devraient être en mesure d'assurer, par délégation de l'Etat, la maîtrise d'ouvrage de cette opération cartographique, et de coordonner les nombreux opérateurs susceptibles de participer à la collecte des données de terrain (établissements publics, collectivités, associations, etc.). Il s'agit cependant à l'évidence d'une opération très lourde, nécessitant une organisation sans faille et des moyens humains et financiers. Cette opération doit constituer l'un des éléments essentiels du Système d'information sur la nature et les paysages (SINP) ;

- définir sur l'ensemble de la France les territoires prioritaires de protection des habitats et espèces les plus sensibles. Ce travail, effectué au vu de l'analyse de l'ensemble des données, dont la cartographie définie ci-dessus, devrait être mené au niveau national sous l'égide du Muséum national d'histoire naturelle en partenariat avec les CSRPN ;
- évaluer, par type de site, la nature des mesures de préservation à prendre. Selon le cas, celles-ci peuvent relever :
 - o de « bonnes pratiques », à confirmer par des mécanismes assez légers comme les chartes Natura 2000,
 - o de contrats à passer moyennant contreparties financières avec des acteurs locaux,

- de mesures réglementaires ;
- sur ces bases scientifiques, engager la concertation avec les acteurs locaux et nationaux sur la constitution du réseau d'espaces protégés réglementés permettant de contribuer aux objectifs de protection des habitats et espèces sensibles. Ce réseau s'identifierait à la partie la plus sensible du réseau Natura 2000, à savoir celle pour laquelle les enjeux de protection sont les plus élevés et la démarche contractuelle ne serait pas estimée suffisante pour atteindre les objectifs visés.

La situation réelle actuelle est significativement différente, compte tenu de l'acquis existant : réseau Natura 2000, et réseau des parcs et réserves actuels, qu'il serait absurde de ne pas prendre en compte. Par ailleurs, la volonté politique de l'Etat et des régions en matière de création de réserves nouvelles doit évidemment aussi être intégrée dans les orientations futures.

La démarche proposée par la mission repose entièrement sur la cohérence à rechercher entre :

- **le réseau Natura 2000, regroupant en application de la directive « habitats » (notamment ses articles 3 et 6) l'ensemble des sites justifiant le recours à un mode de gestion particulier pour assurer le maintien, ou le cas échéant le rétablissement dans un état de conservation favorable, des habitats et espèces visés aux deux directives « habitats » et « oiseaux », sur tout le territoire métropolitain,**
- **le sous-ensemble de ce réseau constitué des sites (ou parties de sites) dans lesquels la gestion conservatoire implique des mesures de caractère réglementaire ou des moyens directement mis en œuvre par la puissance publique,** l'application des règles de gestion considérées comme pertinentes par la seule voie contractuelle ne pouvant apporter une garantie suffisante. Il n'y a en effet pas de raison de considérer que les réserves³ ou les cœurs de parc⁴ ne s'intègrent pas dans la démarche globale du réseau Natura 2000, dont les objectifs de préservation ou de restauration des habitats et espèces sont les mêmes.

Le travail effectué pour la constitution du réseau Natura 2000, achevé en avril 2006, permet d'accéder pour tous les sites du réseau à la liste des habitats et espèces concernés, à partir des formulaires synthétiques de données renseignées.

L'évaluation du « bon état de conservation » des habitats et espèces, à établir en 2007, devrait conduire à identifier les habitats et espèces dont les enjeux de protection sont les plus sensibles, et à repérer les sites du réseau Natura 2000 concernés par ces enjeux prioritaires.

La mission propose d'intégrer dans l'état des lieux 2007, **pour les habitats et espèces les plus sensibles et les sites ainsi identifiés**, une appréciation des mesures de gestion envisagées, à partir des cahiers d'habitat et des documents d'objectif existants, s'ils sont déjà

³ A l'exception près des motifs spécifiques de création de réserves figurant à l'article L. 332-1 du code de l'environnement : jardins botaniques et arboretums, formations géologiques, sites intéressants au titre de l'évolution de la vie et des premières activités humaines, qui relèvent d'autres objectifs que ceux visés ici. Ces cas particuliers spécifiques sont aisément identifiables.

⁴ Sous la même réserve des objectifs spécifiques aux parcs nationaux, notamment en matière culturelle ou paysagère.

établis. Cette appréciation devrait conduire à **identifier les types de mesure dont l'application par voie contractuelle apparaît satisfaisante, et celles qui paraissent nécessiter des mesures réglementaires ou des moyens d'intervention directe.**

L'approche proposée comporterait donc deux étapes :

- l'identifications des sites renfermant des habitats ou espèces à enjeux forts, à partir des éléments réunis pour la définition des sites, à l'occasion de l'état des lieux 2007,
- parmi ces sites, identification de ceux pour lesquelles les mesures de gestion appropriées nécessitent l'application de mesures réglementaires ou d'interventions directes.

La comparaison avec le réseau des espaces réglementés existants permettrait d'établir, toujours sur la base de l'état des lieux 2007, un programme d'évolution de ce réseau, assorti de priorités.

Recommandation n°1 : Plan d'action pour l'adaptation du réseau des réserves nationales.

A partir de l'évaluation à faire en 2007 sur l'état de conservation des habitats et espèces, la mission préconise les actions suivantes :

- 1. identifier les habitats et espèces correspondant aux enjeux de protection les plus sensibles,***
- 2. identifier les sites du réseau Natura 2000 concernés par ces enjeux, à partir des données réunies lors de la délimitation des sites du réseau,***
- 3. examiner les mesures de gestion mises en œuvre ou envisagées pour ces sites,***
- 4. identifier celles qui nécessitent ou justifient un cadre réglementaire,***
- 5. comparer la liste des sites ou parties de sites ainsi obtenue avec la liste des réserves existantes,***
- 6. en déduire un programme d'évolution du réseau des réserves (réserves à créer ou le cas échéant à déclasser).***

L'étape 1, élément constitutif de l'évaluation de l'état de conservation en 2007, relève des responsables de cette évaluation (conservatoires botaniques, MNHN).

Les opérations 2 et 3 devraient être réalisées par les DIREN, en tant que responsables de la délimitation des sites faite avant 2006, et de la validation des DOCOB (le cas échéant, un appui externe pourrait être apporté, pour l'analyse des mesures de gestion).

Les opérations 4, 5 et 6 devraient être réalisées par les DIREN, sous le pilotage de la DNP.

Le rapprochement avec les opérations mises en œuvre ou envisagées par les collectivités devrait permettre ensuite de définir les actions à engager, qu'il s'agisse de constituer de nouvelles réserves ou le cas échéant de déclasser celles dont l'utilité n'apparaîtrait plus justifiée : une concertation avec les régions sur ce sujet est nécessaire.

Il n'a pas échappé à la mission que cette concertation peut être plus ou moins facile, selon les régions. Elle est pourtant d'autant plus nécessaire que les collectivités (régions, ou autres selon les cas) peuvent maintenant être en position d'assurer le pilotage des documents d'objectif ou d'animation des sites du réseau Natura 2000 : l'interférence entre les actions de l'Etat et celles des collectivités est donc forte et la cohérence nécessaire. Les concertations sur le thème des réserves et sur Natura 2000 ne devraient donc pas être dissociées.

Recommandation n°2 : concertation avec les Régions sur la politique des réserves

La mission préconise de profiter de la concertation sur les actions de pilotage et d'animation menées dans le réseau Natura 2000, pour y inclure avec les collectivités régionales, un volet relatif à la politique des réserves nationales et régionales (responsables : DNP et DIREN).

Au-delà du champ précis des réserves, la mission rappelle par ailleurs l'intérêt qu'il y aurait à ses yeux à effectuer la cartographie systématique d'habitats évoquée ci-dessus, en intégrant dans sa méthodologie la possibilité d'un suivi continu ultérieur, pour évaluer l'impact des changements de contexte environnemental comme celui des actions humaines. Cet investissement important constituera sans doute à terme le seul moyen d'assurer un suivi efficace des actions à mener et de leur résultat. Il pourrait aussi servir de support à des concertations de meilleure qualité avec les collectivités et les autres acteurs locaux.

Concevoir cette cartographie des habitats comme base d'un observatoire permanent du suivi de l'état de conservation des habitats, et de l'évaluation des impacts des changements de contexte environnementaux ou anthropiques, semblerait pour la mission, de nature à conforter la position de l'Etat, aussi bien vis-à-vis de ses partenaires locaux que de la Commission européenne.

Recommandation n°3 : cartographie des habitats et espèces

La mission recommande d'intégrer dans le SINP une cartographie des habitats et espèces, à l'échelle pertinente, avec un dispositif de suivi dans le temps de ses évolutions. (responsable : DNP).

2.3 Les « éléments de performance » actuels du réseau des RN, par rapport aux enjeux

A défaut de la démarche complète évoquée ci-dessus, les travaux déjà menés notamment par RNF permettent de se faire une première idée de la pertinence du réseau des réserves par rapport aux enjeux de protection des habitats et espèces les plus sensibles.

2.3.1 Les actions du réseau RNF

Le premier bilan des espèces et habitats inclus dans les réserves naturelles date de 1989. Une enquête plus large est effectuée en 1996 avec le concours méthodologique du Service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle. Une nouvelle enquête lancée en 2005 est en cours de dépouillement et d'analyse et devrait être publiée en 2007.

En 1995, RNF, après un test sur vingt réserves, lance en février 1996 une enquête nationale et envoie le questionnaire à toutes les réserves naturelles nationales du réseau, ainsi qu'à un certain nombre de réserves volontaires. Le retour des enquêtes s'effectue début 1997. Après la phase de validation scientifique, d'analyse et de synthèse, l'ouvrage *Observatoire du patrimoine naturel des réserves naturelles de France, analyse et bilan de l'enquête 1996* paraît en 1998, sous le double timbre du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et du réseau RNF.

Par ailleurs et de façon permanente, les diverses commissions scientifiques (en particulier certaines d'entre elles, comme la commission « patrimoine géologique ») permettent de mettre en valeur des éléments peu pris en compte de notre patrimoine naturel. La création d'une commission outre-mer prévue dans la convention pluriannuelle, devrait permettre d'aborder les problèmes spécifiques à ces départements.

La responsabilité de la France est d'autant plus grande que sur ces territoires l'endémisme est important avec de nombreuses espèces en danger et que la procédure Natura 2000 ne s'applique pas. Néanmoins, tout le travail méthodologique effectué par le réseau RNF depuis des années, est parfaitement applicable dans son principe. Des modifications structurelles, comme la création des deux nouveaux parcs nationaux, celui des Hauts à l'île de la Réunion, et le parc amazonien en Guyane, peuvent avoir de fortes répercussions sur la pertinence du réseau local des réserves naturelles.

2.3.2 Quelques éléments de performance du réseau RNF

Malheureusement, seule l'enquête de 1996 peut permettre d'avoir une perception globale du rôle effectif de l'ensemble des réserves naturelles dans la protection et la conservation des habitats et espèces. Depuis, une trentaine de réserves est venue s'adjoindre au réseau et les conditions éco-biologiques se sont profondément modifiées dans certaines régions.

Comme dans toute analyse, les critères de base retenus sont importants. Or sur le plan scientifique, les connaissances évoluent et les critères objectifs de classement des espèces et des habitats prioritaires et menacés ne peuvent pas être arrêtés une fois pour toute. Deux raisons principales expliquent cette évolution inéluctable, l'une liée au progrès de la science, l'autre liée aux pressions sur le milieu et à sa dégradation avec le temps. Il faut bien voir également que la procédure de révision des listes officielles des espèces et des habitats à protéger est longue, et surtout ne suit pas la dynamique de raréfaction et de menace qui pèse sur eux. C'est pourquoi, les « listes rouges » servent souvent de référence, malgré leur absence de statut juridique et d'opposabilité aux tiers.

L'analyse des grands groupes du monde animal et végétal, permet de révéler les points les plus marquants indiqués par les rédacteurs de l'*Observatoire* :

Mammifères : un quart des espèces de mammifères les plus menacées sont absentes des réserves (66 espèces sur 103 figurant sur les diverses listes de protection comme étant en danger, rares au titre de l'UICN ou pour les chiroptères inscrites à la directive Habitats-faune-flore ont été prises en compte lors du traitement des données).

Oiseaux : dix neuf espèces nicheuses d'intérêt patrimonial (menacées ou inscrites à la directive Oiseaux), ne sont pas présentes dans les réserves nationales, certaines le sont dans les réserves volontaires. Le nombre d'espèces menacées au titre national ou qui bénéficient d'une protection internationale pris en compte dans le traitement des données est de 112 sur 126.

Amphibiens : sur les 33 espèces protégées, menacées et/ou inscrites aux annexes II ou IV de la directive Habitat, cinq espèces, particulièrement menacées car en danger en France ou vulnérables dans le monde, ne figurent pas dans les réserves.

Reptiles : parmi les trente huit espèces menacées et/ou inscrites aux annexes II ou IV de la directive Habitat, six espèces sont absentes. Pour les autres, leur représentation dans les réserves est presque anecdotique.

Poissons : lors du traitement des données, 35 sur 78 espèces de poissons d'eau douce et 11 poissons marins menacés ont été pris en compte. Les espèces à protéger sont pratiquement absentes. Mais se pose la question de la pertinence de l'outil réserve pour des espèces migratrices.

Invertébrés : sur les 57 espèces et 3 groupes pris en compte dans le traitement des données, quatorze espèces et deux groupes d'insectes protégés en France ne figurent pas dans les réserves. Par ailleurs, le nombre d'insectes inscrits sur les listes nationale et régionales est de 169.

Mollusques : sur les 86 espèces inscrites sur les listes nationale et régionales, apparemment aucune ne figurerait dans les réserves !

Flore vasculaire : plus de 90% des espèces de la flore vasculaire française en danger et plus de 93% des espèces endémiques sont absentes des réserves. Parmi les espèces protégées réglementairement au niveau national (676 taxons), 68% ne bénéficient pas de protection au titre des réserves. Aucun traitement de données n'a été publié par rapport aux 1 623 taxons protégés au titre des listes régionales.

Quant aux habitats, les difficultés de définition et de différenciation ne permettent pas d'en tirer des conclusions aussi marquées que pour les espèces et donc de connaître avec certitude la pertinence réelle du réseau.

Le constat établi par les rédacteurs de l'*Observatoire du patrimoine naturel* sur les performances de conservation de l'ensemble des réserves naturelles, a été suivi d'une série de propositions afin d'essayer de combler les lacunes et de remédier à la situation pas toujours satisfaisante de protection d'un certain nombre de groupes animaux ou végétaux. Malheureusement, la volonté de renouveler l'enquête tous les cinq ans, n'a pas pu être mise en œuvre, ni du reste la majorité des recommandations mentionnées, dont la création des réserves idoines pour protéger les espèces patrimoniales non prises en compte et pour lesquelles la France a une responsabilité internationale.

La cohérence assez médiocre entre le réseau des réserves et les enjeux de protection, telle qu'elle ressort de l'examen rapide qui précède, renforce l'intérêt d'une démarche plus systématique de description cartographique puis d'évaluation et d'adaptation progressive du réseau d'espaces protégés réglementairement.

3 Le réseau institutionnel des organismes gestionnaires de réserves - rôle de RNF

3.1 Les besoins de travail en réseau

Les structures fédérant des réseaux ou parties de réseaux intervenant en matière d'espaces protégés sont nombreuses. Elles sont le plus souvent spécialisées, en fait ou en droit, par nature d'espaces ou de gestionnaires : RNF pour les réserves, ENF pour les CREN, PNF (établissement nouvellement créé par la loi Parc de 2006) pour les parcs nationaux, fédération des PNR, Rivages de France pour les gestionnaires de sites du CELRL, notamment. Une seule structure, le GIP ATEN, semble avoir vocation à fédérer des réseaux différents sur certaines actions spécifiques.

Face à cette complexité, et sans préjuger à ce stade de la structure susceptible d'y répondre, la mission a estimé nécessaire d'inventorier les besoins nécessitant un travail en réseau en matière d'espaces protégés, pour ce qui concerne plus spécialement les réserves, mais en relation avec les autres types d'espaces protégés : ces besoins peuvent être satisfaits soit par RNF dans sa forme actuelle ou amendée, soit par une autre structure liée à l'Etat ou aux collectivités, soit le cas échéant par l'administration elle-même (DNP ou services déconcentrés).

3.1.1 Animation scientifique et technique

Ce domaine couvre l'appui aux gestionnaires de réserves et la liaison avec la DNP et la collectivité scientifique sur tous les sujets scientifiques d'intérêt commun : méthodologie d'inventaire et de suivi de l'état du patrimoine, analyse des résultats, dynamique des écosystèmes, définition des pratiques de gestion, évaluation des politiques et de leur résultat, etc.

Les guides méthodologiques ou documents-types pour l'élaboration de plans de gestion constituent l'une des sorties les plus attendues du travail collectif, dans les différents réseaux.

3.1.2 Collecte et gestion des données (SINP), suivi du « bon état de conservation »

Très fortement lié au précédent, ce thème nécessite une forte capacité de mise en cohérence du réseau des réserves, dès lors que la structure et le mode de fonctionnement du SINP, ainsi que la méthodologie définie pour le suivi du bon état de conservation des habitats et espèces, sont bien définis : les réserves constituent en effet l'un des maillons de ce dispositif. Cette action doit être conduite sous le pilotage explicite et précis de la DNP, maître d'ouvrage.

3.1.3 Communication, expression collective

La communication sur les activités et résultats obtenus dans les réserves, aussi bien avec des publics scientifiques ou spécialisés qu'avec le grand public, est indispensable. Elle nécessite des moyens humains et matériels dépassant souvent l'échelle d'une seule réserve.

La communication institutionnelle, expression collective de l'ensemble des organismes gestionnaires de réserves, est également nécessaire mais pose des questions particulières de représentativité de la structure, lorsqu'elle est prise en charge par RNF dans son statut actuel (*La lettre des réserves naturelles*, publications diverses de RNF et site Internet).

3.1.4 Synergies pour les fonctions support : GRH, finances, juridique, etc.

Il s'agit là uniquement d'optimiser les économies d'échelle possibles pour les fonctions support, sans pour autant perdre le contact avec les réalités locales, chaque réserve ne pouvant évidemment avoir par elle-même toutes les personnes compétentes nécessaires à chaque domaine de la gestion.

3.2 La position institutionnelle et juridique de RNF

3.2.1 Statut du réseau Réserves naturelles de France (RNF)

Face à l'augmentation du nombre des réserves et à l'obligation, très vite ressentie par un certain nombre de gestionnaires, d'avoir un lieu de réflexion et de partage d'expérience, il est apparu nécessaire d'avoir une structure permanente d'échange et de promotion des réserves naturelles. Cette structure, initialement dénommée *Conférence permanente des réserves naturelles*, est déclarée au J.O. le 14 juillet 1982. Elle prend le nom, le 2 février 1994, de *Réserves naturelles de France*, RNF.

L'association, régie par la loi de 1901, est *a priori* une fédération des réserves naturelles telles que définies dans l'article 2 de ses statuts⁵. Mais cette fédération est en réalité constituée par la réunion de personnes physiques, de personnes morales, d'organismes de gestion et de propriétaires. Elle n'est donc pas constituée des seules structures qui ont une existence permanente réglementaire et une reconnaissance territoriale, c'est-à-dire les réserves naturelles créées et approuvées, ni même uniquement des structures qui ont en charge leur gestion.

Statuts des membres du réseau

De par les statuts de la fédération, l'origine des membres est très diverse et les adhérents peuvent être :

- des personnes des réserves membres de l'association avec un niveau statutaire de représentativité fort divers, (directeur, cadres, agents, bénévoles) ;
- des membres d'une réserve non adhérente. En effet l'adhésion des réserves naturelles, à l'association RNF, n'est pas obligatoire ;
- des structures gestionnaires de réserves naturelles, représentées par leur président ou leur directeur.

Du reste la composition actuelle du conseil d'administration est un bon exemple de cette ambiguïté, puisque sur douze membres, huit sont des personnes physiques, employés par une structure de gestion de réserves, quatre sont des personnes morales, gestionnaires de réserves dont deux sont représentées par leur président, deux par leur directeur.

Ces ambiguïtés et disparités, formelles, risquent à terme de poser des problèmes de reconnaissance du réseau par divers acteurs en charge directement ou indirectement de la protection réglementaire des espèces et des habitats. En effet, dans le cadre des réserves régionales, le gestionnaire n'est pas obligatoirement la collectivité, mais peut être une association ou toute autre structure. Néanmoins, le financement étant quasi exclusivement d'origine publique, la collectivité régionale souhaitera pouvoir agir non seulement sur la mise en œuvre de sa politique sur la réserve elle-même, mais également dans les instances fédératrices.

A cause de cette ambiguïté de représentation, il existe un risque réel de voir les collectivités régionales et la collectivité territoriale de Corse monter des structures *ad hoc*, à caractère plus politique et dirigées par des élus.

Du reste, ce problème de représentativité n'avait pas échappé au MEDD puisqu'il a été suggéré à la fédération de clarifier son mode d'actions en « envisageant un travail en deux collèges » celui des donneurs d'ordre et celui des agents⁶.

⁵Statuts de Réserves naturelles de France, approuvés par l'assemblée générale extraordinaire du 11 mai 2003.

⁶ cf. le discours de Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable, devant l'assemblée générale de RNF en 2006.

En effet, la présence conjointe dans le CA et le bureau de RNF de représentants de personnes morales du réseau, et de personnes physiques salariées des organismes membres du réseau, alors qu'il est explicitement prévu (cf. article 7 du règlement intérieur) que des relations contractuelles rémunérées existent entre RNF et ses membres, ne peuvent que conduire à une extrême vigilance quant aux règles relatives à la gestion de fait, voire à la prise illégale d'intérêt. Ce point est d'autant plus sensible que les personnes morales membres peuvent être des collectivités ou leurs émanations directes, ou des établissements publics. Conformément aux dispositions législatives et réglementaires en la matière, un rapport spécial du Commissaire aux comptes doit détailler les opérations ainsi conclues entre l'association et certains de ses membres ou leurs représentants. **Compte tenu des financements publics en cause, il apparaît essentiel que la DNP exerce un contrôle très vigilant sur ce point.**

Objet de l'association Réserves naturelles de France, RNF

L'article 3 des statuts définit l'objet de l'association, qui est de :

« défendre les réserves naturelles et leur patrimoine, de mettre en œuvre tous les moyens pour assurer une information régulière entre les différentes réserves naturelles, de fournir une assistance technique aux organismes chargées de réaliser et de gérer ces réserves naturelles, et de faire connaître le résultat de ses études et réflexions à toute instance, notamment au Ministère chargé de la protection de la nature.

L'association pourra élaborer toutes contributions concernant les espaces naturels, notamment les sites Natura 2000, dans la mesure où elles sont conformes à la doctrine et à l'esprit des réserves naturelles. »

A la lecture de cet article, il ressort que l'objectif principal est de mettre en place un réseau interne, pour un usage interne et pour ses membres afin de mutualiser les expériences et de bâtir des protocoles de gestion applicables par tous et sur toutes les réserves. La relation avec le ministère en charge de la protection de la nature est essentiellement technique, afin de faire valider certains documents, dont « la méthodologie des plans de gestion », ou d'attirer l'attention sur des problèmes divers liés à la défense des réserves. La relation technique et politique, avec les Conseils régionaux n'est pas évoquée dans cet article 3.

Afin de remplir ses missions, la fédération a mis en place un certain nombre de commissions techniques ou scientifiques : commission « patrimoine géologique », commission « scientifique » avec 7 groupes thématiques, commission « personnel », commission « outre-mer », « veille et assistance au pastoralisme écologique ». La pertinence de ces diverses commissions et des postes de permanents de la fédération est donc à examiner en regard de l'objet statutaire du dit réseau.

Sans faire une analyse poussée du travail de chacune de ces commissions, ni contester le fait que le réseau ait dû combler des lacunes et des manques et faire face à des demandes pressantes de ses membres, ni remettre en cause la qualité du travail effectué, on peut néanmoins s'interroger sur les limites des possibilités d'interventions de deux de ces commissions, « personnel », et « scientifique ».

Compte tenu de la composition de RNF et plus particulièrement de son conseil d'administration, la légitimité de la fédération peut être mise en cause pour aborder un certain nombre de problèmes dont ceux à caractère statutaire, surtout auprès des collectivités territoriales. La confusion employeurs-employés reste un handicap majeur pour bon nombre de discussions.

Dans le domaine scientifique, la fédération a effectué un travail très important d'homogénéisation des méthodes, de synthèse des données et d'expertise avec le développement d'un outil informatique commun, SERENA. Ce travail de connaissance et la compréhension de la dynamique des populations sont indispensables pour une bonne gestion

des territoires de chacune des réserves. Mettre en place des outils communs est une démarche qu'il faut louer. Néanmoins, la question des limites d'intervention et de synthèse, et celle de la compatibilité des systèmes de recueil de données sont posées à la fois dans le cadre général des mises en place de réseau comme le SINP, mais également et peut-être surtout, par rapport à d'autres réseaux mis en place et soutenus par le ministère de l'écologie, dont pour la flore, celui des Conservatoires botaniques nationaux⁷.

3.2.2 Quelle reconnaissance légale pour le réseau RNF ?

Le réseau RNF ne s'inscrit pas dans un cadre législatif ou réglementaire du code de l'environnement, ni dans celui d'une reconnaissance par un agrément accordé par le ministère en charge de la protection de la nature. La reconnaissance actuelle du réseau est liée à sa forte dynamique interne, à la compétence de ses membres, aux actions menées tant sur le plan scientifique que sur l'apport à la réflexion et sur la philosophie pragmatique de la conservation. De plus, la production périodique de recommandations et de documents de gestion, l'envoi d'une lettre trimestrielle *La lettre des réserves naturelles*, et l'édition, le plus souvent en partenariat, d'un certain nombre d'ouvrages de promotion de grande valeur, comme *A la découverte des réserves naturelles de France*,⁸ chez Nathan, ou *Mémoire de la terre, patrimoine géologique française*⁹, témoignent également du dynamisme et de la reconnaissance de l'action par divers partenaires, y compris privés.

Car ce qui est reconnu par le code de l'environnement, c'est le territoire protégé, la réserve naturelle, celle dont le périmètre géographique est défini pour des raisons biologiques. Une fois la réserve actée, un gestionnaire est nommé, pour une durée déterminée, par le préfet, avec un comité consultatif, un conseil scientifique, un plan de gestion. A aucun moment, à l'occasion de la création de la réserve, il n'est demandé de rattacher, juridiquement, la nouvelle réserve à un réseau. *A priori*, il existe donc une juxtaposition de parties de territoires, chacune d'entre elles étant un élément d'un tout auquel il n'est pas obligatoire d'appartenir. On se trouve confronté à la diversité des statuts des réserves, nationales, régionales, de la collectivité territoriale de Corse, suite aux décrets d'application de la loi démocratie de proximité. La cohérence nationale ne sera vraisemblablement pas renforcée et il devient impératif de situer la place du réseau RNF dans cette nouvelle configuration politique. Non seulement le réseau doit se définir par rapport à ces nouveaux critères, mais l'Etat devrait également se prononcer.

Par ailleurs, parmi les acteurs officiels de la procédure d'approbation des nouvelles réserves, le réseau RNF n'est pas l'un des porteurs du projet et à aucun moment le réseau, en tant que tel, n'est consulté. La seule mention dans un texte réglementaire (code de l'environnement, art. R. 133-5) est celle évoquée dans la liste des membres du conseil national de protection de la nature (CNPN). En effet, parmi les membres de cette instance consultative, doit être nommée une personnalité désignée par 'Réserves naturelles de France'. Néanmoins, à titre personnel un certain nombre de personnes qualifiées, en charge de réserve et/ou membre du réseau peuvent être appelés à faire des propositions ou à siéger dans certaines instances consultatives.

En résumé, dans l'état actuel du droit qui ne peut aucunement obliger un gestionnaire de réserve à adhérer à RNF, cette association ne peut se voir confier de fonction de

⁷ Décret 2004-696 relatif aux Conservatoires botaniques nationaux, chapitre IV, articles R. 214-1 à R. 214-5.

⁸ Editions Nathan, texte et cartes réalisés par Réserves naturelles de France/Françoise Mosse, édit. 2001, 2^e édit. 2005.

⁹ Max Jonin, édit. Delachaux et Niestlé, mars 2006.

représentation politique de l'ensemble du réseau des réserves. Son action ne peut porter que sur la recherche de synergies et de développements techniques ou spécialisés, chaque réserve gardant pleine et entière sa responsabilité politique de mise en œuvre.

3.2.3 Reconnaissance conventionnelle du réseau

On notera d'abord qu'au vu du tableau des adhérents 2006 fourni à la mission par RNF (très exactement tenu à jour, et cohérent avec le tableau budgétaire des rentrées de cotisations), le nombre des adhérents de la fédération est de :

- 301 personnes physiques
- 150 personnes morales, dont 110 gestionnaires de réserves nationales (représentant 140 réserves) et 40 gestionnaires de réserves régionales (représentant 66 réserves).

Ces chiffres, et en particulier les effectifs de personnes morales, montrent que le « taux de pénétration » de RNF parmi les gestionnaires de réserves nationales est très élevé (environ 90%), malgré l'absence de toute disposition contraignant à l'adhésion. Il est beaucoup plus faible pour les réserves régionales, ce qui n'est pas anormal dans la période d'incertitude actuelle sur l'évolution de ces réserves (cf. ci-après).

En l'absence de texte réglementaire, le réseau RNF est reconnu comme interlocuteur de fait par de très nombreux partenaires publics et privés, institutionnels ou non. C'est à ce titre que le ministère en charge de la protection de la nature a signé une convention de partenariat. Il s'agit d'une convention pluriannuelle d'objectifs pour les années 2004-2006.

Cette convention, dont le principe est tout à fait justifié, comporte dans sa rédaction des ambiguïtés importantes quant au rôle de RNF par rapport aux attributions propres du ministère. En effet, on peut lire que :

« Réserves naturelles de France *est l'interlocuteur des administrations centrales et des assemblées parlementaires pour l'élaboration et la mise en œuvre des textes et politiques concernant les réserves naturelles, notamment dans les domaines de :*

la connaissance, la conservation, la gestion et la valorisation du patrimoine naturel, l'éducation à l'environnement et l'information du public, la police de la nature, l'aménagement du territoire et le développement durable, la mise en œuvre des directives européennes. »

Or le réseau RNF ne peut que suggérer à ses adhérents d'appliquer l'ensemble des réglementations y compris celles européennes, mais il n'a aucune possibilité d'agir de manière coercitive sur les gestionnaires des réserves naturelles qui n'appliqueraient pas certaines de ces réglementations. Le contrôle et les sanctions éventuelles sont du ressort de l'Etat.

Les ambiguïtés du vocabulaire et donc de l'aire réelle d'influence du réseau ne sont pas pour autant complètement levées dans le corps même de cette convention car dans l'article premier, définissant l'objet de la convention, il est indiqué qu'il faut :

*« amener tous les gestionnaires de réserves naturelles (...) à un même niveau d'excellence pour la gestion et la conservation du patrimoine naturel
favoriser la connaissance et le suivi du patrimoine naturel en s'appuyant sur les compétences des gestionnaires de réserves naturelles
accompagner, développer et valoriser la politique nationale de protection du patrimoine naturel*

inciter les gestionnaires de réserves naturelles à être des pôles de valorisation du territoire, insérés dans un projet global de développement durable : une réserve, un territoire, un patrimoine. »

En dépit du texte précédent pour le moins ambigu, RNF dans son plan stratégique 2004-2009, se repositionne et définit trois axes majeurs plus en cohérence avec son statut et donc sa mission :

axe n°1 : vers la qualité et l'exemplarité de gestion conservatoire de toutes les réserves naturelles,

axe n°2 : vers un réseau des réserves naturelles toujours plus dynamique,

axe n°3 : vers des politiques de protection du patrimoine naturel à la hauteur des enjeux.

Les travaux que doit conduire RNF se situent en aval des décisions de créations de réserves et non en amont.

Une nécessité de clarification.

Néanmoins, une analyse de la cohérence des divers textes doit être réalisée, du moins entre le plan stratégique et la convention avec le MEDD. En effet, RNF n'a pas de délégation de service public et « *l'Etat doit conserver sous sa responsabilité propre, l'élaboration et le suivi du dispositif de connaissance scientifique et des outils d'évaluation et d'expertise¹⁰* ».

Sans évoquer un pouvoir de subordination d'une structure sur l'autre ou d'un réseau sur un autre, il sera néanmoins nécessaire que, conventionnellement, l'ensemble des réserves naturelles, à titre individuel, et le réseau RNF, ait une définition claire de leur devoir de coopération et les limites de leur champ de compétence. La désignation de RNF comme opérateur au sens de la LOLF devra également être prise en considération, dans la future convention MEDD-RNF.

Le patrimoine naturel n'est pas l'apanage unique des réserves naturelles et encore moins du réseau RNF. D'autres organismes, publics ou privés ont également des responsabilités et des missions de protection de ce patrimoine naturel. Avec la parution des nouveaux décrets, sur les réserves nationales, régionales, celles en Corse, la position « politique » accordée au réseau RNF, par cette convention, est à revoir. En effet, RNF n'a pas vocation à être porteur de plusieurs niveaux de politiques et se doit de garder une neutralité afin de pouvoir poursuivre son action dans la défense et la promotion des réserves quelle qu'en soit l'origine.

Les entretiens menés par la mission avec RNF semblent heureusement montrer que ces dispositions, débordant sensiblement des attributions normales d'une association telle que RNF, n'ont guère reçu d'application pratique. Il y aura lieu dans la prochaine convention MEDD-RNF de mettre le texte en cohérence avec le droit, et avec la pratique, en limitant les actions de RNF à l'animation technique et à la mise au point d'outils facilitant les synergies.

3.2.4 La place de RNF par rapport aux autres réseaux d'espaces protégés

Sans vouloir faire comparaison, ni préjuger de l'avenir du réseau RNF, plusieurs modifications législatives ou réglementaires récentes sont à prendre en compte.

A titre d'exemple, la loi de mars 2006 sur les parcs nationaux¹¹, crée deux réseaux afin de rendre cohérent les politiques de l'Etat dans deux domaines :

- celui des parcs nationaux, dont les objectifs sur la protection des habitats et des espèces sont similaires à ceux des réserves naturelles. Un nouvel établissement public national à

¹⁰ Propositions pour une nouvelle stratégie du patrimoine naturel, mission IGE/03/005.

¹¹ Loi relative aux Parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, adoptée le 30 mars 2006. code de l'environnement, L.331-29 – 6.

caractère administratif est créé et dénommé *Parcs nationaux de France*. Si la cohérence du réseau et de son développement n'est pas spécifiquement dans les missions de cette nouvelle institution, elle doit néanmoins « contribuer au rassemblement des données concernant les parcs nationaux et l'activité des établissements publics des parcs nationaux ». On peut supposer qu'il s'agit de l'ensemble des données, quelles soient d'ordre administratif, financier et scientifique ;

- celui des aires marines protégées, sans doute à cause de la responsabilité de la France sur plus de 11 millions de km² d'océans et de mers sous toutes les latitudes, avec la création spécifiquement pour la partie marine, d'un établissement public national à caractère administratif dénommé *Agence des aires marines protégées*¹². Dans les missions assignées à ce nouvel établissement, il est clairement indiqué que l'agence « suscite des projets d'aires marines protégées afin de constituer un réseau cohérent. » et peut se voir confier la gestion d'aires marines protégées, dont « les réserves naturelles ayant une partie maritime » (article L. 334-1. III-2° du code de l'environnement). Rapidement, il sera nécessaire que le partage des compétences entre RNF et l'Agence soit établi afin d'éviter les conflits potentiels au sujet des réserves naturelles marines.

Bien que l'on ne puisse pas les comparer aux établissements publics précédents, les conservatoires botaniques nationaux¹³, chacun sur son territoire d'agrément, ont pour mission la connaissance et le suivi de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels. Or ces obligations issues de l'agrément sont applicables, du moins pour la flore, sur l'ensemble des parcelles y compris celles classées en réserve naturelle. Par ailleurs, le GIP ATEN exerce lui aussi des fonctions d'animation technique pour le compte des organismes gestionnaires d'espaces naturels protégés ou sensibles.

Si toutes les structures mises en place pour connaître, protéger les espèces et les habitats et, faire connaître les principes de protection de la nature sont sans doute nécessaires, un certain flou dans le vocabulaire et donc dans les objectifs assignés aux unes et aux autres ne facilite pas la compréhension des rôles et missions. Leur empilement peut entraîner soit une forme de déresponsabilisation des acteurs eux-mêmes, soit un empiètement sur des domaines que les textes ne leur donnent pas. La question des limites dans lesquelles RNF doit se mouvoir, en particulier à la lecture de la convention pluriannuelle et des moyens financiers mis en place par le MEDD¹⁴, mérite d'être posée.

¹² cf. Loi relative aux Parcs nationaux... code de l'environnement L.334-1.II.

¹³ cf. décret du 8 juillet 2004, (code de l'environnement R. 214-1)

1. La connaissance de l'état et de l'évolution, appréciés selon des méthodes scientifiques, de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels (...)

2. L'identification et la conservation des éléments rares et menacés de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels.

3. La fourniture à l'Etat, à ses établissements publics, aux collectivités territoriales (...) d'un concours technique et scientifique (...) en matière de flore sauvage et d'habitats naturels et semi-naturels.

4. L'information et l'éducation du public à la connaissance et à la préservation de la diversité végétale.

¹⁴ Pour les trois années, 2004 à 2006, c'est 1, 770 millions d'euros qui sont octroyés à RNF, indépendamment des sommes accordées annuellement à chacune des réserves.

3.3 Synthèse et propositions concernant le réseau des réserves et RNF

Au vu des analyses qui précèdent, et sans nier en rien l'apport très important de RNF à la synergie entre réserves, la mission préconise de mettre à profit l'arrivée à échéance de la convention pluriannuelle d'objectifs 2004-2006, et la négociation d'une nouvelle convention, pour acter les points suivants :

- subordonner la signature de toute nouvelle convention avec le MEDD (avec les financements que cela implique) à une révision des statuts faisant clairement de RNF une association des organismes gestionnaires, ayant pour objet de favoriser la coopération technique et les synergies entre ces organismes, à l'exclusion d'autres objectifs qui brouillent l'image et mettent les responsables de l'association en situation de fragilité juridique ;
- exclure de la convention tout ce qui donne à RNF (notamment dans le préambule de la convention 2004-2006) un rôle de représentation politique du réseau, alors que l'adhésion ne peut être obligatoire, et que l'existence des réserves régionales pose la question de la représentation politique en des termes nouveaux ;
- si la présence de personnes physiques doit être maintenue dans l'association pour des raisons d'opportunité ou de choix politique, prévoir impérativement l'existence de deux collèges, les fonctions exécutives (bureau) couvrant les engagements juridiques de l'association étant de préférence réservées aux représentants de personnes morales, et dans le strict respect des règles concernant la gestion de fait et la transparence des comptes relatifs aux contrats passés par l'association avec ses membres (rapport spécial du commissaire aux comptes) ;
- assurer, par la convention d'objectifs, la liaison avec les autres structures fédérant les acteurs du réseau des espaces protégés, et en particulier PNF, Agence des aires marines protégées, et le GIP ATEN, eux-mêmes opérateurs pour le compte du MEDD au sens de la LOLF, et sur des domaines très voisins.

Recommandation n°4 : évolution des statuts de l'association RNF

La mission préconise de :

- *faire de RNF une association de personnes morales (organismes gestionnaires), destinée à favoriser les synergies de gestion, à l'exclusion de tout rôle de représentation politique,*
- *si l'adhésion de personnes physiques devait être maintenue, créer deux collèges distincts, et veiller attentivement au respect des règles relatives aux engagements juridiques de l'association.*

Responsable : DNP, à l'occasion du renouvellement de la convention pluriannuelle avec RNF.

Recommandation n°5 : liaison avec les autres opérateurs, et champ d'intervention de RNF

La mission recommande les deux actions suivantes, dans la rédaction de la future convention entre le MEDD et RNF :

- *assurer, a priori, la liaison avec les autres opérateurs fédérant des acteurs du réseau des espaces protégés, en coordonnant les objectifs et les moyens de leurs contrats ou conventions avec le MEDD,*
- *centrer les actions de RNF sur l'animation technique et la recherche de synergies entre réserves, à l'exclusion de toute tâche de représentation politique.*

Responsable : DNP, à l'occasion du renouvellement de la convention pluriannuelle avec RNF.

4 Pilotage et contrôle de la qualité de gestion des réserves

Il n'a pas semblé possible à la mission d'engager un contrôle exhaustif de la qualité de la gestion des réserves, même en se limitant aux seules réserves nationales. Le choix retenu a donc consisté à envoyer à toutes les DIREN un questionnaire portant sur les réserves de leur ressort, et à analyser leurs réponses.

Le questionnaire, et un tableau synthétique des réponses obtenues, sont joints en annexe.

Cette démarche conduit la mission à faire les constats suivants :

- la qualité de la gestion des réserves ne peut s'apprécier, comme dans toute démarche qualité, que par référence à des objectifs ou à des demandes précises ;
- ce « référentiel de qualité » existe en partie, pour les méthodes de travail à mettre en œuvre dans les réserves. Sont en effet requis, pour chaque réserve :
 - o l'existence d'un décret constitutif suffisamment explicite sur les objectifs techniques de la réserve,
 - o l'élaboration puis le renouvellement d'un plan de gestion, validé dans le cadre prescrit,
 - o l'existence d'un comité consultatif, régulièrement réuni notamment pour débattre des orientations de gestion et de leur mise en œuvre.

L'analyse des questionnaires montre que la qualité de gestion des réserves, évaluée selon cette seule question des moyens et sans préjuger des résultats obtenus, est assez inégale. La mission propose pour améliorer cette situation que le versement annuel par l'Etat des moyens alloués aux réserves soit conditionné par la vérification effective de la « **qualité des procédures** » ainsi mises en œuvre dans chaque réserve ;

- en revanche, il n'existe pas de référentiel général (ni, semble-t-il, de référentiel propre à chaque réserve ou à certaines d'entre elles) en matière de résultats à atteindre : objectifs chiffrés de préservation ou de reconstitution de certaines espèces ou de certains habitats, par exemple. Cette « **qualité des résultats** » est d'une appréciation beaucoup plus délicate, notamment parce qu'elle ne pourra souvent s'apprécier qu'à moyen ou long terme. Cependant, toujours dans le souci de cohérence des multiples démarches menées par l'Etat (le « mille-feuilles », souvent critiqué non sans raison...), la mission réitère sa suggestion d'assurer la cohérence avec la démarche générale de mise en œuvre du réseau Natura 2000 : l'appréciation générale de l'état des lieux 2007 en matière de conservation des habitats et espèces devrait permettre aux DIREN avec l'appui de leur CSRPN, sans engager de nouvelle démarche spécifique, de définir des objectifs de qualité pour les réserves de leur région.

La mission propose donc, pour améliorer la qualité des procédures et des résultats dans la gestion des réserves, la démarche suivante :

Recommandation n° 6 : mise en place d'une démarche qualité simplifiée pour les réserves

La mission propose les deux actions suivantes :

- *l'appréciation de la qualité des moyens de la gestion sera fondée sur l'existence d'un décret adapté, de plans de gestion établis conformément aux règles prescrites, et de comités consultatifs exerçant leur rôle de pilotage. Une vérification annuelle portera pour chaque réserve sur la validité des plans de gestion, l'existence et le contenu des procès-verbaux de séance des comités consultatifs.*

Responsables : DIREN sous contrôle DNP

- *l'appréciation des résultats sera effectuée annuellement par les DIREN, sur la base des actions menées en application des plans de gestion. L'attribution annuelle des moyens consacrés aux réserves sera effectuée par la DNP à chaque DIREN au vu d'un compte-rendu sur la gestion des réserves l'année précédente.*

Responsables : DNP et DIREN

Cette démarche se situerait dans l'esprit de la LOLF, par la liaison explicite qu'elle introduirait entre des objectifs et l'allocation des moyens budgétaires correspondants. Elle nécessitera la désignation de responsables :

Recommandation n°7 : réseau des correspondants « réserves » dans les DIREN

La mission propose de structurer ou renforcer le réseau des correspondants « réserves » dans les DIREN, par les mesures suivantes :

- *individualisation dans l'organigramme de chaque DIREN de la fonction de mise en œuvre de la politique des réserves, avec lettre de mission correspondante (objectifs généraux et propres à la région en matière de réserves).*

Responsable : DIREN

- *animation du réseau des personnes chargées de cette fonction par la DNP (formations, regroupements, téléconférences, etc.), en particulier sur les actions suivantes :*
 - *contrôle de la qualité des moyens mis en œuvre,*
 - *fixation des objectifs de qualité technique, en liaison avec ceux du réseau Natura 2000, et contrôle de leurs résultats.*

5 Le devenir des ex réserves volontaires, et le développement des réserves régionales

La loi démocratie de proximité du 27 février 2002 a profondément modifié l'organisation du réseau des réserves naturelles et le statut juridique de certaines d'entre elles.

Avant la loi de 2002, il existait deux statuts distincts : les réserves nationales sous contrôle exclusif de l'Etat et les réserves volontaires dues à des initiatives privées et encadrées par l'Etat.

Depuis le vote de la loi, on est présence de trois régimes distincts :

- les réserves nationales,
- les réserves régionales,
- les réserves de la collectivité territoriale de Corse.

➤ L'implication des Régions

Le nouveau dispositif a eu pour objectif d'impliquer les Régions dans la création et la gestion des réserves naturelles.

Les six réserves naturelles nationales situées en Corse ont été transférées à la collectivité territoriale de Corse.

Par ailleurs, les Régions, Corse comprise, sont invitées à participer activement à la protection des espèces et des habitats en créant de nouvelles réserves régionales.

➤ La disparition des réserves naturelles volontaires

La loi de 2002 supprime le statut des réserves naturelles volontaires (RNV). Celles-ci sont « transférées » aux Régions, en se voyant attribuer le statut de réserves naturelles régionales (RNR).

La disposition législative n'est pas sans conséquence puisqu'elle a pour effet d'écartier l'initiative privée et de supprimer 172 RNV, dont on peut légitimement penser qu'elles avaient toutes une raison d'être, puisqu'elles avaient obtenu l'agrément de l'Etat.

5.1 Le transfert des réserves naturelles volontaires

Les transferts se sont révélés plus difficiles à mettre en œuvre que ne le laissait supposer la loi démocratie de proximité.

Actuellement, il est affirmé un peu rapidement que les 172 RNV sont devenues des RNR. La réalité est sensiblement différente.

La loi prévoit pour le propriétaire de RNV le droit de refuser le transfert à la région, ce qui a pour effet de supprimer pour le propriétaire le statut de réserve naturelle dont bénéficie son terrain et d'annuler les dispositions de protection attachées à ce statut.

Une certaine confusion sur la réalité des transferts est apparue pour plusieurs raisons distinctes :

- la loi démocratie de proximité prévoyait un délai d'un an, à compter de la promulgation de la loi, pour que le propriétaire puisse se prononcer sur son acceptation ou son refus du transfert.
- la section des travaux publics du Conseil d'Etat a considéré que ce délai d'un an ne pouvait commencer à courir qu'à compter de la publication du décret d'application de la loi. Le dit décret n'a été publié que le 18 mai 2005, ce qui a eu pour conséquence de reculer l'échéance de février 2003 à mai 2006.

- le décret de mai 2005 prévoit que la réserve naturelle volontaire peut conserver son statut initial jusqu'au terme de son agrément délivré par le préfet, la durée de l'agrément étant de six ans.

En attente du décret d'application de la loi, le renouvellement des agréments par tacite reconduction a pu se faire jusqu'en mai 2005, au moins en théorie, ce qui aboutit à considérer que l'agrément des RNV ne prendra définitivement fin, pour les cas les plus extrêmes, que six ans après la publication du décret, soit en mai 2011.

- pour qu'une RNV devienne RNR, il faut également que la Région accepte le transfert. Les RNV peuvent présenter plus ou moins d'intérêt au regard de la protection de la biodiversité au niveau régional, être soumises à des menaces plus ou moins fortes, engendrer des coûts de gestion plus ou moins lourds. On peut donc se trouver dans la situation d'un propriétaire souhaitant le transfert, face à une Région amenée à décliner l'offre qui lui est faite.
- enfin, pour que le propriétaire accepte le transfert il faut qu'il sache à quoi il s'engage, ce qui nécessite que la région puisse lui soumettre un projet de convention.

On constate que l'on est loin des dispositions initiales de la loi démocratie de proximité qui prévoyaient :

« Les réserves naturelles volontaires agréées à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité deviennent des réserves naturelles régionales... ».

En fait, le propriétaire dont les terrains sont classés en RNV devrait bénéficier des mêmes dispositions et garanties, en cas de transfert en RNR, que les propriétaires de terrains qui sont soumis, à l'initiative de la Région, à une procédure de classement en réserve naturelle régionale. Ces dispositions correspondent aux dispositions des articles R. 332-30 à R. 332-48 du code de l'environnement. La Région devant fournir une note précisant l'objet, les motifs, l'étendue de l'opération et la durée du classement, l'intérêt de l'opération, le périmètre du classement, la liste des sujétions et interdictions, les modalités prévues pour la gestion...

Ceci conduit à constater qu'il demeure un grand nombre d'incertitudes pour le passage des RNV en RNR. La volonté de transfert des RNV en RNR s'est, incontestablement, effectuée dans une certaine improvisation.

5.2 Le développement des réserves régionales

Les dispositions de la loi démocratie de proximité ont eu deux conséquences principales :

- pour ce qui concerne les acteurs, un pari a été fait sur l'implication des Régions dans la protection des espaces naturels, des espèces et des habitats. Ce choix, de caractère politique, s'appuie sur l'espoir d'assurer un nouveau dynamisme et une meilleure cohérence des politiques régionales ;
- elles auront, sans doute, également pour conséquence d'écarter certaines initiatives privées, peu tentées de se tourner vers les Régions.

La redistribution des cartes vise à une meilleure cohérence d'ensemble du dispositif, qui repose désormais exclusivement sur l'Etat et les Régions.

Le succès de cette nouvelle politique dépend désormais, pour l'essentiel, de la détermination des Régions.

- La méthode qui consisterait pour la Région à décider, au cas par cas, de l'acceptation ou du refus d'une RNV peut présenter des inconvénients, notamment du fait de la facilité à accepter d'anciennes RNV de faible intérêt.

- La meilleure formule serait pour la région, indépendamment du réseau existant des RNV, de dresser un véritable schéma directeur des espaces naturels à protéger, en s'appuyant sur les inventaires faunistiques et floristiques, sur la fonctionnalité des milieux, la présence de corridors écologiques, l'inventaire des protections existantes, l'articulation possible entre le réseau des réserves régionales et le réseau des réserves nationales.

Recommandation n°8 : cohérence des réseaux

La mission propose d'inviter les DIREN à se rapprocher des Régions pour évaluer avec elles la pertinence du réseau des réserves naturelles volontaires susceptibles d'être transformées en réserves régionales, au regard de la cohérence générale du réseau des réserves nationales et régionales, préconisée plus haut (cf. recommandation n°2).

Récapitulatif des recommandations

Recommandation n°1 : Plan d'action pour l'adaptation du réseau des réserves nationales.

A partir de l'évaluation à faire en 2007 sur l'état de conservation des habitats et espèces, la mission préconise les actions suivantes :

- 1. identifier les habitats et espèces correspondant aux enjeux de protection les plus sensibles,*
- 2. identifier les sites du réseau Natura 2000 concernés par ces enjeux, à partir des données réunies lors de la délimitation des sites du réseau,*
- 3. examiner les mesures de gestion mises en œuvre ou envisagées dans ces sites,*
- 4. identifier celles qui nécessitent ou justifient un cadre réglementaire,*
- 5. comparer la liste des sites ou parties de sites ainsi obtenue avec la liste des réserves existantes,*
- 6. en déduire un programme d'évolution du réseau des réserves (réserves à créer ou le cas échéant à déclasser).*

L'étape 1, élément constitutif de l'évaluation de l'état de conservation en 2007, relève des responsables de cette évaluation (conservatoires botaniques, MNHN).

Les opérations 2 et 3 devraient être réalisées par les DIREN, en tant que responsables de la délimitation des sites faite avant 2006, et de la validation des DOCOB (le cas échéant, un appui externe pourrait être apporté, pour l'analyse des mesures de gestion).

Les opérations 4, 5 et 6 devraient être réalisées par les DIREN, sous le pilotage de la DNP.

Recommandation n°2 : concertation avec les Régions sur la politique des réserves

La mission préconise de profiter de la concertation sur les actions de pilotage et d'animation menées dans le réseau Natura 2000, pour y inclure avec les collectivités régionales, un volet relatif à la politique des réserves nationales et régionales (responsables : DNP et DIREN).

Recommandation n°3 : cartographie des habitats et espèces

La mission recommande d'intégrer dans le SINP une cartographie des habitats et espèces, à l'échelle pertinente, avec un dispositif de suivi dans le temps de ses évolutions (responsable : DNP).

Recommandation n°4 : évolution des statuts de RNF

La mission préconise de :

- faire de RNF une association de personnes morales (organismes gestionnaires) destinée à favoriser les synergies de gestion, à l'exclusion de tout rôle de représentation politique,*
- si l'adhésion de personnes physiques devait être maintenue, créer deux collèges distincts, et veiller attentivement au respect des règles relatives aux engagements juridiques de l'association.*

responsable : DNP, à l'occasion du renouvellement de la convention pluriannuelle avec RNF.

Recommandation n°5 : liaison avec les autres opérateurs, et champ d'intervention de RNF

La mission recommande les deux actions suivantes, dans la rédaction de la future convention entre le MEDD et RNF :

- assurer, a priori, la liaison avec les autres opérateurs fédérant des acteurs du réseau des espaces protégés, en coordonnant les objectifs et les moyens de leurs contrats ou conventions avec le MEDD,
- centrer les actions de RNF sur l'animation technique et la recherche de synergies entre réserves, à l'exclusion de toute tâche de représentation politique.

Responsable : DNP, à l'occasion du renouvellement de la convention pluriannuelle avec RNF.

Recommandation n° 6 : mise en place d'une démarche qualité simplifiée pour les réserves

La mission propose les deux actions suivantes :

- l'appréciation de la qualité des moyens de la gestion sera fondée sur l'existence d'un décret adapté, de plans de gestion établis conformément aux règles prescrites, et de comités consultatifs exerçant leur rôle de pilotage. Une vérification annuelle portera pour chaque réserve sur la validité des plans de gestion, l'existence et le contenu des procès-verbaux de séance des comités consultatifs.

Responsables : DIREN sous contrôle DNP

- l'appréciation des résultats sera effectuée annuellement par les DIREN, sur la base des actions menées en application des plans de gestion. L'attribution annuelle des moyens consacrés aux réserves sera effectuée par la DNP à chaque DIREN au vu d'un compte-rendu sur la gestion des réserves l'année précédente.

Responsables : DNP et DIREN

Recommandation n°7 : réseau des correspondants « réserves » dans les DIREN

La mission propose de structurer ou renforcer le réseau des correspondants « réserves » dans les DIREN, par les mesures suivantes :

- individualisation dans l'organigramme de chaque DIREN de la fonction de mise en œuvre de la politique des réserves, avec lettre de mission correspondante (objectifs généraux et propres à la région en matière de réserves).

Responsable : DIREN

- animation du réseau des personnes chargées de cette fonction par la DNP (formations, regroupements, téléconférences, etc.), en particulier sur les actions suivantes :
 - contrôle de la qualité des moyens mis en œuvre,
 - fixation des objectifs de qualité technique, en liaison avec ceux du réseau Natura 2000, et contrôle de leurs résultats.

Recommandation n°8 : cohérence des réseaux

La mission propose d'inviter les DIREN à se rapprocher des Régions pour évaluer avec elles la pertinence du réseau des réserves naturelles volontaires susceptibles d'être transformées en réserves régionales, au regard de la cohérence générale du réseau des réserves nationales et régionales, préconisée plus haut (cf. recommandation n°2).

Annexes

Annexe 1 : questionnaire DIREN

Annexe 2 : synthèse des réponses obtenues

Annexe 3 : liste des sigles et acronymes

Annexe 1 : Questionnaire aux DIREN

Mission d'inspection de l'IGE sur le réseau des réserves naturelles

Questionnaire à remplir par les DIREN

Une mission a été confiée par Madame la ministre de l'Ecologie et du développement durable à l'IGE afin d'évaluer la pertinence et le fonctionnement du réseau des réserves naturelles.

- 1- Il est demandé aux DIREN de bien vouloir répondre au présent questionnaire, à l'aide des deux tableaux joints au présent envoi.
- 2- Dans la mesure du possible, la DIREN peut-elle répondre aux questions suivantes :
 - Comment devrait, selon vous, évoluer le réseau des réserves nationales, pour répondre aux besoins de protection de votre région ?
 - Faut-il étendre le réseau ? (réserves à créer ou agrandir)
 - Faut-il déclasser certaines réserves ? (réserves qui ont perdu leur raison d'être, superficies trop étendues, etc...)
 - Comment évaluez vous la contribution du réseau des réserves naturelles de la région à la politique de protection du patrimoine naturel, par rapport à l'ensemble des outils disponibles (Natura 2000, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, arrêtés de biotope, espaces naturels sensibles des départements...)
 - Quelle est l'implication de la DIREN dans le suivi des réserves :
 - Temps de personnel DIREN affecté au suivi des réserves (en fraction d'ETP)
 - Nature des interventions de la DIREN (participation aux comités consultatifs, appui, conseil ou contrôle direct, etc...)
 - Le suivi est-il délégué à d'autres services de l'Etat ?
- 3- Commentaires généraux sur le fonctionnement du réseau régional des réserves naturelles.

Région :

Tableau pour les Réserves nationales
(en incluant, si nécessaire, les projets de réserves)

Le tableau est à remplir au vu des renseignements disponibles à la DIREN
Si les renseignements ne sont pas facilement disponibles, mettre : ?

Nom de la réserve	
Caractéristiques	
Localisation (département, communes)	
Superficie	
Date de création	
Principaux objectifs définis par le décret de création	
Gestion :	
Gestionnaire désigné	
Plan de gestion en vigueur (dates)	
Le plan a-t-il été validé ? Par qui ?	
Y a-t-il un bilan de suivi de la gestion remontant à la DIREN ? (CR annuel, etc.)	
Appréciation de la DIREN sur l'adéquation entre les objectifs du plan de gestion et les réalisations effectives.	

Financements (3 dernières années)	
Budget Etat (MEDD)	
Autres financements (préciser les sources, si connues de la DIREN)	
Appréciation de la DIREN sur la bonne utilisation des fonds	
Personnels affectés à la réserve	
Nombre d'agents Qualifications	
Gouvernance	
Composition du comité consultatif	
Le CC se réunit-il régulièrement ? (dates des dernières réunions)	
Représentation de l'Etat dans le CC	
Relations de la Réserve avec RNF (si connu de la DIREN)	
Position de la réserve par rapport au réseau Natura 2000 (recouvrement, liaison DOCOB / plan de gestion, etc.)	
<i>Commentaire général sur le fonctionnement de la réserve et les résultats atteints, au regard des objectifs</i>	

Région :

Tableau pour les réserves régionales
(ex-réserves volontaires et projets de réserves régionales)

*Le tableau est à remplir au vu des renseignements disponibles à la DIREN
Si les renseignements ne sont pas facilement disponibles, mettre : ?*

Nom de la réserve	
<i>Caractéristiques</i>	
Localisation Département, communes	
Superficie	
Date de création Statut	
Objectifs Selon textes constitutifs	
Etat actuel (depuis 2002)	
<i>(Selon informations disponibles à la DIREN)</i> Quel est l'état de fonctionnement de la réserve : personnels, budget, existence de documents de gestion, méthode de gouvernance, etc.)	

Annexe 2 : synthèse des réponses

Région	Aquitaine
Nombre de RNN	11
Extension du réseau	Nécessaire : Pays Basque et vallées béarnaises Projets en cours d'instruction : Estran et falaises de la Côte Basque Dunes et forêt domaniale d'Hourtin Nécessité d'extension de certaines RNN existantes
Déclassements éventuels	Sans objet
Plans de gestion	Retards dans l'élaboration des plans de gestion Banc d'Arguin (1972 ¹⁵ / 2005-2009 ¹⁶) Etang Noir (1974 / 2002-2004) Ossau (1974 / 2006-2010) Etang de Coussau (1976 / 2005-2009)
Sites Natura 2000	Les 11 RNN sont à 100% en sites Natura 2000
DOCOB	DOCOB en cours dans 3 RNN Pas de DOCOB en cours pour 8 RNN
Qualité de la gestion	Bonne, très bonne ou excellente pour 9 RNN Gestion à revoir intégralement pour Lège Cap Ferret Difficultés pour les marais d'Orx
Existence de financements croisés	Nombreux co-financements CR, CG, communes, Agence de l'Eau, CNASEA, Europe, ADEME, fondation EDF, bénévolat valorisé, PN des Pyrénées pour la RNN d'Ossau
Comité consultatif	Composition satisfaisante pour 7 RNN, proche de celle prévue par le décret du 18 mai 2005 Composition à revoir pour 4 RNN
Suivi par la DIREN	0,40 ETP Comptes rendus annuels pour 9 RNN Problèmes pour 2 RNN (Ossau et Lège Cap Ferret)
Commentaires	Reconnaissance forte des RNN au niveau local Entités connues et clairement identifiées RNN : colonne vertébrale de la protection de la nature Réseau RNN / CREN qui se met en place, avec mutualisation de moyens

Région	Auvergne
Nombre de RNN	4
Extension du réseau	1 projet en cours d'instruction : Chastreix Sancy 3 projets à l'étude : Haut-Allier La Sioule Cirque de Chamalières Nécessité d'agrandir la RNN de La Godivelle
Déclassements éventuels	Sans objet
Plans de gestion	Pas d'objectifs précisés dans les décrets de création pour les 4 RNN
Sites Natura 2000	Les 4 RNN sont situées dans des sites Natura 2000
DOCOB	Absence de DOCOB pour Godivelle (coordination de la gestion par le PNR)
Qualité de la gestion	Réserves de montagne gérées par le PNR des Volcans d'Auvergne (Le PNRVA oublie parfois qu'il agit pour le compte de l'Etat) RNN du Val d'Allier gérée par l'ONF Gestion satisfaisante pour 3 RNN, difficultés de gestion pour Godivelle
Existence de financements croisés	Crise budgétaire qui réduit le fonctionnement au minimum vital Absence de moyens d'investissement depuis 3 ans pour les 4 RNN Crédits Plan Loire pour la RNN du Val d'Allier (40 000 € / an, 2004, 2005, 2006) ONF et FEOGA pour Chaudfour
Comité consultatif	46 personnes pour le CC du Val d'Allier
Suivi par la DIREN	0,30 ETP instruction des projets de création, rédaction des plans de gestion, demande d'autorisations de travaux, préparation des comités consultatifs, relations avec la DNP
Commentaires	Les RNN sont des sites majeurs « emblématiques », ils constituent les « joyaux de la Couronne » Nécessité d'une protection pérenne et marquée, besoin d'agir de façon réglementaire « Noyau dur » sur lequel s'articule des protections différentes plus légères Enjeu international qui justifie l'intervention de l'Etat Les PNR sont de moins en moins des outils de protection du patrimoine naturel

¹⁵ Date de création de la réserve.

¹⁶ Premier plan de gestion.

Région	Bretagne
Nombre de RNN	7
Extension du réseau	Position d'attente des décisions du CR Eventualité de créations nouvelles, mais pas d'extensions des RNN existantes prévues
Déclassements éventuels	Sans objet (RNN de petites superficies)
Plans de gestion	Toutes les RNN disposent d'un plan de gestion Certains plans de gestion sont en attente, ou en cours de réactualisation (Venec, Séné, Groix, Glénan)
Sites Natura 2000	Les 7 RNN sont situées dans des sites Natura 2000
DOCOB	DOCOB validé pour 1 RNN (Groix) DOCOB en cours pour 5 RNN (Venec, Sept-Iles, Séné, Saint-Briec, Glénan) DOCOB non commencé pour 1 RNN (Iroise)
Qualité de la gestion	Gestion satisfaisante pour 3 RNN (Venec, Sept-Iles, Séné) Insuffisance des moyens financiers ou humains constatée pour 3 RNN (Saint-Briec, Iroise, Glénan) Recadrage de la DIREN nécessaire pour 1 RNN (Groix)
Existence de financements croisés	CR, CG, Europe, communautés d'agglomérations, communes, Agence de l'Eau Loire Bretagne, Conservatoire du littoral, Fondation EDF, LPO...
Comité consultatif	Réunions annuelles régulières pour toutes les RNN 2 réunions par an pour les Sept-Iles
Suivi par la DIREN	0,55 ETP participation active aux Comités consultatifs, élaboration de la convention annuelle et rappel des objectifs
Commentaires	Protections structurantes Structures dotées de personnels spécialisés qui communiquent auprès du grand public et participent aux réflexions locales Image très forte des RNN (Sept-Iles, Glénans...) Pas de fonctionnement des RNN en réseau

Région	Champagne-Ardenne
Nombre de RNN	5
Extension du réseau	DIREN favorable à l'extension du réseau Projet de RNN en cours d'instruction (Pâtis d'Oger et le Mesnil-sur-Oger) Projet de RNN (Bassée auboise)
Déclassements éventuels	Sans objet
Plans de gestion	Les 5 RNN disposent de plans de gestion approuvés couvrant les périodes 2003/2007 pour le plus ancien à 2006/2010 pour le plus récent
Sites Natura 2000	Les 5 RNN sont couvertes en partie ou en totalité par des sites Natura 2000
DOCOB	
Qualité de la gestion	Jugée excellente pour un site (Vireux-Molhain) Très bonne pour 2 sites (Pointe de Givet, Forêt d'Orient) Bonne pour un site (Chalmessin) Perturbée pour 1 site (Etang de La Horre)
Existence de financements croisés	Participation du FEDER pour 4 RNN sur 5 Le gestionnaire de la Forêt d'Orient souhaite une augmentation de 50% de ses moyens financiers actuels pour atteindre les objectifs de son nouveau plan de gestion Budgets de l'Etat en régression, pour les 3 derniers exercices pour 4 RNN (Vireux-Molhain, Chalmessin, Pointe de Givet, Forêt d'Orient), en augmentation pour l'étang de La Horre
Comité consultatif	Réunion 1 fois par an au minimum
Suivi par la DIREN	1 ETP participation aux comités consultatifs, instruction et suivi réglementaire, administratif et financier, suivi technique et financier Les 5 RNN fournissent un bilan d'activité annuel à la DIREN
Commentaires	Dispositif essentiel à la cohérence de l'ensemble Pas de réseau constitué au niveau régional

Région	Corse
Nombre de RNN	5
Extension du réseau	Extension souhaitable du réseau, en application notamment des directives européennes Ajouter 1 ou 2 RN à l'intérieur de l'île 2 projets en cours (vallée du Verghello, Asco) 2 projets d'extension (Iles Finocchiarola en intégrant les îlots Capense et Giraglia, et Scandola)
Déclassés éventuels	Non souhaitable
Plans de gestion	2 plans de gestion en vigueur (Biguglia, Scandola) 1 plan de gestion en cours d'élaboration (Tre Padule) 2 RNN sans plans de gestion (Iles Finocchiarola, Bouches de Bonifacio)
Sites Natura 2000	Large couverture des RNN par des ZPS et ZSC
DOCOB	
Qualité de la gestion	Très bonne (Finocchiarola, Tre Padule) Bonne (Bouches de Bonifacio) Equipes de gestion particulièrement étoffées pour certains RNN : 7 agents pour Scandola, 15 pour Biguglia, 22 + 7 saisonniers pour les Bouches de Bonifacio
Existence de financements croisés	Pas de financement Etat Prise en charge financière par la CTC
Comité consultatif	Les comités consultatifs sont en cours de constitution pour les 5 RNN Pas de réunion des comités consultatifs des 5 RNN depuis 2003
Suivi par la DIREN	0,2 ETP, depuis le transfert à la CTC Participation au comité consultatif, avis de l'Etat sur le contrôle de la gestion des RNN Avis de l'Etat sur les travaux effectués dans les RNN Les 5 RNN fournissent un bilan d'activité à la DIREN
Commentaires	Réservoir de biodiversité Zones laboratoires, milieux en observation Les expérimentations de gestion peuvent être transférées sur des secteurs similaires non soumis à des mesures réglementaires de protection Pas de RNR en Corse, à ce jour

Région	Languedoc-Roussillon
Nombre de RNN	15
Extension du réseau	Souhaitable pour couvrir différents milieux : montagnard, souterrain, patrimoine géologique, plaine, alluvial, littoral, marin Complément du réseau habitats et espèces en fonction des directives Habitat et Oiseaux
Déclassés éventuels	Sans objet
Plans de gestion	2 RNN ne disposent pas de plan de gestion (Gorges de l'Ardèche, Conat) Grand décalage entre les dates de création des RNN et l'adoption des plans de gestion : plus de 10 ans pour 12 RNN, plus de 20 ans pour 4 RNN.
Sites Natura 2000	14 RNN sont situées en zones Natura 2000 (exception des Gorges de l'Ardèche ?)
DOCOB	
Qualité de la gestion	Le CSRPN a approuvé le projet de création de conseils scientifiques communs aux RNN par domaines géographiques : marin, littoral, plaines et garrigues, montagne, géologique. La Région LR envisage d'avoir des conseils scientifiques identiques pour les PNR, ce qui aura pour conséquence d'harmoniser l'expertise.. Qualité de gestion jugée insuffisante pour 6 RNN (Forêt de la Massane, Roque-Haute, Estagnol, Mas Larieu, Conat, vallée d'Eyne)
Existence de financements croisés	Insuffisance de moyens financiers mentionnée pour plusieurs RNN (Py, Mantet, Jujols, Nohèdes, vallée d'Eyne)
Comité consultatif	
Suivi par la DIREN	1 ETP participation au comité consultatif, conseil scientifique, plan de gestion écologique, financement, réglementation, audit, groupes de travail notamment pour la gestion des conflits d'usage
Commentaires	Personnel qualifié pour assurer la formation, mise en commun d'expériences et d'outils (base de données, protocoles, centre de documentation...), inventaires et suivis scientifiques, projets et outils pédagogiques. Etudes et bases de données renseignées depuis plus de 20 ans Les 8 RNN des Pyrénées-Orientales sont regroupées au sein de la confédération des réserves catalanes (CRNC), en liaison avec la RN marine de Cerbère et la RN Nyer

Région	Limousin
Nombre de RNN	2
Extension du réseau	Projet de RNN en cours d'instruction (Rochechouart-Chassenon) Extension souhaitable pour la protection de 2 habitats particuliers : Hêtraies à houx (création ou extension de la RNN des Dauges) Landes sèches (site à trouver)
Déclassés éventuels	Sans objet
Plans de gestion	Plan de gestion en vigueur (Dauges) Plan de gestion en cours (Etang des Landes)
Sites Natura 2000	Les 2 RNN sont en sites Natura 2000
DOCOB	
Qualité de la gestion	Le CR Limousin envisage de confier une étude à un cabinet extérieur pour définir la stratégie à adopter en matière de préservation de la biodiversité régionale, avec perspective de création de RN régionales en concertation avec les acteurs locaux : DIREN, départements, PNR, CREN... Volonté de définir des axes prioritaires, d'assurer la complémentarité entre réseaux... Fonctionnement très satisfaisant pour la RNN des Dauges. Trop tôt pour se prononcer pour la RNN Etang des Landes.
Existence de financements croisés	Europe, CR, CG, Agence de l'Eau...
Comité consultatif	Réunions régulières et bilan annuel pour les Dauges
Suivi par la DIREN	0,25 ETP Participation aux comités consultatifs et à diverses réunions techniques Aide au montage des dossiers administratifs, demandes de subventions, gestion des crédits
Commentaires	Peu de RNN en Limousin (2) Sites d'exemplarité en termes de préservation et de gestion des milieux Lieux d'échange et d'expérimentations importants Reconnaissance du label « Réserve naturelle » Présence de salariés permanents sur le terrain qui contribue à l'appropriation de ce patrimoine naturel remarquable par les élus locaux

Région	Lorraine
Nombre de RNN	6
Extension du réseau	2 dossiers intéressants de classement n'ont pas aboutis : Etang de Lindre en Moselle (propriété du CG) Etang de La Chaussée dans la Meuse (propriété de l'Association des paralysés de France) 2 départements sont dépourvus de RNN (Meuse et Meurthe-et-Moselle) Souhait de s'adosser à l'inventaire et à l'expertise de RNF pour compléter le réseau (habitats et espèces rares non encore représentées en France)
Déclassés éventuels	Sans objet
Plans de gestion	Pour les 6 RNN, les objectifs de gestion ne figurent pas dans les décrets constitutifs
Sites Natura 2000	5 des 6 RNN sont en sites Natura 2000 (exception pour la RNN géologique d'Hettange-Grande en Moselle)
DOCOB	
Qualité de la gestion	Projet de constitution d'un conseil scientifique commun aux 7 RNN de la montagne vosgienne + 1 RNR en projet 3 RNN sont gérées par le PNR du Ballon des Vosges, dont 2 en partenariat avec l'ONF, et 1 avec le Conservatoire de sites lorrains (CSL) 2 RNN sont gérées par le Conservatoire des sites lorrains Gestion satisfaisante pour 4 RNN, difficile pour 1 RNN (Hettange-Grande), mitigée pour 1 RNN (Grand-Ventron)
Existence de financements croisés	Ministère de l'emploi, CG 88, PNR du Ballon des Vosges, communes, Agence de l'Eau, Fondation EDF
Comité consultatif	Pas de réunions régulières du comité consultatif pour 1 RNN (massif du Grand-Ventron, présidée par Christian Schwoehrer)
Suivi par la DIREN	0,5 ETP Préparation des comités consultatifs et des plans de gestion, suivi administratif et financier, suivi et contrôle des travaux, harmonisation « maximale » avec la démarche Natura 2000 Comptes rendus annuels réguliers pour les 6 RNN
Commentaires	Noyaux durs des sites Natura 2000, véritables laboratoires à ciel ouvert Equipes de gestionnaires spécialisées dans le domaine du maintien ou de la restauration de la biodiversité Protection réglementaire efficace Les PNR et les ENS ne protègent rien en eux-mêmes (ENS en vallée de la Fave dégradée par le CG : zone d'activités et construction d'une route) Les APB sont peu ou pas suivis et démunis de moyens
Réserves régionales	4 RNR proposées par la Région La gestion des 4 RNR devraient être confiées en gestion au Conservatoire de sites lorrains

Région	Basse-Normandie
Nombre de RNN	7
Extension du réseau	Extension limitée du périmètre de certaines RNN existantes qui serait souhaitable, en profitant des acquisitions du Conservatoire du littoral en périphérie (Mathon, Beauguillot, Vauville). Souhait de conforter grâce aux RN les potentialités du réseau Natura 2000. Eventualité de 2 nouvelles RNN : Dans la partie ouest de l'Orne (landes du Tertre Bizet) Tourbière de Baupte dans la Manche, après arrêt de l'exploitation des carrières (échéance 2020-2025)
Déclassements éventuels	Sans objet (contestation du statut de RNN de la réserve géologique du Cap Romain dont les enjeux paraissent à la DIREN moins prioritaires que la protection de la biodiversité)
Plans de gestion	Pratiquement jamais d'objectifs fixés, ou de façon très incomplète, dans les décrets de création des RNN
Sites Natura 2000	6 RNN sur 7 sont situées en sites Natura 2000 (à l'exception de la RN géologique de la Falaise du Cap Romain)
DOCOB	
Qualité de la gestion	Nécessité d'optimiser la gestion des sites déjà protégés Complémentarité des politiques de gestion : RNN, futures RNR, ENS, terrains du Conservatoire du littoral, Natura 2000... Réflexion à conduire sur la méthodologie des plans de gestion (hiérarchisation des objectifs et des opérations, évaluation du temps de mise en œuvre des objectifs, compte tenu du manque de moyens pour les atteindre dans les délais prescrits) Relations difficiles DIREN / ONF pour la RNN de la forêt de Cerisy (répartition des charges financières) Gestion jugée satisfaisante pour 6 RNN, difficile à apprécier pour la forêt de Cerisy (suspension depuis 2 ans du suivi des populations de carabes à reflets cuivrés, dont la protection a justifié le classement en RNN)
Existence de financements croisés	Financement CNASEA (Natura 2000), Agence de l'Eau sur des projets spécifiques, Conservatoire sur ses terrains... Insuffisance de moyens pour financer les personnels (minimum 0,5 ETP / site). Impossibilité d'atteindre les objectifs du plan de gestion pour 2 RNN (Mathon, Vauville) faute de moyens financiers correspondants, situation précaire pour la Falaise du Cap Romain. Nécessité de mobiliser les moyens financiers nécessaires pour gérer dans la durée Insuffisance des moyens de l'Etat dans le domaine de la connaissance
Comité consultatif	Réunions annuelles des comités consultatifs Bilans d'activités réguliers pour toutes les RNN
Suivi par la DIREN	0,60 ETP Forte implication de la DIREN qui se qualifie « animateur de proximité » Elaboration des conventions de gestion, participation aux comités consultatifs, réunions techniques, suivi des études et des travaux, gestion des conflits d'usage, contrôle administratif et financier... Proposition de la DIREN d'organiser un véritable réseau des gestionnaires des réserves naturelles en Basse-Normandie Animation du réseau avec l'organisation d'une réunion annuelle de tous les gestionnaires des RNN, avec fixation de l'ordre du jour en commun La DIREN souhaite réunir l'ensemble des membres des comités consultatifs des RN de façon régulière Adoption d'une Charte d'objectifs qui est envisagée : Echanges d'expériences, échanges techniques, scientifiques et culturels... Mutualisation des moyens Actions pédagogiques collectives Information du grand public, pour augmenter la notoriété du réseau des Réserves naturelles
Commentaires	Les RNN sont des référents en matière de gestion de la biodiversité Professionalisme des gestionnaires. Conservateurs compétents et fortement investis.
Réserves régionales	Absence de réserves naturelles volontaires (RNV) Volonté du CR de créer un réseau de RNR distinct de celui de l'Etat (la disparité de moyens mis en œuvre Etat / Région pourrait révéler au grand jour le faible investissement de l'Etat). Eviter que le réseau d'Etat soit sous-géré ou sous-doté.

Région	Picardie
Nombre de RNN	5
Extension du réseau	Réseau qui mériterait d'être étendu. Absence de réserve géologique qui est regrettable.
Déclassés éventuels	Sans objet
Plans de gestion	Pour les 5 RNN, absence d'objectifs définis dans les décrets de création Structure de gestion fragile pour la RNN Marais de Vesles et Caumont qui n'a pas encore de plan de gestion (créée en 1997) Tous les plans de gestion accusent des retards pour leur élaboration et leur approbation : 2 plans de gestion sont à renouveler (Baie de Somme et Etangs Saint-Ladre) 3 plans de gestion sont en cours de finalisation (Vesles et Caumont, Marais d'Isle, Versigny)
Sites Natura 2000	Les 5 RNN sont en sites Natura 2000
DOCOB	
Qualité de la gestion	Bonne gestion et objectifs atteints pour 4 RNN sur 5 le CREN Picardie gère 2 RNN (Saint-Ladre, Versigny)
Existence de financements croisés	L'extension du réseau des RNN ne peut s'envisager qu'avec l'évolution des moyens humains et financiers correspondants Le niveau actuel des crédits ne permet pas de subventionner les investissements dans les RNN CR, CG (TDENS), SMACOP, FEDER, Agence de l'Eau, CREN Picardie, fédération des chasseurs de l'Aisne (Marais de Vesles et Caumont), communauté d'agglomération (Marais d'Isle)
Comité consultatif	Réunions annuelles du comité consultatif régulières pour 3 RNN 2 RNN ne réunissent pas régulièrement leur comité consultatif (Landes de Versigny, Marais de Vesles et Caumont)
Suivi par la DIREN	0,10 ETP Moyens de la DIREN notoirement insuffisants pour assurer un bon suivi des RNN (appui, conseil, échanges, mutualisation...) Participation aux comités consultatifs, groupes de travail, conseil scientifique, sorties de découvertes ponctuelles, suivi et contrôle des crédits... Comptes rendus annuels pour les 5 RNN
Commentaires	Bon suivi scientifique Gestion spécifiquement orientée vers la préservation des milieux naturels 2 atouts supplémentaires : Organisme gestionnaire spécifique Comité consultatif
Réserves régionales	2 RN sont supposées RNR (Côte Sainte-Hélène et Coteaux de Chartèves). La région n'assure pas la gestion de ces 2 RN, faute de moyens humains : Côte Sainte-Hélène est gérée par le CREN Picardie, pas de gestion pour Coteaux de Chartèves. Pour Chartèves, situation très conflictuelle (site en AOC Champagne)

Région	Poitou-Charentes
Nombre de RNN	6
Extension du réseau	Extension nécessaire : Projet important dans la baie de Bonne-Anse sur le DPM (17) Projet d'extension de la RNN de la Baie de l'Aiguillon sur le DPF La RNN géologique de Rochechouart, qui concerne également la région Limousin, est à l'enquête publique Milieux continentaux très peu représentés (sites à biodiversité remarquable de valeur nationale ou internationale)
Déclassés éventuels	Sans objet
Plans de gestion	Pas de plan de gestion pour la réserve géologique Plans de gestion à renouveler (Lilleau des Niges, Yves)
Sites Natura 2000	Toutes les RNN sont incluses dans des sites Natura 2000, à l'exception de la réserve géologique
DOCOB	Achevé pour 3 RNN (Landes du Pinail, Yves, Baie de l'Aiguillon) En cours pour 1 RNN (Lilleau des Niges) Non démarré pour 1 RNN (Moëze-Oléron)
Qualité de la gestion	La LPO gère les 4 RNN maritimes (Lilleau des Niges, Moëze-Oléron, Yves, Baie de l'Aiguillon). Pour la Baie de l'Aiguillon, gestion en partenariat avec l'ONF. Excellents résultats pour l'avifaune migratrice. Création de la RNN des landes du Pinail pour contrecarrer la gestion mise en œuvre par l'ONF (arrêt de la destruction des brandes par enrésinement)
Existence de financements croisés	L'insuffisance des financements disponibles est un frein important à l'extension du réseau des RNN La DIREN n'a pas connaissance d'éventuels financements extérieurs à ceux de l'Etat.

Comité consultatif	Réunions annuelles régulières pour les 5 RNN
Suivi par la DIREN	0,3 ETP Comptes rendus annuels pour les 5 RNN + logiciel ARENA de RNF dévolu au partage des informations entre DIREN, DNP, RNF et chaque RNN
Commentaires	Pas de PN en Poitou-Charentes Les PNR ne sont pas des outils de protection de la nature (cf. marais Poitevin) Pour les arrêtés de biotopes, la gestion n'existe pas réellement, faute de gestionnaire identifié et de moyens de suivi Natura 2000 demande beaucoup d'énergie pour un résultat de protection tout à fait mineur (faible taux des contrats, contrats ne permettant pas de préserver les habitats...) Aucun contrôle de l'Etat sur les ENS des départements (travaux d'aménagement lourds, sur un ENS, pour le port de Vitrezay sur les bords de la Gironde). En Charente-maritime les ENS ne correspondent pas avec les espaces à forte valeur biologique. Les RNN sont des outils de protection « haut de gamme » Gestion des principales voies de migration de l'avifaune par 4 RNN
Réserves régionales	6 RN « qualifiées de régionales » : 2 RNR gérées par le CREN Poitou-Charentes 2 RNR gérées par un emploi-jeune pérennisé (naturaliste) financé par la ville de La Rochelle 2 RNR gérées par l'association nature-environnement 17

Région	PACA
Nombre de RNN	10
Extension du réseau	Région à très forte biodiversité : 10 RNN, 41 APB, 3 PN, 4 PNR, 4 PNR en projet, 2 départements (13 et 83) très impliqués dans la politique des ENS, 30% du territoire en Natura 2000
Déclassés éventuels	Déclassement souhaité de la RNN Haute-Vallée du Torrent de Saint-Pierre, gérée par le PN des Ecrins
Plans de gestion	
Sites Natura 2000	Les RNN sont incluses dans des sites Natura 2000, à l'exception des 3 RNN géologiques (Sainte-Victoire, Digne, Lubéron)
DOCOB	
Qualité de la gestion	La Région a lancé une réflexion pour la définition d'une stratégie régionale de conservation de la biodiversité La Région souhaite réfléchir à la mise en place d'un réseau de RNR Le CSRPN, à la demande de la DIREN, a lancé une étude sur les listes rouges régionales et les priorités d'action concernant les espèces et leurs habitats Réflexions en cours sur la réhabilitation des continuités écologiques Il n'existe pas, à proprement parlé, de réseau des RNN en PACA Il existe, en revanche, un réseau régional des espaces naturels (RREN) 2 RNN de grande dimension : Camargue : 13 000 ha Crau : 7 500 ha 4 RNN gérées par le PN des Ecrins Séveraisse Estaris Combeynot Torrent de Saint-Pierre
Ressources financières Concours extérieurs	Contexte budgétaire très handicapant (licenciement de personnels pour la RNN de Camargue) Flou sur les critères de répartition des crédits au niveau national Aucune visibilité pluriannuelle Inquiétudes des gestionnaires sur la pérennité des moyens de fonctionnement qui leur sont attribués Difficile de mobiliser les crédits des collectivités territoriales, compte tenu des transferts de compétence en cours Plan de redressement financier demandé par le CG pour la RNN géologique de Digne CR, CG 13 et 04, Europe (Leader +, Interreg), communes (Marseille, Digne), PNR du Luberon, autofinancement PNE
Comité consultatif	Absence de plans de gestion et de comités consultatifs pour les 4 RNN gérées par le PN des Ecrins (application du programme d'aménagement du PNE). Demande de la DIREN de régularisation des dossiers (blocage à la DNP pour Estaris et Combeynot), forte opposition locale pour Séveraisse, demande de déclassement pour Torrent de Saint-Pierre. La RNN de Camargue n'a pas de comité consultatif mais un conseil de direction (nécessité de se conformer au décret du 18 mai 2005) Bilans annuels détaillés pour 6 RNN, aucun bilan annuel pour les 4 RNN gérées par le PN des Ecrins.

Suivi par la DIREN	1,5 ETP Suivi technique et scientifique, administratif, financier Depuis 2005, a été mis en place par la DIREN une réunion annuelle pour discuter des problèmes des RNN et de la transparence dans la répartition des crédits (bons résultats) Souhait de la DIREN d'étendre l'expérience RNN à d'autres sujets : mutualisation des expériences et des moyens (communication, pédagogie...) Projet de convention cadre DIREN / RNN (avec chaque réserve prise individuellement) en voie de finalisation. Souhait de fixer les engagements financiers « a minima » et d'engager la réflexion avec les RNN sur le financement « optimum »
Commentaires	Toute nouvelle création de RNN devrait être accompagnée d'une estimation budgétaire de son coût de fonctionnement La validation de toute nouvelle RNN devrait être accompagnée des engagements financiers correspondants
Réserves régionales	11 anciennes RNV : 1 RNV a demandé son déclassement (Hars de Saint-Estève Janson) 1 RNV spécifique (Tour du Valat). <i>Commentaire DL : mériterait sans doute d'être classée en RNN.</i> Pour les 9 autres ex RNV, la DIREN indique ne disposer d'aucun élément d'information depuis 2002.

Région	GUYANE
Nombre de RNN	5 1 RNN en projet (Matoury)
Extension du réseau	Priorité devrait être donnée de l'avis de la DIREN au renforcement des moyens des RNN existantes
Déclassements éventuels	Sans objet, sauf intégration, à terme, de 2 RNN (Nouragues et Trinité) dans le futur PN de Guyane
Plans de gestion	1 plan de gestion en vigueur (Trinité). Gestion ONF 3 plans de gestion en cours (Kaw, Connétable, Nouragues) « Une partie de plan approuvée » par le comité consultatif (Amana)
Sites Natura 2000	Natura 2000 ne s'applique pas dans les DOM
DOCOB	
Qualité de la gestion	Importantes difficultés de gestion pour la RNN de l'Amana (créée en 1998). Audit en cours, sous couvert du préfet, pour mieux comprendre les dysfonctionnements. Création d'un comité scientifique des RNN, en 2002 Absence de personnel dénoncée par la DIREN (3 gardes pour la RNN de Kaw, pour 95 000 ha, 4 gardes pour la RNN de l'Amana, site d'importance internationale pour la reproduction des tortues luth, verte et olivâtre) Sites clandestins d'orpaillage pour la RNN de Nouragues, malgré les interventions régulières de la gendarmerie (opérations Anaconda). Grosses difficultés de fonctionnement : coûts de transport très élevés, insécurité, apparition du paludisme, suivi scientifique limité faute de crédits suffisants, fréquentation en forte baisse. Déficit de surveillance pour la RNN de Kaw, faute d'effectifs suffisants
Ressources financières Concours extérieurs	FEDER, CR, aides à l'emploi, communes
Comité consultatif	Réunions annuelles régulières des comités consultatifs
Suivi par la DIREN	1,7 ETP Secrétariat des comités consultatifs, suivi des demandes de subventions, appui aux montages de projets, animation des groupes de travail, délivrance d'autorisations en application de la réglementation Rapports d'activités régulièrement transmis à la DIREN
Commentaires	Les 3 plus grandes RNN de France se situent en Guyane (superficies comparables à celles des PN de métropole) Les RNN de Guyane constituent l'un des réservoirs majeurs de la biodiversité ultra-marine La DIREN se plaint d'un sous-effectif chronique des RNN, au regard de leur superficie Les APB s'avèrent globalement inefficaces Les RNN sont les seuls outils concrets de protection, en dépit des difficultés qu'elles rencontrent.
Réserves régionales	1 RNV (Trésor). Le foncier (2 464 ha) est propriété de la Fondation Trésor liée à l'université d'Utrecht.

Région	GUADELOUPE
Nombre de RNN	4 Dossier de la RNN géologique de La Désirade soumis au CNPN (juin 2006)
Extension du réseau	La DIREN souhaite la multiplication des RNN sur le milieu « littoral-côtier-marin ». Souhait également de voir se multiplier les parcs marins et les cantonnements de pêche
Déclassés éventuels	Sans objet
Plans de gestion	Pas de plan de gestion pour 1 RNN (Saint-Martin)
Sites Natura 2000	Natura 2000 ne s'applique pas dans les DOM
DOCOB	
Qualité de la gestion	Déficit chronique de moyens pour la surveillance et la gestion du milieu marin Importantes difficultés pour la RNN de Saint-Martin : menaces physiques, faible respect de la réglementation, manque de matériel de surveillance, manque de qualification des gardes Pour la RNN de Petite-Terre, déplacements coûteux et chronophages
Ressources financières Concours extérieurs	FEDER, CR, PNG pour le GCSM, Rotary, taxe sur les passages maritimes qui doit entrer en vigueur pour les îles, taxe sur les activités commerciales pour Saint-Barthélemy, communes
Comité consultatif	Réunions régulières des comités consultatifs
Suivi par la DIREN	0,5 ETP Participation aux comités consultatifs, suivi des plans de gestion du point de vue administratif, financier, technique et scientifique Bilans d'activités annuels fournis régulièrement à la DIREN
Commentaires	Zones des RNN trop étendues au regard des moyens de gestion disponibles (ou moyens trop limités...) Périmètres des RNN définis sans véritable logique biologique et écologique Réseau fonctionnel mais difficile à activer en raison des distances entre les îles du Nord et les RNN continentales
Réserves régionales	RNV de l'Oseille (commune de Vieux-Habitants) : transfert à la Région « en cours... »

Région	MARTINIQUE
Nombre de RNN	2 Projet de création d'une RN marine (Sainte-Luce)
Extension du réseau	Extension des RNN existantes qui est souhaitable : Prise en compte du milieu marin entourant les îlets de Sainte-Anne Extension de La Caravelle, côté terre et côté mer (baie du Trésor) La DIREN souhaite la création de réserves marines
Déclassés éventuels	Sans objet
Plans de gestion	Plans de gestion en vigueur pour les 2 RNN
Sites Natura 2000	Natura 2000 ne s'applique pas dans les DOM
DOCOB	
Qualité de la gestion	Des points restent à améliorer pour La Caravelle : suivi de la faune, accueil du public... Problèmes de surveillance pour les 2 RNN, faute d'effectifs suffisants
Ressources financières Concours extérieurs	Europe, CR, ONF (îlets de Sainte-Anne), CNASEA, PNR de la Martinique
Comité consultatif	Réunions irrégulières pour la RNN de Sainte-Anne
Suivi par la DIREN	Entre 0,3 et 0,5 ETP Participation aux comités consultatifs, suivi technique des études, missions de contrôle Bilans annuels réguliers fournis à la DIREN
Commentaires	Manque d'effectifs pour la gestion des RNN Contrôle des RNN peu structuré compte tenu de l'importance de la fréquentation du public (<i>la dotation du MEDD n'intègre pas la prime de vie chère de 40% versée aux fonctionnaires dans les DOM... ce qui réduirait d'autant le nombre d'agents affectés au suivi des réserves</i>)
Réserves régionales	Pas de RNR Projet de RNR en cours d'étude pour la mangrove de Génipa

Région	RÉUNION
Nombre de RNN	2
Extension du réseau	La « Stratégie réunionnaise pour la biodiversité » prévoit une « évaluation du réseau global des aires protégées de la Réunion », destinée à envisager les extensions potentielles nécessaires.
Déclassements éventuels	Sans objet Les 2 RNN sont incluses dans le périmètre du futur PN, ce qui pose la question de leur déclassement éventuel au profit du PN.
Plans de gestion	En cours de finalisation pour la RNN de Mare-Longue En vigueur pour Roche-Ecrite
Sites Natura 2000	Natura 2000 ne s'applique pas dans les DOM
DOCOB	
Qualité de la gestion	Les 2 RNN sont gérées par l'ONF Difficultés pour la RNN de Roche-Ecrite pour les actions de police destinées à enrayer le braconnage Gestion satisfaisante pour Mare-Longue
Ressources financières Concours extérieurs	FEDER, ONF
Comité consultatif	Réunions annuelles régulières
Suivi par la DIREN	0,25 ETP Secrétariat du comité consultatif, contrôle, instruction des demandes de financement, instruction des demandes d'autorisations d'études scientifiques Bilans d'activités réguliers fournis à la DIREN
Commentaires	Les RNN sont les seuls outils de protection et de gestion des espaces naturels à la Réunion 2 Arrêtés de biotopes pour la protection de sites de nidification d'oiseaux d'espèces à caractère patrimonial
Réserves régionales	Dossier de l'Etang de Bois-Rouge transmis au CR. La DIREN ignore les suites apportées à ce dossier.

Annexe 3 : Sigles et acronymes

CELRL : Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

CNPN : Conseil national pour la protection de la nature

CREN : Conservatoire régional des espaces naturels

CSRPN : Conseil scientifique régional du patrimoine naturel

DIREN : Direction régionale de l'environnement

DNP : Direction de la nature et des paysages

DOCOB : Document d'objectif

DOM : Département d'outre-mer

ENF : Espaces naturels de France

FNPNR : Fédération nationale des parcs naturels régionaux

GIP ATEN : Groupement d'intérêt public / Atelier technique des espaces naturels

GRH : Gestion des ressources humaines

IGE : Inspection générale de l'environnement

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

MEDD : Ministère de l'écologie et du développement durable

MNHN : Muséum national d'histoire naturelle

ONF : Office national des forêts

PNF : Parcs nationaux de France

PNR : Parc naturel régional

RN : Réserve naturelle

RNC : Réserve naturelle de Corse

RNF : Réserves naturelles de France

RNR : Réserve naturelle régionale

RNV : Réserve naturelle volontaire

SDEN : Sous-direction des espaces naturels (DNP)

SINP : Système d'information sur la nature et les paysages

UICN : Union internationale pour la conservation de la nature (Fonds mondial pour la nature)