

Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels

Outils de gestion et de planification



1.1 - L'élaboration d'un Plan de Gestion : avant tout une réflexion stratégique partagée

mise à jour: 09/07/2015

Objectif : mettre en évidence le cadre commun à différents types d'ENP, pour l'élaboration d'un plan de gestion.

Sont rappelés ici les éléments de base à considérer avant de se lancer dans l'élaboration d'un plan de gestion et les éléments à prendre en compte lors de l'élaboration. Ils mettent en évidence que, malgré des différences d'approches entre types d'ENP, gestionnaires, réseaux etc., la démarche reste la même, motivée par la conservation du patrimoine naturel, et nécessitant un cadre de réflexion, préalable à toute planification d'intervention qu'est: le plan de gestion lui-même.

- [Qu'est-ce-que c'est ?](#)
- [A quoi ça sert ?](#)
- [Réalisation pour qui ?](#)
- [Avant de se lancer dans la rédaction, des prérequis nécessaires](#)
- [Après les prérequis, les étapes clefs de l'élaboration](#)
- [Obligations et Finalités de création ?](#)
- [Les points majeurs d'attention](#)
- [Les différentes parties](#)
- [Aller à l'essentiel](#)
- [Bibliographie](#)

[Qu'est-ce-que c'est ?](#)

Pour certains types d'ENP, le plan de gestion constitue une obligation réglementaire¹ ; pour d'autres, il relève d'une initiative locale, mais dans tous les cas, ce document est un outil qui permet de définir, de programmer et de contrôler la gestion de manière objective et transparente. Son élaboration permet de tirer le plus grand profit de toutes les expériences positives et négatives, dans un **processus d'adaptation progressive**, au fur et à mesure des évaluations. C'est ainsi un **document évolutif qui doit laisser la place à l'adaptation et à la créativité**.

¹ Ce document doit être rédigé ou piloté par le gestionnaire de la réserve naturelle dans un délai de 3 ans suivant sa désignation (Articles R 332-21 pour les RNN, R 332-43 pour les RNR et R 332-60 pour les RNC du code de l'environnement)

[A quoi ça sert ?](#)

[La pierre angulaire du dispositif de gestion d'un espace naturel protégé](#)

Certains espaces naturels ont été reconnus comme devant être protégés et gérés. Le plan de gestion permet, à partir d'un bilan et d'une analyse de l'état des connaissances et/ou des inventaires, de définir les enjeux pour lesquels l'ENP a une responsabilité, les objectifs de gestion, d'organiser et de planifier la gestion du site dans l'espace et dans le temps de façon pragmatique de manière objective et transparente.

Ainsi, le plan de gestion est un :

- Outil indispensable à la continuité de la gestion et à l'organisation, la programmation du travail du gestionnaire au quotidien.
- Outil de partage avec les acteurs du territoire, qui clarifie les enjeux et les objectifs que le gestionnaire et ses partenaires se fixent pour l'ENP, et souhaite atteindre au travers d'actions spécifiques.
- Outil de suivi et d'évaluation de la gestion de l'ENP.

L'interprétation et l'expression locales de politiques à plus larges échelles : mise en œuvre locale d'une stratégie globale

Un des enjeux liés à l'élaboration de plans de gestion est de faire interagir les différents niveaux de décisions afin que les choix faits à chaque niveau puissent prendre en compte les enjeux des autres niveaux, tout en respectant le principe de subsidiarité et de compatibilité. Ainsi, les plans de gestion peuvent être élaborés pour :

- Veiller à ce que les **engagements internationaux** soient pleinement respectés comme ceux issus des conventions (e.g. Patrimoine mondial, Ramsar (protection des zones humides)), ou des accords européens (e.g. directives « Oiseaux » et « Habitats » de l'Union Européenne).
- Mettre en œuvre les **recommandations des différentes politiques nationales en faveur de la biodiversité**.
- Participer à la mise en œuvre des **directives et initiatives nationales relatives à la conservation de la biodiversité**.
- Intégrer les objectifs de gestion dans un **contexte territorial plus vaste**

Ainsi, l'élaboration d'un plan de gestion doit répondre aux exigences fixées par les finalités des types d'ENP en tenant compte du contexte local

Réalisé pour qui ?

Bien identifier les cibles et leurs attentes respectives

Le plan de gestion pourra être utilisé ou consulté par plusieurs types de personnes aux attentes variées :

- Les **gestionnaires** de l'ENP et la(les) structure(s) dont il dépend ;
- Les partenaires **financiers et services instructeurs**, qui allouent les moyens humains et financiers (services de l'Etat, institutions internationales, bailleurs de fonds privés, les collectivités locales, etc.) ;
- Les **scientifiques** impliqués dans le suivi (protocoles et terrain) et l'enregistrement des données concernant les espèces / habitats / fonctionnalités et leur état de conservation, mais encore l'évolution du milieu physique, etc. ;
- Les différentes « **parties prenantes** » qui vivent au sein de l'ENP (ou dans sa périphérie) ou en sont usagers (agriculteurs, forestiers, chasseurs, pêcheurs, visiteurs, etc.) ;
- Les **élus** ayant des responsabilités ou un intérêt vis-à-vis des objectifs de conservation de la biodiversité au niveau national ou local, incluant les sites désignés.

Il est important de garder cet aspect à l'esprit tout au long de l'élaboration du PG, afin de produire un document qui répondra aux attentes des cibles visées et qui sera suffisamment clair et compréhensible.

Avant de se lancer dans la rédaction, des prérequis nécessaires

Analyser le contexte

Mémo – Dans quels contextes un plan de gestion est-il nécessaire ?

- **Nouveau site** – Quand un nouvel ENP a été acquis ou désigné.
- **Extension** – Quand une extension significative a été ajoutée à un ENP.
- **Renouvellement** – Quand le plan de gestion arrive à échéance ou devient obsolète, au bout d'un temps variable en fonction des sites.
- **Réorientation** – Suite à une évaluation claire du besoin de changement d'objectifs ou de gestion d'un ENP ou de ses écosystèmes.

Pour qu'un plan de gestion ne constitue pas un imposant document assez peu utilisé mais bien un outil pratique, utile au gestionnaire, qui sera effectivement appliqué, un certain nombre de prérequis sont à vérifier :

- Une **volonté politique** de faire vivre le plan de gestion au-delà de sa seule élaboration, avec des moyens associés ;
- Une **structure/un comité de gestion** qui aura légitimité avec un mandat clair et des moyens pour l'appliquer ou en suivre l'application ;
- Une **compréhension claire du contexte** dans lequel se réalise le plan de gestion (limites budgétaires, cadre légal, moyens humains disponibles, pressions locales, etc.).

Avoir une réflexion stratégique... (fiche 1.2)

Quel que soit le type d'espaces naturel protégé et sa taille, la stratégie reste la même et fait intervenir le cycle de gestion schématisé ci-contre.

L'évaluation est au cœur de la réflexion. Il est primordial de l'initier dès la phase d'élaboration du premier plan de gestion :

- **Une réflexion sur le temps long (15 ans).**
A cette échelle les **enjeux sont identifiés et hiérarchisés**, et des **objectifs à long terme (OLT)** sont définis à une échelle pertinente ainsi que des indicateurs fiables pour évaluer leur atteinte. Ces éléments sont essentiels pour envisager l'évaluation de l'atteinte des résultats
- **Une réflexion à plus court terme (5 ans ou moins).** [Cf. ci-dessous](#) pour le détail des étapes de la démarche et leurs articulations
A cette échelle les OLT sont déclinés en **objectifs opérationnels** et en actions en prenant en considération des facteurs d'influence dans la

stratégie de gestion. Elle permet d'orienter ensuite le **plan opérationnel** afin de proposer les actions pertinentes à mettre en œuvre et les moyens humains, techniques et financiers à mobiliser.

... partagée et concertée (fiche 1.3)

Points clés de mise en œuvre – Elaboration du PG partagée

- Impliquer les parties prenantes ;
- Elaborer et entretenir les partenariats.

L'élaboration d'un plan de gestion n'est pas une simple rédaction, mais bien une réflexion stratégique dynamique partagée, pour la majorité des types d'ENP.. En effet, un ENP est intégré au sein d'un territoire qui présente d'autres enjeux que ceux liés à la conservation de la biodiversité, des acteurs provenant de domaines variés, et qui doit relever des défis d'ordre sociétal.

Il est primordial que l'élaboration du PG soit partagée. La concertation des différents acteurs et usagers du territoire comprenant abritant l'ENP est essentielle. En effet, elle garantit la compréhension des choix et l'appropriation et l'adhésion des membres des organes de gouvernance afin d'œuvrer de concert à la réussite du plan de gestion, dans sa phase de conception mais aussi d'application.

Après les prérequis, les étapes clefs de l'élaboration



Obligations et Finalités de création

Si la protection des espèces, habitats et fonctionnalités est un objectif global partagé par la majorité des ENP, chaque type d'ENP est soumis, en fonction de ses statuts, à des obligations réglementaires et des finalités de création qui lui sont propres. La liste des finalités génériques de création qui est proposée ci-dessous est basée sur la typologie des finalités génériques de création des aires marines protégées auxquelles a été ajoutée et distinguée la valeur paysagère.

Liste des finalités :

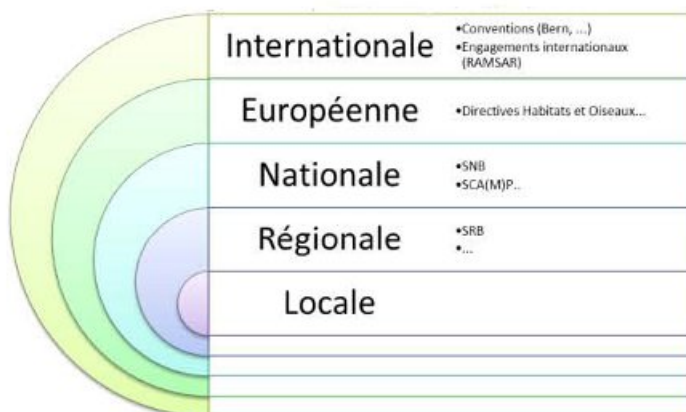
- F1. Le bon état des espèces et habitats à statut
- F2. Le bon état des espèces et habitats hors statut
- F3. Le rendu de fonctions écologiques
- F4. Le bon état des eaux
- F5. L'exploitation durable des ressources
- F6. Le développement durable des usages
- F7. Le maintien du patrimoine culturel
- F8. La valeur ajoutée sociale, économique, scientifique ou éducative
- F9. La valeur paysagère

| Statut | Familles de milieux | Obligations de document de gestion | Obligations de gouvernance | Durée du PG | Lien vers le texte réglementaire |
|---|------------------------------------|--|---|--|---|
| RNN/RNR/RNC | F1, F2, F3, F8 | Plan de gestion <ul style="list-style-type: none"> RNN : R 332-21 et 22 RNR : R 332-43 RNC : R 332-40 et 62 | Comité consultatif Comité scientifique | RNN : 5 ans RNR : Variable selon les régions RNC : 5 ans | <ul style="list-style-type: none"> RNN : R332-21 et 22 RNR : R 332-43 RNC : R 332-40 et 62 |
| PNM | F1 à 9 | Plan de gestion | Comité de gestion | 15 | / |
| APPB | F1 | Aucune | Aucune | Aucune | / |
| ENS | F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7, F8, F9 | Aucune, mais Plans de gestion type RN souvent réalisés | Pas d'obligations mais comités de gestion par ENS souvent mis en place au regard des obligations de protection et d'ouverture au public des ENS (Code de l'urbanisme) | 5 à 15 ans | <ul style="list-style-type: none"> L 110. Code de l'urbanisme L 152-1 à L 152-13 et L 152-13 à L 152-19 du code de l'urbanisme |
| Site ORE | F1, F2, F3, F4, F6, F7, F8 et F9 | Agrément (L 414-22) Plan de gestion (Décret 404-32 du 7/10/2011 et Arrêté ministériel du 7/10/2011) | Comité scientifique (art.1 du R du D 414-31) | 5 ans minimum | <ul style="list-style-type: none"> Pour les ORE d'Alsace-Lorraine : Article 21 à 29 du Code civil local |
| Site CEI | F1, F2, F3, F4, F7, F8, F9 | Plan de gestion (R322-13 CEI) | Convention de gestion Comité de gestion | Variable | <ul style="list-style-type: none"> L 322-1 à L 322-11 et R 322-1 à 322-42 du Code de l'environnement |
| RACPS/RNPS/RNCS de Corse | F1, F2, F3, F5, F6, F9 | - RACPS : Programme de gestion - RNPS : note présentant les mesures de gestion proposées par le demandeur | <ul style="list-style-type: none"> RNCS : Comité directeur Autres : pas de gouvernance particulière | 5 ans | <ul style="list-style-type: none"> L 422-27 et R 422-32 à R 422-96-1 du code de l'environnement Arrêté du 13 décembre 2006 relatif aux réserves de chasse et de faune sauvage |
| RBO/RBO | F1, F2, F3 | Plan de gestion (lié à l'aménagement forestier) | <ul style="list-style-type: none"> Niveau local : comité consultatif de gestion (pas obligatoire) Niveau National : CNPF | variable (habituellement plus longue pour RBO que pour RBO) | <ul style="list-style-type: none"> Forêts domaniales : L 133-1 et R 133-5 du code forestier. Forêts non domaniales : L 143-1 |
| Site sans statut de vocales de conservation | parmi les 9 F | Aucune | Aucune | Variable | / |
| N2000 | F1 | Document d'objectif | Comité de pilotage | 5 ans | L 663-5, L 116-2. Code de l'environnement. |

Détail des obligations pour les Réserves Naturelles

Les points majeurs d'attention

Emboîtement des échelles



Il est important que les différents réseaux de sites répondent aux attentes écologiques (voire aussi socio-économiques dans certains cas) à différentes échelles d'analyse (internationale, nationale, régionale, locale) **qui ont toutes leur légitimité**. La cohérence entre les différentes politiques et outils d'application est donc un préalable. Les différentes échelles doivent ainsi être prises en compte avec un objectif commun et partagé pour la conservation de la biodiversité. Les niveaux de décisions doivent pouvoir interagir entre eux pour que les choix faits puissent être cohérents et en adéquation du plus haut niveau au plus petit, ce qui nécessite la prise en compte de chaque enjeu à tous les niveaux décisionnels.

Durée du plan de gestion – Quelle doit-être la durée du plan de gestion de mon site ?

Les durées de plan de gestion peuvent varier entre les différents types d'ENP soumis à des réglementations spécifiques (e.g. RNN : 5 ans obligation réglementaire – en pratique la durée a pu être adaptée, cf. par exemple la RNN Baie de l'aiguillon à 10 ans avec un point à mi-parcours ;), mais également au sein d'un même type d'ENP en fonction de la dynamique des milieux en présence, etc. par exemple, sur un site forestier, l'évolution de la dynamique sera beaucoup plus lente que sur un site présentant une mosaïque de milieux ouverts : les pas de temps seront ainsi à adapter (plus court dans le 2nd cas).

Par ailleurs, il peut être pertinent de désolidariser les **révisions** des différentes parties du PG qui n'évoluent pas de la même manière. Ainsi, il est envisageable de proposer des pas de temps différents pour leurs révisions respectives :

- Des objectifs à long terme : revus tous les 15 ans ;

Cf. [Fiche 4.1](#)

Cf. [Fiche 5.1](#)

Cf. [Fiche 5.2](#)

- Des objectifs opérationnels : revus tous les 5 ou 6 ans ;
- De la programmation : revue tous les 3 ans.

En outre, d'autres approches sont possibles telle que l'utilisation d'une entrée « thématique ». Par exemple, revoir les actions de gestion tous les 3 ou 5 ans ; les actions d'inventaires et de suivis tous les 5 ou 10 ans, les actions de communications de façon plus régulière.

Les différentes parties

1. Diagnostics

Réalisation d'un diagnostic du site et de son environnement en termes de fonctionnalité (à une échelle éventuellement plus large que celle de l'ENP – e.g. bassin versant, etc.) à partir :

- D'un diagnostic du **milieu physique** (contexte abiotique) ;
- D'un diagnostic **écologique** (contexte biotique) ;
- D'un diagnostic de la **gestion passée** du site ;

- D'un diagnostic **socio-économique** (contexte humain) ;
- De diagnostics sur d'autres enjeux patrimoniaux ou sur des problématiques spécifiques au site ;
afin d'identifier et analyser les effets des facteurs influençant l'état de conservation des enjeux, et d'en anticiper les évolutions potentielles.

Evaluation/responsabilité patrimoniale et hiérarchisation des enjeux

A partir du croisement des différents diagnostics, sont **identifiées et hiérarchisées les différentes catégories d'enjeux** (ce que l'on risque de perdre ou de gagner). Elles dépendent des finalités de l'ENP (intégration ou non des dimensions socio-économiques, culturelles, pédagogiques...), et sont à bien différencier des Objectifs à Long Terme.

2. Objectifs – Définir les objectifs de gestion du site Cf. [Fiche 3.1](#) et [Fiche 7.2](#)

Primordiaux, les objectifs constituent la stratégie de gestion. Ils sont à différencier dans le temps :

- Objectifs à long terme (OLT) Cf. [Fiche 4.1](#)
Les objectifs "idéaux" à atteindre en fonction des enjeux du site Cf. [Fiche 5.1](#)

- Objectifs opérationnels
Orientent les actions à mener pendant la durée d'application du plan de gestion au vu des facteurs d'influence ayant une action sur la progression vers les OLT

Et dans l'espace :

Spatialiser les objectifs lorsque cela est possible, comme par exemple dans le cas des « cartes de vocation » dans les PNM qui traduisent géographiquement les priorités données à tel ou tel OLT, ou encore les OO en fonction des unités de gestion. Cf. [Fiche 4.1](#)

Programme d'actions

Le programme d'actions regroupe l'ensemble des actions et opérations visant à atteindre les objectifs du plan. Il consiste ainsi en la mise en œuvre concrète et planifiée du plan de gestion.

Cf. [Fiche 5.2](#)

Aller à l'essentiel - Lignes directrices pour un plan de gestion

- Un outil qui **permet de définir, de programmer et de contrôler la gestion de manière objective et transparente**

- Il doit fournir une **vision de l'état attendu de l'ENP à long terme (15 ans) par des objectifs à long terme qui soient évaluables** ;

- Et une **vision à plus court terme (5 ans ou moins) qui permette de planifier les actions à mettre en place**.

- Il doit assurer **une déclinaison locale cohérente des politiques environnementales supra**.

- Il doit traiter des finalités pour lesquels l'ENP il a été créé ([cf fiche enjeux](#)).

Bibliographie

- CdL**, 2014. Plan de gestion des sites du Conservatoire du littoral, révision du document de référence.
- Aten**. Guide Docob synthétique
- AAMP**, 2011.
- WCPA**, 2004.
- Pôle lagune**. 2011. Approche méthodologique
- Thomas L. & Middleton J.**, 2011. [Lignes directrices pour la planification de la gestion des aires protégées. Gland, Suisse: UICN. x + 67pp](#)
- Aten**, 2005. [Outils juridiques pour la protection des espaces naturels - Droit et police de la nature. Cahier technique n° 78](#)

[Haut de page](#)

Tous droits réservés © - Propriété de l'ATEN