

# Comment améliorer la mise en œuvre de la gestion adaptative en France ?

**MÉTHODOLOGIE** En 2019, le législateur a introduit la gestion adaptative dans le Code de l'environnement, adoptant ainsi une approche innovante pour la gestion de quatre espèces d'oiseaux exploitées. Au vu des difficultés de mise en œuvre de cette approche, un partenariat entre la Clinique juridique de Sciences Po et l'OFB a cherché à analyser les cadres juridiques français et internationaux de la gestion adaptative, afin d'identifier des pistes d'amélioration.



→ Barge à queue noire, une des quatre espèces actuellement soumises à la gestion adaptative en France.

© S. Beillard/OFB

# Agir

**F**ace à l'accélération de l'érosion de la biodiversité, la gestion adaptative propose une approche innovante de gestion durable des espèces et des écosystèmes, fondée sur la science.

Pour les scientifiques, il s'agit d'une méthode basée sur l'identification consensuelle d'objectifs entre parties prenantes, dont la mise en œuvre repose sur l'élaboration de scénarios de gestion alternatifs. Le tout repose

sur des modèles mathématiques, une procédure rigoureuse de collecte de données et une évaluation de l'effet de la décision de gestion sur l'objet étudié afin de perfectionner le processus<sup>1,2</sup> (figure 1).

En comparaison, la définition qui figure à l'article L.425-16 du Code de l'environnement (CE) français reflète une vision plus restreinte, où la régulation des prélèvements d'espèces

ressort comme la principale variable d'ajustement.

Pour comprendre les raisons pour lesquelles la définition juridique de la gestion adaptative est plus restreinte que sa définition scientifique, il est essentiel d'apprécier les principes juridiques qui la sous-tendent et de comparer le régime juridique français avec les régimes à l'étranger.



## La gestion adaptative en droit français

En France, la gestion adaptative a été introduite dans un cadre légal caractérisé par un équilibre délicat entre protection de l'environnement et gestion des espèces par leur prélèvement (figure 2).

Selon l'article L.425-16 du Code de l'environnement, « la gestion adaptative des espèces consiste à ajuster régulièrement les prélèvements de ces espèces en fonction de l'état de conservation de leur population et de leur habitat, en s'appuyant sur les connaissances scientifiques relatives à ces populations.

La gestion adaptative repose sur un système de retour d'expérience régulier et contribue à l'amélioration constante des connaissances. Les modalités de cette gestion adaptative sont définies en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés ».

Cette tension a trait à la nature incertaine de l'objet traité, appelant à faire usage du principe de précaution : en cas de risques incertains et potentiellement graves pour l'environnement, l'absence de certitude ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement<sup>4</sup>.

Ainsi, la gestion adaptative est définie dans le Code de l'environnement comme un régime d'exception, ne s'appliquant qu'à un nombre limité d'espèces désignées par décret.

La pratique de la chasse est définie en droit comme possédant aussi bien un caractère « environnemental » que « culturel, social et économique » (article L.420-3 CE). Un de ses critères essentiels est notamment de contribuer à l'utilisation durable des ressources et à la gestion des espèces et des écosystèmes (article L.420-1 CE).

Pourtant, depuis plusieurs années, les tribunaux administratifs suspendent des arrêtés relatifs à la chasse<sup>5</sup>, motivant leurs décisions par le manque de données existantes sur lesquelles les autorités compétentes s'appuient pour définir les quotas de prélèvements<sup>6</sup>. C'est donc souvent le principe de précaution qui prévaut<sup>7</sup>.

Pour les quatre espèces soumises à la gestion adaptative (tourterelle des bois, courlis cendré, barge à queue noire, grand tétaras), la chasse est encadrée par des quotas. Mais les associations de protection de la nature ont considéré que les arrêtés ministériels autorisant les prélèvements de ces espèces étaient illégaux et ne respectaient pas les recommandations du comité d'experts de la gestion adaptative. Ainsi, des recours pour excès de pouvoir contre ces décrets ont été déposés au Conseil d'État<sup>8</sup>, qui a suspendu la majorité de ces arrêtés. Le choix des espèces soumises à la gestion adaptative et des quotas de prélèvements semble donc cristalliser des postures antagonistes en France.

## La gestion adaptative en droit à l'international

L'étude du droit comparé permet de distinguer la définition juridique française de celles existantes dans le droit national à l'étranger, ainsi qu'aux niveaux européen et international. Cet état des lieux révèle que la gestion adaptative demeure peu consacrée dans le droit national, même si l'approche est appliquée au niveau local. Bien qu'absente du droit national aux Pays-Bas, en Belgique et en Norvège, la gestion adaptative a néanmoins porté ses fruits dans ces pays, notamment dans le cas de l'oie à bec court<sup>9</sup>.

Par ailleurs, lorsque la gestion adaptative est inscrite dans le droit, ses définitions révèlent différentes conceptions de l'approche s'étendant bien au-delà de la gestion des espèces chassées. Ainsi, les définitions de la Convention sur la diversité biologique, du droit communautaire ou du droit fédéral aux États-Unis montrent des conceptions moins centrées sur les espèces animales et leur chasse que sur les écosystèmes dans leur entièreté : « L'approche écosystémique nécessite une gestion adaptative pour faire face à la nature complexe et dynamique des écosystèmes et à l'absence de connaissance ou de compréhension complète de leur fonctionnement » (Décision V/6 §4 de la COP 5, 2000, Convention sur la diversité biologique).

FIGURE 1 Méthodologie de la gestion adaptative : un processus itératif en 7 étapes. (D'après Mathevet & Guillemain, 2016<sup>9</sup>)

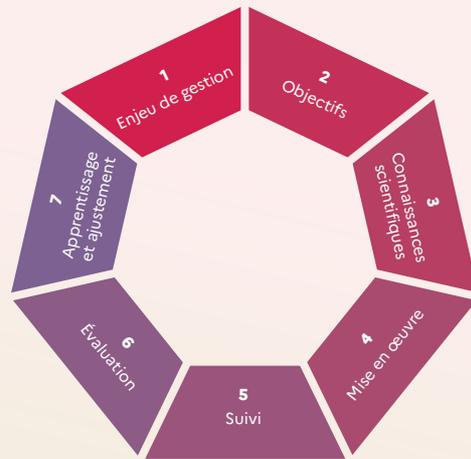


FIGURE 2 Hiérarchie des normes encadrant la gestion adaptative



On observe dans ces textes un décentrement de la question des prélèvements d'espèces au profit d'une vision « écosystémique » de la gestion adaptative, qui s'applique par exemple aux ressources naturelles aux États-Unis<sup>10</sup> ou aux écosystèmes marins dans la directive pour la planification de l'espace maritime : « En outre, une approche fondée sur les écosystèmes devrait être appliquée [...]. L'approche permettra également une gestion adaptative qui garantit le perfectionnement et la poursuite du développement à mesure que l'expérience et les connaissances augmentent, en tenant compte de la disponibilité des données et des informations au niveau du bassin maritime afin de mettre en œuvre cette approche » (Directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014, §14 pour la planification de l'espace maritime).

→ Zone humide bordant des champs : la prise en compte des habitats dans la gestion adaptative des espèces est un élément clé pour l'amélioration de sa mise en œuvre en France.

© P. Soufflot/OFB



Il ressort aussi que la gestion adaptative permet de mettre l'accent sur le respect du principe de précaution en promouvant l'action en présence de connaissances imparfaites, et davantage d'informations sur le processus (choix d'objectifs de gestion, affinement des connaissances, etc.).

## Résultats de l'analyse et recommandations

Pour relever les défis de la gestion adaptative en France, il ressort de l'analyse une liste de recommandations visant à améliorer son cadre juridique et sa mise en œuvre.

### → Décentrer la gestion adaptative de la gestion des prélèvements cynégétiques

Aussi important soit-il de gérer le facteur cynégétique, il est d'autant plus de recentrer la gestion adaptative sur son sujet initial : l'espèce, et les multiples facteurs qui peuvent avoir une incidence sur son état de conservation (habitats, maladies, etc.). Adopter une vision plus holistique et multifactorielle de la gestion adaptative permettrait non seulement de réduire les tensions et les difficultés de mise en œuvre, mais également d'élargir son utilisation au-delà des mammifères et des oiseaux, pour la pêche et la cueillette par exemple.

### → Intégrer la gestion des habitats

La perte et la dégradation des habitats jouent un rôle majeur dans le déclin des espèces au-delà de la chasse,

comme chez le courlis cendré affecté par la disparition des zones humides dans lesquelles il se reproduit. Il paraît donc crucial d'intégrer davantage la conservation des habitats des populations soumises à la gestion adaptative. Au-delà, l'évolution du cadre juridique européen pourrait aussi pousser à déployer la gestion adaptative pour les habitats en tant qu'objets d'attention eux-mêmes. Le Parlement européen a approuvé un nouveau règlement relatif à la restauration de la nature en février 2024\*, dont l'objectif est de restaurer 20 % des terres et des mers européennes dégradées d'ici à 2030, et la totalité à l'horizon 2050. La récente adoption de ce règlement pionnier pour la restauration des écosystèmes permettra peut-être d'initier une nouvelle dynamique pour la gestion adaptative des habitats et des écosystèmes, au-delà du prisme de celle des espèces.

### → Renforcer la concertation entre les parties prenantes

Reconnue dans l'article L.425-16 du Code de l'environnement, une telle concertation est essentielle au processus de gestion adaptative. En s'appuyant explicitement sur cette phase de concertation, ainsi qu'en élargissant la liste des parties réunies, par exemple en intégrant des acteurs du monde agricole et de la pêche, les instances étatiques pourraient élargir les thèmes couverts par la gestion adaptative et considérer un nombre plus vaste de questions émanant de la société (gestion d'habitats divers, coexistence entre biodiversité et activités humaines, etc.).

### → Appliquer la gestion adaptative aussi à des espèces en meilleur état de conservation

Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la gestion adaptative sont en grande partie liées au choix des espèces. Le mauvais état de conservation des quatre espèces examinées a contraint à des niveaux de prélèvements très faibles, voire nuls. En considérant aussi des espèces en meilleur état de conservation, les gestionnaires disposeraient de plus de flexibilité quant aux choix de gestion et vis-à-vis d'éventuels quotas.

### → Améliorer la collecte et la transmission des données

La gestion adaptative est adaptée aux situations d'incertitude liées au fonctionnement du système considéré. Cette méthode de gestion permet d'enrichir la connaissance tout au long du processus, par la modélisation, la récolte et l'analyse de données en continu. Les articles L.425-18 et L.425-19 du Code de l'environnement formulent l'obligation aux chasseurs de transmettre leurs données de prélèvements. Toutefois, la transmission effective des données reste un défi. Il est nécessaire de s'assurer que les efforts pour récolter et transmettre les données soient rigoureux et collectifs, afin de diminuer les incertitudes et de mieux informer la prise de décision.

## Conclusion

En introduisant la gestion adaptative dans son droit national, la France se distingue sur la scène internationale. Elle s'est ainsi dotée d'un outil puissant, souple et modulable, mais dont la mise en œuvre présente des défis, tant techniques et sociaux que juridiques. L'enjeu actuel est de les surmonter rapidement en procédant à des ajustements tels que suggérés ici. La gestion adaptative est une approche prometteuse pour une meilleure gestion et conservation des espèces et de leurs habitats. ■

#### BIBLIOGRAPHIE EN LIGNE

[Bit.ly/revue-biodiversite7](https://bit.ly/revue-biodiversite7)

\* À date de parution de ce numéro.

#### AUTEURS

**Caitlin Grady, Coline Laurent, Mariana Gitz, Martin Bröker**, Clinique de droit « Justice environnementale et transition écologique », Sciences Po – Paris

**Matthieu Guillemain**, OFB, Direction de la recherche et de l'appui scientifique – Arles