



Mémoire pour l'obtention du  
**Certificat d'Etudes Approfondies Vétérinaires en Santé  
Publique Vétérinaire**

**Un exemple de gouvernance environnementale locale, par  
une association, « Bretagne Vivante » : celle de la protection,  
en Bretagne, du "Gravelot à collier interrompu".**

Mission réalisée du 17 avril 2017 au 28 juillet 2017 à Bretagne Vivante.

sous la responsabilité de Céline Dégremont (*Directrice scientifique*)

*Florence AUVRAY*

*Inspecteur Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire*

2017





Mémoire pour l'obtention du  
**Certificat d'Etudes Approfondies Vétérinaires en Santé  
Publique Vétérinaire**

**Un exemple de gouvernance environnementale locale, par  
une association, « Bretagne Vivante » : celle de la protection,  
en Bretagne, du "Gravelot à collier interrompu".**

Mission réalisée du 17 avril 2017 au 28 juillet 2017 à Bretagne Vivante.

sous la responsabilité de Céline Dégremont (*Directrice scientifique*)

*Florence AUVRAY*

*Inspecteur Stagiaire de la Santé Publique Vétérinaire*

2017



## REMERCIEMENTS

---

Je souhaite tout d'abord remercier mon maître de stage, Madame Céline Dégremont, qui m'a offert de précieux conseils.

Pour son soutien, son aide et surtout son accueil, je remercie toute l'équipe de Bretagne Vivante et particulièrement Guillaume Gélinaud qui m'a conseillé et accueilli au sein de la Réserve Naturelle Nationale des Marais de Séné.

Mes remerciements les plus sincères aux personnes interrogées, qui ont acceptées de me parler sans détour et de me consacrer leur précieux temps. J'ai beaucoup appris et apprécié qu'elles me livrent avec autant de liberté et de franchise leurs expériences et leurs réflexions.



## Sommaire

REMERCIEMENTS .....	5
LISTE DES SIGLES.....	9
INTRODUCTION .....	11
I. CONTEXTE, ENJEUX ET OBJECTIFS. ....	13
A. Contexte. ....	13
B. L’association « Bretagne Vivante ». ....	19
C. Objectifs de la mission et méthodologie.....	20
II. Résultats de l’étude.....	22
A. Plans régionaux d’actions 2011-2013; 2014-2016. ....	22
B. Cartographie des acteurs .....	31
III. Le PRAGCI : intérêt et limite : la naissance d’un problème de politique publique. ....	41
A. Des avancées notables .....	41
B. Les limites .....	43
C. Entre une volonté de l’Etat de regroupement des acteurs de la biodiversité et les difficultés de mise en place.....	49
D. Discussion et recommandations. ....	57
CONCLUSION .....	61
BIBLIOGRAPHIE.....	63
ANNEXES.....	69
LISTE DES FIGURES.....	77
LISTE DES TABLEAUX .....	77
TABLE DES MATIERES .....	79



## **LISTE DES SIGLES**

---

AFB : Agence Française de la biodiversité  
ARB : Agence Régionale de la biodiversité  
APPSB : Association pour la Protection et la Promotion du Saumon en Bretagne, devenue Eaux et rivières de Bretagne  
BV : Bretagne Vivante  
FCBN : Fédération des Conservatoires Botaniques Nationaux  
CRBPO : Centre de Recherches sur la Biologie des Populations d'Oiseaux  
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement  
ERB : Eau et Rivières de Bretagne  
FBNE : Fédération Bretagne Nature Environnement  
FNE : Fédération Nature Environnement  
FRAPNA : Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature  
GEOCA : Groupe d'Etude Ornithologique des Côtes d'Armor  
GONm : Groupe Ornithologique Normand  
LPO : Ligue de Protection des Oiseaux  
PNR : Parc Naturel Régional  
PRAGCI : Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à Collier Interrompu  
RNF : Réserves Naturelles de France  
RNNI : Réserve Naturelle Nationale d'Iroise  
SEPNB : Société pour l'Etude pour la Protection de la Nature en Bretagne  
SPN : Service du Patrimoine Naturel  
UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature



## INTRODUCTION

---

Le Gravelot à collier interrompu (*Charadrius alexandrinus*) (GCI) est un oiseau limicole, fréquentant exclusivement le littoral. Régionalement, comme à l'échelle européenne, ce petit limicole présente un effectif nicheur en déclin en raison notamment de la diminution de l'étendue et de la qualité de son biotope de reproduction. Le GCI est inféodé en Bretagne aux hauts de plage et au milieu dunaire. La femelle dépose ses œufs à même le sable les rendant particulièrement vulnérables. Promeneurs, chiens, prédateurs de la faune sauvage et personnes venant profiter de la plage sont autant de menaces pouvant compromettre la réussite d'une nichée et donc influencer la dynamique de la population. C'est une espèce emblématique du littoral breton. Sa présence est révélatrice de notre aptitude à la protéger mais aussi de la capacité de notre société à trouver des solutions négociées pour conserver la biodiversité, dans des zones fortement exposées aux activités de loisirs et professionnelles. Sa protection est étroitement liée à celle du littoral.

Bretagne Vivante est une association de protection de la nature fortement implantée en Bretagne et dans les pays de la Loire. Elle a porté et mis en œuvre deux Plans Régionaux d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu (PRAGCI) successifs (2011-2013 et 2014-2016) qui définissent les axes prioritaires nécessaires pour la sauvegarde du GCI. Ces plans font intervenir de nombreux acteurs que Bretagne Vivante a coordonnés.

Ces plans sont arrivés à échéance et n'ont pas été renouvelés faute de financement en 2017. Quelques actions sont pérennisées en terme de coordination régionale et au niveau local cette année. Pourtant, l'intérêt de poursuivre les actions du plan régional d'actions pour la conservation du Gravelot à collier interrompu semble indéniable afin d'obtenir une meilleure efficacité de ces plans.

La légitimité d'une association comme Bretagne Vivante à s'impliquer dans des plans comme le PRA CGI est réelle. C'est un des seuls acteurs capable de mobiliser au niveau régional et au niveau local autant d'acteurs et de ressources. Cependant, elle n'a pas les moyens humains et financiers de pérenniser l'action, d'autant plus que les subventions publiques diminuent. Bretagne Vivante a été obligée de mettre en place un plan de sauvegarde de l'emploi en 2016 dans un contexte de restriction budgétaire, impliquant le départ de 7 salariés.

On peut se demander quel est l'impact sur le long terme de tels plans, limités dans le temps. Dès lors un certain nombre de questions se posent : Est-ce que l'espèce va décliner à nouveau à l'arrêt de ce plan ? Comment pérenniser l'action ? Est-ce à Bretagne Vivante de porter ce plan et les différentes actions mises en place ? A d'autres acteurs mais lesquels ? Est-ce à l'association de continuer à son propre compte l'action ? Avec quels financements continuer les actions ?

Ainsi, il se pose un réel problème de cohérence des actions, de positionnement de l'état, des collectivités territoriales et des acteurs locaux dans la politique publique de l'environnement en Bretagne, en matière de biodiversité et de protection de la nature.

Le but de cette étude est de comprendre le contenu de tels plans, et quels sont les acteurs impliqués. Nous chercherons à comprendre l'intérêt et les limites de tels plans conduits au niveau régional, et plus généralement les questions qu'ils suscitent au niveau de la politique régionale environnementale en Bretagne.

Nous étudierons tout d'abord le contexte, les objectifs et la méthode utilisée dans cette étude, puis nous nous intéresserons au contenu de ces plans et aux acteurs impliqués. Nous verrons ensuite les intérêts et les limites de ces plans, les difficultés rencontrées par Bretagne Vivante et de manière plus large, certaines difficultés rencontrées dans les politiques publiques régionales en matière de protection de la nature et de la biodiversité.

# I. CONTEXTE, ENJEUX ET OBJECTIFS.

## A. Contexte.

### 1. Le Gravelot à collier interrompu: état des lieux.

#### a) *L'oiseau.*

Le GCI fait partie de l'ordre des Charadiiformes, du groupe des Limicoles et de la famille des Charadriidés. C'est un oiseau assez petit (longueur 15 à 17cm), à bec court, de forme assez trapue et arrondie avec un cou court<sup>1</sup>.



Figure 1 : Gravelots à collier interrompu.

#### b) *Habitat.*

Le GCI est une espèce typique des milieux pionniers et ouverts. Sa répartition étant littorale, il fréquente les côtes basses et notamment les vastes zones sableuses. Il recherche pour nicher de vastes étendues dégagées, souvent à proximité de l'eau, avec une végétation rase et clairsemée ou absente (pelouses aérohalines des banquettes de végétation halophile des bords de lagunes). Il peut aussi fréquenter des champs cultivés sablonneux. Son habitat de prédilection correspond aux dunes mobiles des hauts de plages (les zones à « laisses de mer ») et aux dunes grises. Il se sert du substrat (sable, galets, graviers, coquillages, etc.) pour dissimuler ses œufs.

#### c) *Comportement.*

Le Gravelot à collier interrompu habite les zones côtières tempérées et tropicales ainsi que les zones humides intérieures d'Eurasie et du nord de l'Afrique. La migration prénuptiale des CGI vers les zones de nidification, dont la France, s'effectue essentiellement de mi-mars à fin mai. Dès la mi-juin, des rassemblements sont notés, composés de juvéniles émancipés et d'adultes ayant terminé leur reproduction. Ces groupes vont grossir au fil des semaines, renforcés par les premiers migrateurs et les effectifs vont culminer entre fin août et début septembre. Le CGI est un visiteur d'été en

---

<sup>1</sup> GROUPE ORNITHOLOGIQUE BRETON, *Le Gravelot à Collier Interrompu*, Atlas des oiseaux nicheurs de Bretagne, Delachaux et Niestlé, 25/10/2012, p.152-153.

Bretagne<sup>2</sup>. A la fin octobre, l'essentiel des gravelots à collier interrompu a quitté notre pays pour le sud de l'Europe ou le nord ouest de l'Afrique.

#### *d) Reproduction.*

L'arrivée des premiers oiseaux sur les sites de reproduction a généralement lieu dans la seconde quinzaine de mars. Le mâle, a priori monogame, creuse plusieurs petites cuvettes sur son territoire. Dans les 10 jours suivants la formation de ces cuvettes, l'une d'elles sera choisie par la femelle qui y déposera trois œufs en moyenne. Les couples peuvent s'installer en colonies lâches ou bien isolément. En Ukraine, des colonies de 300 à 400 couples ont été observées (Meininger et Szekely, 1997).



Figure 2 : œufs de Gravelot à collier interrompu.

La période de ponte peut débuter fin mars, plus généralement au mois d'avril, et s'achève en juillet. Cet étalement important de la période de nidification s'explique par un très fort taux d'échec. Celui-ci est lié aux fréquents dérangements d'origine humaine, à une prédation élevée, ainsi qu'à la possibilité d'effectuer des pontes de remplacements et/ou une seconde nichée. Il n'est pas rare qu'une femelle réalise 3, 4 voire 5 pontes dans la même saison. L'incubation, assurée par les deux partenaires, dure en général 26 à 27 jours (avec un minimum de 23 et un maximum de 29 jours). Les couveurs comptent sur le camouflage de leur plumage ou des œufs pour éviter la prédation. L'âge de la première reproduction intervient à un ou deux ans<sup>3</sup>.

Les éclosions sont synchrones. Quelques jours après l'éclosion, la femelle abandonne les poussins, qui sont alors élevés uniquement par le mâle, et elle tente une nouvelle nidification avec un autre mâle. L'élevage des poussins nidifuges dure de quatre à six semaines, en fonction de l'abondance de nourriture disponible. Des jeunes non volants sont donc encore présents sur les sites de reproduction jusqu'à la fin du mois d'août. Ils acquièrent leur indépendance quelques jours après l'envol.

<sup>2</sup> GUYOT Gaetan, HEMERY David, *Plan Régional d'Actions du Gravelot à collier interrompu en Bretagne*, bilan régional 2014.

<sup>3</sup> MORZADÉC Manon, *Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu en Bretagne, Rapport d'étude de suivi du dérangement et de la prédation sur les Gravelots en pays Bigouden*, Année 2015.

### *e) Régime alimentaire.*

Le régime alimentaire du GCI est constitué de proies variées : insectes (adultes et larves de coléoptères, diptères, phryganes...), mollusques, vers, crustacés mais aussi d'alevins, parfois d'éléments végétaux.

## **2. Contexte géographique.**

### *a) Distribution.*

Cosmopolite, le Gravelot à Collier interrompu habite les zones côtières tempérées et tropicales ainsi que les zones humides intérieures d'Eurasie, et du nord de l'Afrique. Trois sous-espèces sont généralement reconnues. *Charadrius alexandrinus* est la seule sous-espèce présente dans l'ouest du Paléarctique. En Europe, sa répartition est essentiellement littorale. Il niche sur les rivages de l'ouest de la Baltique, de la mer du Nord, de l'océan Atlantique, de la Méditerranée et de la mer Noire. La majorité de cette population européenne est migratrice, les zones d'hivernages sont situées du pourtour ouest-méditerranéen aux rivages de l'Afrique du Nord-Ouest.

En France, l'espèce niche sur le littoral, du Nord à la Gironde ainsi que sur la côte méditerranéenne, Corse comprise. Les départements de l'Aude, des Bouches-du-Rhône et de la Manche accueillent près de la moitié de la population. La Camargue, la Bretagne et la Vendée sont des sites importants pour le stationnement des migrateurs postnuptiaux.

Durant la saison de nidification, les gravelots à collier interrompu sont répartis, sur 12 secteurs du littoral breton. Les principaux sites sont la Baie du Mont-Saint-Michel, le Pays Bigouden et le littoral de Gâvres-Quiberon où plus des ¾ de la population nicheuse est recensée.

### *b) Hivernage.*

Ce limicole hiverne au sud-ouest de l'Europe et au nord-ouest de l'Afrique, mais récemment de plus en plus d'individus restent dans l'ouest de la France toute l'année. De plus en plus d'individus sont observés en hivernage en Bretagne, sans que l'on puisse faire la part entre une réelle augmentation et une plus grande attention portée à l'espèce. Les effectifs demeurent néanmoins faibles, de l'ordre d'une trentaine d'individus.

### *c) Effectifs.*

(1) En Europe.

La population nicheuse d'Europe est estimée à 22 000 – 35 000 couples, répartie essentiellement en Turquie (25 % du total), Espagne (19 %) et au Portugal (16 %). Un déclin sévère est enregistré dans les pays du nord et du centre de l'Europe, en Ukraine, sur les bords de la mer Noire, et surtout au niveau

de la population nord-ouest européenne. Le Gravelot à collier interrompu a déjà disparu de Grande-Bretagne et est au bord de l'extinction en Suède et au Danemark. En revanche, les populations des pays méditerranéens semblent plus stables.

## (2) En France.

En France, les effectifs semblent stables et la répartition a peu évolué depuis l'inventaire de Mayaud en 1936 qui le notait "commun sur toutes les grèves des côtes maritimes de France". Le Gravelot est un nicheur "rare", dont l'abondance et la distribution sont considérées comme probablement stables ou ayant varié de moins de 20 % depuis les années 1970. Environ 5 % de l'effectif nicheur européen est présent en France. L'effectif national a été suivi assez précisément depuis une vingtaine d'années. La population française a été recensée trois fois depuis les années 1970 : un millier de couples en 1970, 1 075 à 1 160 couples pour les années 1983-1984 et 1 252 à 1 451 pour les années 1995-1996, 1260 à 1526 en 2010-2011<sup>4</sup>.

Malgré une relative stabilité générale, si ce n'est une légère augmentation, on note des variations importantes aux niveaux local et régional. L'effectif est en augmentation en Normandie et dans certains départements du pourtour méditerranéen et en diminution en Bretagne. Les fluctuations inter-annuelles sont fortes et doivent être mises en rapport avec la nature des sites de nidification qui évoluent rapidement.

## (3) En Bretagne.

La Bretagne héberge aujourd'hui environ 17 % de la population nicheuse française alors qu'en 1984 la région représentait 30 %. Pour cette raison, la Bretagne doit faire un effort dans la préservation de cette espèce à fort intérêt patrimonial.

La population bretonne nicheuse atteignait 160 à 195 couples en 2008 contre 209 à 233 en 1996<sup>5</sup>. Le plus faible effectif a été noté en 2013 avec 145 couples. Après une longue période de déclin, la population bretonne semble revenir aux effectifs observés en 1984, au moins en baie du Mont-Saint-Michel, en baie d'Audierne, à Trévignon et à Gâvres-Quiberon.

### 3. Contexte réglementaire.

En Europe, Wetlands International considère que la population de l'Atlantique est et de l'ouest de la Méditerranée est une population isolée des autres populations de la même sous-espèce. Elle doit donc être considérée en tant que telle dans un but de conservation.

---

<sup>4</sup>ISSA Nidal, MULLER Yves, *Atlas des Oiseaux Nicheurs de France métropolitaine*, Delachaux et Niestlé, 2015, p.110.

<sup>5</sup>GROUPE ORNITHOLOGIQUE BRETON, *Le Gravelot à Collier Interrompu*, Atlas des oiseaux nicheurs de Bretagne, Delachaux et Niestlé, 25/10/2012, p.152-153.

Elle est inscrite à l'Annexe I de la Directive Oiseaux<sup>6</sup>, aux Annexes II de la Convention de Berne<sup>7</sup> et de la Convention de Bonn<sup>8</sup> et listée en catégorie A3c de l'AEWA<sup>9</sup> (populations ouest Europe et ouest Méditerranée/ouest Afrique). L'espèce est notée en déclin au niveau européen et demeure rare et localisée en France. Le statut de conservation du gravelot à collier interrompu en Europe est défini par Birdlife comme "en déclin modéré, supérieur à 10 %"<sup>10</sup>. Ce déclin continu, qui a d'abord affecté le nord-ouest de l'Europe et l'Europe orientale, concerne depuis les populations méditerranéennes et, plus particulièrement, celles de la Turquie.

Le Gravelot à collier interrompu est une espèce protégée en France<sup>11</sup>.

A l'échelle régionale, les effectifs très localisés, ont diminué de 209 à 233 couples en 1996, à 160 à 195 couples en 2008. Son statut de conservation défavorable lui vaut d'être cité dans la liste rouge régionale<sup>12</sup>. Les recensements de 2013 confirment cette baisse. Depuis 2007, le SPN (Service du Patrimoine Naturel) et l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) se sont associés pour réaliser la liste rouge nationale des espèces menacées en France. Ils organisent également la validation des listes régionales en association avec la Fédération des Conservatoires Botaniques Nationaux (FCBN) et France Nature Environnement (FNE).

Le Gravelot à collier interrompu est donc une espèce d'intérêt communautaire en déclin modéré en Europe, quasi menacée et protégée en France et sur la liste rouge au niveau régional. Les espèces mentionnées à l'annexe I de la Directive Oiseaux font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution. Les États membres dont la France doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive. C'est pourquoi l'Europe et la France financent ce type de plan.

---

<sup>6</sup> Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, parue au JO L 20 du 26.1.2010, p. 7-25, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ev0024&from=FR>, consulté le 09/06/2017.

<sup>7</sup> Conseil de l'Europe, Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Berne, signé le 19 septembre 1979, consultable sur <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b0e>, consulté le 09/06/2017.

<sup>8</sup> Décision 82/461/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant la conclusion de la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn), consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A128051>, consulté le 09/06/2017.

<sup>9</sup> AEWA, Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie, lignes directrices de conservation, Préparées par Wetlands International, Avril 1999, consultable sur [http://www.unep-aewa.org/sites/default/files/document/1\\_8\\_1.pdf](http://www.unep-aewa.org/sites/default/files/document/1_8_1.pdf), consulté le 09/06/2017.

<sup>10</sup> Groupe Ornithologique Normand, Gérard Debout, Rosine Binard, Régis Purenne, James Jean Baptiste Plan Régional d'Actions "Gravelot à collier interrompu en Basse-Normandie", consultable sur <http://www.gonm.org/index.php?>, consulté le 09/06/2017.

<sup>11</sup> Arrêté du 5 mars 1999 modifiant l'arrêté du 17 avril 1981 fixant les listes des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire, JORF n°56 du 7 mars 1999 page 3447, consultable sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000575250&categorieLien=id>, consulté le 09/06/2017.

<sup>12</sup> Liste rouge régionale & Responsabilité biologique régionale, Oiseaux nicheurs & Oiseaux migrateurs de Bretagne, Listes validées par le CSRPN de Bretagne le 11 juin 2015, consultable sur [:///C:/Users/Florence/AppData/Local/Temp/oiseaux\\_LRR\\_RBR\\_11\\_juin\\_2015.pdf](:///C:/Users/Florence/AppData/Local/Temp/oiseaux_LRR_RBR_11_juin_2015.pdf), consulté le 09/06/2017

#### 4. Contexte anthropique.

L'étroite bande côtière, dont la surface libre ne cesse de décroître, est le théâtre toute l'année d'une fréquentation humaine en forte augmentation où se côtoient à la belle saison, période de nidification du Gravelot à collier interrompu, les activités ludiques traditionnelles (promenades, villégiature, sports de plage...) et les nouveaux loisirs de plein air (kite surf, char à voile, VTT, randonnées, cerf volant...). L'accroissement des activités balnéaires et de tout ce qui peut y être associé engendre des aménagements desquels peut découler une gestion peu adaptée à la présence de l'espèce et plus généralement à la biodiversité (passage d'engins lourds, piétinements, nettoyage des plages, destruction de la laisse de mer...). Régionalement, comme à l'échelle européenne, ce petit limicole présente un effectif nicheur en déclin en raison notamment de la diminution de l'étendue et de la qualité de son biotope de reproduction.

#### 5. Contexte environnemental.

Bien que s'adaptant aux modifications de son habitat de prédilection, cet oiseau est confronté à la diminution et à la dégradation croissante de son biotope de reproduction. Le GCI est exposé à certains facteurs naturels : grandes marées, dynamique de la végétation littorale, prédation.

L'espèce peut jouer un rôle d'indicateur écologique notamment pour suivre, sur le littoral, les conséquences du réchauffement climatique (augmentation de la fréquence des tempêtes), de la pollution et de la dynamique du littoral....

Elle est aussi considérée comme un indicateur de la bonne gestion du littoral.

Le Gravelot à collier interrompu est un bon indicateur de notre capacité à protéger une espèce et à trouver des solutions négociées pour conserver la biodiversité dans des zones fortement exposées aux activités de loisirs et professionnelles. Elle est considérée comme un indicateur de la bonne gestion du littoral.

L'espèce joue par ailleurs un rôle d'indicateur écologique notamment pour suivre les conséquences du réchauffement climatique sur le littoral (augmentation de la fréquence des tempêtes et de la pollution).

## B. L'association « Bretagne Vivante ».

« Bretagne Vivante » est une association de protection de la nature qui compte 3225 adhérents, 50 salariés et 19 sections locales<sup>13</sup>. Son rayon d'action se situe sur 5 départements : Morbihan, Finistère, Ille-et-Vilaine, Côtes d'Armor, Loire-Atlantique<sup>14</sup>. La Société pour l'Etude pour la Protection de la Nature en Bretagne (SEPNB) a été créée en 1958 par M.H. Julien et A. Lucas et deviendra en 1998 « Bretagne Vivante-SEPNB ». C'est une association loi 1901 reconnue d'utilité publique en 1968<sup>15</sup>.

L'action de Bretagne Vivante se définit en quatre points : connaître, protéger, militer, partager. Connaître, car Bretagne Vivante mène de nombreuses expertises naturalistes pour une meilleure connaissance du patrimoine naturel. Protéger, car l'association gère 120 sites naturels, dont quatre réserves naturelles nationales et deux régionales<sup>16</sup>. Militer, car les bénévoles et les salariés veillent à la prise en compte de l'écologie au quotidien. Partager, car Bretagne Vivante fait découvrir le patrimoine naturel breton à travers des actions d'éducation à l'environnement, dans les écoles, par des animations grand public et au travers de formations professionnelles<sup>17</sup>. Elle est à l'origine de 4 publications : la revue « Bretagne Vivante » adressée à tous ses adhérents, « Penn Ar Bed » plutôt destinée aux passionnés, l'« Hermine Vagabonde » pour les enfants et « Ar Vran » qui est une revue ornithologique. Par ailleurs, Bretagne Vivante diffuse ses connaissances par des sites internet, des rapports scientifiques et d'activité, des atlas naturalistes, des réunions thématiques et des colloques ou des expositions<sup>18</sup>.

Son action est essentiellement tournée vers la protection de la nature. Elle est peu présente sur les grandes thématiques plus environnementalistes actuelles. Ses principales activités sont l'expertise, la gestion d'espaces protégés et l'éducation à l'environnement.

Les grandes orientations de son plan stratégique 2015-2017 sont d'améliorer la communication externe, de développer la coopération avec les autres associations, la société civile, le secteur économique et les acteurs des politiques territoriales. Bretagne Vivante souhaite aussi augmenter son indépendance financière en diversifiant les financements et en renforçant l'expertise. Elle a pour objectif de poursuivre la professionnalisation de l'association, de mettre en valeur la vie associative et d'accentuer les liens bénévoles-salariés. L'association veut développer la connaissance, la prise en compte, la protection et la valorisation de la biodiversité auprès du plus grand nombre.

---

<sup>13</sup> BRETAGNE VIVANTE, rapport d'activité 2016.

<sup>14</sup> MAHEO Hélène, L'association en quelques mots, 58 ans de protection de la nature en Bretagne, Présentation power point, 22/03/2016.

<sup>15</sup> BRETAGNE VIVANTE, l'association, article consultable sur <http://www.bretagne-vivante.org/>, consulté le 24/04/2017.

<sup>16</sup> BRETAGNE VIVANTE, l'association, article consultable sur : <http://www.bretagne-vivante.org/L-association>, consulté le 24/04/2017.

<sup>17</sup> MAHEO Hélène, L'association en quelques mots, 58 ans de protection de la nature en Bretagne, Présentation power point, 22/03/2016.

<sup>18</sup> BRETAGNE VIVANTE, Notre projet associatif, article consultable sur : <http://www.bretagne-vivante.org/L-association/Notre-projet-associatif>, consulté le 24/04/2017.

Bretagne Vivante travaille en lien avec :

- des partenaires publics : Union européenne, Etat, Conseil Régional, DREAL, Conseils départementaux, Communes, Communautés de communes et d'agglomération, Syndicats mixtes et intercommunaux, Agence Française de la Biodiversité, GIP Bretagne Environnement ; PNR (Parc Naturel Régional) ; PNMI (Parc Naturel Marin d'Iroise) ; Natura 2000 ; MNHN (Muséum National d'Histoire Naturelle), CBNB (Conservatoire Botanique National de Brest), Conservatoire du Littoral...
- des associations nationales : elle est membre de FNE (fédération Nature Environnement), de RNF (Réserves Naturelles de France).
- des associations régionales : Gretia (invertébrés), Vivarmor (22), Geoca (Groupe Ornithologique des Côtes d'Armor), LPO (Ligue de Protection des Oiseaux), GMB (groupe mammalogique breton), CPIE (Centre permanent d'Initiation à l'Environnement), Fédération de pêche, Fédération de chasse, GONm (Groupe Ornithologique Normand)...
- des partenaires privés : UNICEM Bretagne, AIGUILLON construction, OMR infogérance et solutions d'impression, Disney nature, Fondation Nature et Découverte, Fondation du Patrimoine, Escal'Ouest<sup>19</sup>...

Le contexte économique de l'association est difficile notamment suite à la diminution de financements publics. Elle a dû faire face à un plan de sauvegarde de l'emploi, qui a conduit au départ volontaire de sept salariés en 2016.

## **C. Objectifs de la mission et méthodologie.**

### **1. Objectifs.**

Les objectifs de cette étude sont d'étudier le contexte de la mise en place des PRAGCI, les différentes actions de ces plans, leurs différents acteurs, leurs avancées et leurs limites, comment ces actions s'inscrivent dans la politique environnementale régionale. Cela nous permettra de mener une première réflexion sur les difficultés rencontrées par Bretagne Vivante et sur la politique environnementale régionale.

### **2. Méthodologie.**

Cette étude est menée au sein de l'association « Bretagne Vivante » durant trois mois. Elle s'appuie sur des recherches bibliographiques et une enquête de terrain<sup>20</sup>.

J'ai tout d'abord réalisé une étude des deux PRAGCI afin d'en comprendre les actions et de mettre en avant les acteurs concernés. J'ai établi une liste d'acteurs impliqués dans les PRAGCI et dans la politique régionale de l'environnement en lien avec les associations de protection de la nature. Leurs

---

<sup>19</sup> BRETAGNE VIVANTE, *Nos partenaires*, article consultable sur <http://www.bretagne-vivante.org/L-association/Nos-partenaires>, consulté le 24/04/2017.

<sup>20</sup> BEAUD S., WEBER F., *Guide de l'enquête de terrain*, 4ème édition augmentée, La Découverte, Paris, 2010.

rôles, leurs relations, leurs impressions, ont été recueillis par la réalisation d'entretiens semi-directifs et/ou une analyse de la bibliographie disponible.

L'étude reposera sur des entretiens réalisés suivant une grille préétablie (ANNEXE 1) mais aussi sur des réflexions (les miennes et celles des membres de l'association) notées au jour le jour (observation participante). En un laps de temps aussi bref, il n'était pas possible d'envisager de réaliser des entretiens avec tous les acteurs. J'ai privilégié une représentativité des différents acteurs au niveau régional et départemental appartenant à diverses structures (DREAL, conseil régional, départemental, collectivités territoriales, autres associations...). Dans un souci d'avoir une vision plus globale, j'ai cherché à connaître la position d'acteurs extérieurs à la région ou national comme FNE (France Nature Environnement). Il existe plusieurs types d'entretiens<sup>21</sup>: les non directifs, les semi-directifs et les directifs. L'entretien directif a tendance à fortement orienter les répondants qui adaptent alors leur réponse au cadre proposé. La limite importante de ce type d'entretien est l'impossibilité d'approfondir les réponses, et l'absence de réelle liberté de parole pour la personne interrogée. Les réponses obtenues sont alors souvent superficielles. A l'inverse, les entretiens non directifs viennent contrecarrer ces limites. L'interviewé a la parole et les non-dits sont plus facilement exprimés. Ils permettent également à l'interviewé de prendre conscience de certains aspects dont il n'avait pas eu conscience auparavant. Dans ce type d'entretiens, la personne qui mène l'étude ne fait qu'écouter après avoir défini le thème. L'intervieweur n'intervient que pour aider la parole et prend soin de ne pas orienter le discours. Enfin, l'entretien semi-directif se situe entre les deux types précédents, l'enquêteur oriente les sujets et les thématiques abordées, mais laisse ensuite la personne interrogée s'exprimer librement.<sup>22</sup> C'est ce dernier type d'entretien qui a été choisi pour mener l'enquête auprès des acteurs afin de remplir mes objectifs.

J'ai tenté de construire une grille d'entretien la plus neutre possible dans sa formulation, consciente de la difficulté lors de la conduite de l'entretien de garder une position neutre et entièrement objective. En effet, comme le disait Pierre Bourdieu dans une de ses allocutions « *on leur reproche aussi de poser des questions biaisées ou plutôt de biaiser les questions dans leur formulation : cela est déjà plus vrai et il arrive souvent que l'on induise la réponse à travers la façon de poser la question. Ainsi, par exemple, transgressant le précepte élémentaire de la construction d'un questionnaire qui exige qu'on « laisse leurs chances » à toutes les réponses possibles, on omet fréquemment dans les questions ou dans les réponses proposées une des options possibles, ou encore on propose plusieurs fois la même option sous des formulations différentes. Il y a toutes sortes de biais de ce type et il serait intéressant de s'interroger sur les conditions sociales d'apparition de ces biais. La plupart du temps ils tiennent aux conditions dans lesquelles travaillent les gens qui produisent les questionnaires*<sup>23</sup>. »

L'analyse des données collectées a permis d'étudier ce plan et sa mise en œuvre, les avancées et les limites obtenues. Cela nous a permis de mener une réflexion sur les difficultés rencontrées par Bretagne Vivante et sur la politique environnementale régionale.

---

<sup>21</sup> GARDON Sébastien, *méthodologie des entretiens*, cours science politique, ENSV, 2017.

<sup>22</sup> FENNETEAU Hervé, *Enquête, entretien et questionnaire*, Dunod, 2015.

<sup>23</sup> BOURDIEU P., *L'opinion publique n'existe pas*, Exposé fait à Noroit (Arras) en janvier 1972, paru dans *Les temps modernes*, 318, janvier 1973, p. 1292-1309 et reproduit dans *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1984-2002, p. 222-235.

## II. Résultats de l'étude.

Nous allons d'abord étudier les PRAGCI afin de comprendre les actions menées puis nous construirons une cartographie des acteurs.

### A. Plans régionaux d'actions 2011-2013; 2014-2016.

#### 1. La genèse.

Dans ce double contexte de fragilité de l'espèce et de son habitat, Bretagne Vivante a construit et animé, sur le modèle bas-normand et avec ses partenaires un Plan Régional d'Actions sur les périodes 2011-2013 puis 2014-2016, pour conserver et renforcer la population bretonne de Gravelot à collier interrompu. Ces plans permettent la protection du milieu et de sa biodiversité.

Ces plans sont nés à partir de l'initiative de deux membres de Bretagne Vivante qui s'intéressaient à l'espèce, surtout en baie d'Audierne. En parallèle, à Trégunc des actions de recensement et de protection des nids dans une zone très soumise au dérangement étaient menées. Cependant, il n'y avait pas de moyen dédié.

En 2010, une volonté de pouvoir continuer les actions est née. Des contacts ont été pris avec le Conseil Régional et la DREAL qui ont accepté de financer un plan si les mesures dépassaient la baie d'Audierne. Le PRA GCI a été élaboré en 2010 et mis en œuvre en 2011-2013.

En 2016, une vingtaine de secteurs littoraux ont été prospectés.

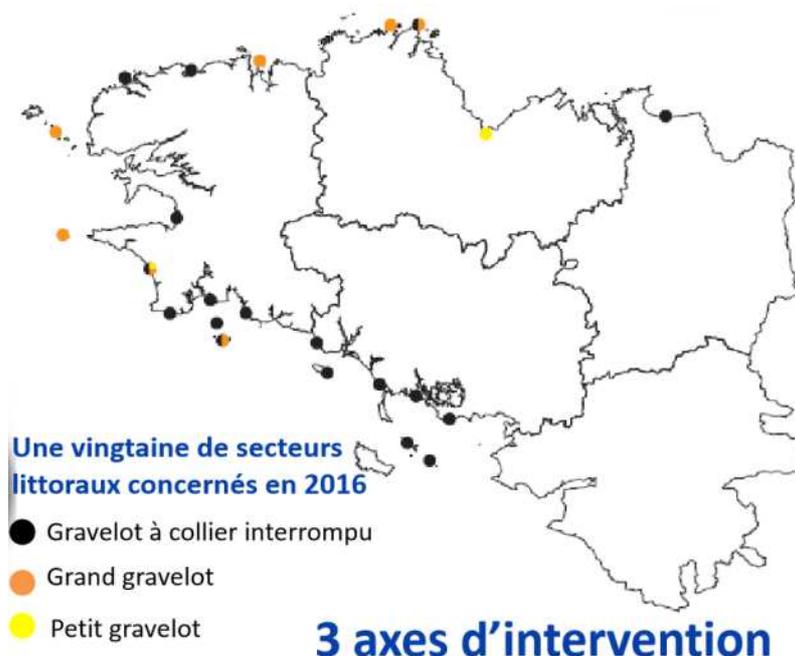


Figure 3 : Une action régionale.

Les actions mises en place sont déclinées en trois axes de travail :

1. Améliorer les connaissances de l'espèce et de ses habitats,
2. Protéger les sites de reproduction et les habitats,
3. Communiquer auprès du grand public et des élus.

## 2. Les mesures mises en place.

### a) *Axe 1 : Améliorer les connaissances de l'espèce et de ses habitats.*

#### (1) Comptage : recensement de la population.

Des sessions de comptage concertées ont été organisées sur les secteurs occupés par les gravelots à collier interrompu. Elles ont été au nombre de 2 en 2016 : du 26 avril au 4 mai et du 10 au 16 juin. L'estimation de la population de gravelot à collier interrompu est de 205 couples en 2016. L'augmentation de la population à l'échelle régionale est de +13% par rapport à 2013<sup>24</sup>.

Des disparités spatiales d'évolution sont notées : le secteur «atlantique» est stable et équilibré, le secteur «Manche» en augmentation. Le GCI se répartit entre les 4 départements bretons de la manière suivante : 40 % des couples nicheurs dans le Morbihan, 34 % dans le Finistère, 23 % en Ille-et-Vilaine et 3 % dans les Côtes d'Armor. 71 % des couples de GCI se concentrent sur trois sites majeurs (Baie du Mont Saint-Michel, Pays bigouden, massif dunaire de Gâvres-Quiberon). Le Pays Bigouden et le massif dunaire de Gâvres-Quiberon accueillent 77 % de la population bretonne de gravelot à collier interrompu, avec respectivement 36 % et 41 % en 2015.

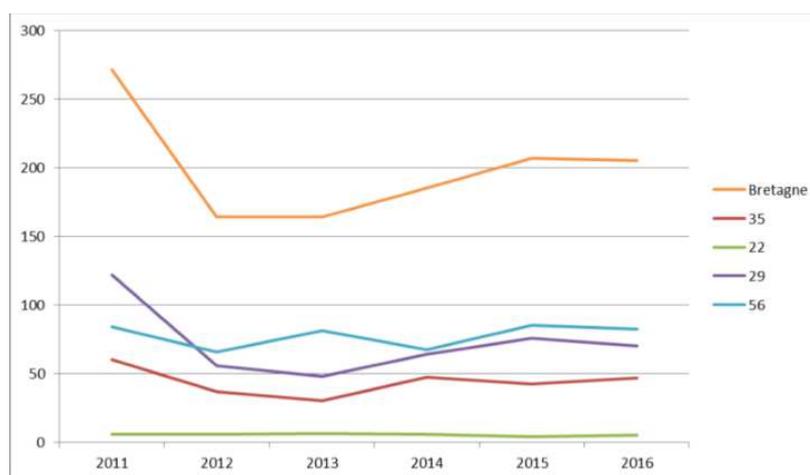


Figure 4 : Evolution des populations de Gravelots de 2011 à 2016.

<sup>24</sup> GUYOT Gaétan, JACOB Yann, *Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu en Bretagne 2014-2016, saison 2016*, Power point.

Des suivis et comptages des regroupements postnuptiaux ont aussi été réalisés du 15 juillet au 15 octobre 2015 et 2016, en privilégiant le samedi afin de mettre en évidence la phénologie du passage migratoire à l'échelle régionale. Le site faune-bretagne<sup>25</sup> a été utilisé pour mobiliser et pour la saisie des données<sup>26</sup>. Les observateurs sont des bénévoles. Cependant, cette opération qui s'étalait sur 3 mois à raison d'un comptage hebdomadaire n'a pas été suffisante pour mobiliser le réseau d'observateurs. Il n'a pas été possible de consacrer suffisamment de temps à la relance et à l'animation de ce réseau en contactant les observateurs individuellement et en renvoyant un bilan des prospections de la semaine précédente avant chaque samedi.

## (2) Evaluation du succès de reproduction.

Le suivi de la nidification du Gravelot à collier interrompu s'est déroulé sur 17 secteurs en 2016. A chaque visite, l'état d'avancement de la nichée a été renseigné. La phénologie de la reproduction est suivie afin de déterminer les dates clés de la reproduction : pontes, incubation des œufs, éclosion, élevage des poussins jusqu'à l'envol. Cela permet de mieux connaître la période de sensibilité de l'espèce et d'accroître les connaissances en matière de démographie. Le suivi des poussins sert à estimer le nombre de jeunes à l'envol et donc d'avoir des connaissances sur le renouvellement de la population (équilibre, déficit ou excédent). Les échecs et causes d'échec de la reproduction sont identifiés autant que possible. Cela permet, associé au repérage des nids, d'agir éventuellement en mettant en place par exemple des mesures de protection et de sensibilisation.

Les informations ont été reportées sur une carte interactive disponible pour l'ensemble des partenaires sur internet. Elle est régulièrement mise à jour par les observateurs<sup>27</sup>.

En 2016, la nidification des GCI s'est déroulée d'avril à septembre. 433 nids ont été suivis : 337 nids ont échoué (78 %), 96 couvées ont été couronnées de succès (22 %) menant en moyenne 163 [156 - 169] jeunes jusqu'à l'envol.

Le suivi phénologique, nid par nid, permet d'estimer le nombre de couples à 201 au moment du pic des pontes, soit un résultat très proche du résultat obtenu par les recensements concertés qui donne une vision instantanée du nombre de couples investis dans la reproduction à un instant T (205 couples).

En moyenne en 2015, un couple établit plus de deux nids dans la saison (1 à 4) et produit 1,4 poussin à l'éclosion dont au moins 39% atteignent leur envol. Le succès à l'éclosion moyen oscille autour de 1,23 selon les sites.

---

<sup>25</sup> [http://www.faune-bretagne.org/index.php?m\\_id=1164&a=N81#FN81](http://www.faune-bretagne.org/index.php?m_id=1164&a=N81#FN81)

<sup>26</sup> HEMERY David, *Plan régional d'actions du gravelot à collier interrompu en Bretagne, 2014-2016, Au sujet des rassemblements postnuptiaux et de la migration chez le Gravelot à collier interrompu*, Décembre 2015.

<sup>27</sup> MORZADE Manon, *Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu en Bretagne, Rapport d'étude de suivi du dérangement et de la prédation sur les Gravelots en pays Bigouden*, Année 2015.

La production en jeunes peut être estimée à environ 0,80 jeune/couple en 2016 (0,53 en 2015). En considérant les survies moyennes, le succès reproducteur annuel doit être de 0,827 jeune à l’envol/couple pour que la population reste stable.

Il est très délicat de déterminer la cause réelle de la disparition des œufs sauf en cas d'observations directes. Ces résultats sont par conséquent à prendre avec la plus grande prudence. En 2015, sur les 332 nids en échec, 256 causes sont restées indéterminées (77%). Les échecs identifiés sont principalement dus à submersion par la marée (15%), la prédation (4%) puis les activités humaines (2%) (Figure 5).

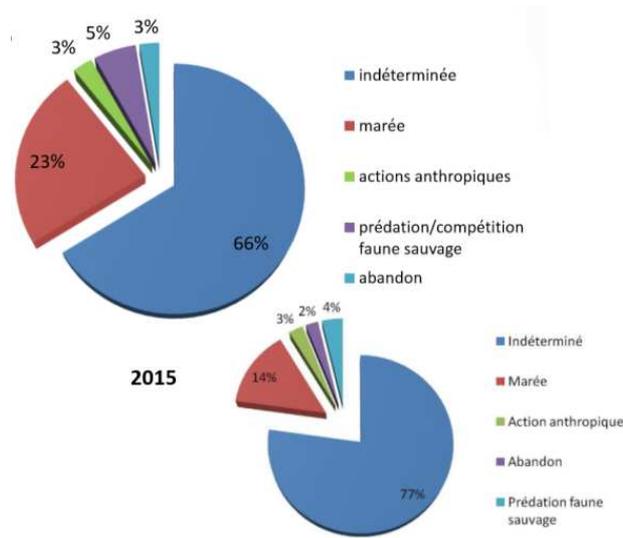


Figure 5 : Cause d’échec en 2016.

### (3) Marquage coloré.

Les suivis permettent d’estimer l’abondance de la population reproductrice (nombre de couples) et la fécondité de la population (nombre de jeunes à l’envol), mais la compréhension du fonctionnement démographique nécessite aussi de connaître la mortalité, et dans l’idéal la dispersion, c’est-à-dire l’émigration ou l’immigration entre colonies. Estimer ces paramètres nécessite de marquer les oiseaux pour les reconnaître individuellement afin de les suivre au cours de leur vie et de leurs déplacements. La pose de combinaisons de bagues de couleurs sur les pattes des oiseaux est le système de marquage le plus couramment employé. Toutes les données récentes sont informatisées et l’informatisation des anciennes données est en cours. En tant que membre d’Euring, le C.R.B.P.O. transmet une copie de ses données de baguage vers la base de données européenne (Euring Data Bank, basée aux Pays-Bas). Cette base centralise toutes les données de reprises européennes (au moins 38 centrales de baguage membres à ce jour).

Le marquage coloré des gravelots à collier interrompu a été initié en 2007 en baie d’Audierne jusqu’en 2013, pour caractériser le fonctionnement de cette population. Les premiers résultats suggérant que la dispersion pourrait avoir un rôle important dans la dynamique des populations, il a été décidé de l’étendre à l’ensemble de la région dans le cadre du deuxième plan d’action, en

sachant qu'il faudrait au moins 3 ou 4 ans pour obtenir des résultats significatifs. Il concerne les adultes et les poussins. Les oiseaux sont bagués avec une combinaison individuelle unique de bagues colorées, permettant de les identifier à distance en plus de la bague métal. Sur les grands secteurs de reproduction, les poussins sont bagués à un âge proche de l'envol.



Figure 6 : Gravelot à Collier Interrompu bagué.

La réalisation du baguage s'appuie tout d'abord sur des bagueurs diplômés, souvent bénévoles et les observateurs mais aussi sur la présence de services civiques. Ils assurent le suivi sur une plage : géolocalisation, contenu du nid, numéro de nid, histoire de vie du nid (date de ponte, incubation, éclosion, période d'élevage, survie envol). Des contrôles visuels des oiseaux bagués sont réalisés régulièrement sur les sites de reproduction et de regroupements postnuptiaux. Les bénévoles et les salariés de Bretagne vivante ainsi que quelques observateurs d'autres régions ont contribué à nourrir la base de données des contrôles visuels.

En 2016, 129 individus ont été bagués couleurs dont 99 poussins et 30 adultes (306 en 2015 ; 302 sur la période 2007-2013). L'effort de capture s'est concentré cette année sur les poussins et sur les trois principaux secteurs de nidification de l'espèce en Bretagne (Baie du Mont Saint-Michel, Baie d'Audierne, massif dunaire de Gâvres-Quiberon).

Un site de saisie en ligne<sup>28</sup> des contrôles visuels des GCI a été développé en 2016. Ce site permet aussi aux utilisateurs d'obtenir instantanément les données de l'oiseau bagué qu'ils ont contrôlé. 2 377 contrôles ont été réalisés en 2016 pour un total de 12 919 contrôles réalisés depuis le début du programme de marquage. L'origine des contrôles autres qu'en France sont : 2 en Espagne, 4 en Normandie. Des oiseaux ont aussi été contrôlés dans d'autres régions françaises. D'après les analyses, environ 82 % des adultes et 44 % des jeunes reviennent en Pays bigouden d'une année à l'autre<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> [www.bretagne-vivante-dev.org/gravelot](http://www.bretagne-vivante-dev.org/gravelot)

<sup>29</sup> BRETAGNE VIVANTE, *Plan régional d'actions 2014 – 2016 gravelot a collier interrompu en Bretagne, compte-rendu de la réunion bilan & perspectives*, mairie de Fouesnant, 6 octobre 2016.

Il faudrait plus de 0.827 poussins à l'envol par couple pour assurer le renouvellement de la population, ce qui n'est pas le cas. Or, comme nous l'avons vu, la population semble stabilisée. Cependant, cette analyse porte uniquement sur la population du pays bigouden car le baguage avait été commencé dès le premier plan dans cette zone. Il y a probablement des échanges de population avec les autres sites qui permettent d'expliquer cette distorsion. Il n'y a pas d'analyse possible dans les autres sites car le baguage a été mis en place plus tard. On atteint les limites temporelles des plans mis en place.

#### (4) Habitat.

En 2016, une description standardisée de 459 nids a été réalisée. Ces relevés montrent une grande plasticité de l'espèce face à la réduction de son habitat préférentiel (12 habitats différents). La majorité des cuvettes ont été creusées au niveau des plages sur des dunes embryonnaires. On constate un nombre non négligeable de nids situés en dune grise. Dans certains cas, l'emplacement du nid est assez exceptionnel: haut de falaise, rochers de l'estran, ou encore des cas de nidification hypogée (sous des blocs rocheux, une avancée de micro falaise, sous un casier de pêche).

#### *b) Axe 2: Protection des sites.*

La protection des sites de reproduction des GCI s'appuie sur un gardiennage des principaux sites et sur la mise en défens des nids, accompagnée d'une signalétique dédiée et d'une information orale des usagers.

#### (1) Gardiennage.

Sept services civiques ont été embauchés, par l'association pour la surveillance de la nidification des gravelots pour une période de 6 mois, d'avril à septembre, en 2016. Ils sont intervenus sur les principaux secteurs de nidification des GCI en Bretagne. D'autres l'ont été par les partenaires du PRA GCI (1 au PNR du Golfe du Morbihan, 1 à Hoëdic). Sur certains sites, des éco-volontaires (1 en baie de Goulven, 1 en baie d'Audierne) ou des stagiaires (1 en baie de Goulven, 1 au sillon de Talbert) ont mis en œuvre les actions de suivis, de gardiennage et de sensibilisation des usagers du littoral. Ces saisonniers sont intervenus en complément des salariés et des bénévoles rattachés aux différents sites de nidification.

Le gardiennage est une action essentielle dans la mise en œuvre du PRA car elle permet à la fois de réaliser un suivi régulier du GCI (axe 1 du PRA) et de permettre le baguage, d'assurer une surveillance régulière des sites de nidification permettant de repérer très rapidement les nouvelles pontes déposées par les GCI et de mettre en œuvre des moyens de protection des nids afin d'éviter qu'ils ne soient abandonnés ou détruits par les usagers du littoral (piétinement, divagation des chiens, stationnement prolongé près d'un nid,...) (Axe 2 du PRA). Enfin, du fait de leur présence régulière sur le terrain, ils sensibilisent un grand nombre d'usagers du littoral (Axe 3 du PRA).

## (2) Mise en défens.

En complément du gardiennage, un protocole de protection des nichées de gravelot à collier interrompu a été mis en œuvre sur l'ensemble des sites prospectés. Des enclos de protection, de différentes natures, ont été installés sur 61.4% des nids suivis. Ces moyens de protection ont été accompagnés le plus souvent de panneaux d'information.

Plusieurs types de protection physique des nids sont mis en œuvre. Des enclos préventifs de grande dimension sont aménagés dans certains secteurs en début de saison de reproduction. Ils sont destinés à enclore de grande surface d'habitats favorables à la nidification des gravelots, dans des secteurs ayant précédemment accueilli une densité de nids assez forte. Ces enclos sont réalisés en poteaux enfoncés mécaniquement supportant un grillage à moutons ou une double ou triple rangée de fil. L'expérience montre que ce type d'enclos relativement lourd à mettre en place et nécessitant un investissement conséquent peut être efficace au début mais qu'au bout de quelques années les concentrations de nids de GCI se déplacent en dehors de ces enclos.

C'est pourquoi les enclos réactifs sont privilégiés sur la plupart des sites de nidification. Suite à la découverte d'un nid, il s'agit d'installer un enclos individuel de quelques dizaines de mètres carrés autour du nid afin d'éviter qu'il ne soit piétiné. L'enclos doit être suffisamment grand pour créer une zone de tranquillité au sein de laquelle les GCI peuvent revenir couvrir leurs œufs même en cas de stationnement d'usagers de la plage à proximité de l'enclos. Ces enclos temporaires sont constitués de piquets de ganivelles ou de clôture et d'une double rangée de fil de lieuse<sup>30</sup>.



Figure 7 : Balisage des nids.

En 2016, 37 % des nids ont bénéficié d'un dispositif de protection soit 161 nids sur 433. Sur les 375 nids suivis, 36 % des nids bénéficiant d'une protection ont éclos contre 27 % pour les nids sans protection. La mise en place de moyens de protection améliore nettement le nombre d'œufs parvenant à l'éclosion. En 2016, les nids protégés par des enclos produisaient 66% plus de poussins à l'éclosion (+ 52%) que les nids sans protection. Cela signifie qu'actuellement, la population de GCI en Bretagne reste stable en partie grâce aux actions de protection des nids. Ce résultat confirme l'intérêt de poursuivre le travail engagé dans le cadre des PRA GCI.

<sup>30</sup> GUYOT Gaetan, HEMERY David, *Plan Régional d'Actions du Gravelot à collier interrompu en Bretagne*, bilan régional 2015.

Cependant il est difficile de montrer l'efficacité des mesures de protection en termes de survie des poussins. En effet, le suivi des poussins émancipés n'étant pas aisé sur tous les sites, il est difficile d'associer ces deux paramètres. En 2015, les causes d'échec étaient indéterminées dans 66 % des cas. 23 % des échecs étaient dus à la submersion par la marée, 5 % à la prédation ou la compétition spatiale de la faune sauvage, 3 % à des actions anthropiques identifiées et 3 % sont des abandons inexplicables. Une étude complémentaire a été menée en baie d'Audierne sur le dérangement et la prédation des gravelots. En 2016, une caméra infrarouge a permis de confirmer la fréquentation des plages et la prédation sur des faux nids (œufs de caille) par des renards durant la nuit et des corneilles noires au crépuscule et à l'aube.<sup>31</sup>

Ces actions ont permis de mobiliser les gestionnaires de sites. Parfois les communes fournissent le matériel. Ces actions se font en collaboration avec les gardes du littoral, les propriétaires des zones concernées et les communes concernées. Le PRAGCI a permis de financer, entre autre, la coordination régionale, les enclos, la signalétique et les gardes saisonniers.

### (3) Signalétique.

Les dispositifs de mise en défens des nids s'accompagnent d'une signalétique permettant aux usagers de comprendre l'utilité des aménagements en faveur des gravelots et de communiquer sur les comportements compatibles avec la conservation du GCI.

Des panneaux d'entrée de plage ont été fournis par Bretagne Vivante et posés par les gestionnaires des sites. La carte interactive de suivi des nids enregistre aussi l'emplacement de ces panneaux. Outre ces panneaux d'entrée de plage, des panneaux et/ou des roadsign « gravelot breton en danger » ont été disposés par les gestionnaires de sites ou les gardiens saisonniers à proximité immédiate des enclos. En plus des traditionnels panneaux d'entrée de plage, de nouveaux panneaux "road sign" ont été ajoutés à la signalétique. Le roadsign « gravelot breton en danger » s'est imposé comme la signature graphique du PRA GCI. Ce roadsign a l'avantage d'utiliser un code universellement connu au-delà de la sphère des seuls naturalistes, au moins chez les plus jeunes générations.

### *c) Axe 3: Communication*

Les gardiens présents quasi-quotidiennement sur les plages ont informé les usagers de la présence du Gravelot à collier interrompu sur les sites, de la nécessité de préserver l'écosystème fragile des hauts de plage<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> BRETAGNE VIVANTE, Plan régional d'action pour le Gravelot à collier interrompu 2014-2016, Bilan 2014-2016, Présentation Power point, Fouesnant, 6 octobre 2016.

<sup>32</sup> BRETAGNE VIVANTE, Plan régional d'action pour le Gravelot à collier interrompu 2014-2016, Bilan 2014-2016, Présentation Power point, Fouesnant, 6 octobre 2016.

Des outils de communication du PRA GCI sont mis à disposition des partenaires pour communiquer auprès des usagers du littoral et des actions de mobilisation des acteurs locaux ont été menées pour améliorer la mise en œuvre du PRA GCI sur l'ensemble des sites où niche l'espèce. La signalétique sur site est complétée par une plaquette qui a été mise à disposition dans les différentes maisons de sites et lieux d'accueil des partenaires. Cette plaquette qui présente le gravelot et les actions du plan régional d'actions est aussi remise aux personnes directement sensibilisées sur le terrain par les gardiens saisonniers lors de leur ronde de surveillance et de suivi<sup>33</sup>.

Une exposition « couvée en péril » a été réalisée. Un deuxième exemplaire a été édité en 2016 afin de présenter l'exposition dans les maisons de sites et les lieux publics des communes concernées par le PRA GCI. L'exposition a été présentée à la maison de la baie du Mont Saint-Michel au Vivier-sur-Mer, lors de différentes manifestations locales (week-end naturaliste « En vie de Nature ! » à Saint-Malo, à Brest 2016, sur l'île d'Houat et au festival des insulaires à l'île d'Aix).

Deux reportages télévisuels ayant pour sujet les gravelots ont été tournés, l'un en baie d'Audierne et l'autre sur la RNR du sillon de Talbert, en 2016, et diffusés par France 3.

La presse a été mobilisée par les équipes locales afin de communiquer sur la protection des gravelots. Un communiqué de presse a été diffusé au niveau régional en période d'élevage des poussins et d'afflux de plagistes.

Parallèlement, une information est donnée au grand public lors de manifestations locales (exposition couvée en péril, réunion d'associations locales), par le biais du site internet de Bretagne Vivante et du forum de l'association ainsi qu'au travers d'articles de presse.

Des réunions de travail avec les différents partenaires du PRA GCI ont été réalisées tout au long de la saison 2016. Des conventions ont été remises à jour (commune de Trégunc, Parc Naturel régional du Golfe du Morbihan, syndicat mixte du grand site dunaire de Gâvres-Quiberon, GEOCA) et des partenariats plus informels se sont poursuivis (Hoëdic, Houat, commune de Fouesnant-les-Glénan, centre nautique des Glénans,...).

Sur certains secteurs (Pays bigouden, Fouesnant, Trégunc,...), la diffusion d'un bilan hebdomadaire aux différentes personnes et structures concernées par un secteur de nidification a permis de tenir chacun informé du déroulement de la saison de nidification, du nombre de gravelots présents, des nids actifs et en échec<sup>34</sup>. Ce bilan était accompagné d'un extrait de la carte interactive. La diffusion de ce type de bilan a permis de rendre compte régulièrement du déroulement de la saison de reproduction des gravelots auprès des acteurs et non plus seulement en début et en fin de saison. Le plan d'actions pour le gravelot a pu être présenté aux élus, aux partenaires lors de deux réunions.

---

<sup>33</sup> BRETAGNE VIVANTE, *Plan régional d'actions 2014 – 2016 gravelot a collier interrompu en Bretagne, compte-rendu de la réunion bilan & perspectives*, mairie de Fouesnant, 6 octobre 2016.

<sup>34</sup> HEMERY David, HUTEAU Morgane, *Recueil d'expériences Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu en Bretagne, Phase I, 2011-2013*, septembre 2014.

### 3. Financement du plan

En 2015 le plan était financé par le FEDER, le Conseil Régional, les Conseils Départementaux du Finistère, de l'Ille et Vilaine des Côtes d'Armor et du Morbihan et par la commune de Trégunc. La commune de Trégunc<sup>35</sup> continue à financer des actions menées localement. En 2017, cette commune dépense 7300 euros pour mener des actions en faveur du GCI.

Les financements de la région ont permis par exemple à Bretagne Vivante d'embaucher sept services civiques pour la surveillance de la nidification des gravelots.

Dépenses	Total en euros
Consommable	1880
Équipement	6857
Déplacement	6061
Dépense services civique	4465
Dépense personnel	72800
Prestataires	8454
Bénévolat valorisé	43680
<b>Total général</b>	<b>144 197</b>

Financeurs	2015
FEDER	49619
Région	
Fonctionnement	18600
Investissement	6400
CG 29	6000
CG 22	2000
CG 35	-
CG 56	2000
Commune de Trégunc	4750
<b>Total</b>	<b>89 369</b>

Tableau 1 : bilan financier 2015.

## B. Cartographie des acteurs

Certains acteurs interviennent en tant que financeur du plan : l'Europe par le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), le Conseil Régional, les conseils départementaux. Les collectivités locales peuvent intervenir en amont et en aval. D'autres acteurs interviennent surtout dans la mise en place des actions.

### 1. Les acteurs en amont.

#### a) L'Europe.

L'Europe finance ce type d'action par le FEDER car le GCI est visé par la Directive « Oiseaux ». Ces fonds étaient gérés par la DREAL. Ils le sont maintenant par le Conseil Régional.

---

<sup>35</sup> Entretien 21.

# Les acteurs

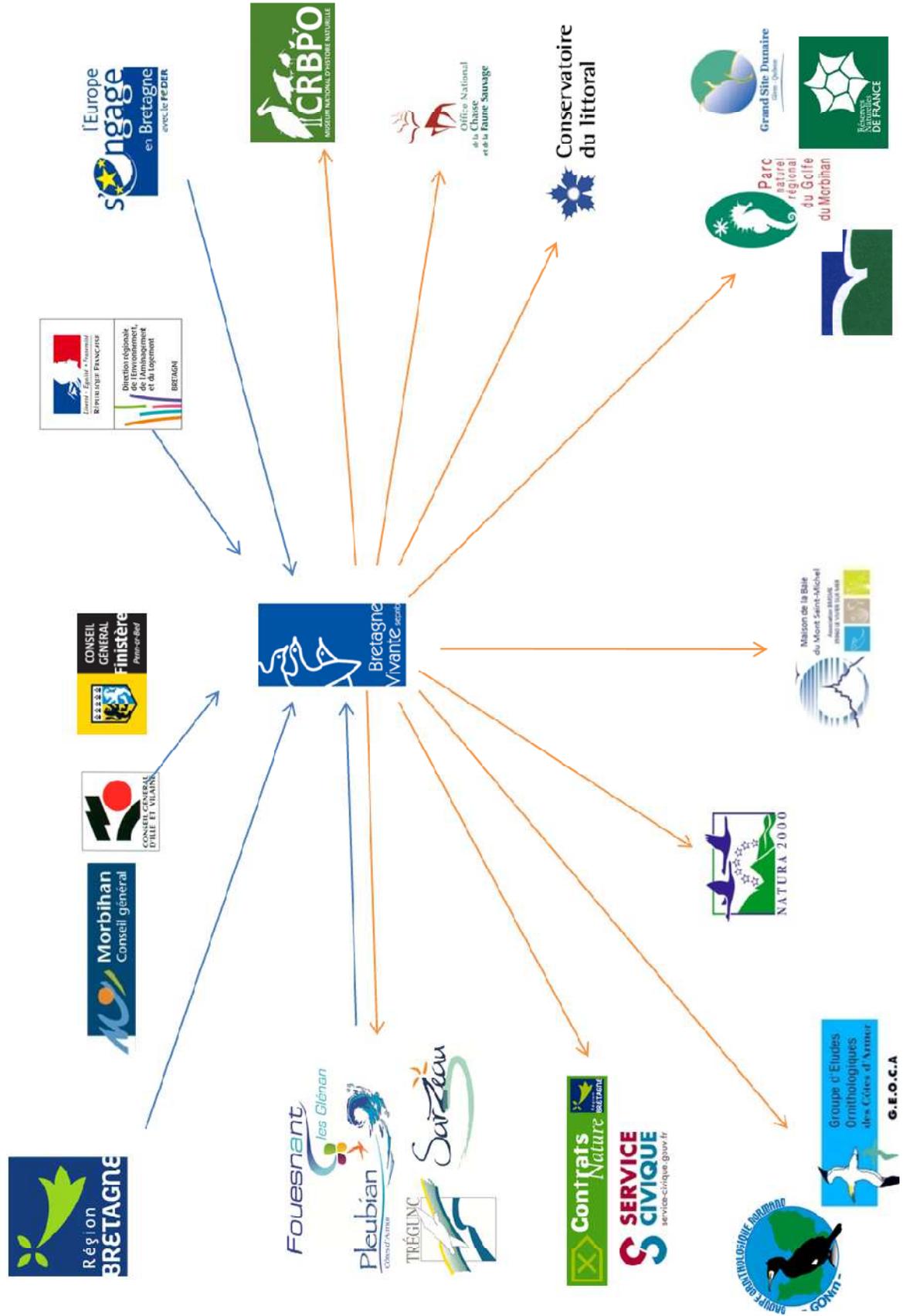


Figure 8 : Cartographie des acteurs

## **b) La DREAL.**

Sous l'autorité du préfet de région, la DREAL est désormais pilote, au niveau régional, des politiques de développement durable. La DREAL a notamment pour mission en matière d'environnement d'élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'État en matière d'environnement, de développement et d'aménagement durables, de veiller à l'intégration des principes et objectifs de développement durable dans la mise en œuvre des actions conduites par l'État, d'évaluer ou faire évaluer l'impact environnemental de ces actions, d'assister les autorités administratives dans leur rôle d'autorité environnementale sur les plans, programmes et projets, de contribuer à la définition de la stratégie du ministère et des établissements publics en région et piloter sa mise en œuvre, de promouvoir la participation des citoyens dans l'élaboration des projets du ministère ayant une incidence sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, de contribuer à l'information, la formation et l'éducation des citoyens aux enjeux du développement durable, de contribuer à sensibiliser les citoyens aux risques<sup>36</sup>.

Dans le cas du PRAGCI, elle est intervenue surtout en tant que financeur, car elle était gestionnaire des fonds du FEDER. Depuis, elle ne finance plus cette action. La DREAL finance les plans nationaux d'action déclinés au niveau régional.

Cependant, la plupart des sites fréquentés appartiennent au réseau Natura 2000. La DREAL reste donc concernée. *« Le PRAGCI mobilise tous les gestionnaires des sites Natura 2000 : on fait partie du comité de pilotage. On a forcément des retours. On est là pour faire des liens entre toutes les actions. L'intérêt d'un plan c'est d'impulser...La plupart des sites de nidification du GCI sont gérés par des gestionnaires de sites Natura 2000, qui peuvent prendre le relais en mettant à profit les connaissances et en mettant en œuvre les actions jugées importantes. Par exemple en baie d'Audierne, on finance 1 ETP sur ce site pour le site Natura 2000. Mais le GCI n'est pas sa priorité. La préservation du gravelot est 1 action parmi les autres de son document d'objectif. L'objectif est de cibler sur les actions les plus efficaces<sup>37</sup>. »*

## **c) Le Conseil Régional.**

Les compétences du Conseil Régional en matière d'environnement sont notamment la gestion des fonds structurels européens depuis leur décentralisation de l'État aux Régions en 2014. En ce qui concerne l'environnement et la transition énergétique, c'est le chef de file en matière de biodiversité, de qualité de l'air, du climat et de l'énergie. Principal financeur du plan régional d'action, la région Bretagne a contribué à donner une dimension régionale au plan d'actions initié en baie d'Audierne, site majeur pour l'espèce en Bretagne. Le soutien de la région Bretagne se traduit d'une part par un financement direct de la région mais également au travers l'aide au montage de dossier de demande d'aide du FEDER ayant contribué à financer le plan régional<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> DREAL, *Nos missions*, article consultable sur <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/>, article consulté le 27/06/2017.

<sup>37</sup> Entretien 10.

<sup>38</sup> CONSEIL REGIONAL, *le Conseil Régional*, article consultable sur [http://www.bretagne.bzh/jcms/TF071112\\_5041/fr/le-conseil-regional](http://www.bretagne.bzh/jcms/TF071112_5041/fr/le-conseil-regional), consulté le 27 juin 2017.

Afin de conserver le patrimoine naturel de la Bretagne, la Région propose des contrats Nature pour accompagner les projets de protection des milieux naturels et des espèces. Ce sont des programmes pluriannuels qui ont été créés en 1994. Ils comportent trois volets : l'amélioration des connaissances naturalistes, la gestion et la valorisation écologique et pédagogique. Bretagne Vivante bénéficie de contrats thématiques pour le GCI<sup>39</sup>.

#### **d) Les Conseils départementaux.**

Les principales compétences des Conseil Départementaux intervenant en matière d'environnement sont le développement local par les aides aux associations, aux communes et le tourisme. Certains ont financé le plan. Par ailleurs ils sont responsables de la politique des Espaces Naturels Sensibles (ENS). Les Conseils Départementaux interviennent lorsqu'ils sont propriétaires ou gestionnaires de ces zones, lorsque des gravelots y nichent.

## **2. Les collectivités territoriales**

Elles peuvent intervenir dans le financement, par la mise à disposition de personnels, par la mise en place d'actions ou par leurs actions médiatiques auprès du grand public.

Différentes conventions ont été signées avec : la Communauté de Commune du pays bigouden sud (convention), la Communauté de Commune de la baie du Curnic (convention), la commune de Trégunc (convention), le Syndicat mixte Gâvres Quiberon Grand site dunaire (convention), la Communauté d'agglomération de Lorient (convention), les Communes de Houat, Sarzeau, Fouesnant, les Glénan, Pleubien.

Un maire témoigne sur son implication. *« Les gardes salariés de la mairie sont reconnus par le Conservatoire du Littoral. Un est assermenté. Ils n'interviennent que s'il y a une destruction volontaire car c'est une espèce protégée. La commune finance des services civiques. On embauchait des gens qui nettoyaient les plages. On a transféré à des gens qui font les 2. On ne fait plus passer les machines pour nettoyer les plages. Les poteaux et les fils qui servent aux enclos c'est la commune qui les fournit<sup>40</sup>. »*

Quelques communes continuent en 2017 des actions qu'elles financent elles-mêmes, comme à Trégunc, dans le Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan. *« C'est un bon exemple de l'émancipation des partenaires locaux<sup>41</sup> »*. Les actions se sont arrêtées en baie d'Audierne bien que des gardes du littoral mènent des actions de manière opportuniste. Cependant cela reste marginal. A Gâvres-Quiberon, l'interlocuteur est un opérateur Natura 2000 en lien avec la directive « Habitats-Faune Flore ». *« C'est 1 des 3 sites majeurs ; Il y a un fort enjeu de conservation car il y a une forte fréquentation. Il y a 4 gardes du littoral, là bas, ils s'en occupent de façon opportunistes : ils sont plus*

---

<sup>39</sup> Entretien 19.

<sup>40</sup> Entretien 21.

<sup>41</sup> Entretien A

sur la directive « habitats-faune-flore ». Pour le syndicat ce n'est pas une priorité. Avant c'était Bretagne Vivante qui engageait les services civiques et qui les mettaient à disposition du syndicat<sup>42</sup> ». Sur ce site il n'y a donc pas de pérennisation des actions.

Bretagne Vivante a du mal à valoriser ses actions locales au niveau régional et à les coordonner. Pour un des maires d'une commune impliquée qui se situe dans un Parc Naturel Régional, « *le politique n'a pas une vision globale, il a juste des informations par le parc qui mène les actions. Il n'y a aucune communication directe par Bretagne Vivante. On est au courant que l'espèce est menacée mais je ne suis pas capable de juger de l'efficacité du plan. Ça serait bien qu'un rapport soit fait. Ça reste beaucoup trop confidentiel. Je n'ai aucune visibilité au niveau régional. Ça serait bien de sensibiliser les élus pour qu'ils sensibilisent la population. Je ne me sens pas bien informé. Pourtant je m'y intéresse. Les rapports restent dans un petit cénacle*<sup>43</sup>. » Ce maire mène ces actions car les habitants sont sensibilisés à la nature et tiennent à leur cadre de vie. « *La grande majorité est indifférente. Une grande partie est sensibilisée à l'environnement mais plus pour le paysage que pour une espèce. Il y a aussi des gens aussi très hostiles car pour eux c'est des interdictions. Il s'agit aussi d'un site Natura 2000 : ça fait partie du contrat. Ces actions correspondent à la sensibilité de l'équipe municipale*<sup>44</sup>. » Il est informé par une salariée de Bretagne Vivante qui est sur le site. Par ailleurs il y a une réunion de bilan dans l'année.

### 3. Les acteurs en aval.

#### a) L'agence de services civiques.

Le dispositif du service civique, mis en place en 2011, permet aux associations, aux collectivités et organismes publics, moyennant l'obtention d'un agrément délivré par l'agence du service civique, d'accueillir des volontaires en contrat de service civique pour une durée de 6 mois. Bretagne Vivante a recours chaque printemps à ce dispositif pour assurer des missions de suivis naturalistes, gardiennage des sites et sensibilisation du public sur les espaces naturels. En 2016, 11 volontaires ont consacré tout ou partie de leur mission à la mise en œuvre du plan régional d'actions pour le gravelot à collier interrompu. Neuf d'entre eux ont été accueilli par Bretagne Vivante. Un volontaire accueilli par l'association du fort d'Hoëdic et de son environnement et un autre au Parc naturel régional du golfe du Morbihan ont aussi contribué à la mise en œuvre du plan régional d'action pour le gravelot à collier interrompu.

Ce dispositif est d'une aide précieuse pour assurer le gardiennage et le suivi régulier des nids de gravelots et sensibiliser les usagers du littoral. Outre l'aide technique qu'il apporte ce dispositif permet au travers du plan régional d'action à plusieurs jeunes citoyens de s'investir concrètement dans la sauvegarde de la biodiversité et d'acquérir une réelle expérience naturaliste de terrain, humainement riche et formatrice, contribuant à leur insertion citoyenne et professionnelle.

---

<sup>42</sup> Entretien A

<sup>43</sup> Entretien 16.

<sup>44</sup> Entretien 21.

## *b) Parcs et réserves.*

Plusieurs parcs et réserves sont impliqués dans le PRAGCI.

Le Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan (PNRGM)<sup>45</sup> a été créé le 02 octobre 2014. La surface du territoire labélisé couvre 64200 hectares, à laquelle est associée une aire d'intérêt maritime d'environ 17 000 hectares. Un Parc Naturel Régional ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire à proprement dit. Cependant, en approuvant la charte, les collectivités s'engagent à mettre en œuvre les dispositions spécifiques qui y figurent. Lors du classement du Parc, la charte a été adoptée par les 29 communes, les 5 intercommunalités, le Conseil Régional, le Conseil Départemental et l'État, qui, ensemble, s'engagent à œuvrer pour la mettre en application, sous l'animation du syndicat mixte de gestion et d'aménagement du Parc et de l'équipe politique et technique. Le parc mène des actions de protection, de comptage, de baguage. Il a embauché en 2017 un service civique dédié au Gravelot.

La Réserve Naturelle Régionale du Sillon du Talbert a été créée le 22 décembre 2006. Elle couvre une superficie de plus de 18 hectares (hors surface couverte par le domaine public maritime). Elle est gérée par la mairie de Pleubian. Elle intervient surtout en réalisant des suivis, des comptages et des actions de protection des nids.

## *c) Site Natura 2000.*

Le réseau Natura 2000 est un ensemble de près de 27308 sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Natura concilie préservation de la nature et préoccupations socio-économiques. En France, le réseau Natura 2000 comprend 1758 sites. Ce réseau mis en place en application de la Directive "Oiseaux" de 1979 et de la Directive "Habitats" de 1992 vise à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats particulièrement menacés, à forts enjeux de conservation en Europe<sup>46</sup>.

Chaque état membre est tenu d'identifier des sites importants pour la conservation de certaines espèces rares et en danger ainsi que des types d'habitats communautaires, présents sur son territoire, en vue de leur intégration dans le réseau Natura 2000. Une fois désignés, ces sites Natura 2000 doivent être gérés de façon à garantir la survie à long terme des espèces et des habitats en faveur desquels ils ont été désignés. Afin que les partenaires s'approprient les enjeux de Natura 2000, et à travers ceux-ci les enjeux de la biodiversité et du développement durable de nos territoires, la France a choisi la concertation : citoyens, élus, agriculteurs, forestiers, chasseurs, pêcheurs, propriétaires terriens, associations, usagers et experts sont désormais associés à la gestion de chaque site. La définition des objectifs du site par son comité de pilotage marque l'intégration

---

<sup>45</sup> PARC NATUREL RÉGIONAL DU GOLFE DU MORBIHAN *Le Parc naturel régional du Golfe du Morbihan, qu'est-ce que c'est ?*, consultable sur <http://www.parc-golfe-morbihan.bzh/listes/le-parc-naturel-regional/>, consulté le 19 juin 2017

<sup>46</sup> CONTRIBUTEURS de WIKIPEDIA, *Réseau Natura 2000*, Wikipédia, l'encyclopédie libre, version du 17 juin 2017, consultable sur [https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9seau\\_Natura\\_2000](https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9seau_Natura_2000), consulté le 27 juin 2017.

d'une zone dans le réseau Natura 2000. La politique contractuelle mise en œuvre ne fait pas table rase du levier réglementaire. La puissance publique peut intervenir pour réglementer l'accès à certaines zones ou la pratique de certaines activités (sportives, industrielles, etc.). La réunion des outils contractuels et réglementaires forme une politique originale qui favorise l'investissement de chacun dans un cadre cohérent et contrôlé.

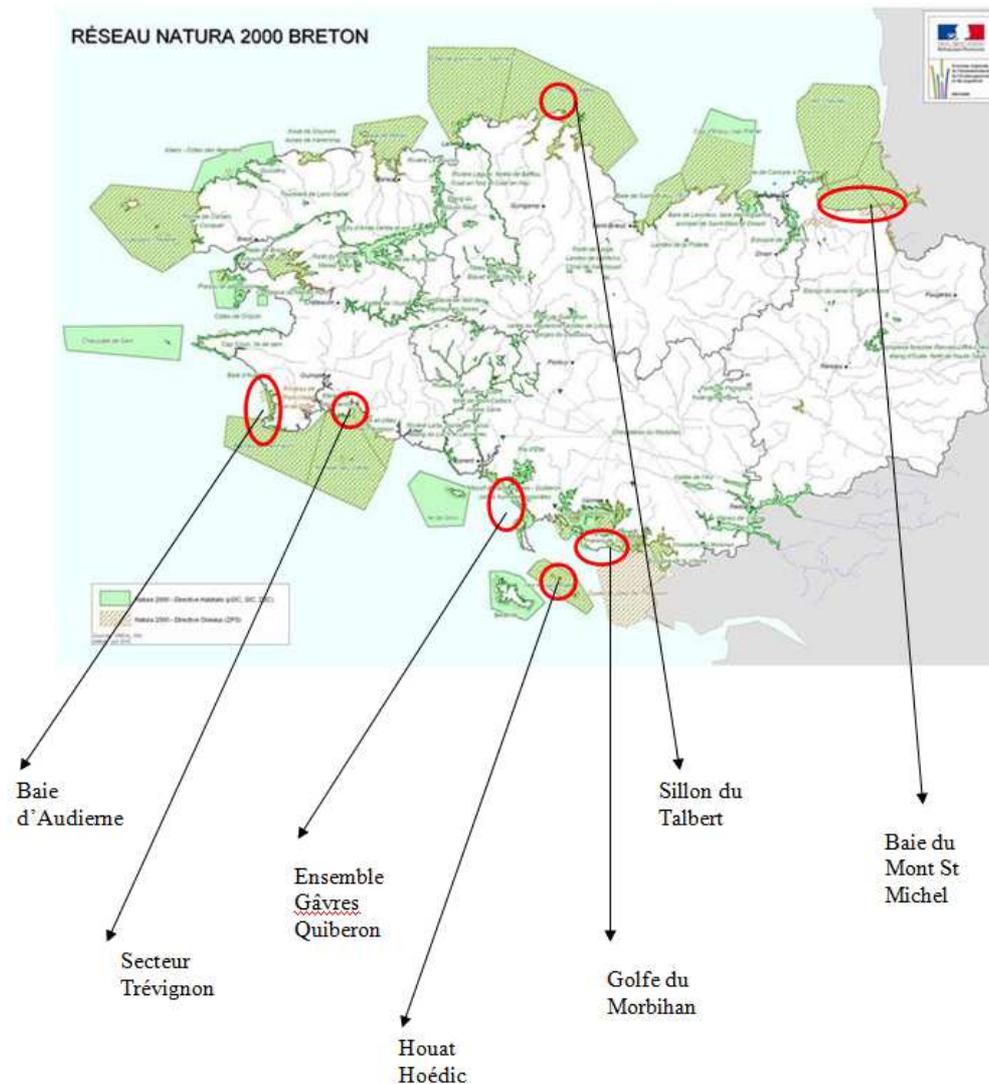


Figure 9 : carte des sites Natura 2000 en Bretagne et des sites de nidification du Gravelot à collier interrompu.

Les gestionnaires des sites Natura 2000 interviennent dans la surveillance, la mise en place d'actions et l'embauche de services civiques. Il y a sept sites Natura 2000 avec présence de gravelots. La maison des dunes et de la randonnée de Keremma est la maison de site du massif dunaire de Keremma. Elle est l'opérateur local du site Natura 2000 de la baie de Goulven. Ce site accueille chaque année quelques couples de gravelot à collier interrompu (+/- 5 couples) le long du massif dunaire. Un partenariat informel avec Bretagne Vivante a été développé depuis le début du Plan Régional d'Action notamment pour encadrer la mission du gardien saisonnier assurant le suivi de la nidification et la sensibilisation des usagers du site. Ce dernier apporte aussi son aide aux gardes du littoral pour mettre en place les enclos de protection des nids des secteurs les plus favorables à la nidification ou des nids de gravelots.

#### **d) Conservatoire du littoral**

Le Conservatoire du littoral est un établissement public administratif de l'Etat placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature. Ses objectifs sont la préservation des milieux naturels et des paysages remarquables et menacés, l'équilibre des littoraux et la prise en compte du changement climatique par une gestion raisonnée avec ses partenaires locaux, l'accès et l'accueil du public dans le respect des sites pour une sensibilisation à la préservation de l'environnement, le développement durable pour toutes les activités présentes sur les sites (agriculture, gestion du patrimoine...). Ses missions sont tout d'abord l'acquisition de terrains situés en bord de mer et de lacs, dans un périmètre géographique précis, dont la valeur écologique, paysagère et patrimoniale justifie la mise en place d'un dispositif de protection et de gestion. Le Conservatoire est propriétaire des sites qu'il acquiert mais il les confie ensuite en gestion aux régions, départements, communes et communautés de communes, syndicats mixtes ou associations. Une fois les sites acquis, le Conservatoire du littoral et ses partenaires territoriaux construisent un projet viable et durable pour le site et installent une gouvernance (comité de gestion), une surveillance (gardes du littoral) et des aménagements si nécessaire (sentiers, restaurations...). Les gestionnaires (collectivités locales, associations, établissements publics etc...) sont spécifiquement chargés d'entretenir les sites et de les valoriser. Ils emploient près de 900 gardes du littoral qui accueillent le public<sup>47</sup>.

Le Conservatoire du Littoral intervient peu dans le PRAGCI. Il le fait par l'intermédiaire des gardes assermentés qui peuvent participer au repérage des nids et aux actions de répression. « *Le conservatoire du littoral est présent sur les sites de nidification du GCI et peut contribuer à la surveillance. Il peut utiliser des outils réglementaires comme l'interdiction de certains sites. Cependant on ne pourra pas interdire les plages du Mont-Saint-Michel au public. L'espèce n'est pas si sensible que ça au public. Par exemple à Gâvres-Quiberon, elle se reproduit dans les zones les plus fréquentées*<sup>48</sup>. »

#### **e) ONCFS (Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage)**

Etablissement public sous la double tutelle des Ministères chargés de l'Ecologie et de l'Agriculture, l'ONCFS remplit cinq missions principales : la surveillance des territoires et la police de l'environnement et de la chasse, des études et des recherches sur la faune sauvage et ses habitats, l'appui technique et le conseil aux administrations, collectivités territoriales, gestionnaires et aménageurs du territoire, l'évolution de la pratique de la chasse selon les principes du développement durable et la mise au point de pratiques de gestion des territoires ruraux respectueuses de l'environnement, l'organisation de l'examen et la délivrance du permis de chasser<sup>49</sup>. Il a été créé en 1972. 1700 personnes y travaillent. Les agents de police de l'ONCFS sont des fonctionnaires commissionnés par le Ministre chargé de l'écologie et assermentés auprès des tribunaux. Ils sont amenés à constater les infractions aux lois et aux règlements intégrés au code de l'environnement, mais aussi au code de procédure pénale, au code forestier et au code rural.

---

<sup>47</sup> CONSERVATOIRE DU LITTORAL, *Le conservatoire du littoral*, article consultable sur <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/3-le-conservatoire.htm>, consulté le 27 juin 2017.

<sup>48</sup> Entretien10.

<sup>49</sup> OFFICE NATIONAL DE LA CHASSE ET DE LA FAUNE SAUVAGE, *Connaître l'office*, page consultable sur <http://www.oncfs.gouv.fr/Connaître-l-Office-ru17>, consulté le 27 juin 2017.

L'ONCFS intervient peu et surtout de manière répressive dans le PRAGCI. Les atteintes aux habitats sont la principale cause de la régression des espèces protégées. C'est pourquoi le contrôle des atteintes aux milieux et habitats ordinaires et protégés, autant que la lutte contre les atteintes directes aux espèces, constitue une mission capitale en matière de police de l'environnement. Pour la défense des espaces protégés (réserves naturelles, arrêtés de protection du biotope, etc.), les missions de l'ONCFS s'exercent généralement en renfort des agents spécialement affectés à leur surveillance : agents des parcs nationaux et des réserves naturelles. La présence des agents, pédagogique et dissuasive, permet aussi de sensibiliser les usagers à la richesse et à la vulnérabilité des milieux ainsi qu'aux mesures de protection qui s'y rattachent.

#### *f) CRBPO (Centre de Recherches sur la Biologie des Populations d'Oiseaux).*

Le CRBPO est l'organisme français de gestion du baguage. C'est un organisme français créé en 1923. Il est géré par le Muséum National d'Histoire Naturelle, dont l'objectif est de suivre les populations d'oiseaux en France. Ses missions sont la formation technique et scientifique des bagueurs, la fourniture des bagues auprès de ceux-ci et la gestion informatique des données. La majorité des bagueurs sont des bénévoles<sup>50</sup>. C'est lui qui délivre l'autorisation du programme de baguage du Gravelot à collier interrompu.

#### *g) GEOCA*

Créé en 1991, le Groupe d'Études Ornithologiques des Côtes-d'Armor est une association loi 1901 qui a pour objectif l'étude et la protection de l'avifaune sauvage et de ses habitats dans le département des Côtes-d'Armor. Il relaie de nombreuses enquêtes et études menées à différentes échelles.<sup>51</sup> Bretagne Vivante a signé avec cette association une convention de partenariat. Le GEOCA coordonne et réalise les suivis du gravelot dans les côtes d'Armor. Cette convention n'a pas été renouvelée en 2017 car ses données recoupaient celles fournies par la Réserve Régionale du Sillon du Talbert. Le Geoca a eu un rôle dans la mobilisation des bénévoles.

#### *h) Le groupe ornithologique Normand.*

Son plan d'action créé antérieurement à celui de Bretagne Vivante a servi de modèle.

---

<sup>50</sup> LE CRBPO, *présentation du CRBPO*, page consultable sur <http://crbpo.mnhn.fr/spip.php?rubrique2>, consulté le 27 juin 2017.

<sup>51</sup> LE GEOCA, *l'association : le GEOCA*, page consultable sur <https://www.geoca.fr/le-geoca/>, consulté le 27 juin 2017.

### *j) Maison de la baie du Mont Saint Michel*

C'est une association à but non lucratif. La Maison de la Baie "Centre de Découverte de la Baie" du Vivier-sur-Mer a pour mission de mieux faire connaître la Baie du Mont-Saint-Michel. Pour cela, différentes activités sont proposées : exposition, sorties en mytili-mobile, randonnées pédestres, journées pédagogiques proposées aux scolaires. En ce qui concerne le Gravelot, elle a surtout une action de sensibilisation pour et de suivi des populations. Il s'agit d'un partenariat informel.

### *j) Les utilisateurs des plages*

La perception de ce plan par les utilisateurs est très variée suivant leurs sensibilités et leur utilisation du littoral. Certains y voient des actions importantes pour l'environnement, d'autres le subissent comme une contrainte.

Sensibilisé à la protection du gravelot à collier interrompu les animateurs du centre nautique Rêve de mer de Plounéour-Trez contribuent au repérage des couples nicheurs, à la canalisation et à la sensibilisation du public concernant les gravelot à collier interrompu en diffusant les plaquettes et autocollants du plan régional d'actions, notamment auprès des groupes scolaires qu'ils accueillent sur le site pour pratiquer divers activités nautiques et de découverte du milieu.

### *k) Bénévoles*

De nombreux bénévoles sont impliqués à différents niveaux dans le plan régional d'action, notamment pour les actions d'amélioration des connaissances. Ainsi, le recensement régional concerté annuel a mobilisé de nombreux observateurs en 2016, dont une majorité d'observateurs bénévoles. Beaucoup de contrôles d'oiseaux bagués sont réalisés par les ornithologues bénévoles. Sur certains sites, ils ont assuré un suivi régulier très soutenu de la saison de reproduction. Le programme de baguage a aussi mobilisé des bagueurs agréés par le CRBPO qui sont intervenus bénévolement en complément des bagueurs intervenant dans un cadre professionnel.

#### CONCLUSION PARTIE II

L'étude de ce plan nous montre qu'il implique de nombreux acteurs, que Bretagne Vivante a coordonné. Elle met en avant la capacité de mobilisation qu'à Bretagne Vivante aussi bien au niveau local qu'au niveau régional.

Ce plan a permis des avancées. Cependant il n'est pas abouti et pose certaines questions sur la politique environnementale en Bretagne.

### III. Le PRAGCI : intérêt et limite : la naissance d'un problème de politique publique.

#### A. Des avancées notables

Afin d'évaluer la pertinence des actions de protection des nids et des habitats du GCI, il convient de comparer la production en jeunes à l'envol des sites ayant bénéficié de dispositifs de mise en défens des nids avec celle des sites ne bénéficiant pas de protection des nids. Il apparaît clairement qu'en augmentant le taux d'éclosion, les mesures de mise en défens des nids permettent d'obtenir un meilleur succès reproducteur. Cela signifie qu'actuellement, la population de GCI en Bretagne reste stable en partie grâce aux actions de protection des nids. Ce résultat confirme l'intérêt de poursuivre le travail engagé dans le cadre des PRA GCI. Cependant, ce résultat peut être en lien avec la dynamique naturelle de la population.

Le comptage, les études phénologiques et le baguage permettent d'améliorer les connaissances sur le GCI, notamment sur ses comportements et sa dynamique en Bretagne et de mieux comprendre les impacts des modifications du littoral sur sa survie et plus généralement sur les autres espèces.

*« Il s'agit d'une espèce parapluie : si on protège cette espèce, ça servira pour d'autres espèces ou sur l'environnement »<sup>52</sup>*

Ce projet est également un formidable moyen de sensibiliser à la nature qui nous entoure, celle que l'on côtoie le temps d'un week-end ou durant les vacances ou de façon plus quotidienne encore pour les riverains. C'est un moyen simple et proche des gens de parler de biodiversité, de protection de littoral, d'aménagement des plages et de s'inscrire dans la préservation d'une espèce emblématique. De nombreux usagers mesurent mal l'importance que peut revêtir un milieu naturel comme le haut de plage. *« L'action qui a été menée a permis de faire quelque chose pour l'espèce et de sensibiliser<sup>53</sup>. » « D'une certaine manière, les actions restent pérennes même si les financements s'arrêtent. Il y eu des outils de sensibilisation qui peuvent rester par exemple dans les offices de tourisme<sup>54</sup>. »*

Le Plan Régional d'Actions répondait aussi à une attente de nombreux acteurs qui souhaitent préserver la biodiversité du littoral breton : leur collaboration a été indispensable. Il a permis d'impliquer plus, les élus dans la conservation de leur littoral, et de son aménagement concerté pour répondre aux différentes attentes. En effet pour une commune qui s'implique, il y a à la clef un impact d'image surtout dans des zones touristiques, un impact économique et politique. Ces actions de protection correspondent à une véritable demande du public. Le littoral devient ainsi plus attractif. La gestion durable de l'environnement est une plus value pour la commune. Pour un élu, les considérations électorales rentrent aussi en ligne de compte. *« Ce qui me plaît c'est qu'on a réussi à avoir une implication des collectivités territoriales locales assez forte. La plupart comprennent l'enjeu, l'intérêt. Elles ne veulent pas que le projet s'arrête, pourtant elles n'avaient pas forcément*

---

<sup>52</sup> Entretien A.

<sup>53</sup> Entretien 19.

<sup>54</sup> Entretien 10.

*d'acointance environnementaliste*<sup>55</sup>.» Cependant, pour une partie de la population ces mesures sont perçues comme de nouvelles contraintes.

*« Le plan n'a pas été assez loin, mais il y a toujours des effets de sensibilisation lors de la mise en œuvre. De plus l'administration et les services de l'état sont obligés d'en tenir compte dans les dossiers. »*<sup>56</sup> Cette avancée des connaissances ainsi que les actions de communication permettent aussi de mieux interpeller les décideurs, de les sensibiliser à cette action de protection et plus généralement à les faire s'impliquer plus dans des mesures environnementales.

A travers cette action, il y a eu des avancées sur d'autres domaines. Par exemple, dans certaines zones, les communes sont passées à un nettoyage manuel des plages au lieu d'un nettoyage mécanique, afin de ne pas écraser les œufs. *« Les élus n'étaient pas sensibles au début à la protection des œufs. Mais si on les convainc de passer à un nettoyage manuel, on a gagné. Ça ne fonctionne que si on a des services civiques. Si à Trégunc ça marche, c'est qu'il y a un partenariat de long terme et en plus les services civiques assurent à la fois le nettoyage et la protection du gravelot et l'accueil dans la maison de site. »*<sup>57</sup>

On mesure à travers cette action la capacité de Bretagne Vivante à mobiliser un nombre important d'acteurs de terrains (services civiques, bagueurs, bénévoles, élus ...) au niveau local et régional. La légitimité d'une association comme Bretagne Vivante à s'impliquer dans de tel plan est réelle. En effet c'est un des seuls acteurs capable de mobiliser au niveau régional autant d'acteurs et de mobiliser autant de ressources (salariés, services civiques, bénévoles..). Elle le fait dans d'autres domaines comme pour la réalisation d'atlas. Une des difficultés de ce plan est de mobiliser les ressources humaines nécessaires. Par exemple le baguage nécessite la présence d'un bagueur local pouvant intervenir régulièrement pour capturer les poussins à un âge proche de l'envol. Cela implique de mobiliser un bagueur local prêt à s'engager sur plusieurs années, ce qui permet d'avoir des données exploitables. Il a d'ailleurs été nécessaire dans ce plan de faire intervenir des bagueurs salariés de l'association pour mener à bien cette action.

Les actions de sensibilisation et de médiations sont fondamentales au niveau de la région pour tenter d'impliquer de nouveaux acteurs et étendre l'action.

---

<sup>55</sup> Entretien A.

<sup>56</sup> Entretien 10.

<sup>57</sup> Entretien A.

## B. Les limites

### 1. Un manque de pérennité de l'action.

Ce plan permet de protéger le GCI dans certaines zones sur ces 6 ans. Cependant il ne couvre pas tout le littoral. Bretagne Vivante ne peut pas assurer seule sur tout le littoral breton la conservation de l'espèce. Elle n'en a pas les moyens financiers et humains.

On voit bien la nécessité de pérenniser de telles actions : l'impact d'un tel plan paraît limité s'il s'arrête. Les deux plans précédents n'ont pas pu être reconduits faute de financement suffisant. Dès lors, un certain nombre de questions se posent : Est-ce que l'espèce va décliner à nouveau ? Est-ce à Bretagne Vivante de porter ces actions, de les continuer à son propre compte ? À d'autres acteurs ? Comment pérenniser l'action ?

Les ressources humaines et financières mobilisées par Bretagne Vivante durant la réalisation de ce plan l'empêche de s'impliquer sur d'autres enjeux. « *Pendant ce temps là on ne fait rien d'autre car on n'a pas la manne suffisante* » témoigne cet autre acteur.<sup>58</sup>

Bretagne Vivante a rencontré des problèmes de gouvernance en interne. Trois personnes se sont occupées successivement de ce plan. « *Il y a eu plusieurs coordinateurs. Il y a un manque de gouvernance en interne et avec les différents acteurs.* »<sup>59</sup> Les actions locales sont peu relayées entre elles et au niveau régional. Il paraît nécessaire d'identifier les élus référents sur tous les sites. « *Ce qui a manqué dans les deux plans c'est un quatrième axe qui est la gouvernance c'est-à-dire la formation technique, les réunions de concertation, l'intérêt à protéger le Gravelot, qui fait quoi ? Comment faire pour convaincre les élus de travailler dans leurs communes*<sup>60</sup> ? »

La communication sur ce plan n'a pas été maximale. Elle aurait pu permettre de donner une image et de valoriser l'action de Bretagne Vivante. « *Le programme avait un réel potentiel de communication qu'on n'a pas exploité jusqu'au bout : espèce mignonne, valorisation de plages...* »<sup>61</sup>

Le manque de financement a empêché la poursuite du plan. Si Bretagne Vivante veut pérenniser de telles actions il faut qu'elle soit moins dépendante des financements publics, ce qui lui permettrait une plus grande indépendance. Il se pose un réel problème de positionnement de l'état et des acteurs locaux dans la politique publique de l'environnement. L'état a délégué les missions de protection de l'environnement à des niveaux locaux. Plusieurs buts justifient ce choix. Le coût des actions est moindre. Par ailleurs cela permet de valoriser l'expertise et les connaissances des acteurs locaux que n'a pas l'état, plus centralisé. Cependant les sujets environnementaux se sont multipliés en lien avec une demande du public. Les associations n'ont pas, aujourd'hui, les moyens financiers et humains de conduire une telle politique. En effet, les budgets alloués diminuent. Bretagne Vivante a mis en place un plan de sauvegarde de l'emploi cette année dans un contexte de restriction budgétaire. Il faudrait alors trouver d'autres financements notamment privés. Cela nécessite une

---

<sup>58</sup> Entretien 19.

<sup>59</sup> Entretien A.

<sup>60</sup> Entretien A.

<sup>61</sup> Entretien A.

certaine prudence dans le choix des financeurs et de l'utilisation des fonds, car l'association dit vouloir conserver une intégrité auprès du public. Comment garder une crédibilité si une association est subventionnée par des fonds venant d'une entreprise polluante ? Une autre voie serait peut être d'arriver à récupérer plus de dons et d'avoir plus d'adhérents. Cela nécessiterait l'embauche d'une personne spécialisée dans le domaine du financement et d'avoir une vraie image médiatique.

Parfois, l'impact politique peut avoir un effet négatif sur les décisions. En effet un élu ira-t-il à l'encontre d'un choix des habitants locaux pour un aménagement allant à l'encontre des préoccupations environnementales, au risque de perdre une élection ? Bretagne Vivante ne reçoit plus de subvention du département du Morbihan suite à un litige sur un contournement d'une ville.

Il y a un décalage temporel entre le cycle biologique de vie de l'oiseau, la durée administrative des plans et la durée sociétale nécessaire pour sensibiliser et mettre en place de nouvelles pratiques. Il apparaît important de trouver d'autres manières de pérenniser ce type d'action.

## 2. Un difficile transfert aux collectivités locales

Le problème du renouvellement et de continuité de ce plan se pose. Il faut trouver les moyens financiers et humains de le pérenniser ce qui passe certainement par la transmission des missions à d'autres structures qui devront être autonomes, notamment les collectivités locales.

Bretagne Vivante cherche à impliquer les communes dans la conservation des hauts de plages en favorisant le ramassage manuel, en adaptant le calendrier des actions de nettoyage, en trouvant des méthodes alternatives. Elle souhaite mettre en place une collaboration active des communes en ce qui concerne les frais, la logistique, les suivis etc.

*« Au démarrage on ne s'est pas posé la question de la suite<sup>62</sup>. »* Dès le début de ce plan, il n'y avait pas d'indicateurs de réalisation et de fin. *« On a voulu reconduire les plans comme si ça allait durer éternellement. Il aurait fallu dès le départ ou le deuxième plan définir quel est le fonctionnement auquel on veut aboutir en 2017. Il n'y avait pas d'objectifs en termes de gouvernance au départ et de notion d'émancipation des acteurs locaux<sup>63</sup>. »* La transition entre Bretagne Vivante et les collectivités territoriales n'a pas été pensée assez tôt et a été mal assurée.

Bretagne Vivante a du mal à anticiper la fin d'un programme. *« Les salariés et les bénévoles acceptent mal de voir un programme se terminer. Il faut qu'à 2 ans ½, on sache si ce qu'on a fait c'est bien et si on peut transférer à des acteurs locaux. On espère que ça va continuer. Ce n'est pas un bon calcul. »* *« Quelque soit le financement, le type de projet, on a du mal à anticiper sur la fin des projets, à transférer où à arrêter. C'est un gros défaut de Bretagne Vivante. On a du mal à faire de l'anticipation. On est la tête dans le guidon on fonce. On a du mal à faire de l'évaluation. Est-ce qu'on conserve ? Est ce qu'on partage ? Y a-t-il d'autres sources de financement une fois que le financement*

---

<sup>62</sup> Entretien 19.

<sup>63</sup> Entretien A.

historique est arrêté ? Ca ne rentre pas dans la culture de l'association<sup>64</sup>. » Souvent un attachement sentimental se crée entre l'oiseau et les acteurs sur le terrain : il est d'autant plus dur alors pour l'association d'arrêter ce type de programme.

« Depuis le début du plan, on fait le travail des gestionnaires des sites. Le PRAGCI a amorcé un plan de conservation. Ce n'est plus à la région de financer, mais c'est au gestionnaire de prendre en charge la protection des gravelots. » « On a besoin de 1 à 2 années de transition pour que les gestionnaires deviennent plus autonomes. On n'a pas les moyens de faire cette période de transition<sup>65</sup>. » Peu d'actions ont été pérennisées par les collectivités locales en 2017. Il était prématuré pour la plupart des gestionnaires des sites de nidification des Gravelots à collier interrompu d'être complètement autonomes dans la mise en œuvre des suivis, des actions de protection et de sensibilisation des usagers du littoral même si cela doit devenir un de leurs objectifs. « Cette année on a pu le faire sur la commune de Trégunc, car la commune finance »<sup>66</sup> « C'est aux communautés locales de se saisir de ce problème. On est plus attendu sur le fait de former, d'informer, sur les outils qu'on peut mettre en place<sup>67</sup>. »

Le transfert à d'autres acteurs n'a pas été envisagé ni par Bretagne Vivante ni par la région. Au Conseil Régional, on explique qu' « un projet en 2 ou 3 ans ne va pas résoudre le problème. Il faut soit pérenniser l'action, soit la réorganiser. Il faudrait des dispositifs d'accompagnement qui soit intégrés dans les collectivités. Il faut chercher un système plus pérenne. Les collectivités doivent continuer le plan : ce n'est pas à Bretagne Vivante de continuer forcément. De plus en plus, les projets peuvent être pris en charge par les collectivités territoriales et alléger ainsi les associations<sup>68</sup>. »

### 3. Des difficultés de cohérence des politiques publiques environnementales?

On s'est intéressé aux critères de sélection des associations effectués par les instances publiques, pour un projet donné. « A chaque fois que les associations prennent des initiatives, cela peut conduire à une reconnaissance de l'association, ce qui favorisera sa participation à un projet par la suite. Ca a été le cas pour le Phragmite Aquatique. Elle a été choisie car ils avaient les connaissances et aussi au vu de l'expérience de l'association. Ils ont été choisis pour participer à l'écriture du plan pour exploiter les connaissances qu'ils avaient acquises durant le « life » avec d'autres acteurs. Le comité de suivi a suivi l'écriture du plan...Bretagne Vivante a participé à l'écriture du plan et faisait partie du comité de pilotage. Un plan national dure 5 ans. Il y avait des déclinaisons du plan national en région. Une salariée de Bretagne Vivante coordonnait le plan et les 14 régions concernées. On a fait appel à une sous-traitance. Bretagne Vivante coordonnait au sein de la région et harmonisait avec les autres régions. On a eu un fort partenariat avec le CRBPO sur ce plan. (...). Cette salariée était bagueuse et

---

<sup>64</sup> Entretien A.

<sup>65</sup> Entretien A.

<sup>66</sup> Entretien A.

<sup>67</sup> Entretien A.

<sup>68</sup> Entretien 19.

*avait les compétences pour coordonner ce plan c'était un des critères de sélection. Elle animait le réseau des bagueurs, elle alimentait le site en ligne. Ca reste sous pilotage de l'état<sup>69</sup>. »*

*« On travaille avec l'ensemble des associations départementales. Cependant, le choix de travailler avec une association dépend d'abord de l'historique du partenariat. C'est nous qui exprimons nos besoins sur le département, sur les projets régionaux c'est les associations qui viennent<sup>70</sup>. »*

*« Les critères de sélection sont l'historique de présence sur les sites. Si c'est un nouveau site, on connaît les compétences de chacun. Par exemple pour des études sur les mammifères on fait appel au Groupe Mammalogique Breton, pour les oiseaux ce sera la LPO. Bretagne Vivante a plusieurs cordes à son arc. Ce n'est pas toujours simple de savoir à qui confier un projet. En fait, la sélection est faite à partir de la connaissance du réseau, des compétences de chacun, de l'ancienneté du partenariat. Avec Bretagne Vivante on se connaît bien donc on a confiance, le dialogue est facile<sup>71</sup>. »*

Au niveau du Conseil Régional *« c'est davantage les associations qui proposent des sujets »<sup>72</sup>*. La région finance les actions par l'intermédiaire des « contrats nature » entre autre. Elle apporte son soutien notamment sur des actions de connaissance ou de méthodologie de gestion. Beaucoup de projets sont des réponses à des projets associatifs ou des collectivités et concernent la connaissance, la gestion, la réhabilitation de milieu. Il y a des échanges avec la DREAL et l'observatoire du patrimoine naturel par exemple. Des argumentaires sont développés avec les associations. *« Les sujets se multiplient mais pas les financements. On est obligé de se donner des critères<sup>73</sup>. »* Cependant au Conseil Régional on regrette de ne pas avoir une vision plus globale des espèces prioritaires. Les services de *« l'Etat manque d'outils d'aide à la décision. Cela dépend des opportunités, ça manque d'objectivité »* Il y a peu d'espèces qui bénéficient d'un plan régional d'actions.<sup>74</sup> Ce manque d'objectivité est ressenti par Bretagne Vivante. *« Ce qui a bloqué pour le gravelot, c'est la région. Le programme reste prioritaire mais le financement est faible. La région n'a pas une politique biodiversité suffisamment claire elle n'a pas un fil rouge conducteur de ce qu'elle a financé, elle n'a pas de canevas assez clair<sup>75</sup>. »*

Même pour Bretagne Vivante ce n'est pas facile de prioriser les actions. Le côté affectif ou attrait d'une personne pour une espèce ou un milieu fait parfois la différence dans le choix des programmes. *« Je pense que la région nous fait savoir ce qu'elle attend de Bretagne Vivante : la détermination des programmes prioritaires. On n'arrive pas à prioriser. On a 15 projets lesquels vous plait le plus ? Eux ne savent pas vraiment car ils n'ont pas priorisé non plus. Il faut qu'on soit capable de présenter nos priorités<sup>76</sup>. »*

Actuellement l'état, la région, le GIP, l'observatoire du patrimoine travaillent sur le développement d'indicateurs qui permettraient de mieux prioriser les sujets : ils développent des indicateurs au niveau régional. Selon eux, Il faudrait avoir une approche sociétale et définir des indicateurs avec

---

<sup>69</sup> Entretien 10.

<sup>70</sup> Entretien 17.

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> Entretien 19.

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Idem.

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> Idem.

des associations, des scientifiques afin d'avoir une vision plus précise pour mieux prioriser les actions. Les indicateurs sont en cours d'émergence.

Une des autres solutions peut passer par la création d'observatoire. *« Il faut qu'on s'oriente vers les observatoires. On peut espérer qu'un observatoire soit financé sur le long terme. Un programme de conservation, il faudra en faire quelque chose d'autre au bout de 4 ans. Les financeurs attendent des montages plus globaux. Ils attendent qu'on réponde à leurs politiques<sup>77</sup>. »* Nous verrons par la suite qu'une des réponses peut venir de l'Agence Française de la Biodiversité.

Les critères de sélection des associations ainsi que des sujets traités sont parfois très empiriques et résultent de l'élaboration d'un réseau. Là encore l'efficacité qui en résulte n'est peut être pas maximale.

#### 4. La nécessité d'indicateurs

Lorsqu'un plan est mis en place *« il est difficile d'en sortir<sup>78</sup>. »* Aucun indicateur pouvant aider à la décision n'a été déterminé au début. Ainsi il est difficile de décider d'un moment de « sortie » du plan. De plus, les acteurs sur le terrain ont du mal à accepter d'arrêter les actions menées à cause d'une composante affective en général. Il apparaît donc fondamental de définir des indicateurs pour évaluer la réalisation du plan et ainsi de déterminer à quel moment l'action peut s'arrêter.

Dans son article sur l'évaluation des politiques publiques, Annie Fouquet définit comment procéder. *Il est possible de distinguer quatre grandes étapes de l'évaluation. La première a pour but de construire le référentiel de l'évaluation, en définissant les questions qui se posent et en retrouvant ou explicitant les objectifs initiaux. Parfois, cette première étape s'apparente à de l'archéologie administrative, quand les programmes publics se sont empilés successivement au cours du temps. La deuxième étape consiste à recueillir les données. Généralement, le contrôle de gestion (pilotage), quand il existe, a effectué un suivi de réalisations, mais il va rarement aux résultats. Bien souvent, des enquêtes et des études ad hoc sont nécessaires. Des enquêtes existantes peuvent être réutilisées dans le cadre de l'évaluation, mais il est parfois nécessaire d'en entreprendre de nouvelles. Ces données et ces études permettent d'établir des constats. Au cours de la troisième étape, on passe des constats aux conclusions. C'est à ce niveau qu'intervient l'interprétation. Il faut insister sur le fait qu'une étude n'est jamais à elle seule une évaluation : elle ne fait que participer à l'évaluation. Une étude donne un élément de constat, qui peut ensuite être interprété de différentes manières selon le point de vue de chaque groupe d'acteurs. De là on passe (ou non) à la phase des recommandations, qu'il est utile de tester ou de coproduire avec les principaux intéressés, ceux qui devront les appliquer. D'où l'intérêt des comités de pilotage de l'évaluation ou instances regroupant les parties prenantes, pour faciliter son appropriation par les acteurs, tant en termes d'appréciations et d'interprétations qu'en termes de suivis opérationnels. L'évaluation constitue une aide à la décision stratégique et opérationnelle, dans*

---

<sup>77</sup> Idem.

<sup>78</sup> Entretien A.

*un processus d'apprentissage collectif qui donne du sens à l'action et favorise le changement, en vue d'une amélioration continue de l'action publique.*<sup>79</sup>

Ainsi on voit bien la nécessité de conduire une évaluation. Au sein d'une association, de manière simple il paraît important de définir des indicateurs au départ, de les renseigner régulièrement, de les analyser, puis de prendre des décisions. A partir des chiffres, une réflexion doit être menée par différents intervenants à définir, afin de faire une synthèse et d'en tirer les conclusions.

Des indicateurs ont été mis en place au cours des plans. Cependant leur efficacité est limitée car ils n'ont pas été définis au début, ce ne sont peut être pas les bons et surtout ils n'ont pas été renseignés de manière systématique. En 2015, on trouve par exemple comme indicateurs renseignés le nombre de jours de suivis cumulés: 241, nombre de comptages concertés régionaux : 3 en septembre, le nombre de sites suivis plus de 10 jours: 7, l'effectif cumulé à l'échelle régionale: 3749 individus, le nombre d'actions de protection menées: 280 (61,4% des nids), les mesures de protection mis en place: 12, la mesure de l'efficacité : avec protection : 0.8 poussins éclos/nid en moyenne, sans protection : 0.4 poussins éclos/nid en moyenne , le nombre de groupe de travail GCI: 2 deux réunions, le nombre de parrainage , le nombre d'exposition: 6 six lieux, le nombre de panneaux de plage (>50), d'articles de presse locale: 11, le nombre d'émissions de télévision. Les 2 indicateurs majeurs sont les effectifs nicheurs régionaux et la production moyenne en jeune. Il y a un mélange entre indicateurs d'état de la population (nombre de couples et production de jeunes par couple), indicateurs de réalisation et indicateurs d'impacts médiatique.

Les indicateurs devraient répondre aux questions : Avons-nous fait ce qui était prévu ? Quel est l'état de la population ? Les mesures de protection sont-elles efficaces ? Les causes de déclin ou menaces sont-elles enrayerées ? Dans le cas contraire faut-il continuer tout ou partie des actions ? Avons-nous des partenaires qui peuvent prendre en charge ces actions. Concernant le GCI, on pourrait définir en plus des précédents des indicateurs sur la gouvernance comme le nombre de particuliers sensibilisés sur une plage déterminée ou connaissant le GCI, l'autonomie des collectivités territoriales (volonté de poursuivre le programme, nombre de personnel dédié, financement disponible, actions d'information menées...). Il peut y avoir des indicateurs chiffrés et des indicateurs qualitatifs.

Ce qui paraît déterminant c'est de définir des indicateurs au début et surtout de les renseigner au fur et à mesure, puis de les analyser et enfin de prendre des décisions en concertation.

---

<sup>79</sup> FOUQUET Annie, *L'évaluation des politiques publiques en France : Définitions et historique*, Société française de l'évaluation, 2010, p.307..

## C. Entre une volonté de l'Etat de regroupement des acteurs de la biodiversité et les difficultés de mise en place.

L'état a une volonté de regrouper d'une part les associations en incitant à la création de la FBNE (Fédération Bretagne Nature Environnement) et d'autre part en regroupant ses agences publiques au sein de L'Agence Française de la Biodiversité (AFB). Ces regroupements pourraient conduire probablement à plus d'efficacité des politiques publiques.

### 1. FBNE (Fédération Bretagne Nature Environnement), un regroupement des associations, une volonté de l'Etat ?

France Nature Environnement (FNE) est la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement. Elle a été créée en 1968 sous le nom de Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN), elle est reconnue d'utilité publique en 1976<sup>80</sup>. Elle est la porte-parole d'un mouvement de trois mille associations, regroupées au sein de quatre-vingts organisations adhérentes, en métropole et outre-mer. Au 31 décembre 2014, FNE fédérait 52 associations ou fédérations régionales. Au niveau international, FNE est membre du Bureau Européen de l'Environnement (BEE), de Transport et Environnement et Seas at Risk.

France Nature Environnement est présente dans les principales commissions nationales de concertation. Elle participe notamment aux travaux du Conseil National pour la Transition Écologique. Six membres du conseil d'administration de France Nature Environnement siègent au Conseil économique, social et environnemental depuis fin 2010, au sein du groupe environnement et nature. La fédération est la porte-parole des dizaines de milliers de bénévoles des associations membres et affiliées. Elle siège aux Conseils d'administration de l'Office national des forêts, de l'ADEME et de la SNCF. France Nature Environnement agit également au sein des commissions de suivi d'état de l'eau, de suivi d'activités polluantes, d'établissement de DOCOB (document d'objectifs) pour le réseau Natura 2000 en particulier. France Nature Environnement s'est impliquée dans le processus dit du Grenelle de l'Environnement. Elle participe à la Conférence Environnementale annuelle mise en place depuis 2012. La fédération soutient les projets développés par les associations qu'elle rassemble, comme la préservation des espaces naturels, la sensibilisation des citoyens et la progression du droit de l'environnement. FNE suit plus d'une centaine de procédures contentieuses chaque année - 148 dossiers juridiques en 2014 - en appui ou en lien avec ses associations membres ou affiliées, contre les atteintes à la nature et à l'environnement (pollutions, destructions d'espèces protégées...).<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, « France Nature Environnement c'est.. », consultable sur <https://www.fne.asso.fr/qui-sommes-nous>, consulté le 01/06/2017.

<sup>81</sup> CONTRIBUTEURS A WIKIPEDIA, « France Nature Environnement », *Wikipédia, l'encyclopédie libre*, 25 mai 2017, consultable sur : [http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=France\\_Nature\\_Environnement&oldid=137643475](http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=France_Nature_Environnement&oldid=137643475), page consultée le 6 juin 2017.

Notre interlocuteur à FNE nous décrit très bien le contexte politique dans lequel s'inscrit la création de FBNE. Jusqu'à la loi « Nôtre »<sup>82</sup>, les politiques environnementales régionales n'existaient pas. « Il y avait un brouillard dans le rôle des différents acteurs. On ne pouvait pas aller très loin sauf pour la politique de l'eau. Il n'y avait pas d'interlocuteur. C'est une vraie volonté de l'Etat d'en avoir. L'Etat n'a pas les moyens de mener une politique environnementale régionale : il va co-construire avec d'autres structures régionales. Il veut que des décisions nationales irriguent les régions. Les politiques régionales actuellement sont les mêmes d'un territoire à l'autre : elles sont des déclinaisons des politiques nationales. Ça va changer. La DREAL a de moins en moins de moyens. Les politiques environnementales se feront plus avec l'Agence Française de la Biodiversité et la structure régionale, créée en 2016, FBNE. La mission des régions c'est de développer des accords dans les territoires. Avec la loi sur la biodiversité, la région peut définir les outils qu'elle veut mettre en place. La Bretagne n'a pas une politique développée dans l'environnement et la biodiversité. On rentre dans une nouvelle phase : les associations doivent s'organiser pour s'investir. Par exemple, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET), va regrouper plusieurs schémas, c'est un enjeu majeur. Le rôle de FBNE c'est d'être un interlocuteur des pouvoirs publics sur ce domaine. L'avenir est dans la création de la structure bretonne. Il y a une forte attente de la région de la structuration du milieu associatif. Les organes de gouvernance doivent s'organiser<sup>83</sup>. »

Au Conseil Régional on confirme cette volonté politique de création de FBNE. Cette fédération résulte d'une véritable volonté politique du Conseil Régional d'avoir un seul interlocuteur en face, bien que FNE soit une association indépendante. « FBNE est un souhait du Conseil Régional. Le but c'était d'essayer d'avoir un collectif des associations qui dépasse FNE car c'était important dans certaines décisions stratégiques d'avoir une plateforme commune pour avoir plus d'unité et avoir plus de force. C'est une association de lobbying politique. Nos interlocuteurs restent chacune des associations<sup>84</sup>. »

Pour Bretagne Vivante aussi, le but de créer FBNE est d'avoir un interlocuteur unique. « Les régions n'ont pas su jouer de rôle sauf pour l'électricité. Il y a une absence de centralisation de la politique environnementale. Ce que souhaite la région c'est qu'elle ait une structure organisée en face : la Bretagne est en retard. Il y a des dossiers importants non traités : la mer, la pêche, l'eau, l'air, le climat, l'énergie marine en mer. Ces sujets ne sont pas abordés globalement, ils sont seulement abordés localement. On ne fonctionne pas comme d'autres régions en France qui sont plus organisées. Les régions ont toutes des structures chapeau ou des confédérations. Dans toutes les régions on a des structures régionales par exemple en Normandie, en Lorraine, dans le Nord-Picardie. En Auvergne-Rhône-Alpes il y a une structure qui se met en place malgré des difficultés entre la FRAPNA et l'Auvergne<sup>85</sup>. » « C'est un outil de pression sur les grands sujets bretons<sup>86</sup>. »

FBNE a été créée en 2016. L'association ne fonctionne pas vraiment encore et ses rôles sont mal définis à l'heure actuelle. Cependant l'attente est forte. Pour beaucoup, elle doit arriver à avoir ce

---

<sup>82</sup> LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, version du 08 août 2015, publiée au JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705, consultable sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/7/RDFX1412429L/jo/texte>, consultée le 06/06/2017.

<sup>83</sup> Entretien 12.

<sup>84</sup> Entretien 19.

<sup>85</sup> Entretien 12.

<sup>86</sup> Entretien 23.

rôle fédérateur et d'intermédiaire vis-à-vis des pouvoirs publics. « *Les associations participent peu à l'élaboration des politiques publiques. Elles sont spectatrices : ce n'est pas dans leur ADN de participer à l'élaboration des politiques publiques. Bretagne Vivante est installée dans la gestion de réserves. Les associations sont plus des accompagnateurs.* »<sup>87</sup> « *La fédération s'appuie sur les réflexions des associations. Ce qui manque ce n'est pas les idées c'est la rédaction, c'est la capacité à fédérer. On n'a pas de structuration salariée pour faire ça. La faiblesse de Bretagne Vivante c'est la dispersion géographique, la difficulté à fédérer et animer un réseau.* »<sup>88</sup>

Une septième place pour FBNE est souhaitée par les représentants au CESER de Bretagne Vivante en souhaitant que ce soit une place supplémentaire et non au détriment d'une des places obtenues par les associations<sup>89</sup>.

Par ailleurs, elle est attendue sur de nouvelles thématiques qui ne sont pas traitées par les associations : les déchets, la santé, l'agriculture, les énergies marines renouvelables. « *FBNE ne doit pas intervenir sur les thématiques où les associations sont déjà présentes. Donc elle doit se positionner sur de nouvelles thématiques. C'est une force politique.* »<sup>90</sup> FBNE peut être un laboratoire d'idée. Il faut que les associations se mettent d'accord sur les objectifs, les moyens. Le but est d'avoir un regard différent de celle de la protection de la nature strictement, d'avoir un regard plus transversal, d'associer d'autres acteurs. Elle devrait servir de socle aux politiques publiques régionales. Actuellement, il y a peu de vraies politiques de la nature au niveau des territoires sauf pour l'eau et les espaces protégés.

FBNE est attendue au niveau communication et médiatisation. « *C'est au niveau de la fédération que doivent se faire les choix sur les orientations au niveau régional. La fédération serait pertinente sur les sujets médiatiques* »<sup>91</sup>.

FBNE alimentera plutôt le côté politique : Il y a une lobbyiste en permanence à FNE. « *FNE mène un travail parlementaire important en présentant énormément d'amendement. FBNE est une structure chapeau. Cependant si la structure locale ne va pas voir les députés localement quelque soit la couleur politique, si elle ne dit rien, n'y va pas je ne peux pas y aller tout seul. Les chasseurs font ça tous les jours : ils rencontrent les parlementaires. On est à des années lumières.* »<sup>92</sup>

On peut percevoir une différence d'approche entre FBNE et les associations. FBNE attend que les associations se mobilisent pour relayer leurs demandes. A l'inverse il y a un désir des associations pour que FBNE prennent un rôle de leader et peut être « distribue » les missions.

FNE est connue des administrations et est un interlocuteur de poids. Cependant elle est très peu connue du grand public. « *Au niveau national, il y a une grosse légitimité de FNE, plus que celle des associations qui interviennent genre « Greenpeace » lorsqu'il y a des reportages télé. FNE ne fait pas*

---

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> Entretien B.

<sup>89</sup> Entretien 18.

<sup>90</sup> Entretien 13.

<sup>91</sup> Entretien A.

<sup>92</sup> Entretien 12.

*parler d'elle. FNE est partout en France sur toutes les thématiques, on en entend très peu parler. Elle n'a pas d'image de marque. Il faudrait faire du marketing<sup>93</sup>. »*

*FBNE n'a pas vocation à être une structure lourde administrativement. « FNE a l'avantage d'être une structure légère de fédération : elle pourrait permettre de sortir des logiques de structure. Elle n'a pas de problématique de salariés.<sup>94</sup> FBNE devrait être composée d'un secrétariat et d'un chargé de mission (lobbying). »<sup>95</sup>*

*Cependant il existe une vraie difficulté à rassembler les associations malgré la création de FBNE. « Il y a des difficultés de création de FBNE qui s'expliquent par l'existence de structures très anciennes. Il manque des éléments fédérateurs, un élément culturel fort, il y a beaucoup de structures. » Il y a parfois une méfiance vis-à-vis des grosses associations par les plus petites et parfois peut être une position trop dominatrice de ces grosses associations. « Il y a une défiance des autres associations par Bretagne Vivante, par rapport à des projets communs. Par exemple elle veut développer un programme régional sur les amphibiens et les reptiles. Elle a présenté un projet sans que notre association soit concertée, alors qu'elle faisait partie du projet. Ils l'ont fait avec plusieurs associations, ça tend à diminuer avec le temps : parfois ils font des erreurs stratégiques. »<sup>96</sup>*

*On peut se demander si c'est à l'Etat d'organiser les associations. En effet, FNE est à priori une fédération indépendante de l'Etat. Pourtant on a vu que le Conseil Régional a joué un rôle important dans la création de FBNE. Un de nos interlocuteurs, critiques sur le sujet, témoigne. *On fait des associations, des associations gouvernementales en les finançant « type FNE ». Il y a une porosité entre ces associations et les cabinets ministériels. On se pose des questions sur leur rôle. Les cadres de ces associations espèrent des postes dans les cabinets ministériels de l'état. Qu'est-ce qu'elles représentent aujourd'hui ces associations ? Est-ce que c'est démocratique ce qu'elle porte ? Les grandes orientations ne représentent pas la société civile ».*<sup>97</sup> On peut effectivement se poser la question de l'indépendance d'une telle structure. Cependant, l'Etat a aussi besoin d'un interlocuteur unique, ce qui facilite les discussions et évite de multiplier les intervenants, et qui joue aussi le rôle de contre pouvoir.*

*La création de FBNE résulte donc d'une volonté politique d'avoir un seul intervenant régional au niveau associatif. L'attente est grande. Elle a plutôt vocation à avoir un rôle politique. Cependant elle ne regroupe pas toutes les associations. Pour le moment, l'association en est à ses balbutiements : ses missions sont mal définies. FBNE n'a pas encore réussi à fédérer les associations adhérentes. Est-ce une particularité culturelle bretonne ?*

---

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> Entretien 12.

<sup>95</sup> Entretien B.

<sup>96</sup> Entretien 13.

<sup>97</sup> Entretien 14.

## 2. Agence Française de la Biodiversité, Agence Bretonne pour la Biodiversité, une source d'inquiétude ?

L'état a une volonté de regrouper ses établissements publics au sein de l'Agence Française de la Biodiversité.

L'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) est un établissement public à caractère administratif créé par la loi sur la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016<sup>98</sup>. Elle s'inscrit dans la volonté de mutualisation et de simplification administrative des gouvernements qui l'ont instaurée. Mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2017, elle regroupe des établissements publics : l'Agence des Aires Marines Protégées, l'Atelier Technique des Espaces Naturels (ATEN), l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (Onema) et Parcs Nationaux de France, soit environ 1 200 agents<sup>99</sup>. L'état affiche donc une volonté de regrouper ses services. Cette agence ne regroupe pas tous les établissements publics liés à la protection de l'environnement, par exemple l'ONCFS<sup>100</sup>. On peut se demander alors quelle sera son efficacité et ses domaines d'action.

Elle est organisée en 3 pôles géographiques : Brest pour le pôle marin, Montpellier pour le pôle scientifique et la mission communication et Vincennes pour le siège. Son statut, ses missions et moyens sont cadrés par la loi sur la biodiversité<sup>101</sup> et par un décret du 26 décembre 2016<sup>102</sup>. Elle doit donner plus de cohérence et de dynamisme à la préservation des espèces sauvages et des milieux naturels.

L'Etat encourage par ailleurs, la création d'agences régionales de la biodiversité (ARB) pour adapter son action aux spécificités des territoires. La loi laisse une grande marge de manœuvre aux acteurs locaux. Christophe Aubel, directeur de l'AFB l'a bien rappelé : « Le texte de loi précise que les régions et l'AFB « peuvent » créer conjointement des ARB (Agence régionale de la biodiversité). L'AFB ne pourra pas contraindre les régions. Mais nous serons des facilitateurs à leur création. Le fonctionnement de ces Agences Régionales pour la Biodiversité est laissé libre par les textes. Rien n'est fait à l'heure actuelle au niveau Bretagne. »

Concrètement, l'AFB disposera de directions régionales, déclinaisons territoriales de l'établissement public, exerçant les fonctions régaliennes (police, contrôle et appui technique aux services de l'Etat) calquées sur les antennes territoriales de l'Onema. Les ARB, si elles sont créées, sous la responsabilité des Conseils Régionaux et des Préfectures de Région, n'auront pas vocation à remplacer ces antennes mais elles pourront prendre en main certaines missions comme par exemple l'assistance technique auprès des collectivités ou l'éducation à l'environnement en fonction des priorités définies par l'ensemble des acteurs locaux. Elles pourront prendre des formes juridiques

---

<sup>98</sup> LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, publiée au JORF n°0184 du 9 août 2016, consultable sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/8/8/DEVL1400720L/jo/texte>, consulté le 01/06/2017.

<sup>99</sup> WIKIPEDIA, *Agence française pour la biodiversité*, consulté le 17/05/2017

<sup>100</sup> Entretien 23.

<sup>101</sup> Idem 222.

<sup>102</sup> Décret n° 2016-1842 du 26 décembre 2016 relatif à l'Agence française pour la biodiversité, publié au JORF n°0300 du 27 décembre 2016, consultable sur <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/12/26/DEVL1629480D/jo/texte>.

variées, selon les souhaits, là encore des acteurs régionaux. Il y a donc une grande liberté d'action dans leur création mais qui laisse beaucoup de flou. Chaque ARB sera ce que les acteurs régionaux veulent en faire. Il s'agira de créer une structuration sur-mesure pour chaque territoire. C'est assez innovant et un peu déstabilisant. Cette création marque une volonté de l'Etat de s'appuyer sur les énergies des territoires. Mais on peut comprendre qu'actuellement le travail est difficile à appréhender pour les acteurs locaux.<sup>103</sup>

Cette dimension régionale était déjà mise en avant en 2013, dans un rapport sur l'exercice de l'autorité environnementale (AE) en Bretagne qui recommandait de confier systématiquement au préfet, l'exercice de l'autorité environnementale représentée par les DREAL et le préfet, en prévoyant de faire remonter au niveau national les dossiers pour lesquels le préfet de région est autorité décisionnelle. Ainsi l'AE serait dégagée du niveau départemental d'instruction et progresserait en crédibilité vis-à-vis du public, des partenaires extérieurs de l'administration. De l'autre, les préfets de département échappent aux risques d'une confusion des genres tandis que le préfet de région est mis en position de dégager une stratégie régionale de l'Etat et de porter l'ambition d'une harmonisation interdépartementale.<sup>104</sup>

Ainsi, vont coexister deux structures. La première, l'AFB est un regroupement d'établissements publics avec ses déclinaisons territoriales. Elle n'a pas de financement propre, ce qui pose question. Les agences de l'eau et probablement les collectivités locales seront mises à contribution. En Bretagne le Conseil Régional souhaite créer l'Agence Bretonne de la Biodiversité qui regrouperait des acteurs variés : les communautés de commune, les associations, les départements, les gestionnaires d'espaces naturels, Natura 2000, les espaces remarquables, les parcs régionaux. « *On veut créer un outil partenarial. On ne veut pas être dans la police donc rien à voir avec l'AFB. Le but est d'inclure dans les projets territoriaux la biodiversité.* »<sup>105</sup> Le souhait est de créer un réseau et de s'appuyer sur des structures comme les associations de protection de la nature qui ont la connaissance. L'agence de l'eau sera un financeur avec les collectivités territoriales, les fonds européens. L'enjeu est de faire comprendre que la biodiversité est importante. C'est le bras armé des schémas régionaux qui sont entrain de se mettre en place.

Dans de nombreux domaines de l'action publique, les agences sont devenues des acteurs clés de l'expertise et de la régulation des risques. Elles possèdent en général des pouvoirs de régulation fondés sur des capacités d'expertise. Leur autonomie est supposée garantir l'indépendance de leurs avis, au point de constituer une source de pouvoir à part entière. Elles ont été créées au départ car les bureaucraties étaient jugées inefficaces et l'usage de l'expertise confinée et autoritaire. Sous la pression de mouvements sociaux, des modèles alternatifs de débats publics, plus contradictoires et transparents, autour des enjeux scientifiques et techniques donnent corps à l'idée de processus d'expertise et d'évaluation plus ouverts, attribuant davantage de place aux acteurs profanes et aux avis minoritaires. Par ailleurs, elles résultent d'une volonté plus stricte de cohésion entre l'évaluation scientifique d'une part et la décision publique d'autre part. Leur but est d'avoir une expertise

---

<sup>103</sup> REY-BRAHMI Pauline, *Du sur-mesure pour les futures agences régionales de la biodiversité*, 15 septembre 2016, consultable sur <http://www.environnement-magazine.fr/article/48087-du-sur-mesure-pour-les-futures-agences-regionales-de-la-biodiversite/>.

<sup>104</sup> PENEAU Valérie, DOUBLET Xavier, *rapport sur l'exercice de l'autorité environnementale*, N° 12-117/12-055/01, Inspection générale de l'administration, ministère de l'intérieur, janvier 2013.

<sup>105</sup> Entretien 23.

scientifique mais aussi de prendre en compte les contextes sociaux et économiques de production des connaissances. Une des principales critiques qui leur est faite est leur allure bureaucratique. Placées à distance des administrations, elles développent des procédures formelles d'expertise à dominante technique, qui correspondent aux cultures professionnelles des experts qui y travaillent. *« Se voulant irréprochables d'un point de vue scientifique, elles fondent leurs travaux sur les meilleures preuves disponibles, comme celles qu'apportent des essais cliniques randomisés dans le domaine médical, au risque de minorer ou d'ignorer l'importance des aspects contextuels et plus généraux, ou de ne pas prendre en compte des avis minoritaires. À la tentation positiviste, s'ajoute une forme de régularisation des agences par rapport aux normes administratives, auxquelles elles doivent se conformer et dont elles reproduisent à distance les principaux traits<sup>106</sup>. Par ailleurs on leur reproche aussi des problèmes de coordination et le poids trop grand de leur organisme de tutelle dans leurs programmes de travail. D'abord conçues comme des instances d'expertise ouvertes et indépendantes, les agences s'apparentent alors à des bureaucraties ordinaires<sup>107</sup>. »*

Les agences produisent de nombreux avis fondés sur des connaissances robustes, exhaustives et actualisées venant de données ou de travaux disponibles, produits par l'administration, le monde académique, voire au-delà par des acteurs industriels et d'autres parties prenantes issues de la société civile. Elles sont soumises à de fortes exigences de transparence, ce qui se traduit souvent par une lourdeur administrative. De plus, *quelles que soient les agences, la fabrication des avis ou des décisions comprend des éléments successifs de formalisation, liés à la construction des documents et à la formulation de textes, rédigés dans le respect d'une rhétorique technique, à la fois administrative et scientifique, valorisant la neutralité et le caractère impersonnel des arguments.* Ces agences ont une forte activité délibérative, conduite selon des formes précisément définies au sein de très nombreux comités spécialisés. *Les agences apparaissent non seulement comme des bureaucraties techniques indépendantes, mais aussi comme des bureaucraties délibératives associées aux mondes sociaux de l'expertise<sup>108</sup>.*

La création de ces agences crée un climat d'incertitude. Par exemple au sein de Bretagne Vivante on se demande qu'elle sera l'articulation avec eux et comment elle se fera. Une forme d'inquiétude existe aussi pour l'association des gestionnaires d'espaces naturels de Bretagne. Même si cette agence est censée s'appuyer sur de l'existant cette association est en droit de s'interroger sur sa pérennité. Au Conseil régional, la position est claire : cette association sera incluse dans l'Agence Bretonne de la Biodiversité.

Au Conseil Régional certains se questionnent sur le rôle de cette agence. *« Quel est le rôle des agences ? Est ce qu'elles ne vont pas tout prendre ? AFB aura besoin de vivre. Il faut qu'elle fasse des réalisations. Elle a la compétence de gestionnaire de réserve. On va tout doucement dans la mise en place de l'AFB en Bretagne, mais dans d'autres régions ces agences peuvent reprendre la main sur certaines politiques. On peut se demander ce qui va se passer si une agence publique a des difficultés à vivre. Est ce qu'elle ne va pas chercher à gérer des réserves ? »* C'est un peu ce qui s'est passé avec la réserve d'Iroise dont Bretagne Vivante a perdu la gestion au profit du Parc Marin. *« Est ce que ce n'est qu'un accident ? On le souhaite car c'est ce qui a fait la Bretagne : c'est une force de s'être*

---

<sup>106</sup> BENAMOZIG Daniel, Agence, dans Emmanuel Henry et al., Dictionnaire critique de l'expertise, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), Références, 2015, p. 25-33.

<sup>107</sup> Idem.

<sup>108</sup> Idem.

structurée comme ca. »<sup>109</sup> « On a passé la main, forcé, en Iroise. Une réserve naturelle nationale est plus dotée et le parc a des difficultés financières. La réserve en pâtera. Les 2 agents qui étaient dessus sont mutualisés et donc feront moins : on transfère à un moins disant technique». <sup>110</sup> pense un salarié de Bretagne Vivante. D'autres excluent complètement l'idée que ces agences interviendraient dans la gestion des réserves. <sup>111</sup>Un interlocuteur au Conseil Régional pense que Bretagne Vivante est une association compétente en gestion des espèces, mais qu' « elle est à la croisée des chemins... Pour le maritime, l'agence des aires marines a pris le dessus. <sup>112</sup> . » On voit donc bien que la création de cette agence entraîne une forme d'inquiétude, et qu'il serait judicieux de préciser le rôle de ces agences rapidement, si elles doivent être créées.

Les restructurations ou la création de nouveaux organismes ont toujours été génératrice d'inquiétude. Elles le sont d'autant plus dans notre cas, qu'il y a eu des va et vient successifs sur le positionnement de l'état par rapport aux échelons locaux.

Il est difficile pour l'Etat de trouver la bonne échelle territoriale et cela fait débat depuis de nombreuses années. Il est clair que nombre d'acteurs politiques et de citoyens s'interrogent sur la « bonne » échelle territoriale à adopter et partagent un même souhait de compétitivité. Il apparaît également que l'atteinte de ces objectifs suppose une concertation préalable et que l'accession à une gouvernance territoriale dépend sans doute moins aujourd'hui d'un équilibre à trouver entre niveau central et niveau local qu'entre le niveau régional ou métropolitain et les arrondissements ou quartiers. Les principaux défis qu'affrontent les tentatives de gouvernance territoriale sont l'inscription du projet dans la durée, la mobilisation de ressources suffisantes, l'ouverture vers les populations exclues, la tentation d'uniformisation des expériences, l'acceptation tant par les élus que par une population qui n'est nullement dans la misère d'instauration d'une réelle démocratie participative. C'est également celui d'une exigence de participation plus soutenue de la part des citoyens et des associations aux décisions et processus politiques, ce qu'on qualifie d'empowerment lorsque ces acteurs se saisissent effectivement de la gouvernance territoriale et la font-leur. <sup>113</sup>La territorialisation des politiques publiques est donc loin d'être facile et explique probablement les difficultés rencontrées.

Il y a donc une véritable volonté de l'état de regrouper les différents acteurs de la biodiversité et de créer une dynamique autour de cette thématique. On en est aux balbutiements et la mise en place ne paraît pas simple. L'état donne l'exemple en regroupant ses différentes agences. Au niveau régional, le Conseil Régional joue un rôle fondamental en matière de biodiversité. Il y a une volonté forte de construire des outils collaboratifs.

---

<sup>109</sup> Entretien 19.

<sup>110</sup> Entretien A.

<sup>111</sup> Entretien 23.

<sup>112</sup> Entretien19.

<sup>113</sup> PASQUIER Romain et al., « G », in Romain Pasquier et al., Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2011, p. 265-271.

## D. Discussion et recommandations.

Cette étude a bien été accueillie par les différents acteurs de ce plan. La plupart des personnes contactées ont accepté de répondre à ces interviews, avec une assez grande confiance et liberté de parole.

Ces entretiens ont été très enrichissants de par la variété des acteurs contactés. Ils ont permis d'avoir un point de vue extérieur à celui de Bretagne Vivante assez large.

Vu le temps imparti, il n'était pas possible de contacter tous les acteurs, ce qui entraîne forcément un biais.

On peut regretter que certains acteurs les plus opposés à Bretagne Vivante n'aient pas acceptés de répondre. De ceci peut découler un manque d'objectivité.

Il serait nécessaire de poursuivre une réflexion plus approfondie et plus longue sur le fonctionnement interne de Bretagne Vivante par des acteurs extérieurs, ce qui permettrait un maximum d'objectivité et de recul.

Par manque de temps, cette étude n'est pas exhaustive. Pour aller plus loin, ce travail mériterait d'être complété par d'autres interviews et *via* d'autres entrées que celle du Gravelot à Collier Interrompu. Cette étude a le mérite de dresser un premier regard sur le fonctionnement de l'association, de ses partenaires techniques et financiers et leurs conséquences sur les politiques environnementales.

Cette étude a servi de base à une étude plus large sur la position de Bretagne Vivante au sein des politiques publiques régionales en Bretagne. L'action menée sur le Gravelot à collier interrompu a servi de porte d'entrée à des questionnements et à une réflexion plus large.

A l'issue de cette analyse nous pouvons faire quelques suggestions.

## QUELQUES SUGGESTIONS

Ainsi, il apparaît nécessaire au niveau régional de clarifier la volonté de créer une Agence Bretonne de la Biodiversité et de définir ses missions, son financement et son articulation avec les acteurs locaux. Toutes les politiques menées en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité ne paraissent pas complètement cohérentes. Afin d'en augmenter l'efficacité, il apparaît nécessaire de définir mieux les lignes directrices, les actions à mener et de développer des indicateurs.

Bretagne Vivante est amenée à se faire plus connaître en valorisant mieux le travail réalisé, en réfléchissant à un projet fédérateur médiatique, en renforçant l'équipe de communication. Elle doit développer son lobbying auprès des élus et des administrations, améliorer la cohérence des actions entre le local et le régional et s'inscrire dans un projet global. Il paraît important que Bretagne Vivante évalue ses actions en cours, au fur et à mesure afin d'en assurer une meilleure gouvernance. Il pourrait être souhaitable qu'elle acquiert une indépendance financière plus grande, qui lui permettra de se positionner sur des sujets plus choisis et d'acquérir une indépendance d'expression plus grande. Cela nécessite la création d'un ou de postes dédiés avec des personnes compétentes. Il semble manquer des compétences en matière de communication, de lobbying. Il faudra recruter ou réorganiser les missions en interne.

Pour les associations, il paraît fondamental de se regrouper comme cela est fait dans la plupart des régions pour avoir plus de poids. C'est ce qui est en train de se mettre en place avec la création de FBNE. Il convient de définir l'action commune, les missions et les moyens d'action.

### CONCLUSION PARTIE III

A travers l'étude de ce plan, il apparaît que des avancées notables ont eu lieu sur la connaissance de l'espèce, sur son nombre, en Bretagne, et surtout sur la sensibilisation du grand public et des élus.

Cependant ces deux plans ne sont pas reconduits faute de suffisamment de financement. Il n'y a pas eu de véritable transfert aux collectivités locales, sauf sur certains sites. Cela est dû en partie au manque de gouvernance, parfois, en interne au sein de Bretagne Vivante : il peut y avoir un manque de cohérence et de supervision dans certaines des actions menées. La durée des outils financiers en l'occurrence ici les contrats nature ne correspond pas toujours à la biologie des espèces et au temps nécessaire à la sensibilisation du public et des élus : il faut donc envisager dès le départ la suite de ce type de plan.

Si Bretagne Vivante veut pérenniser à son compte ce type d'action, elle doit trouver des financements autres en faisant appel de manière raisonnée aux financements privés ou en ayant recours aux dons et en augmentant son nombre d'adhérents.

Il apparaît nécessaire de développer des indicateurs pour augmenter l'efficacité de telles politiques, aussi bien par Bretagne Vivante que par le Conseil régional ou les autres décideurs.

Il y a une volonté de fédérer les associations dans le but d'avoir un interlocuteur unique. Par ailleurs l'état a regroupé ses différentes agences en charge de la biodiversité au sein de l'AFB. Le Conseil Régional souhaite créer une Agence Bretonne de la Biodiversité qui serait un outil collaboratif regroupant les différents acteurs de la biodiversité. On en est au début de ces processus, qui rencontrent des difficultés de mise en place.



## CONCLUSION

---

La protection du Gravelot à collier interrompu est importante à plusieurs titres. C'est une espèce protégée par plusieurs textes ou conventions. Elle est considérée comme prioritaire au niveau européen, et est sur la liste rouge au niveau régional en Bretagne.

C'est une espèce qui est aussi révélatrice de notre capacité à protéger le biotope dans lequel elle évolue. Elle pond ses œufs sur le haut des dunes. Le Gravelot à collier interrompu est un bon indicateur de notre capacité à protéger une espèce et à trouver des solutions négociées pour conserver la biodiversité dans des zones fortement exposées aux activités de loisirs et professionnelles. Elle est considérée comme un indicateur de la bonne gestion du littoral.

Deux Plans Régionaux d'Actions ont été mis en place par Bretagne Vivante de 2011 à 2016. Ils ont nécessité la mobilisation de bons nombres d'acteurs. Un travail important a été conduit localement, ceci grâce au réseau que possède Bretagne Vivante et à sa capacité de mobilisation.

Ces plans se sont arrêtés en 2017 faute de suffisamment de financements. Certaines actions ont été pérennisées par des collectivités territoriales qui ont pris le relais ou par Bretagne vivante. Cependant cela reste limité. Aucune transition n'a vraiment été anticipée aussi bien par les financeurs que par l'association.k

Ces plans ont participé à la stabilisation de l'espèce au niveau régional. Cependant on peut se demander quel est l'intérêt d'un tel plan si les actions ne sont pas maintenues. En effet, les menaces et causes de déclin ne semblent pas enrayerées, et l'espèce paraît donc toujours dépendante des mesures de protection

Cela pose le problème de la cohérence des politiques environnementales dans ce domaine, de la gouvernance de l'association aussi bien en interne qu'avec les pouvoirs publics.

Afin d'améliorer l'efficacité de ces politiques publiques il paraît intéressant de développer par exemple des indicateurs qui aident à la décision.

Le Conseil Régional a favorisé la création de FBNE pour regrouper les acteurs associatifs. Son souhait est d'avoir un interlocuteur unique en face capable de participer à la construction des politiques publiques mais aussi de contester certaines orientations.

Par ailleurs l'état impulse une dynamique en matière de biodiversité en regroupant certains établissements publics au sein de L'Agence Française de la Biodiversité. Le Conseil Régional en Bretagne a une volonté forte de créer une Agence Bretonne de la Biodiversité qui regrouperait de nombreux acteurs. Cela permettrait de mieux faire comprendre que la biodiversité est importante et de plus prendre en compte cette dimension dans l'aménagement des territoires. Nous en sommes au début du processus et de nombreux questionnement demeurent.

Ce travail a été à l'origine d'une réflexion plus large sur la position de Bretagne Vivante dans les politiques environnementales en Bretagne.



## BIBLIOGRAPHIE

---

### *BIBLIOGRAPHIE*

BEAUD S., WEBER F., *Guide de l'enquête de terrain*, 4ème édition augmentée, La Découverte, Paris, 2010.

BENAMOUZIG Daniel, *Agence*, dans Emmanuel Henry et al., Dictionnaire critique de l'expertise, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2015 (), p. 25-33.

BOURDIEU P., *L'opinion publique n'existe pas*, Exposé fait à Noroit (Arras) en janvier 1972, paru dans Les temps modernes, 318, janvier 1973, pp. 1292-1309 et reproduit in Questions de sociologie, Paris, Les Éditions de Minuit, 1984-2002, pp. 222-235.

FENNETEAU Hervé, *Enquête, entretien et questionnaire*, Dunod, 2015.

FOUQUET Annie, *L'évaluation des politiques publiques en France : Définitions et historique*, Société française de l'évaluation, 2010, p.307..

GARDON Sébastien, *méthodologie des entretiens*, cours science politique ENSV, 2017.

GRUPE ORNITHOLOGIQUE BRETON, *Le Gravelot à Collier Interrompu*, Atlas des oiseaux nicheurs de Bretagne, Delachaux et Niestlé, 25/10/2012, p.152-153.

ISSA Nidal, MULLER Yves, *Atlas des Oiseaux Nicheurs de France métropolitaine*, Delachaux et Niestlé 2015, p.110.

LASCOUMES Pierre, *Action publique et environnement*, Puf, Que sais-je ?, 2012.

PASQUIER Romain et al., « G », dans Romain Pasquier et al., Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2011, p. 265-271.

PENEAU Valérie, DOUBLET Xavier, *rapport sur l'exercice de l'autorité environnementale*, N° 12-117/12-055/01, Inspection générale de l'administration, ministère de l'intérieur, janvier 2013.

## SOURCES

- **Source écrites**

- Littérature grise : autre rapport

BRETAGNE VIVANTE, *rapport d'activité 2016*.

BRETAGNE VIVANTE, *Plan régional d'action pour le Gravelot à Collier Interrompu 2014-2016, Bilan 2014-2016*, Présentation Power point, Fouesnant, 6 octobre 2016.

BRETAGNE VIVANTE, *Plan régional d'actions 2014 – 2016 gravelot a collier interrompu en Bretagne, compte-rendu de la réunion bilan & perspectives*, mairie de Fouesnant, 6 octobre 2016.

GUYOT Gaetan, HEMERY David, *Plan Régional d'Actions du Gravelot à collier interrompu en Bretagne*, bilan régional 2014.

GUYOT Gaetan, HEMERY David, *Plan Régional d'Actions du Gravelot à collier interrompu en Bretagne*, bilan régional 2015.

GUYOT Gaëtan, JACOB Yann, *Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu en Bretagne 2014-2016, saison 2016*, Power point.

HEMERY David, HUTEAU Morgane, *Recueil d'expériences Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu en Bretagne, Phase I, 2011-2013*, septembre 2014.

HEMERY David, *Plan régional d'actions du gravelot a collier interrompu en Bretagne, 2014-2016, Au sujet des rassemblements postnuptiaux et de la migration chez le Gravelot à collier interrompu*, Décembre 2015.

MAHEO Hélène, *L'association en quelques mots, 58 ans de protection de la nature en Bretagne*, Présentation power point, 22/03/2016.

MORZADE Manon, *Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu en Bretagne, Rapport d'étude de suivi du dérangement et de la prédation sur les Gravelots en pays Bigouden*, Année 2015.

PENEAU Valérie, DOUBLET Xavier, *rapport sur l'exercice de l'autorité environnementale*, N° 12-117/12-055/01, Inspection générale de l'administration, ministère de l'intérieur, janvier 2013.

- Réglementation française et européenne

AEWA, *Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie, lignes directrices de conservation*, Préparées par Wetlands International, Avril 1999, consultable sur [http://www.unep-awa.org/sites/default/files/document/1\\_8\\_1.pdf](http://www.unep-awa.org/sites/default/files/document/1_8_1.pdf), consulté le 09/06/2017.

Arrêté du 5 mars 1999 modifiant l'arrêté du 17 avril 1981 fixant les listes des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire, JORF n°56 du 7 mars 1999 page 3447, consultable sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000575250&categorieLien=id>, consulté le 09/06/2017.

Conseil de l'Europe, Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Berne, signé le 19 septembre 1979, consultable sur <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b0e>, consulté le 09/06/2017.

Décision 82/461/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant la conclusion de la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn), consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A128051>, consulté le 09/06/2017.

Décret n° 2016-1842 du 26 décembre 2016 relatif à l'Agence française pour la biodiversité, publié au JORF n°0300 du 27 décembre 2016, consultable sur <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/12/26/DEVL1629480D/jo/texte>.

Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, parue au JO L 20 du 26.1.2010, p. 7-25, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ev0024&from=FR>, consulté le 09/06/2017.

Groupe Ornithologique Normand, Gérard Debout, Rosine Binard, Régis Purenne, James Jean Baptiste Plan Régional d'Actions "Gravelot à collier interrompu en Basse-Normandie", consultable sur <http://www.gonm.org/index.php?>, consulté le 09/06/2017.

Liste rouge régionale & Responsabilité biologique régionale, Oiseaux nicheurs & Oiseaux migrateurs de Bretagne, Listes validées par le CSRPN de Bretagne le 11 juin 2015, consultable sur [:///C:/Users/Florence/AppData/Local/Temp/oiseaux\\_LRR\\_RBR\\_11\\_juin\\_2015.pdf](:///C:/Users/Florence/AppData/Local/Temp/oiseaux_LRR_RBR_11_juin_2015.pdf), consulté le 09/06/2017

LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905 texte n° 1), consultable sur internet <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2010/7/12/DEVX0822225L/jo/texte>, consulté le 03/06/2017.

LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, version du 08 août 2015, publiée au JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705, consultable sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/7/RDFX1412429L/jo/texte>, consultée le 06/06/2017.

LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, publiée au JORF n°0184 du 9 août 2016, consultable sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/8/8/DEVL1400720L/jo/texte>, consulté le 01/06/2017.

➤ Presse

REY-BRAHMI Pauline, *Du sur-mesure pour les futures agences régionales de la biodiversité*, 15 septembre 2016, consultable sur <http://www.environnement-magazine.fr/article/48087-du-sur-mesure-pour-les-futures-agences-regionales-de-la-biodiversite/>.

➤ Sites internet

BRETAGNE VIVANTE, *l'association*, article consultable sur <http://www.bretagne-vivante.org/>, consulté le 24/04/2017.

BRETAGNE VIVANTE, *l'association*, article disponible sur : <http://www.bretagne-vivante.org/L-association>, consulté le 24/04/2017.

BRETAGNE VIVANTE, *Notre projet associatif*, article disponible sur <http://www.bretagne-vivante.org/L-association/Notre-projet-associatif> consulté le 24/04/2017.

BRETAGNE VIVANTE, *Nos partenaires*, article consultable sur <http://www.bretagne-vivante.org/L-association/Nos-partenaires>, consulté le 24/04/2017.

CONSEIL REGIONAL, *le Conseil Régional*, article consultable sur [http://www.bretagne.bzh/jcms/TF071112\\_5041/fr/le-conseil-regional](http://www.bretagne.bzh/jcms/TF071112_5041/fr/le-conseil-regional), consulté le 27 juin 2017.

CONSERVATOIRE DU LITTORAL, *Le conservatoire du littoral*, article consultable sur <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/3-le-conservatoire.htm>, consulté le 27 juin 2017.

CONTRIBUTEURS DE WIKIPEDIA, *France Nature Environnement, Wikipédia, l'encyclopédie libre*, 25 mai 2017, consultable sur : [http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=France\\_Nature\\_Environnement&oldid=137643475](http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=France_Nature_Environnement&oldid=137643475), page consultée le 6 juin 2017.

CONTRIBUTEURS de WIKIPEDIA, *Réseau Natura 2000*, version du 17 juin 2017, consultable sur [https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9seau\\_Natura\\_2000](https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9seau_Natura_2000), consulté le 27 juin 2017.

LE CRBPO, *présentation du CRBPO*, page consultable sur <http://crbpo.mnhn.fr/spip.php?rubrique2>, consulté le 27 juin 2017.

DIRECTION DE L'INFORMATION LEGALE ET ADMINISTRATIVE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, *France Nature Environnement c'est..*, consultable sur <https://www.fne.asso.fr/qui-sommes-nous>, consulté le 01/06/2017.

DREAL, *Nos missions*, article consultable sur <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/>, article consulté le 27/06/2017.

OFFICE NATIONAL DE LA CHASSE ET DE LA FAUNE SAUVAGE, *Connaître l'office*, page consultable sur <http://www.oncfs.gouv.fr/Connaître-l-Office-ru17>, consulté le 27 juin 2017.

PARC NATUREL REGIONAL DU GOLFE DU MORBIHAN *Le Parc naturel régional du Golfe du Morbihan, qu'est-ce que c'est?*, consultable sur <http://www.parc-golfe-morbihan.bzh/listes/le-parc-naturel-regional/>, consulté le 19 juin 2017.

- **Sources orales**

- Entretiens

A	4 entretiens de 4 salariés	1h30+2h+1h30+1h
B	2 entretiens de 2 bénévoles	1h30+1h30

10	DREAL	1h20
11	Entreprise privée	0h45
12	FNE	1h00
13	VIVARMOR	0h50
14	PNMI	1h10
15	CRBPO	1h30
16	Maire d'une commune	1h10
17	Conseil départemental du 35	0h50
18	CESER	1h00
19	Conseil régional	1h30
20	Association des gestionnaires d'espace naturel	0h30
21	Commune	1h00
22	Communauté de communauté	1h00
23	DDTM du Morbihan	1h00
24	Conseil Régional	0h45

- observation :

Assemblée générale de Bretagne Vivante, mai 2017.



## ANNEXES

---

Annexe 1 : grille d'entretiens.

Annexe 2 : rapport de mission.

## ANNEXE I : Grille d'entretien.

L'interviewé : Son rôle dans la structure, son parcours

Sur le GCI :

- Quelles sont ses actions menées concrètement ?
- Comment a-t-il été inclus dans le PRA ?
- Quels est son contact à Bretagne Vivante ?
- Est-ce qu'il intervient dans le financement ? dans les décisions ?
- Est-ce qu'il a des retours ? (sur l'espèce, financier, médiatique, économique...)
- Que pense-t-il de l'intérêt et des limites du plan ?

Sur positionnement de Bretagne Vivante dans les politiques publiques de l'environnement

- Comment a-t-il connu Bretagne Vivante ?
- C'est quoi Bretagne Vivante pour lui? Qu'est ce qu'ils font ?
- Que pense-t-il des sujets sur lesquels Bretagne Vivante intervient ? Est une association généraliste ou trop spécialisée ?
- Que pense-t-il de son positionnement ? Pense t'il que c'est un acteur local ou plutôt régional, national?
- Que pense-t-il du rôle de l'état, des collectivités territoriales, des associations ?
- Que pense-t-il du rapport entre Bretagne Vivante et les élus locaux ?
- Comment concilier branche militante et activité de prestataire de service?
- Que pense-t-il du rôle respectif que devrait avoir Bretagne Vivante, Eaux et Rivières de Bretagne et les petites associations ? Intérêt, rôle de FBNE ?
- Que pense-t-il du financement ? Comment percevrait il que Bretagne Vivante ait des fonds privés ?
- Points forts et faible de Bretagne Vivante
- Que pense-t-il de L' AFB ?
- Que pense-t-il de l'efficacité des politiques publiques ?

## RAPPORT DE MISSION

Stage du 18 avril au 28 juillet 2017

Florence AUVRAY

Le but de notre étude est, à partir de l'exemple des plans régionaux d'action du Gravelot à collier interrompu (PRAGCI), d'étudier le positionnement et les difficultés rencontrées par Bretagne Vivante en tant qu'acteur des politiques publiques environnementales régionales. A partir de ce travail, nous avons pu mener une réflexion plus large sur les politiques environnementales en Bretagne.

Cette étude a été menée au sein de l'association « Bretagne Vivante », dans la Réserve Naturelle Nationale des Marais de Séné, durant trois mois. Elle s'appuie sur des recherches bibliographiques et une enquête de terrain.

Nous avons établi une liste d'acteurs impliqués dans la politique régionale de l'environnement, en lien avec les associations de protection de la nature. Leurs rôles, leurs relations, leurs impressions, ont été recueillis par la réalisation d'entretiens semi-directifs réalisés suivant une grille préétablie, par une analyse de la bibliographie disponible et par des réflexions (les miennes et celles des membres de l'association) notées au jour le jour. En un laps de temps aussi bref, il n'était pas possible d'envisager de réaliser des entretiens avec tous les acteurs. Nous avons privilégié une représentativité des différents acteurs au niveau régional et départemental appartenant à diverses structures (DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), Conseil Régional, Conseil Départemental, Collectivités Territoriales, autres associations..). Dans un souci d'avoir une vision plus globale, nous avons cherché à connaître la position d'acteurs extérieurs à la région comme celle de la France Nature Environnement. La grille d'entretien a été construite de la manière la plus neutre possible dans sa formulation, afin d'essayer de garder une position objective lors de la conduite de l'entretien. De manière générale, les différentes personnes sollicitées ont répondu facilement et avec une certaine liberté de parole. On peut regretter que certains acteurs opposés à Bretagne Vivante aient refusés de répondre.

Deux Plans Régionaux d'Action du Gravelot à Collier Interrompu (PRAGCI) ont été mis en place par Bretagne Vivante de 2011 à 2016. Ils étaient basés sur trois axes : améliorer les connaissances de l'espèce et de son biotope, protéger les sites de reproduction et les habitats, communiquer auprès du grand public et des élus. Ces plans ont nécessité la mobilisation de nombreux acteurs. L'Europe, la DREAL, le Conseil Régional, les Conseils Départementaux, certaines Communautés de Communes ou Communes ont permis le financement de ces plans. Un travail important a été conduit localement, grâce au réseau de salariés et de bénévoles que possède Bretagne Vivante et à des Services Civiques. Grâce à son réseau, l'association a impliqué certaines communes, le CRBPO, L'ONCFS, le

Conservatoire du littoral, certains Parcs ou Réserves, le GEOCA dans la mise en place de ces plans. Ce type d'action met en avant l'expertise et la grande capacité de mobilisation de Bretagne Vivante.

Ces plans se sont arrêtés fin 2016, faute de financements. Certaines actions ont été pérennisées par des Collectivités Territoriales qui ont pris le relais ou par Bretagne Vivante. Cependant cela reste limité. Aucune transition n'a vraiment été anticipée aussi bien par les financeurs que par l'association. Il n'y a pas eu d'indicateurs définis au début qui aurait pu guider dans le pilotage de ces plans. Ces actions ont participé à la stabilisation de l'espèce au niveau régional. Cependant, on peut se demander quel est l'intérêt de tels plans, d'une durée de trois ans renouvelable, si les actions ne sont pas pérennisées au delà. Cela pose le problème de la cohérence des politiques environnementales régionale dans ce domaine, de la gouvernance de l'association aussi bien en interne qu'avec les pouvoirs publics.

Ce premier travail sur le Gravelot à Collier Interrompu a été à l'origine d'une réflexion plus large sur le positionnement de Bretagne Vivante dans les politiques environnementales en Bretagne et sur certaines difficultés de ces politiques au niveau régional.

Bretagne Vivante est une des premières associations de protection de la nature, créée en Bretagne. Elle a dû, au fil du temps, apprendre à composer avec d'autres acteurs associatifs. Elle jouait dans les années 1960 un rôle de concepteur des politiques publiques à une époque où l'institutionnalisation était faible. Aujourd'hui, elle doit s'inclure dans les politiques environnementales de l'Europe, du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire et du Conseil Régional.

L'association intervient plutôt dans le domaine de la protection de la nature et de la biodiversité. Elle se positionne peu sur les grands thèmes d'actualité : réchauffement climatique, eau, ressources marines, déchets...

Elle est très implantée en Bretagne historiquement, géographiquement par ses antennes et le nombre de réserve qu'elle gère, par son nombre d'adhérents, et par sa capacité de mobilisation et le réseau qu'elle a su créer. Elle entretient en général de bonnes relations avec les élus dans son activité d'animation et de valorisation des paysages, lorsqu'elle est implantée dans une commune.

C'est un acteur dont le poids est reconnu par les pouvoirs publics. Elle est un interlocuteur important dans le domaine de la protection de la nature et de la biodiversité. Elle possède un agrément et fait partie de nombreuses commissions au niveau local, départemental et régional. Elle donne l'image d'une association ayant une véritable capacité d'expertise.

Les associations de défense et de protection de l'environnement sont des partenaires centraux de l'autorité publique française. *Elles (les associations) remplissent des missions de service public et prennent en charge des parties délaissées de l'intérêt général*<sup>114</sup>. Il n'en demeure pas moins que la participation associative obéit à un certain nombre de critères bien établis par l'administration. Toutes les associations ne sont pas placées sur un même pied d'égalité face à la concertation institutionnelle.

---

<sup>114</sup> LASCOURMES Pierre, *Action publique et environnement*, Puf, Que sais je ?, 2012.

Bretagne Vivante est une association qui est relativement peu connue du grand public et peu médiatique même si elle a un poids important auprès des acteurs institutionnels. Elle n'est pas associée à un projet mobilisateur, comme peut l'être par exemple Eaux et Rivière de Bretagne. Son nom par exemple n'évoque pas ses actions en faveur de la protection de la nature.

Sa double activité de militantisme mais aussi de prestataire de service est relativement bien perçue car c'est une association qui a une crédibilité, dont les avis sont respectés. Cependant ses positions lui ont valu des suppressions de subvention.

Cette association mène beaucoup d'actions locales qui sont assez mal connues, peu coordonnées et mal valorisées. Cela est dû au poids de l'histoire, à une certaine manière de fonctionner, à un manque de personne dédiée à la coordination, à des choix politiques pas toujours clairs, à un manque de gouvernance en interne. Au niveau régional, elle manque de suffisamment d'interlocuteurs qui aient une vision globale de l'association et de sa politique, qui soient capables de faire du lobbying, de véhiculer des messages pertinents décidés par l'association, auprès du grand public et des pouvoirs publics. Cela nuit forcément à l'efficacité des politiques publiques dans lesquelles elle s'implique. Bretagne Vivante doit évoluer dans sa structuration. Au sein des associations, on est entré dans une vraie ère de la professionnalisation où le recrutement ne se fait plus sur une idée d'expert militant mais sur des compétences. *Les profils les plus demandés restent les experts en communication, les consultants juristes et les scientifiques*<sup>115</sup>.

Bretagne Vivante rencontre des difficultés financières : elle a dû mettre en place un plan de sauvegarde de l'emploi en 2016. L'association est très dépendante des subventions publiques, qui sont en baisse. Si l'association veut avoir une liberté d'action, elle doit trouver des financements autres en faisant appel de manière raisonnée aux financements privés, ou en ayant plus recours aux dons et en augmentant son nombre d'adhérents. Elle doit alors en faire le choix et s'en donner les moyens.

Les difficultés rencontrées par Bretagne Vivante sont révélatrices de certaines difficultés régionales des politiques environnementales.

Nous nous sommes intéressés aux critères de choix des politiques publiques régionales, à travers l'exemple du Gravelot à collier interrompu. Il apparaît que, souvent, la sélection des sujets traités et des acteurs auxquels ces politiques publiques sont confiées est subjective. Le choix d'une espèce à protéger est souvent lié à un intérêt particulier d'une personne ou d'un groupe. On peut aussi se demander si la logique de création des réserves est basée sur des critères naturalistes ou politiques. Chaque département a son socle d'« Espaces Naturels Sensibles » sans cohésion plus large. De même le Conservatoire du Littoral a une logique qui lui est propre. Le suivi des politiques publiques n'est pas suffisant. L'exemple du Gravelot à collier interrompu est assez révélateur en la matière. Sa protection a été financée 6 ans puis s'arrête, sans qu'il n'y ait aucune réflexion sur les résultats et la nécessité de poursuivre les actions. Il semble nécessaire de développer des indicateurs ou des

---

<sup>115</sup> OLLITRAULT Sylvie, *Les écologistes français, des experts en action*, Revue française de science politique, vol. 51, no. 1, 2001, pp. 105-130.

observatoires, au niveau régional, afin d'augmenter l'efficacité des politiques publiques. L'Agence Bretonne de la Biodiversité, si elle est créée, pourrait avoir un rôle à jouer en coordonnant toutes les actions.

L'état souhaite actuellement, par l'intermédiaire de l'Agence Française de la Biodiversité, centraliser et coordonner ses agences publiques œuvrant dans ce domaine et mettre en avant sa volonté politique de prendre en compte la biodiversité. Les régions peuvent mettre en place des Agences Régionale de la Biodiversité. En Bretagne, le Conseil Régional souhaite créer une Agence Bretonne de la Biodiversité qui regrouperait les différents acteurs de la biodiversité : associations, collectivités locales, gestionnaires d'espaces naturels, site Natura 2000, les Espaces Remarquables de Bretagne, les Parcs Régionaux... C'est peut être l'occasion pour Bretagne Vivante de s'orienter vers de nouveaux métiers, en s'investissant dans la création de cette agence. Cette agence serait financée par l'Agence de l'eau, les collectivités locales, les fonds européens. En ce qui concerne l'eau, une réflexion est menée au Conseil Régional pour créer un grand syndicat mixte qui regrouperait tous les acteurs. Il pourrait être associé à l'Agence Bretonne de la Biodiversité. L'Association des Gestionnaires d'Espaces Naturels de Bretagne, créée récemment regroupe tous les gestionnaires d'espace naturel protégé en Bretagne. Elle risque à terme d'être incluse dans l'Agence Bretonne de la Biodiversité.

Le Conseil Régional de Bretagne a aussi favorisé la création de la Fédération Bretagne Nature Environnement (FBNE), qui est une déclinaison régionale de France Nature Environnement. Il souhaite avoir en face un interlocuteur unique du monde associatif, même si FBNE ne regroupe pas toutes les associations. Bretagne Vivante en fait partie.

Ces nouvelles structures ont du mal à se mettre en place et créent des inquiétudes. Il apparaît nécessaire de définir leurs missions et leurs financements. Elles sont le signe d'une volonté de prendre plus en compte la biodiversité. On peut penser que des structures régionales amèneront plus de cohérence dans les actions et permettront de meilleures adaptations en fonction du territoire. Bretagne Vivante a un véritable rôle à jouer dans la création de ces nouveaux dispositifs et doit s'impliquer dedans.

## QUELQUES SUGGESTIONS

Ainsi au niveau régional, il apparaît nécessaire, tout d'abord de clarifier la volonté de créer une Agence Bretonne Régionale de la Biodiversité et de définir ses missions et son financement. Par ailleurs, la sélection des sujets traités et des acteurs auxquels les politiques publiques sont confiées paraît parfois subjective. Afin d'en augmenter l'efficacité, il apparaît nécessaire de définir mieux les actions à mener et de développer des indicateurs et des observatoires.

Bretagne Vivante devrait se faire plus connaître en valorisant mieux le travail réalisé, en réfléchissant à un projet fédérateur médiatique, en renforçant l'équipe de communication, en développant son lobbying auprès des élus et des administratifs. Elle doit améliorer la cohérence des actions entre le local et le régional et s'inscrire dans un projet global. Il lui faudrait acquérir une indépendance financière plus grande qui lui permettrait de se positionner sur des sujets plus choisis et d'acquérir une indépendance d'expression plus grande. Cela nécessite la création d'un ou de postes dédiés. Il semble manquer des compétences en matière de communication, de lobbying. Il faudrait alors recruter ou réorganiser les missions en interne.

Pour les associations, il paraît fondamental de se regrouper comme cela est fait dans la plupart des régions pour avoir plus de poids. C'est ce qui est en train de se mettre en place avec la création de FBNE et de l'AGENB (Association des Gestionnaires d'Espace Naturel de Bretagne). Il convient de définir l'action commune, les missions et les moyens d'action.



## **LISTE DES FIGURES**

---

Figure 1 : Gravelots à collier interrompu. ....	13
Figure 2 : œufs de Gravelot à collier interrompu.....	14
Figure 3 : Une action régionale. ....	22
Figure 4 : Evolution des populations de Gravelots de 2011 à 2016.....	23
Figure 5 : Cause d'échec en 2016.....	25
Figure 6 : Gravelot à Collier Interrompu bagué.....	26
Figure 7 : Balisage des nids.....	28
Figure 8 : Cartographie des acteurs .....	32
Figure 9 : carte des sites Natura 2000 en Bretagne et des sites de nidification du Gravelot à collier interrompu. ....	37

## **LISTE DES TABLEAUX**

---

Tableau 1 : bilan financier 2015. ....	31
--	----



## TABLE DES MATIERES

---

REMERCIEMENTS .....	5
LISTE DES SIGLES.....	9
INTRODUCTION .....	11
I. CONTEXTE, ENJEUX ET OBJECTIFS.....	13
A. Contexte.....	13
1. Le Gravelot à collier interrompu: état des lieux.....	13
2. Contexte géographique.....	15
3. Contexte réglementaire.....	16
4. Contexte anthropique.....	18
5. Contexte environnemental.....	18
B. L'association « Bretagne Vivante ».....	19
C. Objectifs de la mission et méthodologie.....	20
1. Objectifs.....	20
2. Méthodologie.....	20
II. Résultats de l'étude.....	22
A. Plans régionaux d'actions 2011-2013; 2014-2016.....	22
1. La genèse.....	22
2. Les mesures mises en place.....	23
3. Financement du plan.....	31
B. Cartographie des acteurs.....	31
1. Les acteurs en amont.....	31
2. Les collectivités territoriales.....	34
3. Les acteurs en aval.....	35
III. Le PRAGCI : intérêt et limite : la naissance d'un problème de politique publique.....	41
A. Des avancées notables.....	41
B. Les limites.....	43
1. Un manque de pérennité de l'action.....	43
2. Un difficile transfert aux collectivités locales.....	44
3. Des difficultés de cohérence des politiques publiques environnementales?.....	45
4. La nécessité d'indicateurs.....	47
C. Entre une volonté de l'Etat de regroupement des acteurs de la biodiversité et les difficultés de mise en place.....	49

1. FBNE (Fédération Bretagne Nature Environnement), un regroupement des associations, une volonté de l'Etat ? .....	49
2. Agence Française de la Biodiversité, Agence Bretonne pour la Biodiversité, une source d'inquiétude ? .....	53
D. Discussion et recommandations. ....	57
CONCLUSION .....	61
BIBLIOGRAPHIE.....	63
ANNEXES.....	69
LISTE DES FIGURES.....	77
LISTE DES TABLEAUX .....	77
TABLE DES MATIERES .....	79