

AVIS CSRPN N° 2022-02

AVIS DU CONSEIL SCIENTIFIQUE RÉGIONAL DU PATRIMOINE NATUREL DE LA RÉUNION

Évaluation du PNA Tortues marines pour les territoires français du sud-ouest de l'océan Indien (2015-2020)

RÉUNION PLÉNIÈRE DU 31 MARS 2022

PÉTITIONNAIRE : BUREAU D'ÉTUDE PLANÈTE PUBLIQUE

Contexte et objet de la demande

Outils stratégiques et opérationnels, les Plans nationaux d'actions (PNA) visent à assurer la conservation ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'espèces de faune et de flore sauvages menacées (art. L.411-3 du code de l'environnement). Une évaluation de leur mise en œuvre doit être réalisée, afin d'analyser le résultat des actions, de statuer sur l'efficacité des actions entreprises et sur la nécessité ou non de les reconduire et de les ajuster (note du 9 mai 2017 du ministère en charge de l'environnement).

Parvenu à échéance, le PNA en faveur des tortues marines des territoires français du sud-ouest de l'océan Indien (PNA TM SOOI) a fait l'objet d'une évaluation pour la période 2015-2020, attribuée par la DEAL au bureau d'études Planète Publique.

Cette évaluation est soumise au CSRPN de La Réunion pour avis et sera également examiné par le CSPN de Mayotte, puis par le Conseil national de la protection de la nature (CNP), avant le lancement de la rédaction du prochain PNA TM SOOI, proposé pour une durée de 10 ans, sous l'égide de la DEAL de Mayotte (structure coordinatrice).

Validé en 2014, le PNA en faveur des populations de tortues marines des territoires français du sud-ouest de l'océan Indien (PNA TM SOOI) a été rédigé entre 2013 et 2014. Déjà engagés dans la mise en œuvre d'actions en faveur des tortues marines, chacun des territoires de La Réunion, des Îles Éparses et de Mayotte a rédigé son propre plan d'action, la rédaction des volets communs et la mise en forme finale du plan ont été confiées au bureau d'études Biotope.

La mise en œuvre du PNA TM SOOI a été coordonnée par la DEAL de La Réunion. Un animateur par territoire a été désigné, à savoir : le centre d'étude et de découverte des tortues marines (CEDTM) pour La Réunion et le volet régional ; le Parc naturel marin, de 2015 à 2018 puis l'association Oulanga Na Nyamba de 2018 à 2020 pour Mayotte ; l'administration des TAAF pour les Îles Éparses.

Le PNA TM SOOI prévoit d'agir dans différents domaines de la conservation : protection, restauration des habitats, études et communication / sensibilisation. Il est présenté en quatre volumes, un volume commun définissant les actions à l'échelle régionale, et un volet par territoire (La Réunion, Mayotte, Îles Éparses).

Pour le volet régional, l'objectif du plan est la contribution à l'étude et à la conservation des tortues marines et de leur habitat à l'échelle régionale du sud-ouest de l'océan Indien. Pour chaque volet territorial, les cinq mêmes objectifs spécifiques ont été définis, chaque territoire le déclinant ensuite en actions, adaptées aux enjeux prioritaires et différents sur chaque territoire :

- à La Réunion, l'amélioration et la restauration des habitats de ponte et la protection des tortues marines vis-à-vis des activités humaines et de l'urbanisation littorale,
- à Mayotte, la lutte contre le braconnage et la préservation des plages de ponte,

- aux Îles Éparses, le suivi des populations et l'amélioration des connaissances, ainsi que la protection des habitats.

La sensibilisation auprès de divers publics a également été une action développée sur l'ensemble des territoires (pêcheurs, scolaires, touristes, locaux, etc.).

Remarques préalables

Analyse du rapport d'évaluation

Rédigé par Planète Publique, le rapport d'évaluation du 10 mars 2022 (122 pages), comporte plusieurs parties : contexte, questionnement évaluatif, bilan technique et financier, réponses aux questions évaluatives, conclusion, recommandations et annexes. De bonne facture et agréable à lire, ce rapport présente clairement la méthode et l'évaluation.

L'historique de toutes les actions y est retracé, depuis le plan de conservation des espèces menacées en 2007, la signature du memorandum d'accord de la zone sud-ouest océan Indien en 2009 ou encore les programmes d'acquisition des connaissances tels que PLANTMOI, TORSOOI et l'observatoire des tortues marines de Mayotte.

Le document explique le processus de rédaction du PNA, sa gouvernance ainsi que les trois phases dans la rédaction du PNA : l'état de lieux sur les trois territoires (Réunion, Mayotte et Îles Éparses), les fiches-actions et la validation. Commencée fin 2015, la mise en œuvre du PNA a fait l'objet de bilans annuels.

L'évaluation s'est basée sur dix questionnements, fixés par le cahier des charges de la commande de la DEAL et qui seront détaillés ci-après.

Le rapport décrit le bilan financier de chaque volet territorial du PNA

Les montants dépensés ont été calculés selon des méthodes différentes dans chacun des territoires ; de plus, elles ne correspondent pas à la méthode utilisée pour estimer les coûts lors de l'élaboration du PNA (ces questions ont fait l'objet de discussions entre les partenaires au stade du bilan).

- À Mayotte, 7 980 610 € ont été dépensés soit sept fois plus que prévu, ceci principalement dû à une forte contribution du Conseil Départemental, qui a souhaité que soit intégré au bilan financier la masse salariale pour les actions de surveillance de l'ensemble des plages. La majorité des dépenses concerne l'objectif « réduire la mortalité des tortues marines liée aux activités humaines ». 42 actions sur 45 ont été réalisées.
- À la Réunion, le budget dépensé a été de 5 871 423 € en regard des 1 663 250 € estimés, dont la majorité pour les objectifs « réduire la mortalité des tortues marines liée aux activités humaines » et « sensibilisation des usagers ». Dans un souci d'homogénéité avec le bilan présenté par le territoire de Mayotte, la plupart des frais de fonctionnement du centre Kélonia (participant à la sensibilisation) ont été intégrés au bilan (non prévu initialement). Toutes les actions ont été réalisées à part « lutter contre les pollutions organiques et physico-chimiques », action jugée non prioritaire. En revanche, autre menace, le dérangement potentiel des tortues marines dans le lagon a été prise en compte ce qui a engendré la mise en place d'actions spécifiques. La mobilisation des acteurs a fortement porté sur les objectifs « réduire la mortalité des tortues marines liée aux activités humaines » et « protéger et restaurer les habitats ».
- Aux îles éparses, 1 745 000 € ont été dépensés en regard des 1 368 100 € envisagés et concernent principalement « approfondir les connaissances sur la biologie... » et « réduire la mortalité des tortues marines liée aux activités humaines ». 11 actions sur 13 ont été réalisées. La mobilisation des acteurs a surtout visé l'objectif « réduire la mortalité des tortues marines liée aux activités humaines » et « la bonne mise en œuvre du PNA ».
- Quant au volet régional, les dépenses ont été moindres que prévues (638 000 € en regard des 800 000 € estimés). 11 actions ont été réalisées sur 12 : seule l'action « définir et appliquer un plan de communication régional français » n'a pas été réalisée.

Le document apporte ensuite des réponses aux 10 questionnements (Q).

Q1. *Dans quelle mesure les objectifs spécifiques du PNA répondent-ils aux enjeux de conservation identifiés lors du diagnostic du PNA ?*

Les objectifs sont construits sur la base du diagnostic riche et étayé, l'écriture du PNA s'étant inscrite dans un temps long (2010-2015), égal à la durée de mise en œuvre du plan. Élaborés avec un noyau dur d'acteurs, les objectifs permettent une couverture quasi exhaustive des enjeux (dans une moindre mesure le continuum terre-mer et les enjeux de haute mer).

Q2. *Dans quelle mesure les actions et les objectifs opérationnels du PNA permettent par eux-mêmes d'atteindre les objectifs spécifiques fixés ?*

Le cadre logique est bien structuré mais faiblement identifiable localement. Les intitulés des objectifs sont trop généraux et non spécifiques à chaque territoire.

Q3. *Les moyens (humains, financiers, techniques) définis étaient-ils suffisants pour atteindre les objectifs fixés ?*

L'ensemble des moyens ne sont pas définis de manière effective au regard des incertitudes de cofinancement propres à l'outil PNA. Les moyens dédiés à la coordination globale du PNA sont insuffisants et hétérogènes en fonction des volets. On constate une absence de rapportage financier commun. Les moyens financiers ont été conséquents d'une part pour la restauration des habitats notamment à La Réunion, et d'autre part pour les connaissances sur la biologie et l'écologie des espèces. Les moyens dédiés à l'objectif « réduire la mortalité des tortues marines liée aux activités humaines » ont été importants à Mayotte quant à la surveillance, caractérisés par des patrouilles régulières dans les îles éparses (mais avec une efficacité difficile à quantifier), et déclinés en actions de sensibilisation des acteurs à La Réunion. Les moyens affectés à la sensibilisation ont été hétérogènes car suffisants à La Réunion et aux îles éparses, mais insuffisants à Mayotte.

Q4. *Les moyens mobilisés auraient-ils pu avoir plus d'impacts sur l'objectif visé s'ils avaient été appliqués à des opérations d'autre nature ?*

La réponse à ce questionnement n'a pu être apportée car à l'approche de l'analyse des impacts a été préférée une approche par consensus.

Q5. *La stratégie du PNA assure-t-elle une cohérence d'ensemble des actions publiques pouvant impacter positivement ou négativement la conservation des tortues marines du Sud-Ouest de l'océan Indien ?*

La mise en cohérence du cadre d'actions publications a été partielle à l'échelle des trois volets notamment avec les autres PNA (PNA Dugong, ...) et avec les cadres d'intervention des autres institutions, notamment avec l'entrée « espèces » propre aux PNA. En revanche, la connaissance des objectifs et actions du PNA par les acteurs locaux est faible.

Q6. et Q7. *Dans quelle mesure les moyens humains/financiers dédiés à la mise en œuvre du PNA, dont son pilotage et son animation, ont-ils été effectivement mobilisés pour chacun des volets et ont permis la bonne exécution des actions prévues ?*

Le rapportage humain et financier insuffisamment détaillé ne permet pas réellement de répondre à cette question.

Q8. *Dans quelle mesure les actions prévues dans chacun des 4 volets ont permis d'atteindre les objectifs opérationnels relatifs à la connaissance des tortues marines du Sud-Ouest de l'océan Indien ?*

Le PNA a permis la structuration de la BD TORSOOI et la mise en œuvre de programmes dans les territoires : DIATOMS (Mayotte), IOT dans les îles éparses, ...

Q9. *Dans quelle mesure les actions prévues dans chacun des 4 volets ont permis d'atteindre les objectifs opérationnels relatifs à la protection des tortues marines du Sud-Ouest de l'océan Indien ?*

La réalisation des actions est effective mais les impacts ne peuvent être estimés car la durée du PNA est trop courte (5 ans) même si le PNA a permis la réhabilitation de certaines plages et sites de ponte, la sensibilisation des acteurs, la surveillance des activités de pêche... La réduction des impacts liés aux activités humaines est limitée même si le PNA a permis la mise en œuvre d'actions phare comme la diminution de l'intensité lumineuse aux abords des plages à La Réunion et la lutte contre le braconnage à Mayotte. Cependant les pressions persistent et sont fortes.

Q10. Dans quelle mesure les actions prévues dans chacun des 4 volets ont-elles permis de renforcer l'appropriation des enjeux liés à la conservation des tortues marines du Sud-Ouest de l'océan Indien ?

Même si les actions de sensibilisation ont été efficaces à Mayotte et à La Réunion auprès des cibles, elles ont été difficilement audibles dans le contexte local mahorais.

Principales conclusions de l'évaluation

Le PNA a permis de consolider les actions existantes, légitimer les interventions, assurer une gouvernance locale structurée et impliquer une partie des acteurs locaux dans la gouvernance. L'animation du PNA est reconnue par l'expertise technique qu'elle apporte, certes avec des enjeux de conservation plus forts à Mayotte. L'évaluation souligne les limites intrinsèques à l'outil PNA.

Variables stratégiques à prendre en compte pour le futur PNA

En vue des recommandations pour le prochain PNA, de ces conclusions ont été définies des variables stratégiques :

- finalité (ce à quoi doit tendre la nature des interventions) : équilibre entre études et actions opérationnelles,
- périmètre géographique : étendu,
- logique de priorisation : mobilisation des leviers d'actions multiples,
- moyens financiers : co-financement se limitant à l'identification stricte des financements potentiels et renvoyant à la recherche de financements en cours de PNA,
- animation : plutôt « technique » qui vise à diffuser les connaissances et à mobiliser les acteurs concernés par la mise en œuvre des actions,
- gouvernance : équilibrée entre coordination stratégique restreinte et coordination stratégique multipartite.

Observations et recommandations

Gouvernance du PNA

La large participation aux COPIL a rassemblé le noyau dur des opérateurs qui portent les actions, les nombreux autres partenaires doivent également être mobilisés.

Financement du PNA

Seule l'animation des PNA est financée de façon pérenne. Aussi, la difficulté de disposer de financements pérennes pour la mise en œuvre des actions a-t-elle été compensée par l'engagement des structures pérennes (Parc marin, Ifremer, Collectivités, ...), dont certaines financées par les collectivités (CEDTM, Kelonia,...), par la mobilisation de fonds européens et par la mutualisation de divers moyens. L'évaluation des budgets alloués aux actions s'est effectuée selon des méthodes de comptabilité et des formats différents selon les territoires, ce qui ne permet pas une analyse globale.

Actions contre les menaces impactant les tortues marines

Changement climatique

La majorité des actions concerne la tortue verte, mais peu la tortue imbriquée, notamment quant au suivi de son abondance et sa dynamique. En augmentation depuis 2010, la tortue verte qui était exploitée de façon régulière dans l'océan Indien connaît une dynamique positive, qui masque cependant la problématique du braconnage, ainsi que celle du changement climatique. Ce dernier conduit à l'importante érosion des plages et à la forte disparition des sites de ponte d'une part, et d'autre part à la modification du sexe *ratio* vers 90 à 95 % de naissances féminisées. Aussi, est-il important de développer la possibilité d'un retrait stratégique via la revégétalisation des plages et la reconquête des 50 pas géométriques.

Lutte contre le braconnage

L'analyse mériterait de mettre en perspective les moyens conséquents dédiés à la lutte contre le braconnage des tortues à Mayotte, les méthodes de lutte, la coordination des forces de police et les résultats obtenus. L'importance de ces moyens correspond aux efforts consentis par

le département de Mayotte pour la surveillance et la gestion de l'ensemble des plages, et non spécifiquement des plages de ponte des tortues marines. Il faudra donc à l'avenir mieux circonscrire les stratégies et moyens de lutte.

Lutte contre les défrichements

Il est nécessaire de mieux prendre en compte la lutte contre les défrichements, très préjudiciables à la qualité des lagons, et de plus défavorables au niveau climatique.

Méthode d'évaluation du PNA

Prestataire extérieur

Le CSRPN salue le recours à un prestataire extérieur pour la réalisation de l'évaluation de ce PNA. Le rapport présente une évaluation de l'outil « PNA », tout en répondant aux questions posées ; il propose un scénario pour le futur PNA et construit sur des variables stratégiques.

Méthodologie d'évaluation

Une méthodologie d'évaluation des PNA mériterait d'être élaborée afin d'identifier les questions clefs de l'évaluation : évolution de l'état de conservation de l'espèce, impact et efficacité des actions du PNA sur l'amélioration de l'état de conservation, développement des connaissances, etc.

L'évaluation doit répondre aux questions de fond sur la conservation. Ces dernières requièrent le plus souvent l'expertise scientifique dont ne disposent pas nécessairement les bureaux d'études. De plus, les suivis et les données doivent être de qualité et accessibles. L'état de santé des populations de tortues marines, ainsi que les questions majeures, doivent être mieux évalués et documentés par les bilans annuels et les indicateurs.

Une analyse de l'ensemble des indicateurs serait nécessaire, car seuls quelques-uns sont mobilisés. De plus, une évaluation de la pertinence de ces indicateurs aurait permis de nourrir le prochain PNA (indicateurs de suivi de populations, d'impacts des actions, ...), voire d'identifier un jeu simplifié d'indicateurs congruents. Un outil commun de renseignement des indicateurs pourrait être envisagé.

Malgré son grand intérêt et sa qualité, cette évaluation montre toutefois la difficulté d'évaluer un PNA sur trois territoires différents de par les enjeux et les moyens selon les secteurs. Elle révèle aussi la difficulté de mobiliser des financements pérennes, socle des actions. Le PNA actuel a une durée actuelle trop faible pour pouvoir évaluer les impacts des actions engagées sur la protection de ces espèces. Il montre la nécessité de sortir du cercle d'acteurs concernés et des experts pour s'ouvrir à l'ensemble des acteurs locaux pour une meilleure appropriation et donc pour une meilleure efficacité du PNA. Il suggère aussi de mobiliser moins de temps pour l'état des lieux des connaissances pour en accorder plus à la mise en œuvre du plan.

Avis final du CSRPN

Le CSRPN émet un avis favorable à cette évaluation, dont il salue la qualité ainsi que la clarté de la présentation.

Concernant l'évaluation, le CSRPN :

- souligne que le recours à un bureau d'études extérieur pour conduire l'évaluation du PNA est un point positif,
- constate que le travail réalisé porte plus sur l'évaluation de l'outil PNA et l'analyse des actions, que sur l'évaluation de l'efficacité des actions sur l'état de conservation des espèces, qu'il aurait souhaité voir développer.

En vue du prochain PNA Tortues marines, le CSRPN préconise de :

- mieux prendre en compte l'état de conservation des tortues marines, sujet majeur,
- renforcer l'implication des acteurs locaux dans la gouvernance,
- repositionner le PNA à l'égard de l'ensemble des dispositifs de préservation de la biodiversité dans chacun des volets, en vue de la meilleure articulation et mutualisation possible des politiques publiques,

- construire une logique de priorisation des interventions en fonction des enjeux identifiés, actuels et futurs, et notamment définir les priorités en matière de recherche et d'acquisition des connaissances,
- définir un outil un suivi commun à l'ensemble des territoires du PNA proposant les indicateurs de suivi, de réalisation et de résultats clés pour documenter l'état d'avancement de chacun des plans territoriaux,
- bâtir une stratégie de communication relative à la mise en œuvre du PNA à différentes échelles (atteindre les cibles prioritaires à sensibiliser, créer un site internet partagé PNA SOOI, créer un réseau des tortues marines SO OI autour d'une charte),
- faciliter l'auto-portage financier du PNA en mobilisant et en renforçant l'articulation des fonds européens, et en identifiant des actions pouvant faire l'objet d'un engagement financier formel auprès des partenaires,
- inscrire le PNA dans un cadre d'interventions à moyen terme (10 ans).

Pour l'ensemble des bilans-évaluations des PNA, le CSRPN recommande que :

- les prochaines évaluations de PNA prennent en compte l'effet des actions sur l'état des populations d'espèces visées par le PNA,
- la DEAL se dote d'un cadre méthodologique et d'un référentiel d'évaluation, qui pourrait être soumis au CNPN, en vue de le fournir aux évaluateurs.

Fait à Saint-Denis, le 05 juillet 2022

Le Président du CSRPN



Patrick FROUIN