



**MINISTÈRE DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE**

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES
ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX**

**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

CGAAER n° 2076

CGEDD n° 007100-01

LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ : BILAN ET PERSPECTIVES

Juin 2010



**MINISTÈRE DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE**

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES
ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT**

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CGAAER n° 2076

CGEDD n° 007100-01

LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ : BILAN ET PERSPECTIVES

Rapport établi par

Sylvie Alexandre, CGAAER
Yves-Marie Allain, CGEDD
Philippe Ferlin, CGAAER
Michel Juffé, CGEDD
Thierry Lavoux, CGEDD

Juin 2010

SOMMAIRE

| | |
|---|--------------------|
| Résumé | 3 |
| Définitions de la biodiversité..... | 5 |
| Introduction..... | 6 |
| I. Bilan..... | 7 |
| 1.1. Genèse de la stratégie nationale pour la biodiversité..... | 7 |
| 1.1.1. Mise en perspective de la SNB dans les politiques de la nature..... | 7 |
| 1.1.2. Historique de la SNB..... | 8 |
| 1.1.3. L'articulation de la SNB avec les autres politiques publiques | 9 |
| 1.2. Analyse des actions transversales de la SNB..... | 11 |
| 1.3. Les plans d'action..... | 13 |
| 1.4 La portée de la SNB depuis sa création, vue par ses divers acteurs | 18 |
| 1.5 Principales conclusions..... | 23 |
| II. Perspectives..... | 25 |
| II.1. Vers une stratégie renouvelée..... | 25 |
| II. 1.1. S'entendre sur les mots et les concepts..... | 26 |
| II.1.2. Les éléments du socle : un objectif clair et des axes prioritaires..... | 26 |
| II.1.2.1 Un objectif clair, appropriable par tous..... | 26 |
| II.1.2.2. Des axes prioritaires..... | 27 |
| 1. L'observation et la connaissance..... | 27 |
| 2. Améliorer la cohérence des politiques publiques ayant des impacts sur la biodiversité et rénover la politique nationale de biodiversité..... | 29 |
| 3. Reconnaître une valeur économique au vivant et allouer des moyens financiers..... | 30 |
| 4. La promotion d'une culture commune de la biodiversité..... | 32 |
| II.2. Vers une nouvelle gouvernance..... | 33 |
| II.2.1. L'élaboration de la SNB après 2010..... | 33 |
| II. 2.2 L'évaluation..... | 37 |
| Annexe 1 : lettre de commande..... | 39 |
| Annexe 2 : personnes rencontrées..... | 41 |
| Annexe 3 : documents consultés | 46 |
| Annexe 4 : sigles utilisés dans le rapport..... | 48 |
| Annexe 5 : croisements thèmes/acteurs..... | 50 |
| Annexe 6 : analyse des plans d'action..... | 51 |

Résumé

La mission confiée au CGEDD et au CGAAER concernait essentiellement les évolutions possibles de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) élaborée en 2004 et de sa gouvernance, ainsi que l'élaboration de recommandations sur la cohérence du dispositif global, dans la perspective de sa révision en 2011.

Le rapport, qui a fait l'objet d'une note d'étape diffusée le 10 mai 2010 dans le cadre de la conférence française pour la biodiversité, est ordonné en deux parties : la première est consacrée au bilan de 2004 à 2010, année qui devait voir « stopper la perte de biodiversité » ; la deuxième s'attache à établir sur quelles bases, selon quels axes et quelles modalités de gouvernance pourrait s'élaborer une SNB rénovée.

Le bilan (partie I), a été dressé au moyen de l'analyse d'un grand nombre de documents mis à la disposition des missionnaires, et par les rencontres avec des représentants des ministères (administrations centrales et services déconcentrés), ONG, opérateurs de l'Etat, communautés de chercheurs, collectivités territoriales et quelques entreprises.

Dans une première partie, il s'attache à décrire la genèse de la SNB, d'abord par un bref rappel de l'émergence des politiques de la nature au plan international depuis 1970, puis en retraçant l'historique de la SNB à partir de 2003, et les choix faits pour intégrer - conformément au traité d'Amsterdam de 1997 - les principes de développement durable dans les politiques sectorielles, enfin en décrivant les développements du Grenelle de l'environnement qui ont conduit à l'intégration de la biodiversité dans le vocabulaire législatif (loi « Grenelle I »). Cette description souligne les difficultés rencontrées : ambiguïté de la sémantique, réorientation insuffisante des autres politiques en dépit de certains progrès accomplis, faible appropriation du concept de biodiversité par rapport aux notions antérieures (patrimoine naturel, nature, environnement), articulation problématique avec d'autres stratégies (stratégie nationale du développement durable) et politiques sectorielles.

L'analyse des actions transversales de la SNB, puis des 10 plans d'action des ministères, complétée par une revue des points de vue des acteurs sur l'ensemble des aspects de la SNB, a permis à la mission de tirer les conclusions suivantes sur cette période :

Les finalités qui avaient été proposées par le document *Au nom du vivant*, proposé fin 2003 par l'union internationale pour la conservation de la nature et la commission nationale du développement durable restent totalement d'actualité, même si elles peuvent être reformulées. C'est donc principalement la mise en oeuvre et sa gouvernance qui posent problème :

Quant à l'aspect « stratégie » :

Alors que le souci de la préservation de la biodiversité s'est fortement accru depuis six ans chez les parties prenantes, on constate l'insatisfaction des acteurs face à la *disparité* entre l'importance des défis et l'insuffisance des moyens mobilisés pour y répondre. Ainsi le portage politique est resté insuffisant, le cadrage conceptuel et méthodologique également, les moyens en personnel et financiers sont restés faibles et éparpillés.

L'objectif de faire pénétrer la prise en compte de la biodiversité dans les politiques sectorielles via des plans d'action prise en charge par chaque ministère n'est pas atteint : les plans d'action restent le plus souvent confinés, sans rayonnement et parfois avec une très faible visibilité interne ; leur forte hétérogénéité en rend difficile la coordination ;

La place de la stratégie pour la biodiversité n'est pas bien définie, faute de hiérarchisation entre les diverses politiques en faveur de la protection de l'environnement ainsi qu'entre les diverses stratégies qui doivent être élaborées. De plus, certains aspects de la convention sur la diversité biologique (1992) manquent : l'accès aux ressources génétiques par des tiers « aux fins d'utilisation écologiquement rationnelle » et l'accès à la technologie et le transfert de technologies.

La mesure des effets des divers actions est rendue très difficile du fait que, d'une part les indicateurs utilisés pour les plans d'action ont donc été plus des indicateurs de moyens que de résultats. et que, d'autre part, aucune évaluation du dispositif n'a été prévue au départ, l'avis annuel de l'UICN ne pouvant être considéré comme une évaluation.

Mots clés : Biodiversité, nature, écosystème, espèce, ressource génétique, partage des avantages, gouvernance, pression anthropique, service écosystémique.

Quant à l'aspect « national » :

L'élaboration de la SNB en 2004 a été l'objet d'une concertation principalement entre une direction d'administration centrale, quelques ONG et quelques membres de la communauté scientifique.

Bien que de nombreuses initiatives aient été prises, en lien ou non avec la SNB, par des collectivités territoriales, les divers plans d'action de la SNB et ces initiatives semblent trop souvent s'ignorer mutuellement.

Les entreprises dont les activités ont un impact direct ou indirect sur la biodiversité n'ont également pas été consultées ou associées à l'élaboration de la SNB. Elles ne sont toujours pas associées à sa mise en œuvre et aux réflexions visant à la faire évoluer.

Les perspectives (partie II) proposent de rappeler l'objectif principal et de reformuler les axes d'une stratégie rénovée, puis un scénario de gouvernance impliquant fortement l'ensemble des parties prenantes.

Ayant rappelé la nécessité d'adopter un vocabulaire clairement défini, la mission appelle à chiffrer des objectifs de réduction des pressions anthropiques à des échéances précisées, estime nécessaire une convergence forte entre niveau européen et niveau national, en particulier sur la valorisation des services écosystémiques (démarche TEEB) ; la convergence des politiques sectorielles ; l'utilisation équitable des écosystèmes des pays tiers.

Quatre axes prioritaires sont identifiés :

1. La connaissance : un effort massif est souhaité, sur la recherche en s'appuyant sur la fondation pour la recherche en biodiversité et sur l'alliance AllEnvi, et sur la mise en place d'un pilotage plus efficace du système d'information sur la nature et les paysages, via la création de l'observatoire de la biodiversité.
2. La mise en cohérence des politiques les plus impliquées dans les pressions principales identifiées en promouvant davantage le respect et la valorisation des services écosystémiques des milieux agricoles, forestiers et aquatiques.
3. La formalisation d'une « nouvelle comptabilité » pour reconnaître une valeur au vivant, et la promotion de nouveaux instruments économiques incitatifs.
4. La promotion d'une culture commune, par le système éducatif, les médias et l'expérience partagée.

Est ensuite abordée l'ébauche d'une nouvelle gouvernance. Trois scénarios sont successivement présentés : 1) continuité de la SNB actuelle ; 2) renforcement de l'Etat 3) territorialisation avancée, inspiré de l'exemple britannique, et dont la trame verte et bleue constituerait un support majeur. La mission opte nettement pour ce 3^e scénario.

Elle propose de lui donner vie par la mise en place de trois sortes de comités (composés chacun de six collèges : Etat, établissements publics nationaux, collectivités territoriales, entreprises, organisations syndicales, associations) : national, régionaux et inter-régional au niveau des 4 grandes zones biogéographiques métropolitaines (atlantique, continentale, alpine, méditerranéenne). Un parlementaire en mission, bénéficiant de l'appui technique de hauts fonctionnaires (CGEDD, CGAAER, etc.), assurerait la cohérence des travaux de ces trois comités.

Définitions de la biodiversité

Edward O. Wilson (inventeur du mot *biodiversity*) : « la totalité de toutes les variations de tout le vivant ».

XVIII^e assemblée générale de l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN), **1988** : « La diversité biologique, ou biodiversité, est la variété et la variabilité de tous les organismes vivants. Ceci inclut la variabilité génétique à l'intérieur des espèces et de leurs populations, la variabilité des espèces et de leurs formes de vie, la diversité des complexes d'espèces associées et de leurs interactions, et celle des processus écologiques qu'ils influencent ou dont ils sont les acteurs [dite diversité écosystémique] ».

Convention sur la diversité biologique (CDB) : « variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces, et entre les espèces et ainsi que celle des écosystèmes » (art. 2)

UNESCO : « ensemble des espèces vivantes (animaux, plantes, champignons, micro-organismes) que renferme un écosystème ».

Conseil de l'Europe, décembre 1996 : « La biodiversité est une notion « globale » qui revêt une dimension non seulement scientifique mais aussi sociale et économique. L'ensemble de la vie sur terre fait partie d'un immense système interdépendant. La biodiversité est l'expression de cette variété de vie. Omniprésente, elle s'applique aux gènes, aux espèces animales et végétales, aux écosystèmes et aux paysages de la planète. »

IFREMER : « Diversité des espèces animales et végétales. - Ensemble des richesses biologiques. »

FRB : « La biodiversité, ou diversité biologique, constitue le tissu vivant de la planète dont l'homme fait partie et dépend pleinement (alimentation, vêtements, bois de chauffage, fertilité des sols, etc.). Elle recouvre l'ensemble des formes de vie sur Terre, les relations qui existent entre elles et avec leurs milieux depuis l'origine commune de la vie. »

Ligue ROC : « La biodiversité est la dynamique des interactions dans des milieux en changement. Elle se décline en diversité écologique (les milieux), diversité spécifique (les espèces), et diversité génétique. »

SDAGE de Guyane : « Elle rend compte de la diversité biologique d'un espace donné en fonction notamment de l'importance numérique des espèces animales ou végétales présentes sur cet espace, de leur originalité ou spécificité, et du nombre d'individus qui représentent chacune de ces espèces. »

Journal officiel du 12 avril 2009 : « Diversité des organismes vivants, qui s'apprécie en considérant la diversité des espèces, celle des gènes au sein de chaque espèce, ainsi que l'organisation et la répartition des écosystèmes. »

Service canadien des forêts : « Variété et abondance des espèces, de leur composition génétique, ainsi que des collectivités, des écosystèmes et du paysage dans lesquels ils se trouvent. Cette expression renvoie également aux structures écologiques, aux fonctions et aux processus à tous les échelons, d'une bille en décomposition dans un boisé aux récifs coralliens dans l'océan. »

Parcs nationaux du Canada : « Variété des organismes vivant sur la Terre, ce qui comprend toutes les différentes espèces végétales et animales.

Introduction

La mission confiée au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et au conseil général de l'environnement et du développement durable par la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) concernait essentiellement « les évolutions possibles » de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) et de sa gouvernance, dans l'optique d'une révision en 2011, accompagnées de recommandations sur la cohérence du dispositif global et sur l'évaluation de ses diverses composantes (*voir annexe 1*).

L'équipe a décidé de se concentrer sur la mise en œuvre des plans d'action résultant de l'adoption de la SNB en 2004, puis d'élargir son investigation à d'autres actions en faveur de la biodiversité, et enfin de situer ces actions dans l'historique de la convention sur la diversité biologique (1994) et des mesures de protection de l'environnement (depuis les années 1960).

Pour ce faire, elle a rencontré les responsables de tous les plans d'action, des représentants d'administrations centrales et de services déconcentrés du MEEDDM, des représentants de collectivités territoriales, des représentants d'associations et d'ONG, des chercheurs, quelques entreprises (*voir annexe 2*).

Elle a adopté un plan de présentation de ses résultats le plus simple possible : 1) bilan et 2) perspectives de la SNB.

Le bilan situe la SNB dans la préoccupation qui a abouti - à partir de la prise de conscience des problèmes d'environnement - au sommet de la Terre de Rio et à ses suites. Ce bilan s'attache ensuite à examiner les conditions de création et de mise en œuvre de la SNB et de ses plans d'action, selon les points de vue de ses divers acteurs. Il se termine par l'avis des missionnaires sur l'efficacité de cette mise en œuvre, qu'ils estiment trop peu portée en interministériel à un niveau décisionnel suffisant, et trop peu nationale, la participation des collectivités territoriales étant restée réduite.

Les perspectives envisagées concernent d'abord la détermination d'un objectif principal et de quelques axes majeurs (à la place d'une multiplicité de plans d'action sectoriels et transversaux) : la connaissance, la cohérence des politiques publiques, la valorisation économique et la culture commune. Ces perspectives traitent ensuite des conditions à réunir pour lancer la révision de la SNB de telle sorte que l'ensemble des parties prenantes y contribuent effectivement. Elles s'achèvent sur la proposition d'un système d'évaluation.

I. Bilan

« Que ce fût dans la forêt amazonienne ou sur les hauts sommets des Andes, j'ai toujours eu conscience qu'un seul souffle, d'un pôle à l'autre, insuffle une seule et même vie aux roches, aux plantes, aux animaux et à la poitrine des hommes. »¹

Alexander von Humboldt (1769-1859)

Le souci de préservation de la nature est fort ancien, mais a connu un regain de vigueur avec la naissance de la science écologique à la fin du XIX^e siècle. Il a fallu cependant attendre le début des années 1970 pour que les décideurs publics commencent à élaborer et à mettre en œuvre des politiques publiques de préservation de l'environnement et en particulier de protection des espèces. C'est dans ce contexte général que se situent les politiques publiques en faveur de la biodiversité.

1.1. Genèse de la stratégie nationale pour la biodiversité

1.1.1. Mise en perspective de la SNB dans les politiques de la nature

Des initiatives ont foisonné dès les années 1970, tant au niveau international qu'au plan national dans le domaine de la protection de l'environnement (le terme employé était celui de « milieu »). En France, par exemple, 1971 voit la création du ministère de la protection de la nature et de l'environnement placé auprès du Premier ministre : il s'agit d'un des premiers ministères dédié à ce domaine nouveau au sein des pays développés, dans la lignée de la création de l'agence fédérale de l'environnement américaine en 1969.

En 1972, la conférence des Nations Unies sur l'environnement adopte une série de principes pour une gestion écologiquement rationnelle de l'environnement. Cette « déclaration de Stockholm » place les questions écologiques au rang des préoccupations internationales et rend manifeste le lien qui existe entre la croissance économique, la pollution (l'air, l'eau, les océans) et le bien-être des peuples dans le monde entier.

Dans cette période « pionnière », en France, la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature énonce dans son article 1 : « La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général »².

En 1982, l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN) élabore une charte mondiale de la nature qui est solennellement proclamée par l'assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982. La règle fondamentale est que les écosystèmes et les organismes, de même que les ressources terrestres, marines et atmosphériques qu'utilise l'homme, sont gérées de manière à assurer et maintenir leur productivité optimale et continue.

C'est à l'occasion de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, en juin 1992, à Rio de Janeiro (Brésil), qu'est adoptée une déclaration sur les droits et les responsabilités des pays dans le domaine de l'environnement. Cette même conférence adopte le texte fondateur en matière de conservation et de gestion des ressources biologiques, « la convention sur la diversité biologique ». Cette convention va se structurer avec un secrétariat permanent, des groupes de travail, un corps scientifique, une conférence des parties régulièrement réunie. Elle va élaborer un plan stratégique et fixer des objectifs. Cette convention sur la diversité biologique, avec 42 articles et 2 annexes, ayant valeur de traité, a été ratifiée par 189 pays, dont la France.

¹ Cité par Jean-Paul Deléage, *Une histoire de l'écologie*, La Découverte, 1991.

² Article réformé par la loi 95-101 du 2 février 1995 (L. 110-1 du code de l'environnement) : sont d'intérêt général la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels, des sites et paysages, des espèces animales et végétales et de la diversité et des équilibres biologiques.

Les objectifs « sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques » (art. 1), tout en rappelant le principe de souveraineté des États pour exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement (art. 3).

Afin de remplir ces objectifs, chaque État doit élaborer des stratégies, plans ou programmes, les intégrer dans ses politiques sectorielles ou intersectorielles et adopter des mesures économiquement et socialement rationnelles afin d'inciter à conserver et à utiliser durablement la diversité biologique.

La Convention fait passer l'atteinte de ses objectifs par une série d'actions, notamment dans les divers domaines de la conservation *in situ* et *ex situ*, de la recherche et formation, de l'éducation et sensibilisation du public, des études d'impact et réduction des effets nocifs, de l'accès aux ressources génétiques, de l'accès à la technologie et du transfert de technologie, des échanges d'informations, de la coopération technique et scientifique (art. 8 à 19).

Parmi l'ensemble de ces actions, l'accès aux ressources génétiques va faire l'objet d'un document complémentaire *Lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages résultant de leur utilisation*. Ces « lignes directrices » furent élaborées en octobre 2001, lors d'une réunion intergouvernementale et adoptées par la sixième Conférence des Parties qui s'est tenue à La Haye en avril 2002.

Ce texte vise à mettre en œuvre plus particulièrement l'article 15 de la Convention sur l'accès aux ressources génétiques et « le partage juste et équitable » des avantages résultant « de l'utilisation commerciale et autre des ressources génétiques », sachant que « les États ont droit de souveraineté sur leurs ressources naturelles, le pouvoir de déterminer l'accès aux ressources génétiques appartient aux gouvernements et est régi par la législation nationale. » (Art. 15-1)

Cette possibilité de régler l'accès aux ressources génétiques est d'autant plus importante qu'une partie du territoire français, surtout outre-mer, possède un fort taux d'endémisme sur des habitats très spécifiques.

1.1.2. Historique de la SNB

La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) a été élaborée en 2003-2004, comme la concrétisation de l'engagement français dans la convention sur la diversité biologique (CDB), ratifiée en 1994³. En 2003, le gouvernement Raffarin voulut rapidement mettre la France en conformité avec cet engagement et rattraper le retard pris au sein de l'Union européenne dans ce domaine⁴. Il confia au ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD), la mission de présenter une stratégie qui puisse être déclinée au sein de l'ensemble des services de l'État, avec un but précis : « **La finalité globale** de la stratégie est clairement de **stopper la perte de biodiversité d'ici 2010**, comme s'y sont engagés tous les pays de l'Union Européenne. Cette finalité est déclinée pour chacune des composantes essentielles du vivant : les gènes, les espèces, les habitats, les écosystèmes, et leur traduction dans une trame écologique. »⁵

Selon un ancien directeur de la nature et des paysages (DNP), cinq axes de travail furent choisis :

- s'adosser à la « *connaissance globale* », dépassant les carnets de naturalistes ou les connaissances fragmentaires de scientifiques ;
- pouvoir être *appropriée par toutes les parties prenantes* (« la Nature dans toutes les mains »), et par suite confier cette tâche aux divers départements ministériels (plans d'action), à charge pour eux d'impliquer tous les partenaires ;

³ Bien qu'elle ne se réfère pas explicitement à la stratégie européenne pour la biodiversité (1998), la SNB mentionne l'objectif de l'UE de stopper la perte de biodiversité à échéance de 2010.

⁴ Il ne faut cependant pas oublier que au moment de sa ratification par la France, la DNP avait produit un document très complet, intitulé *La diversité biologique en France, programme d'action pour la faune et la flore sauvage*, ministère de l'environnement, 1994.

⁵ *Stratégie française pour la biodiversité, enjeux, finalités, orientations*, février 2004, p. 6

- viser des résultats et non s'en tenir à des mesures ;
- couvrir la *biodiversité ordinaire*, toucher les milieux au lieu de s'en tenir aux listes rouges ;
- s'appuyer sur des *supports économiques*, reprenant les pistes proposées par le *millennium ecosystem assessment* (MEA).

Afin de procéder au plus vite à l'élaboration de cette stratégie nationale, une cellule « biodiversité » fut créée auprès du directeur de la nature et des paysages ; elle devait proposer, dans les 6 mois, une stratégie nationale déclinée en mesures transversales et en plans d'action (PA) sectoriels.

Ce court délai obligea la cellule biodiversité à piloter non seulement la réflexion sur la stratégie dans son ensemble, mais aussi à contribuer à l'élaboration des PA, pris en charge par les ministères concernés. Elle ne gardait en son sein que les actions transversales et le PA patrimoine naturel, considéré comme relevant directement de la DNP.⁶

Un premier constat s'impose :

- Au niveau de la réponse aux engagements pris au sein de la CDB, la SNB reprend en compte bon nombre d'articles importants de cette convention, mais l'accès aux ressources génétiques par des tiers « aux fins d'utilisation écologiquement rationnelle » (art.15)⁷ et l'accès à la technologie et le transfert de technologies (art.16) ne sont pas abordés, comme le reconnaît clairement la fin du document⁸.
- Au niveau de l'évaluation, la SNB n'a pu retenir, lors de son élaboration, la démarche de l'agence européenne de l'environnement (AEE) concernant les descripteurs et indicateurs de biodiversité. A cette date (2003-2004), le programme de mise en place d'indicateurs SEBI (*Streamlining european biodiversity indicators towards 2010*) correspondant à la stratégie européenne de biodiversité n'était pas achevé. Les indicateurs utilisés pour les PA ont donc été plus des indicateurs de moyens que de résultats.

1.1.3. L'articulation de la SNB avec les autres politiques publiques

Un des problèmes majeurs auxquels sont confrontées les stratégies, nationales ou européenne, de la biodiversité consiste à intégrer, lors de la définition et de la conception des autres politiques, les principes et les objectifs qui lui sont liés.

Il faut en effet rappeler que traité d'Amsterdam (1997) renforce le principe d'intégration des exigences environnementales dans les autres politiques car il constitue un facteur essentiel de promotion du développement durable (article 6 du traité instituant la Communauté européenne).

On distingue différents niveaux d'intégration :

- L'intégration par les *instruments* signifie que les politiques économiques et sectorielles intègrent, dans les instruments de régulation des marchés concernés, des considérations environnementales, par exemple l'intégration des coûts environnementaux dans la tarification des transports ;
- L'intégration par les *processus de décision* signifie que les problématiques environnementales sont

⁶ Avec la création du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable en 2007 (devenu ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire en 2008 puis ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer – MEEDDM - en 2009), une direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) a été également créée, avec une direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), à laquelle la cellule « biodiversité » a été rattachée, sous forme d'un bureau « connaissance et stratégie nationale pour la biodiversité » au sein de cette direction.

⁷ Seul le décret du parc amazonien de Guyane traite du partage des avantages.

⁸ « Ces orientations ne visent pas à l'exhaustivité. Un certain nombre de thèmes n'ont pas été abordés [...] ainsi en est-il de l'accès aux ressources génétiques et du partage des bénéfices, particulièrement sensible pour les collectivités d'outre-mer ou au plan international, du transfert de technologie ou de la restauration d'écosystèmes. » (*Stratégie française pour la biodiversité, enjeux, finalités, orientations*, février 2004, p. 44)

prises en compte dans la décision de gestion ou de régulation des secteurs concernés. Cette intégration passe notamment par la consultation et par l'évaluation des politiques publiques ;

- L'intégration par l'évaluation signifie que les dommages à l'environnement ou, à l'inverse, l'amélioration des biens environnementaux, sont pris en compte dans l'évaluation des politiques et des projets sectoriels.

La politique d'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles a fait l'objet d'impulsions politiques au plan européen dès la fin des années 1990 avec la stratégie dite de « Cardiff » (1998) lieu de la réunion du Conseil des chefs d'État. Cette intégration aurait pu ou dû se caractériser par la réorientation des financements dans un sens plus favorable à l'environnement notamment dans les domaines de l'agriculture et des transports. L'inflexion des politiques sectorielles s'est déroulée pas à pas (réforme de la PAC, nouvelles directives européennes sur l'étude d'impact stratégique ou sur l'accès à l'information) mais cette intégration reste encore insuffisante comme le montrent les dernières données disponibles sur la qualité des milieux publiées par le ministère chargé de l'environnement ou par l'agence européenne de l'environnement.

La SNB de 2004 n'aura pas, de ce point de vue, connu un meilleur sort que la stratégie européenne qui aura buté sur la réorientation insuffisante des politiques communes, en dépit des progrès accomplis dans le bilan de santé de la PAC ou de la politique commune de la pêche (PCP)⁹.

En France, les derniers développements du Grenelle de l'environnement auront permis d'intégrer la diversité biologique dans l'appareil législatif national : en août 2009, la biodiversité apparaît à l'article 1^{er} dans le vocabulaire législatif à l'occasion de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement avec néanmoins une ambiguïté certaine puisque le titre II a pour libellé « biodiversité, écosystèmes et milieux naturels ». Aux yeux du législateur, la réalité de la biodiversité serait-elle donc restrictive au point que l'on soit obligé de la compléter ? Par ailleurs, il n'est plus fait référence au vocabulaire des lois précédentes, dont le patrimoine naturel défini par le code de l'environnement (art. L.411-5) ou le patrimoine biologique (livre IV du même code).

L'objectif assigné est de « stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution » (art. 23). Pour ce faire, doivent être, entre autres :

- constituée une trame verte et bleue ;
- mise en œuvre une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres ;
- créées des aires marines protégées ;
- mis en place des plans de conservation ou de restauration ;
- mis en œuvre des plans de lutte contre les espèces exotiques envahissantes ;
- soutenu le projet de création d'un groupe d'expertise scientifique internationale pour la biodiversité.

Il convient aussi de renforcer « le rôle de la stratégie nationale de la biodiversité et d'élaborer, y compris

⁹ Extraits des conclusions du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2010 au sujet de la non atteinte des objectifs de l'Union en matière de biodiversité :

- Mise en œuvre incomplète de certains instruments juridiques
- Faible intégration de la biodiversité et des services écosystémiques dans les autres politiques
- Base de connaissances scientifiques insuffisante
- Investissement financier inadéquat
- Manque d'instruments supplémentaires ciblés pour répondre aux problèmes spécifiques (espèces exotiques envahissantes)
- Problème de perception du défi posé par la biodiversité

outre-mer, des stratégies régionales et locales cohérentes ». On peut s'étonner que la SNB n'intègre pas l'ensemble de ces objectifs, qui sont énoncés comme étant de même rang qu'elle. Par exemple, la trame verte et bleue (TVB) fait-elle ou non partie de la SNB ? En est-elle une conséquence ? Une application ?

De même, bien qu'elles soient abordées dans la même loi, les relations de la stratégie pour la biodiversité avec d'autres politiques publiques ne semblent pas évidentes, en particulier :

- « Retrouver une bonne qualité écologique de l'eau et assurer son caractère renouvelable dans le milieu et abordable pour le citoyen » (art. 27 et suivants)
- « Une agriculture et sylviculture diversifiées et de qualité, productives et durables » (art. 31 et suivants).
- « La gestion intégrée de la mer et du littoral » (art.35)

Par ailleurs, dans le domaine de la biodiversité et des ressources naturelles, un certain nombre de dispositions sont propres à l'outre-mer (départements, régions, collectivités, Nouvelle-Calédonie) (art. 56) avec des objectifs précis que chacun de ces territoires devra mettre en place. Or, en novembre 2009, le premier comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) valide 137 mesures dont deux relatives à la biodiversité¹⁰, sans référence explicite à la loi Grenelle 1.

Cette présentation rapide montre :

- Qu'il y a un véritable problème d'appropriation du vocabulaire et un manque de définitions, ainsi qu'un problème de stabilité de la terminologie dans les textes¹¹ ;
- Que la place de la stratégie pour la biodiversité n'est pas bien définie, faute de hiérarchisation entre les diverses politiques en faveur de la protection de l'environnement ainsi qu'entre les diverses stratégies qui doivent être élaborées ; le flou dans les notions ne facilite pas l'expression des politiques et stratégies ;
- Que les outils d'intégration adaptés à une SNB méritent un approfondissement sérieux.

I.2. Analyse des actions transversales de la SNB

La SNB avait identifié quatre orientations incluant une panoplie d'actions pour la plupart transversales :

- Mobilisation de tous les acteurs, avec 4 actions :

- Associer tous les acteurs à la mise en œuvre de la stratégie
- Sensibiliser les citoyens, éduquer les jeunes générations
- Impliquer les secteurs socioprofessionnels clés
- Responsabiliser de façon accrue la sphère publique

- Reconnaissance du vivant à sa juste valeur, avec 2 actions :

- Développer la comptabilisation des aménités et dommages à l'environnement
- Compléter le système de comptabilité nationale

- Amélioration de la prise en compte par les politiques publiques, avec 4 actions :

¹⁰ Fiche II.11 : Valoriser la biodiversité ultramarine (les plantes à parfum, aromatiques et médicinales) ; fiche III-4 : Lancer une Initiative Française pour la Conservation et la Gestion de la Biodiversité Ultramarine (IFREBIOM).

¹¹ Même si la commission spécialisée de terminologie et de néologie de l'environnement (créée par arrêté du 20 avril 2000) définit les termes que devrait employer l'administration publique, publiés au *Journal Officiel* (la biodiversité est définie en avril 2009).

Intégrer la biodiversité dans les politiques sectorielles
Valoriser et gérer les territoires de façon durable
Financer la politique du patrimoine naturel et paysager
Déployer une diplomatie et une coopération pour la biodiversité

- Développement de la connaissance scientifique et de l'observation, avec 3 actions :

Renforcer et densifier la recherche scientifique en biodiversité
Mettre en place un dispositif d'observation de la biodiversité
Développer des indicateurs de suivi.

Ce programme a été mis en œuvre, soit directement par les services du MEDD (avec une animation forte par la cellule biodiversité), soit par l'intermédiaire de plans d'actions sectoriels.

La première orientation (mobilisation), n'a vraiment été prise en compte que dans la mise en œuvre de « l'implication accrue de la sphère publique ». La sensibilisation des citoyens a attendu le Grenelle de l'environnement et l'année de la biodiversité pour être mise en œuvre ; l'éducation n'a donné lieu qu'à des actions ponctuelles au sein du système éducatif sans véritable introduction dans les programmes scolaires ; et l'implication des secteurs socioprofessionnels a été très inégale dans sa mise en œuvre (l'agriculture ayant peut-être été le secteur le plus impliqué à travers son PA).

La seconde orientation (reconnaissance de la valeur du vivant) a donné lieu à des études préliminaires telles que l'étude de faisabilité pour la réalisation d'un *millenium ecosystem assessment* en France¹², avec des rapports assez complets issus d'ONG (ouvrage collectif sous la coordination de la ligue ROC) ou de missions d'études, telles que celle du centre d'analyse stratégique, *Approche économique de la biodiversité et des services rendus aux écosystèmes*¹³.

La troisième orientation a donné lieu pour la mise en œuvre de l'intégration dans les politiques sectorielles à l'élaboration des PA dont on verra l'analyse dans le paragraphe 1.3., avec toute la limite de cet exercice, liée aux conditions d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi. L'implication de la prise en compte de la biodiversité dans la gestion des territoires n'a pas donné lieu au PA proposé, et les problèmes de financement ont été à peine abordés. L'aspect international a été repris dans la plupart des PA. Il a aussi donné lieu à un PA spécifique qui a porté sur la prise en compte de la biodiversité dans les projets de développement, et sur une présence française accrue dans les diverses enceintes et initiatives internationales.

La quatrième orientation (connaissance scientifique et observation), recouvre des actions menées soit au sein du PA « recherche », soit au sein de chacun des autres PA, soit encore à un niveau transversal. Force est de constater que cet ensemble manque également de cohérence et de coordination : les actions de recherche menées au sein de l'agence nationale de la recherche, puis de la fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB), ne sont pas toujours hiérarchisées en fonction des objectifs de la SNB et celles des PA ne sont pas toujours coordonnées entre elles. Les opérations de recueil, de traitement et de diffusion de données, coordonnées depuis 2007 par le système d'information sur la nature et les paysages (SINP), sans objectif clair au niveau national, sont une illustration de cette situation, à laquelle devrait mettre fin la création de l'observatoire national de la biodiversité.

¹² Harold Levrel, en collaboration avec Denis Couvet, Romain Julliard, Christian Kerbiriou et Luc Doyen, MNHM 2007.

¹³ Groupe de travail présidé par Bernard Chevassus-au-Louis, avril 2009.

I. 3. Les plans d'action

Selon l'un des initiateurs de la SNB, la rédaction des plans d'action, dans les ministères concernés, fit appel à de nombreux experts scientifiques (notamment à travers l'institut français de la biodiversité). L'influence de la DNP était déterminante, car elle y voyait d'une part un instrument de rationalisation des politiques de protection de la nature, et d'autre part « une arme de guerre » vis-à-vis des autres ministères techniques (agriculture, équipement, outre-mer).

Pour l'actuel *bureau chargé du suivi de la SNB* :

Les experts scientifiques et les représentants de l'UICN et de la commission nationale du développement durable (CNDD), qui ont élaboré la SNB, ont décidé que les thématiques sectorielles seraient confiées à divers départements ministériels pour les impliquer fortement, alors que les actions transversales seraient animées par une cellule biodiversité au sein du ministère chargé de l'environnement.

Chaque plan d'action devait être doté d'un comité de pilotage, comprenant des représentants de l'administration, des professionnels et des scientifiques. Il n'y avait pas de représentants des collectivités territoriales, et les ONG n'étaient représentées généralement que par le comité français pour l'UICN (à l'exception de certains plans - agriculture, patrimoine naturel, forêt - qui avaient dès le début élargi leur comité).

Certains plans se sont mis en place assez rapidement et ont pu toucher un public assez large ; c'est le cas des plans « agriculture » et « patrimoine naturel ». En revanche d'autres plans ont connu des difficultés telles, que, soit ils ont été abandonnés (« gestion des territoires », animé par la DATAR), soit ont eu des comités de pilotage sporadiques (« urbanisme » et « infrastructures terrestres » : ceux-ci devaient avoir un pilotage commun ; les représentants de l'urbanisme n'y ont guère été présents), soit mis en place tardivement (« tourisme »)¹⁴.

Les plans d'action sont surtout connus par l'administration de l'État, alors que l'ensemble des partenaires se réfèrent au Grenelle de l'environnement et à la trame verte et bleue. Le Grenelle n'a pas changé la structure de la SNB : les plans ont été réactualisés, mais sont restés avec les actions définies à leur démarrage, ce qui était une consigne donnée à deux ans de la révision de la SNB. En revanche certains comités de pilotage ont été « grenellisés » en associant plus de représentants d'ONG, de professionnels ou de collectivités.

Il existe au niveau ministériel un suivi administratif des plans d'action, qui se limite à vérifier si les actions sont réalisées ou non. On est donc loin d'une évaluation. Le comité français de l'UICN, chargé de donner un avis sur le rapport annuel de chaque plan d'action, est peu satisfait : cet avis n'a pas toujours servi aux nécessaires réorientations des plans. Un seul exercice d'évaluation a été conduit concernant le PA « agriculture »¹⁵.

Au niveau de l'animation, on relève un renouvellement important des coordonnateurs et des points focaux, et encore plus des membres des comités de pilotage. Ces comités ont fonctionné sans règle établie, et sans mandat.

¹⁴ Cependant, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages est en train de bâtir avec la DEB un projet « nature en ville ».

¹⁵ Rapport du CGAAER, *Stratégie nationale pour la biodiversité : propositions d'évolution du plan d'action agriculture*, février 2009.

I.3.1. Leur lancement et leur avancement jusqu'en fin 2009

Chaque plan d'action devait se décliner, à partir de l'énoncé de quelques objectifs généraux, en un certain nombre d'actions et de sous-actions, assorties d'indicateurs de moyens et de calendriers de mise en œuvre :

- Patrimoine naturel : 4 objectifs déclinés en 10 actions et 46 sous-actions
- Agriculture : 5 orientations et 52 actions
- Mer : 6 domaines et 82 actions
- Infrastructures : 5 orientations déclinées en 13 groupes d'actions
- Urbanisme : 3 actions et 7 sous-actions
- International : 70 actions réparties en 3 grands objectifs et 8 domaines
- Forêt : 4 thématiques organisées en 7 objectifs et 37 actions
- Recherche : 6 grandes orientations et 39 actions
- Outremer : 5 objectifs et un plan d'action local par territoire, soit 10 en tout
- Tourisme : 4 axes et 16 actions

Le plan d'action « projets de territoire » - également lancé en 2005 - a été abandonné, car il n'a jamais connu un commencement de mise en œuvre.

Le quatrième rapport national de la France à la convention sur la diversité biologique (juillet 2009) précise que : « sur les 391 actions programmées dans les neuf plans d'action adoptés en novembre 2005 et 2006, 125 sont achevées, 211 sont en cours de réalisation, et 55 ne sont pas encore lancées. 86 % des actions sont réalisées ou en cours. »

| Plan d'action | Nombre total d'actions | Actions terminées | Actions engagées | Actions à lancer |
|-------------------------------|------------------------|-------------------|------------------|------------------|
| Patrimoine Naturel | 56 | 39% (30%) | 54% (57%) | 7% (13%) |
| Recherche | 35 | 40% (23%) | 37% (51%) | 23% (26%) |
| Outre-mer ¹ | 44 | 3% (0) | 59% (40%) | 38% (60%) |
| Agriculture | 52 | 52%(39%) | 44% (53%) | 4% (8%) |
| Forêt | 37 | 8% (3%) | 73% (57%) | 19% (40%) |
| Infrastructures de transports | 12 | 25% (17%) | 75% (83%) | 0 (0) |
| Urbanisme | 7 | 43% (29%) | 57% (57%) | 0 (14%) |
| International | 67 | 33% (30%) | 61% (57%) | 6% (13%) |
| Mer | 81 | 20% (17%) | 75% (68%) | 5% (15%) |
| Total | 391 | 32% | 54% | 14% |

Malgré les précautions prises lors de la rédaction de ce rapport (toutes les actions n'ont pas le même poids, leurs impacts sont différents...), il n'en reste pas moins que sont comptés des moyens mis en œuvre et non des résultats atteints en termes de protection et de valorisation de la biodiversité.

De plus, ces bilans annuels, s'ils sont pris en compte par les responsables des plans d'action et par le bureau chargé de suivre l'avancement de la SNB, ne semblent pas avoir beaucoup d'impact au niveau des directions d'administration centrale concernées, pour lesquelles les actions en faveur de la biodiversité restent d'une importance secondaire.

I.3.2. Le point de vue des responsables de plans d'action

Sur leur contenu

Pour l'ensemble des responsables de plan d'action consultés, *la plupart des actions auraient existé même sans ce plan*. « On ne sait pas bien quelle est la valeur ajoutée du plan. Les grosses actions auraient lieu de toute façon. » Bon nombre d'entre elles font partie d'un programme plus large, dont elles sont, au mieux, le volet « biodiversité » :

- « La SNB est un angle particulier dans une démarche globale de gestion de la forêt. »
- Le schéma national des infrastructures de transports (SNIT) prend en compte la TVB, mais comme il doit être approuvé fin 2010, alors que la TVB est un processus qui se poursuivra en 2011-2012, on peut craindre que celle-ci soit oubliée ;
- Dans les divers plans locaux outremer sont repris les actions et les programmes déjà en cours, financés en dehors de la « biodiversité », appartenant à une politique plus large ;
- « On a inclus la biodiversité dans la stratégie nationale de recherche et d'innovation »

De ce fait, pour une bonne partie des interlocuteurs de la mission « le plan lui-même se réduit à un rapport annuel, qui consiste à remplir des cases ». Pour d'autres, il est tout de même « un cadre de référence, le prisme à travers lequel les acteurs doivent considérer le sujet. »

Le détail des actions révèle un *manque de hiérarchisation*, dû en partie à :

- L'aspect additif des diverses actions : les divers acteurs ont été identifiés progressivement ;
- Une construction à partir de l'existant sans avoir fait l'objet d'une réflexion préalable globale ;
- La superposition de plusieurs plans d'action (ainsi le plan d'action « patrimoine naturel » a-t-il précédé tous les autres, qui en ont ensuite récupéré certains aspects).

Par ailleurs, les indicateurs portent sur les moyens et non sur les résultats ; ils sont difficiles à renseigner par manque d'observatoires de la biodiversité (l'observatoire national de la biodiversité est mis en place en 2010) ; de plus, certains PA les ont abandonnés (agriculture, forêt).

Enfin et surtout, ces plans d'action *ne tiennent pas assez compte des collectivités territoriales* (qui n'ont pas été associées à l'élaboration de la SNB¹⁶), alors que les actions liées à la mise en valeur de la biodiversité sont – par essence – territorialisées¹⁷. Par exemple, l'État gère 20.000 km de routes et les collectivités territoriales 980.000 km, et les projets du SNIT se montent à 1.000 km seulement. Concernant la recherche, il manque une articulation avec les régions, des synthèses par site.

La mission constate également que ces divers plans ne se soucient pas suffisamment des *actions au niveau européen*. Par exemple, le centre thématique européen sur la diversité biologique (CTE/DB) est l'un des cinq centres thématiques mis en place depuis 1995 par l'agence européenne de l'environnement (*European Environment Agency*, EEA), qui intervient en appui de la Commission européenne en ce qui concerne les données de mise en œuvre relatives aux directives « oiseaux » et « habitats ». Or, aucun interlocuteur des plans d'action n'a mentionné ce centre, dont le siège est à Paris, lors des entretiens conduits par la mission.

Sur le pilotage des plans d'action

« L'animation et la mise en œuvre des plans d'action sectoriels sont réalisées par chacun des départements ministériels concernés. Ils animent chacun un comité de pilotage sectoriel de leur plan d'action, qui se réunit au moins deux fois par an, et inclut, notamment, la direction pilote, le haut fonctionnaire au développement durable, les partenaires professionnels et syndicaux, le comité français de l'UICN et la cellule biodiversité de la direction de la nature et des paysages. Les comités de pilotage sectoriels tiennent un tableau de bord de l'avancée des actions inscrites au plan d'action sectoriel. »¹⁸

¹⁶ Même si leurs associations : ADCF, ADF, ANEL, ANEM, AMF, ANEZH, Ecomaires ont été invités à débattre des projets des premiers plans d'action, en 2005.

¹⁷ Les collectivités territoriales n'ont pas attendu le « Grenelle de l'environnement » pour se lancer dans des démarches de type « corridor écologique », « infrastructure écologique »...

¹⁸ Pilotage et suivi-évaluation de la stratégie nationale pour la biodiversité, DNP, MEDD, 23 novembre 2005.

Pratiquement aucun plan d'action n'a rempli ces conditions. Certains n'ont toujours pas de comité de pilotage en fin 2009 (urbanisme) ou ne l'ont constitué que récemment (patrimoine naturel, international, recherche : 2008, infrastructures : 2009). Ces comités se réunissent une ou deux fois par an, avec une fréquentation qui va en augmentant (international : de 4 à 15 présents entre 2008 et 2009). Ils se contentent le plus souvent de tenir à jour le tableau de bord des actions en cours, sans que la discussion porte sur leur opportunité, leur faisabilité ou encore sur leurs relations avec celles d'autres plans d'action. Et surtout, il n'est pas abordé ce qui est entrepris dans le domaine considéré en dehors du plan d'action. Il est relevé que : « les ONG sont très peu loquaces sur ce qui se fait sur le terrain ou sur leurs prises de position parallèles. »

Bref, « le comité de pilotage n'est pas pro-actif : il surveille l'action de l'État mais ne propose pas. C'est un lieu d'interface, d'échanges. » (un responsable de plan d'action)

La plupart des responsables des plans d'action et en particulier leur « point focal » (chargé de réunir et d'animer le comité de pilotage) sont en poste depuis 1 à 2 ans, parfois moins, et la plupart du temps n'ont guère été informés de l'historique du plan d'action et de la SNB. Pour beaucoup d'entre eux, l'histoire commence avec le « Grenelle de l'environnement », qui a activé ou réactivé les plans d'action.

Sur la coordination d'ensemble et les relations entre plans d'action

Les « points focaux » de plan d'action en parlent rarement spontanément. Il existe des contacts ponctuels, mais non systématisés. Il n'existe pas de réunions *ad hoc* sur des sujets intéressant plusieurs plans.

Cela peut poser des problèmes non négligeables. Par exemple :

- Concernant l'outre-mer français, le ministère des affaires étrangères et celui de l'outre-mer n'ont guère de relations, malgré l'intrication des aspects nationaux et internationaux liés à la valorisation de la biodiversité ultra-marine ;
- Bien que parmi les actions « recherche » figure la formation, il n'y a pas de contact avec l'éducation nationale ni avec l'enseignement supérieur.

La réunion périodique inter-services est une « enceinte d'enregistrement », où chacun présente son plan ; « c'est mécanique, sans discussion de fond. » Ainsi il n'existe pas à proprement parler de comité de coordination ou de pilotage des plans d'action, c'est-à-dire de la SNB dans ses aspects généraux et transversaux.

I.3.3. Les appréciations portées de l'extérieur

Pour la plupart des interlocuteurs de la mission, la plus grande partie des actions en vue de préserver et valoriser la biodiversité se déroule en dehors des plans d'action (et parfois dans l'ignorance de leur existence). Ainsi :

- Pour l'office national des forêts (ONF), ses interventions, même si elles sont cohérentes avec le plan d'action « forêt », ne sont pas vécues comme dépendantes de ce cadre ; elles auraient lieu même en l'absence de ce plan car l'établissement dispose de sa propre expertise et privilégie la relation directe opérationnelle avec la recherche et les services extérieurs du MEEDDM, en application de son contrat d'objectif 2007-2011.

Ce point de vue est partagé par le directeur d'un pôle Agro Paris Tech : la SNB a surtout eu l'effet d'une « obligation morale collective à faire », assortie d'un pilotage léger, mais, s'agissant de la recherche, elle ne change pas grand-chose : il y a peu d'équipes de recherche sur la forêt, les travaux sur la biodiversité s'y poursuivent selon une logique propre aux équipes de chercheurs et aux possibilités de financement.

- Considérant que toutes les actions des plans d'action se croisent, la DREAL du Nord Pas-de-Calais a décliné la SNB par thèmes, partagés avec les collectivités : connaissance, formation/sensibilisation, protection, gestion économe de l'espace, plans d'actions en faveur des espèces menacées.

- Pour un parlementaire, coauteur d'un rapport sur la biodiversité¹⁹, ses interlocuteurs ne lui ont pas parlé de la SNB et encore moins des plans d'action.
- Un interlocuteur de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) constate qu'il n'existe pas de fil conducteur « milieux aquatiques ».

Il n'en va pas de même pour l'outre-mer, pour lequel chaque territoire dispose de son plan d'action. Cependant, il manque des projets phares qui auraient un effet d'entraînement pour le reste du plan d'action, contribueraient à l'appropriation locale et pourraient avoir des retombées économiques directes.

I.3.4. L'avis de la mission sur les plans d'action

Force est de constater que :

- Les diverses actions entreprises ne relèvent ni d'un programme global qui aurait ensuite été décliné en divers domaines et modes d'actions, ni d'une fédération d'actions dont l'intégration aurait abouti à une cohérence d'ensemble ; il s'agit plutôt d'une accumulation désordonnée d'actions préexistantes, dans lesquelles la préoccupation de la préservation de la biodiversité vient le plus souvent se surajouter ;
- Ces divers plans d'action ont – plus ou moins – souffert d'une faible reconnaissance au sein de leur ministère de tutelle, défaut accentué par le fait qu'au départ le MEDD a été le principal auteur/porteur de chacun d'eux, même s'il s'est appuyé sur un groupe d'experts (CNDD et UICN notamment) ;
- Ces plans sont d'une grande hétérogénéité, ce qui rend leur coordination très difficile et l'appréciation de leurs effets peu lisible (de plus les indicateurs ne portent que sur la réalisation des actions et non sur les effets de ces actions) ; ils sont en partie sectoriels et en partie territoriaux ; certains secteurs ne sont couverts que par la bande (eau et milieux aquatiques), voire entièrement absents (industrie, santé, éducation, emploi) ; les plans d'action « outremer » possèdent chacun leur cohérence interne, mais ne forment pas ensemble un « plan d'action outremer » ; le plan d'action « patrimoine naturel » recouvre en réalité la plupart des autres ; le plan d'action « recherches » et le plan d'action « international » sont en réalité transversaux, car ils concernent tous les secteurs d'activités liés à la biodiversité.
- Aucune évaluation du dispositif n'a été prévue au départ²⁰, et l'on ne peut considérer l'avis annuel de l'UICN comme une évaluation, étant donné d'une part, que cet organisme est également partie prenante des comités de pilotage des plans d'action et d'autre part qu'un dispositif d'évaluation devrait comprendre plusieurs institutions et personnalités qualifiées. Les rapports annuels sur l'avancement de la SNB reposent sur les bilans annuels des plans d'action et ne peuvent non plus être considérés comme des évaluations.

¹⁹ Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, rapport sur les apports de la science et de la technologie au développement durable, Tome II : *La biodiversité : l'autre choc ? L'autre chance ?* par Pierre Laffitte et Claude Saunier, 12 décembre 2007.

²⁰ Il faut cependant noter que le texte *Au nom du vivant* proposait « d'organiser des évaluations régulières des progrès, objectif par objectif », que la stratégie soit évaluée et réajustée tous les ans (sans préciser par qui), que la cour des comptes en mesure « l'efficacité financière », et que des parlementaires évaluent l'application de la stratégie. De ces indications, il ne restait, dans le texte de la SNB 2004, que la phrase suivante : « le rythme d'évaluation de la mise en oeuvre de la stratégie et de **révision** des orientations est fixé à **deux ans**. »

I.4 La portée de la SNB depuis sa création, vue par ses divers acteurs ²¹

I.4.1 Le point de vue des services de l'État

Dans les administrations centrales, il faut distinguer le MEEDDM, à la fois chargé de la coordination générale et actuellement des plans d'action « patrimoine naturel », « urbanisme », « transports », des autres ministères.

- S'agissant du **MEEDDM**, les personnes rencontrées s'accordent pour souligner les réels progrès constatés depuis 2004 en termes d'appropriation par les ministères et les autres acteurs sur un sujet particulièrement complexe, à peu près inconnu au départ : *l'intérêt de la SNB a été d'entreprendre la formulation d'une vision de la politique de la biodiversité*. Elle a permis une prise de conscience avant le Grenelle de l'environnement et de préparer des avancées concrètes du Grenelle qui n'auraient pas été obtenues sans cela, comme la TVB, les plans de protection des espèces, la création de nouveaux parcs nationaux.

Néanmoins, dans sa conception comme dans sa réalisation, la SNB présente plusieurs faiblesses liées entre elles, notamment :

- L'excessive ambition de l'objectif affiché « stopper la perte de biodiversité d'ici 2010 » par rapport au déficit persistant de connaissance scientifique sur le sujet et à l'ampleur des inflexions nécessaires ;
- L'insuffisance du portage politique et du niveau hiérarchique des personnes en responsabilité, l'importance des retards pris dans la concrétisation des actions faute de moyens financiers et humains dédiés ;
- La lourdeur de la coordination générale et du suivi faute d'implication des autres ministères, ou des autres services du MEEDDM (en particulier la DEB assume seule la rédaction des bilans des plans d'action) ;
- Les difficultés d'articulation avec la SNDD, dont le pilotage et le portage politique sont plus forts, et de lisibilité, alors que le changement climatique monopolise l'attention des décideurs ;
- Surtout l'absence des collectivités territoriales sur un domaine où la déclinaison locale apparaît incontournable ;

Enfin il convient de souligner les effets des réformes liées à la réorganisation de l'administration centrale, qui ont pu entraîner un manque de continuité dans l'action, la quasi-totalité de l'équipe initiale de pilotage ayant été renouvelée et réorganisée à ce jour.

La sollicitation des acteurs privés et des mécanismes économiques, localisée dans le PA « patrimoine naturel », n'est en réalité pas suivie au titre de la SNB : le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi est absent des plans d'action. De plus, le bureau de la DEB en charge du pilotage du PA « patrimoine naturel » n'est pas armé pour couvrir ce sujet, d'ailleurs confié transversalement au CGDD, sans qu'une coordination soit assurée.

Dans les **autres ministères**, les forces et les faiblesses identifiées au MEEDDM semblent partagées ; en outre, *l'implication est modeste*, cantonnée aux services, et dépasse rarement le niveau d'une sous-direction : le plus souvent le point focal retenu est un chef de bureau ou un chargé de mission, ce qui ne permet *qu'à la marge la confrontation avec les enjeux de politique publique* portés par le ministère.

Les acteurs ressentent l'absence d'un cadre méthodologique et de gouvernance préalable fixés par le ministère en charge de la SNB. Ils déplorent la précipitation avec laquelle il leur a été demandé de concrétiser un plan d'action en puisant sur leurs seules ressources humaines et budgétaires, dans un contexte de connaissance très lacunaire des enjeux et des bons leviers d'action, qu'il s'agisse de connaissance par la recherche et l'observation, de restauration des espèces ou de bonnes pratiques de gestion. Il paraît souvent difficile aux services d'identifier la valeur ajoutée de la SNB par rapport à de nombreuses autres stratégies sectorielles en cours, qui comprennent souvent un volet environnemental, aux acquis du Grenelle, survenu depuis (même si les plans d'action ont été revus à cette occasion) et surtout à la SNDD.

²¹ Un tableau (annexe 5) présente succinctement les thèmes qu'on a abordés tel ou tel acteur.

Dans les services déconcentrés la situation apparaît également contrastée. La mission a rencontré ceux de quelques régions particulièrement impliqués : les DREAL Centre et Nord-Pas-de-Calais, la DRAAF d'Alsace, coordinatrice des DRAAF pour les thèmes environnementaux. La mission s'est également appuyée sur les résultats d'enquête menés en région sur le système d'information sur la nature et les paysages (SINP).

Pour une DREAL, la SNB apparaît comme un processus très centralisé, « plus générateur d'effets d'annonces que de retombées concrètes et mesurables ». Les travaux conduits sur le terrain en matière de biodiversité s'inscrivent très inégalement dans la stratégie nationale : le partenariat existe, avec des niveaux hétérogènes, sur les outils (TVB, SINP, schéma de cohérence écologique, etc.). Toutefois seuls les services de l'État font référence explicitement à la SNB.

Selon eux, les élus et les cadres territoriaux « demeurent très inégalement perméables aux questions écologiques ». Mais lorsque les collectivités territoriales le sont, elles ont une vision *intégratrice* qui fait de la biodiversité *la résultante d'un mode de développement harmonieux des territoires*, reposant sur des pratiques concertées et des partenariats entre acteurs, notamment agricoles et forestiers, quasi indépendamment des politiques sectorielles de l'État.

Dans plusieurs cas, le comportement de l'État apparaît ambigu, la collaboration entre services des divers ministères sur la biodiversité « allant de la compréhension vigilante à la défiance forte ».

L'insuffisance des connaissances permettant d'améliorer les pratiques est très souvent citée, de même que l'absence d'une vision stratégique articulée en quelques priorités. Ils souhaitent que l'État offre un cadre réglementaire, fiscal et méthodologique pour l'observation et la gestion de la biodiversité (ordinaire et remarquable), et pour valoriser les services rendus par la biodiversité, y compris dans les politiques sectorielles (PAC, PCP, forêt, urbanisme, transport). Dans un tel cadre, les acteurs territoriaux développeraient leurs propres pratiques.

1.4.2 Le point de vue de quelques établissements publics

Ce point de vue est différent selon les missions assignées par l'État à chaque établissement, mais quelques constantes s'en dégagent :

- L'insuffisance du portage politique par le seul MEEDDM compte tenu d'enjeux très larges centrés sur la recherche et les modèles de développement économique ayant un impact sur les territoires ;
- La faible lisibilité pour le grand public du concept de biodiversité (notamment de ses trois niveaux écosystémique, spécifique, génétique), d'où la nécessité d'une meilleure communication ;
- L'inadéquation des moyens dédiés par rapport à l'ambition de l'objectif défini, susceptible de poser des difficultés dans le cadre de la tutelle budgétaire des établissements ;
- L'apport du Grenelle, qui a relancé la SNB dans ses contenus, mais ne lui a pas donné plus de visibilité ;
- L'insuffisance du cadrage conceptuel permettant d'explicitier le lien entre la SNB et les grandes politiques publiques ;
- L'enjeu majeur que constitue le besoin d'un effort massif de recherche naturaliste mais aussi d'une approche interdisciplinaire pour comprendre le fonctionnement des écosystèmes et rattraper trois décennies de sous-investissement ;
- Le développement de partenariats, publics ou privés, et la mise en œuvre de nouveaux outils économiques pour la rémunération des services environnementaux, pour le financement de projets et la mobilisation des acteurs économiques d'un territoire (aménageurs, industriels, agriculteurs, forestiers...).

I.4.3 Le point de vue de quelques organisations non gouvernementales naturalistes

Si la thématique de la biodiversité paraît, pour les organisations non gouvernementales (UICN, Ligue ROC, WWF, FNE) rencontrées par la mission, émerger positivement en cette année de la biodiversité, la SNB a déçu non seulement par la non atteinte de l'objectif (stopper la perte de biodiversité en 2010), mais surtout par la moindre ambition par rapport aux orientations initiales, définies dans le document commun UICN/CNDD, *Au nom du vivant*, de décembre 2003 :

- Reconnaître une valeur au vivant ;
- Développer la prise de conscience et encourager les efforts de tous les acteurs ;
- Accroître et capitaliser les connaissances ;
- Améliorer la cohérence des politiques et leur efficacité ;
- Organiser la mise en œuvre.

Ce décalage existe aussi avec la *Stratégie française de biodiversité : enjeux, finalités, orientation* de février 2004, directement inspirée de l'accord politique obtenu fin 2003, qui définissait quatre orientations :

- Mobiliser tous les acteurs ;
- Reconnaître sa valeur au vivant ;
- Améliorer la prise en compte par les politiques publiques ;
- Développer la connaissance scientifique et l'observation.

La SNB actuelle est plutôt vue comme un exercice technocratique, peu entraînant et entièrement repris en main par un État isolé des autres acteurs, au premier rang desquels les collectivités et les entreprises. La liberté laissée aux ministères a conduit à ne pas mettre en application (à l'exception du MAAP) le principe d'un pilotage des plans d'action associant les ONG et tous les autres acteurs. Le Grenelle de l'environnement, au contraire, a réellement instauré une « gouvernance concertée » et fait émerger des acquis essentiels, qui, s'ils apparaissent nécessaires, sont toutefois insuffisants pour assurer une vraie stratégie en matière de biodiversité. Les plans d'action ont été revus suite au Grenelle, sans consultation «grenellisée». Ils comportent peu d'actions susceptibles de contribuer à l'évolution des politiques communautaires (PAC, PCP). La question de l'alignement sur les normes communautaires ou de leur dépassement se pose ainsi de manière accrue.²²

Si la déception est inégale (et proportionnelle à l'investissement initial des ONG dans la préparation de la SNB), l'absence de prise en compte de la biodiversité comme support d'une modification des programmes, dans l'enseignement général et supérieur, est unanimement regrettée, d'autant qu'un vrai désir des enseignants est constaté : seuls, quelques partenariats locaux sont signalés, à l'initiative des collectivités et des chefs d'établissement.

Enfin, la responsabilité de l'échec n'incombe pas en totalité à l'État, mais est également imputée au « petit monde » des experts naturalistes. Celui-ci apparaît à la fois éclaté et cloisonné, comprenant des cultures très différentes, voire opposées sur les enjeux (par exemple, sur le changement climatique les botanistes sont beaucoup moins inquiets des conséquences que les «vertébristes»), sans qu'aucune approche interdisciplinaire organisée permette de *clarifier un message commun, lisible et fédérateur*. Il faut cependant souligner l'intérêt de deux démarches récentes, celle de l'expertise scientifique collective de l'INRA, *Agriculture et biodiversité*, réalisée en 2008, qui tente de dépasser le cloisonnement actuel, et celle du collectif des auteurs d'*Humanité et biodiversité, manifeste pour une nouvelle alliance*²³, publié par la ligue ROC, qui tente une approche pluridisciplinaire particulièrement intéressante et trace des pistes d'avenir.

Pour ces derniers, la mise en œuvre de la SNB a profondément déçu, en s'appuyant sur des plans d'action ne respectant ni les orientations validées politiquement en 2003, ni même la stratégie nationale de 2004, et ne faisant pas participer les acteurs. En outre, il n'y a pas eu de dispositif d'évaluation et les auteurs soulignent l'insuffisance des comptes rendus et des exercices de bilan annuel.

²² Par exemple, la fixation de quotas de pêche plus contraignants au niveau national.

²³ Coédition Ligue Roc/Descartes et Cie, 20 novembre 2009.

Enfin il convient de souligner la place particulière de l'UICN dans le dispositif, à la fois partenaire et évaluateur, qui rappelle en synthèse que la SNB devrait irriguer et inspirer les politiques publiques et non consister en une « juxtaposition de stratégies inter-services non corrélées ». À cet égard est soulignée comme une exception l'efficacité du dispositif international, avec une bonne collaboration du MAEE et de l'AFD.

1.4.4. Le point de vue de l'unité « nature et biodiversité » à la direction générale de l'environnement (Commission européenne)

La CDB a été ratifiée par tous les États membres et par l'Union européenne en tant que telle ; l'UE a élaboré un « plan d'action en faveur de la biodiversité » en 2006, caractérisé par son foisonnement : 154 actions couvrant la totalité des sujets ayant trait à la biodiversité de près ou de loin, avec lesquelles les stratégies des États membres, dont la France, étaient plus ou moins corrélées, tout en partageant le même objectif : « stopper la perte de biodiversité d'ici 2010 ». L'évaluation de ce plan en 2008, puis la consolidation, en juillet 2009, du premier bilan Natura 2000 communautaire ont permis d'établir le constat de l'échec à atteindre cet objectif. Le bilan des différentes stratégies nationales est prévu dans la perspective de la négociation de la X^e conférence des parties de la CDB à Nagoya, en octobre 2010. D'ores et déjà on peut considérer que les stratégies nationales les plus intéressantes sont celles qui sont portées au plus haut niveau politique (comme en Suède) ou celles qui sont élaborées territorialement (cas du Royaume Uni et de la République fédérale d'Allemagne).

Pour l'avenir, la rénovation de la stratégie communautaire vient de faire l'objet d'un accord du Conseil en mars 2010, adoptant les conclusions proposées par la Commission : stopper la perte de biodiversité d'ici 2020, restaurer chaque fois que c'est possible, contribuer à améliorer la situation mondiale globale. La DG environnement est bien consciente du fait qu'il ne faut pas s'en tenir qu'à la conservation, mais préconiser également la valorisation des fonctionnalités des milieux.

La Commission réfléchit à l'adoption d'une méthode qui rende crédible la démarche et assure une forte cohérence avec les perspectives proposées pour la nouvelle stratégie de Lisbonne UE 2020. À cet égard elle va concentrer son action pour :

- Établir un état initial de la biodiversité qui sera mis en ligne lors de la semaine verte en lien avec l'agence européenne de l'environnement, et fournira un « tableau de bord pour décideurs » à partir des travaux déjà réalisés : bilan Natura 2000, *Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators*, mise à jour de *Corine Land Cover*, listes rouges de l'UICN ;
- Focaliser l'action sur des thématiques prioritaires : sont citées l'approche économique (à partir des travaux *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*), l'adaptation des écosystèmes au changement climatique, les espèces invasives, le maintien des systèmes herbagers - dans le cadre de l'évolution de la PAC- , les liens entre les conventions climat et diversité biologique ;
- Faire converger les approches et le calendrier des grandes politiques communautaires : réforme de la politique régionale communautaire (PRC) après 2011, perspectives financières et PAC après 2013 ; l'adoption d'une directive commune paraissant à ce stade un éventuel objectif de long terme.

1.4.5. Le point de vue d'acteurs de la recherche²⁴

Les difficultés inhérentes à l'appréhension de l'érosion de la biodiversité sont immenses :

- On ne dispose pas d'un état initial connu (les chiffres du *Millenium Ecosystem Assessment* - MEA - indiquent des rythmes de disparition d'espèces mais les écosystèmes sont par nature évolutifs et on manque de méthodes pour transposer cette approche au niveau national), il faudrait des centaines d'années pour parfaire notre connaissance des espèces présentes sur terre, dont nous ne connaissons environ que 1,9 million, alors que les estimations varient entre 12 et plus de 100 millions d'espèces ;

²⁴ MNHM, FRB, ONEMA, IDDRI.

- Les indicateurs permettant de suivre cette érosion ne sont pas encore disponibles ou pas cohérents : par exemple les différents systèmes d'observation de l'utilisation du sol en France, par satellite *Corine Land Cover* ou par l'enquête annuelle sur l'utilisation du territoire (TERUTI) du MAAP, n'ont pas le même maillage et ne fournissent pas les mêmes données sur l'artificialisation des sols ; l'indicateur STOC présente un problème d'interprétation en ignorant les problématiques lointaines qui influencent les populations d'oiseaux migrateurs ;

- Les équipes de scientifiques sont disséminées dans différents instituts, peu nombreuses du fait de l'absence de reconnaissance des disciplines concernées, et n'atteignent pas le seuil de crédibilité requis, alors qu'il existe des besoins croissants d'expertises et de recherches.

- La réflexion sur la valorisation du patrimoine naturel et des services écologiques rendus par la biodiversité est émergente, et très inégalement relayée par les économistes dans le monde. En France en particulier il ne semble pas exister de travaux en progression sur les règles comptables et la fiscalité qui permettraient d'orienter la mise en valeur du territoire favorable à la biodiversité et de poursuivre la voie ouverte par le rapport du groupe de travail du centre d'analyse stratégique (CAS) et par le MEA France.

Pour autant, l'idée que la connaissance n'est pas suffisante pour avancer n'est pas acceptable : il est désormais suffisamment de sujets majeurs sur lesquels bâtir une vraie stratégie, comme en témoigne le programme de travail de la fondation pour la recherche en biodiversité (FRB) qui réalise une synthèse appréciée des questions de recherche qui se posent.

La création de la FRB en février 2008, suite au Grenelle de l'environnement, offre un outil prometteur pour la structuration de la communauté scientifique sur les thématiques pluridisciplinaires exigées par le sujet, et pour l'interface avec les acteurs du corps social. Pour qu'elle réussisse, un effort décisif, par implication supplémentaire du MESR et de l'ANR (qui a commencé à investir le sujet sans référence explicite à la SNB), ainsi que du MEEDDM et du MAAP, est jugé nécessaire.

1.4.6 Le point de vue des collectivités territoriales

Certaines collectivités territoriales ont développé leur propre politique, soit en se calant dans leurs schémas de développement territorial sur les divers volets de la SNB (mais sans qu'il y ait une véritable relation entre le local et le national), soit de façon autonome en choisissant quelques objectifs spécifiques, soit simplement en mettant sous le titre de biodiversité des actions déjà en cours en matière d'environnement.

Certaines d'entre elles, comme le Nord Pas-de-Calais, estiment que la SNB n'apporte rien de neuf, leurs actions en termes de préservation de la biodiversité et des ressources naturelles étant bien antérieures à elle. Par ailleurs, sans méconnaître entièrement les plans d'action conçus par l'État, elles choisissent plutôt des grands thèmes porteurs de multiples actions : connaissance ; formation/sensibilisation ; protection ; gestion économe de l'espace ; préservation des espèces menacées. Il s'agit « d'un travail de reconquête plus que de protection », comme l'est par exemple le « plan forêt » visant à doubler la surface forestière de la région en 30 ans.

Pour certains, « la biodiversité ne doit pas être un sujet en lui-même, les espaces à préserver ou reconquérir doivent être multi-fonctionnels, y compris dans une approche d'exploitation économique, dont la compensation carbone. » Ceci est d'autant plus pertinent que l'on s'adresse à des agriculteurs, avec lesquels sont passés des contrats d'entretien (mares, fossés, bocages...) dont la biodiversité n'est qu'un aspect.

Il apparaît donc à la mission que la biodiversité n'est pas l'approche première, mais est incluse dans une politique plus globale du territoire et d'une acceptation sociale des modifications d'usage et d'aménagement de certaines parties de ce territoire. Pour beaucoup, la biodiversité est une résultante des actions publiques.

Les collectivités territoriales qui se sont le plus impliquées dans la SNB sont celles d'outre-mer, dans la mesure où elles ont élaboré des PA régionaux (dont la mise en œuvre réelle et les impacts sur l'évolution de la biodiversité locale restent à évaluer).

I. 5 Principales conclusions

Au cours des entretiens qu'elle a pu mener, la mission a mesuré à la fois *les progrès indéniables accomplis depuis six ans dans la maturation du sujet* (progrès qui trouvent souvent leur origine, au-delà de la SNB, dans les initiatives internationales), et l'insatisfaction des acteurs devant la *disparité* entre l'importance des défis et l'insuffisance des moyens mobilisés pour y répondre.

En effet, il devient de plus en plus clair – tout au moins pour les acteurs directement concernés – qu'une *évolution profonde des modes de développement*, rendue nécessaire par le constat de la *solidarité* de tous les éléments de la biosphère, passe par la *réconciliation entre des approches anthropocentrées et écocentrées*, en d'autres termes entre humanisme et écologie. La protection et la valorisation de la biodiversité en sont un aspect majeur, emblématique de l'ensemble. D'autant plus qu'elles se déploie à différentes échelles de territoires, ce qui conduit à l'implication des sphères internationale, européenne, nationale et infranationale et, autant que possible, à des approches intégrées de ces différentes échelles.

En regard de cette exigence de grande ampleur et de long terme, et de l'urgence des mesures à prendre, il apparaît que l'actuelle SNB n'est *ni stratégique ni nationale*.

Ni stratégique :

L'ensemble des moyens mis en œuvre souffre de plusieurs défauts cumulés :

- Le portage politique est insuffisant ; même s'il s'affirme interministériel, il n'a pas mobilisé conjointement les diverses directions d'administration centrale ;
- Le pilotage technique s'est éparpillé en autant de plans d'actions, sans que ceux-ci fassent l'objet d'une véritable coordination, le bureau chargé de la SNB au sein du MEEDDM n'ayant ni la visibilité ni la taille requise pour accomplir cette coordination ;
- Les crédits relatifs à la protection et à la mise en valeur de la biodiversité sont répartis au sein de plusieurs missions et programmes de la LOLF dans divers ministères, ce qui rend difficile l'appréciation de leur montant et de leur concours à la mise en œuvre de la SNB²⁵ ;
- La confusion persiste dans l'articulation entre la SNB et la SNDD, et entre la SNB et les diverses mesures résultant du Grenelle de l'environnement (lequel a permis d'avancer de manière décisive sur certains thèmes comme la TVB, mais n'a fait gagner aucune visibilité à la SNB) ; les choix opérés lors de la concertation nationale sur ces différents exercices, souvent par les mêmes représentants des parties prenantes, ne semblent pas avoir été suffisamment expliqués, dans les services de l'État, chez les experts, dans les ONG, encore moins dans les collectivités territoriales ;
- Les relations entre la SNB et la politique de l'eau, la gestion de la mer et du littoral, l'agriculture et la sylviculture durables ne sont pas clairement définies, faute d'un cadrage conceptuel de haut niveau ;
- Plus largement les relations entre la SNB et les diverses politiques liées aux *modes d'occupation de l'espace* (prévention des risques, infrastructures de transports, planification urbaine, production et consommation d'énergie, etc.) ne font pas l'objet d'une réflexion d'ensemble qui permettrait de tirer le meilleur parti des interactions entre ces politiques.

Ni nationale :

L'élaboration de la SNB en 2004 a été l'objet d'une concertation principalement entre une direction d'administration centrale, quelques ONG et quelques membres de la communauté scientifique.

Depuis, bien que de nombreuses initiatives aient été prises, en lien ou non avec la SNB, par des collectivités territoriales (régions, départements et intercommunalités), les divers plans d'action de la SNB et ces initiatives semblent trop souvent s'ignorer mutuellement, et en tout cas ne font guère l'objet de projets ou de programmes partagés. Ceci, à l'exception des départements et territoires d'outre-mer qui ont bâti leur propre plan d'action, tout en négligeant la recherche et en se concentrant sur la biodiversité remarquable.

²⁵ Le budget alloué en 2010 à la biodiversité au sein du MEEDDM est de 223 millions €. Il est principalement affecté à la trame verte et bleue (TVB), à la poursuite de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, à la création de 3 nouveaux parcs naturels nationaux et 6 nouveaux parcs marins d'ici 2011, et à la protection de la biodiversité marine.

Les entreprises dont les activités ont un impact direct ou indirect sur la biodiversité n'ont également pas été consultées ou associées à l'élaboration de la SNB. Elles ne sont toujours pas associées à sa mise en œuvre et aux réflexions visant à la faire évoluer. La plupart de leurs initiatives se sont déroulées indépendamment, soit de manière isolée, soit par le biais d'associations (entreprises pour l'environnement, Orée) animées par des grands groupes qui entraînent à leur suite des PME.

Quant aux **finalités poursuivies**, que ce soit par le biais de la SNB ou en dehors d'elle, les entretiens effectués par la mission montrent une grande convergence entre ce qui était énoncé au lancement de la SNB (voir 1.4.3.) et les point de vue actuels :

- La connaissance par l'observation et la recherche, avec l'appui d'un système d'information unifié et fiable ;
- La formation, la communication et la culture partagée ;
- La stratégie sur les espèces et espaces protégés et la prise en compte de la biodiversité ordinaire ;
- La reconnaissance de la valeur économique du vivant et le financement ;
- La gouvernance, le pilotage et le partage des responsabilités entre les acteurs.

II. Perspectives

« En 1859, Darwin publie *L'origine des espèces* fondée sur la sélection naturelle dont la conséquence directe est la divergence. Darwin a ainsi dessiné le premier arbre de diversification des espèces. Il explique qu'à toutes les échelles de la « biodiversité » – comme nous disons aujourd'hui, mais Darwin parlait de « variation des espèces » –, de nouvelles formes se produisent constamment, dont la plupart s'éteignent très rapidement, alors que d'autres durent un peu longtemps et divergent perpétuellement. Et c'est cette dynamique qui produit la diversité.

L'idée de biodiversité devrait évoquer aux gens ce schéma remarquable, plutôt qu'une liste d'espèces classées dans un ordre aberrant. Ce schéma montre que la dynamique en bonne santé des systèmes vivants est un mouvement de production constante de diversité, d'extinctions et de productions – les secondes excédant les premières, hormis en période de crise, ce qui rend la dynamique capable de surmonter toutes les difficultés.

La crise actuelle de la biodiversité n'est pas tant due à l'extinction de certaines espèces qu'à la défaillance d'une dynamique à toutes les échelles, pas seulement au niveau des espèces. Il s'agit donc de revoir entièrement la façon dont nous gérons nos environnements. Ce n'est pas en essayant de sauver les espèces une par une que l'on pourra redonner à cette dynamique un aspect positif. *L'origine des espèces* apporte une vision dynamique de la biodiversité, faite d'équilibres entre apparitions et disparitions, qui n'est malheureusement pas encore rentrée dans les mœurs.

Darwin a maille à partir avec la notion d'espèces. Il écrit : « Jusqu'à présent, on n'a pas pu tracer une ligne de démarcation entre les espèces et les sous-espèces, c'est-à-dire entre les formes qui dans l'opinion de quelques naturalistes pourraient presque être mises au rang des espèces sans le mériter tout à fait. On n'a pas réussi davantage à tracer une ligne de démarcation entre les sous-espèces et les variétés fortement accusées, ou entre les variétés à peine sensibles et les différences individuelles. Ces différences se fondent l'une dans l'autre par des degrés insensibles constituant une véritable série. »

Le schéma que Darwin nous propose montre toute la diversité, aussi bien entre deux individus, qu'entre deux espèces, deux genres ou encore deux familles.

Peu après la publication de son livre, Darwin désespère d'être compris : « Je suis souvent au désespoir d'obtenir que la majorité des naturalistes simplement me comprennent. Des gens intelligents qui ne sont pas naturalistes et qui n'ont pas une idée bigote du terme « espèce » montrent plus de clarté d'esprit. »

Nous devons cesser de penser la biodiversité en termes d'espèces comme si elles avaient été créées par Dieu ! Il faudrait enfin que l'on comprenne ce qui a été dit il y a 150 ans sur ces questions. En outre, je rêve de ne plus entendre ce genre de propos : « Il y a cinq fois plus d'espèces d'insectes que de plantes. » La diversité n'est pas cinq fois plus importante chez les insectes que chez les plantes. Chez les plantes, la diversité à l'intérieur de chaque espèce est nettement supérieure à celle dans les espèces chez les insectes. Le nombre d'espèces n'est pas un indicateur de diversité. »

Pierre-Henri Gouyon, professeur au muséum national d'histoire naturelle, conférence au CGEDD, 2 décembre 2009.

II.1. Vers une stratégie renouvelée

Plusieurs scénarios peuvent être envisagés pour concevoir une stratégie renouvelée, après 2010. Avant de les détailler, il importe d'une part de s'entendre sur les mots et les concepts liés à la biodiversité et d'autre part de déterminer les éléments du socle à partir duquel l'ébauche de cette stratégie renouvelée sera pertinente et légitime.

II. 1.1. S'entendre sur les mots et les concepts

De quoi parle-t-on quand on partage des idées ou que l'on tente d'élaborer des politiques publiques relatives à la biodiversité ? Fait-on référence à une agrégation d'espèces, à une ressource génétique incluant les races domestiquées, à une mosaïque de territoires et d'habitats ou à un concept dont la matérialité reste à prouver ? L'appropriation du mot est d'autant plus aisée qu'il n'est pas besoin de le définir préalablement lors des discussions ou échanges. Mais lors du passage à l'action, toute ambiguïté doit être levée.

Quel est le degré d'intégration d'un « concept abstrait désignant la *variété de la Vie*, hiérarchie d'entités objectives organisées en systèmes en perpétuelle évolution, animés d'une dynamique et assurant des fonctions, construction sociale, économique, juridique et politique dont les enjeux relèvent de cette interaction avec les sociétés humaines »²⁶.

Deux attitudes sont possibles face à cette complexité :

- Celle qui estime que « biodiversité », concept complexe et peu concret, est un mot peu attractif, peu compréhensible et peu compris. Dans ce cas, la sauvegarde de la biodiversité passe par des décisions et des actions concrètes sur le territoire, le paysage, les habitats, les espèces...
- Celle qui estime que le concept de biodiversité est complexe, mais couvre une réalité, bien qu'elle soit difficile à appréhender dans sa globalité.

L'appropriation collective du terme « biodiversité », mot-valise, passe par l'ancrage territorial du discours et des actions, puisque le territoire possède aux niveaux géologique, bioclimatique, ethnobiogéographique, voire linguistique, une cohérence reconnue et partagée par la majorité des acteurs.

Ces réflexions conduisent la mission à recommander la plus grande rigueur dans l'emploi des mots afin d'éviter les risques inhérents à la simplification, voire au simplisme, par le biais, par exemple, d'espèces emblématiques. Dans chaque texte à portée législative, stratégique ou normative, il serait opportun de donner des définitions claires, à l'instar des « préambules » des textes internationaux²⁷ et européens (directives ou règlements).

II.1.2. Les éléments du socle : un objectif clair et des axes prioritaires

II.1.2.1 Un objectif clair, appropriable par tous

Le handicap de la stratégie de 2004 était d'une part de laisser de côté les engagements et les implications internationales de la protection de la biodiversité en France (application de la CDB, mise en œuvre approfondie de la directive européenne « Habitats, Faune, Flore ») et d'autre part, de renvoyer aux différents plans d'action sectoriels le soin de dérouler une liste d'actions et d'objectifs sans hiérarchie ni priorités. En outre, l'annonce de l'arrêt de la perte de biodiversité en 2010 sans que soit fixé de façon quantitative un point « zéro » à 2004, avec des exemples précis d'espèces et d'habitats pour lesquels des efforts particuliers devraient être déployés, aura constitué une initiative hasardeuse.

La première évaluation de l'état de conservation des habitats et espèces parmi les plus menacés d'Europe a été publiée en 2009²⁸. Cette analyse par pays, portant sur la période 2001-2006, révèle que la part des habitats et des espèces communautaires en bon état de conservation en France est faible : un habitat sur six et une espèce sur cinq. Ce premier bilan de santé constitue un état de référence auquel seront confrontés les résultats des futures évaluations. Il importe par conséquent que la future SNB intègre l'ensemble de ces informations comme un point de départ à partir duquel il sera loisible de mesurer les progrès à accomplir pour tenir ces engagements qui lient la France.

²⁶ J. Blondel, mars 2007, cité par Gilles Bœuf, « *Quel avenir pour la biodiversité ?* » in *Un monde meilleur pour tous*, sous la direction de Jean-Pierre Changeux et J. Reisse, Collège de France/Odile Jacob, 2008.

²⁷ Par exemple, l'article 2 de la convention pour la diversité biologique.

²⁸ L'essentiel des résultats pour la France se trouve dans « Le point sur » n°48, Commissariat général au développement durable, avril 2010.

Dans cet esprit il serait souhaitable de trouver la meilleure articulation possible avec la future stratégie européenne, en harmonisant les grands principes de la future SNB nationale avec ceux de l'UE. L'objectif à retenir ne devrait pas fondamentalement s'écarter de celui choisi par le Conseil le 15 mars 2010²⁹, même si les singularités françaises méritent un traitement différent. La France peut se déterminer de façon plus ambitieuse que l'Europe sur la question de la biodiversité, mais pas moins. La mission recommande que soient adoptés des objectifs chiffrés de réduction des pressions à des échéances précises.

De la même façon, les orientations communautaires visant à valoriser les services écosystémiques au-delà d'une approche essentiellement monétaire³⁰ pourront-elles être suivies, d'autant que les travaux du *Millenium Ecosystem Assesment* France et du CAS (2009)³¹ se situent dans la même lignée. L'ensemble des documents « TEEB »³² dont la publication est attendue en 2010 servira de « clé de voûte » économique à la stratégie européenne : la future stratégie nationale devrait pour le moins s'inscrire dans cette démarche.

Pour rester en cohérence avec l'objectif retenu par la stratégie européenne, la fixation des objectifs nationaux ne peut être fondamentalement disjointe du contexte international du commerce et de la coopération. En tant que pays riche, la France se doit d'être pleinement comptable des impacts de ses activités sur les écosystèmes d'« ailleurs », lesquelles pèseront lourd pour les générations à venir, et ne peut s'exonérer du fardeau de la détérioration environnementale dans les autres pays, notamment ceux en voie de développement - même si elle partage cette responsabilité avec d'autres pays « exploitants ». La future SNB devra souligner avec force qu'elle entend intégrer cette dimension dans l'élaboration de ses positions au sein de l'OMC et de façon générale dans la formulation et le respect de normes contribuant à un commerce durable.

Enfin, parce que le projet de stratégie nationale de développement durable (SNDD) 2009-2013, mentionne, en tant que défi n° 4, **la conservation et la gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles**³³ et qu'il précise des enjeux, des objectifs, des choix stratégiques et des leviers d'action concernant la biodiversité, il semble à la mission que ces deux documents devraient au minimum converger, même si la loi « Grenelle 1 » ne subordonne pas la SNB à la SNDD, puisqu'elle mentionne en parallèle leur processus d'élaboration.

II.1.2.2. Des axes prioritaires

Aussi bien en reprenant les propositions de 2003 (*Au nom du vivant*) qu'en prenant en compte les orientations en cours d'élaboration au niveau européen, il apparaît à la mission que quatre axes prioritaires pourraient être définis :

1. L'observation et la connaissance

Pour les services de la Commission européenne, c'est la première tâche à remplir afin de permettre de fournir à la fois un « état zéro » en 2010, un progrès dans la connaissance et un dispositif de suivi : c'est la première priorité qui apparaît aussi à la mission. Or le dispositif français est loin d'être satisfaisant.

Malgré la multitude de relevés, d'observations et de descriptions effectuées dans le cadre d'institutions scientifiques, de bureaux d'études, d'associations tant par des professionnels que des amateurs éclairés, la totalité du monde vivant ne pourra jamais être entièrement connue, ne serait-ce qu'à cause de sa *continue évolution*. Face à ce constat, se fixer l'objectif de stopper la perte de biodiversité révèle la fragilité des

²⁹ « L'Union européenne a l'intention de stopper la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020, d'assurer leur rétablissement dans la mesure du possible et de renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité ».

³⁰ *The Economics of Ecosystems and biodiversity (TEEB) for international and national policy makers*, document I, novembre 2009.

³¹ B. Chevassus-au-Louis, op. cit.

³² Trois autres rapports TEEB sont attendus à mi-2010 : un pour les décideurs territoriaux, un pour les entrepreneurs, un pour les citoyens.

³³ « en nous appuyant sur une meilleure connaissance - et reconnaissance - de leur contribution à nos besoins les plus essentiels, sur une économie, une urbanisation, des organisations plus sobres et plus innovantes »

fondements sur lesquels de nombreuses décisions sont prises. Néanmoins l'observation de la biodiversité est un élément essentiel tant du progrès des connaissances que de l'efficacité des décisions publiques.

Un effort massif, tant qualitatif que quantitatif, sur la recherche en biodiversité doit être entrepris, dans un contexte où celle-ci est négligée depuis des décennies au profit de la biologie médicale et des sciences agronomiques. Cet effort doit s'accompagner d'un renouvellement de l'expertise en taxonomie, en biologie des populations et en écophysiologie tant animale que végétale et microbienne... Il est urgent de former des chercheurs naturalistes dans ces diverses disciplines et surtout de leur offrir des carrières, avec un mode d'évaluation approprié.

La recherche sur et autour du vivant ne peut progresser que si la connaissance naturaliste est accessible, si des bases de données sont constituées, régulièrement renseignées, suivies, analysées, synthétisées selon des protocoles communs à l'ensemble des acteurs (institutions, scientifiques, ONG, associations naturalistes).

Actuellement, il existe un système d'information sur la nature et les paysages (SINP), piloté au niveau national à partir d'une organisation régionale. Les inventaires sont conduits sous la responsabilité scientifique du MNHN. Le pilotage du SINP s'effectue au sein de la DEB, le service de l'observation et des statistiques (SOeS) lui étant associé au plan statistique. Par ailleurs, le SOeS est responsable des indicateurs du ministère en matière de développement durable et assure la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information pour élaborer et animer la stratégie du ministère (décret du 9 juillet 2008). Pour la mission, l'articulation entre ces services pose problème, notamment avec la création de l'observatoire national de la biodiversité.

D'une façon générale, elle s'interroge sur l'efficacité d'un pilotage de la connaissance et de l'observation par une administration centrale. Les échecs, constatés jusqu'à présent, pourraient plaider pour une organisation différente, en tout cas externe à un ministère, quel qu'il soit³⁴.

L'AllEnvi (Alliance pour l'environnement)³⁵, qui a pour mission, tant au niveau français qu'européen, de contribuer « de manière déterminante » au développement scientifique et technologique, dans le domaine des sciences de l'environnement, doit contribuer au renouveau de la recherche et de l'expertise en matière de biodiversité.

L'alliance doit proposer « des priorités au Gouvernement et aux agences de financement », afin de permettre à ses membres d'être plus visibles à l'international et de favoriser les coopérations avec les acteurs socio-économiques. La programmation scientifique et la coordination des actions se répartiront entre groupes thématiques (parmi eux la biodiversité) et transversaux (comme l'évaluation environnementale).

Le pilotage du thème biodiversité est confié à la fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB)³⁶. Créée en 2008, celle-ci a permis de traiter un certain nombre de thèmes comme les « indicateurs de financement de la biodiversité » ou la constitution d'une base de données « acteurs de la recherche ». Elle est également utilisée comme « atelier de réflexion prospective » (ARP) qui identifie les besoins de recherche en biodiversité et fournit un comité de rédaction de l'appel à projets.

L'une des valeurs ajoutées de la fondation réside dans la prise en considération de la biodiversité non seulement dans ses aspects naturalistes, mais aussi dans ses dimensions sociales et économiques. Son conseil d'orientation stratégique (COS) composé de 120 membres (scientifiques, entreprises, associations collectives) est un gage pour que la biodiversité devienne un objet partagé en échappant à l'exclusivité du monde des naturalistes. A cet égard, le MEEDDM dispose d'un vaste réseau scientifique et technique : il devrait pouvoir être beaucoup plus fortement sollicité pour la recherche concernant les ressources naturelles en particulier pour la biodiversité, sachant qu'il couvre tous les aspects de la recherche sur l'aménagement des territoires.

Relever le défi des lacunes de la connaissance en matière de biodiversité ne se résoudra pas avec la seule FRB. Cependant, dans la mesure où elle est un outil fédérateur reliant les institutions de recherche et d'autres acteurs de la société, son rôle est essentiel et doit être soutenu prioritairement par les institutions³⁷.

³⁴ Si une « agence de la nature » venait à être créée, elle pourrait assurer le pilotage de la « gestion de la connaissance » (incluant l'acquisition des connaissances et leur diffusion) sans cependant devenir un organisme centralisateur qui prétendrait chapeauter tous les autres.

³⁵ Créée le 9 février 2010, parmi quatre « alliances thématiques ».

³⁶ Créée en mars 2008, la FRB a pour membres créateurs : BRGM, CEMAGREF, CIRAD, CNRS, IFREMER, INRA, IRD, MNHN.

³⁷ La FRB est actuellement dotée de 5,5 millions d'euros et s'appuie sur un personnel d'une trentaine de personnes

2. Améliorer la cohérence des politiques publiques ayant des impacts sur la biodiversité et rénover la politique nationale de biodiversité

La gestion effective de la biodiversité renvoie à l'ensemble des politiques publiques qui peuvent avoir un impact sur la perte de biodiversité, qu'il soit positif ou négatif. Ceci passe par la responsabilisation des acteurs publics et privés, laquelle doit se situer à plusieurs échelles d'action. Il s'agit en effet de promouvoir (et potentiellement d'imposer) les démarches des acteurs, visant à stopper, à l'échelle de leurs territoires et à une échéance déterminée, la perte de biodiversité. Cette logique, préconisée par Patrick Blandin³⁸ pour le plan d'action « agriculture », devrait être systématisée.

Pour ce deuxième axe prioritaire, il s'agit donc de jouer sur deux tableaux : d'une part améliorer et conforter la politique nationale de biodiversité et d'autre part parfaire son intégration dans la définition des politiques sectorielles.

Réviser la politique nationale de la biodiversité consiste à aboutir non seulement à un bon état de conservation des habitats et des espèces « remarquables », entités non substituables, mais aussi à la protection de la biodiversité « ordinaire »³⁹, une biodiversité que l'on ne remarque pas, mais qui, étant indispensable au maintien des « activités humaines essentielles » (au sens du MEA), apparaît aujourd'hui comme un enjeu majeur.

La colonne vertébrale de la SNB consistera par conséquent en la mise en place des derniers volets concernant la biodiversité remarquable (révision des espèces protégées, liens avec les zonages ZNIEFF, etc.) et en la définition d'un objectif clair rappelant les engagements de la France concernant le respect de la directive Habitats et de la directive-cadre européenne pour la stratégie du milieu marin (DC SMM)⁴⁰ et toutes autres mesures concernant la biodiversité ordinaire, telle que la directive eau.

Enfin, le processus de *création d'un réseau écologique* assurant une connectivité appropriée entre les écosystèmes - *la trame verte et bleue* créée par l'article 23 de la loi Grenelle 1 - devrait s'inscrire comme un fil conducteur pour les acteurs publics et privés de l'aménagement des territoires, en y introduisant des considérations de long terme, y compris dans le contexte du changement climatique.

La priorité accordée au respect du bon état de la biodiversité du point de vue du droit communautaire et du droit national n'est pas incompatible avec une connaissance imparfaite de la biodiversité. En effet, il existe un consensus sur les actions à mener pour éviter que les pressions anthropiques ne s'aggravent : *limiter l'artificialisation du territoire, la fragmentation des espaces, l'érosion des sols, les pollutions, la surexploitation des ressources marines* constituent autant d'approches. Il serait ainsi certainement souhaitable de déterminer des objectifs quantifiés à atteindre à une date ou une fourchette de dates pour chacun de ces domaines : c'est à partir de ces objectifs que l'on pourrait ensuite chiffrer leur atteinte par des indicateurs. La mission reconnaît que cette démarche se heurte à de sérieuses difficultés conceptuelles. Par exemple, si tant est que l'on puisse fixer un pourcentage de réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles au plan national, comment répartir territorialement, pour chaque collectivité, la charge de l'effort de façon équitable?

En revanche, promouvoir par les politiques publiques (nationales et communautaires) le *respect des services écosystémiques rendus par la biodiversité ordinaire* dans l'utilisation du sol et les procédés de production de l'agriculture et de la forêt peut constituer une approche prometteuse : la superficie couverte par l'une et l'autre représente en effet 39 millions d'hectares en métropole soit plus de 70 % du territoire. Cette approche de cohérence entre les différentes politiques publiques apparaît un axe fort privilégié par la Commission pour la mise en œuvre de sa stratégie UE 2020. A cet égard le contenu de la politique agricole commune d'après

mises à disposition ou contractuelles. Un doublement (10 millions d'euros) de ce budget pourrait lui donner la place éminente attendue d'elle.

³⁸ Patrick Blandin, *Commentaires et propositions*, SNB, plan d'action agriculture, 25 mai 2008, document de travail.

³⁹ Les bactéries, les fleurs communes des champs, les abeilles et autres insectes jouent un rôle déterminant dans le fonctionnement des écosystèmes qui rendent des services « invisibles » mais mesurables (pollinisation, épuration...)

⁴⁰ Cette directive vise à préserver et à mettre en valeur les divers composants du milieu marin, en insistant sur la préservation de la biodiversité. La directive propose de définir des écorégions, en cours de délimitation entre les États riverains concernés. Elle a aussi mis en place une batterie de 11 descripteurs du bon état écologique, approuvés par la Commission. L'outre-mer n'est pas concerné par cette directive

2013 sera déterminant pour la protection de la biodiversité, notamment ordinaire. La SNB devra souligner cette voie prioritaire : les méthodes de culture découlant d'une nouvelle PAC devront tenir compte des impératifs de protection environnementale.

De la même façon, les projets d'urbanisation, de construction de zones industrielles et commerciales et les projets d'infrastructures, y compris dans des zones sensibles du point de vue de la biodiversité (littoral, montagne, vallées alluviales), qui au total prélèvent environ 60 000 ha d'espaces agricoles et naturels devraient être envisagés et conçus selon la trilogie « éviter, atténuer, compenser »⁴¹. Si la responsabilité des projets d'aménagement incombe majoritairement aux collectivités territoriales, ce sont aux services de l'État de faire des « porter à connaissance » de qualité et de produire des avis au titre de l'« autorité environnementale », solidement argumentés. Ces rappels devraient figurer dans la future SNB. Dans ce contexte, pourrait également figurer la nécessité de professionnaliser les bureaux d'études réalisant pour le compte des maîtres d'ouvrages les études d'impact des projets : les expertises concernant les aspects faune et flore y sont en effet de qualité très variable⁴².

3. Reconnaître une valeur économique au vivant et allouer des moyens financiers

Le troisième axe prioritaire pourrait être celui de la valeur économique accordée au vivant, de la création de nouveaux instruments économiques et du financement de l'action publique comme privée. Une stratégie sans moyens n'est pas plus crédible qu'une stratégie sans indicateurs.

Les outils réglementaires ont formé le socle de l'action publique en matière de protection de la nature depuis les lois de 1930 et de 1976. Ils ont été utiles pour protéger les espaces naturels emblématiques ou remarquables mais ils ont trouvé leurs limites dès lors qu'il s'est agi d'appliquer des règles d'usage dans les sites de la directive oiseaux (zone de protection spéciale, puis zone d'intérêt communautaire) ou plus récemment encore dans les sites *Natura 2000*. En effet la coexistence d'activités liées à l'agriculture, l'exploitation forestière, la chasse, la pêche, le tourisme dans des espaces abritant des espèces protégées a posé la question de règles du jeu - fixées par l'État - que les acteurs du territoire puissent appliquer avec un bon rapport coût/efficacité. Les documents d'objectifs (DOCOB) des sites *Natura 2000* introduisant des contrats de gestion avec les propriétaires ou les gestionnaires des espaces visés par la protection ont été une réponse assez novatrice (et particulière à la France). De telles approches pourraient être utilement mises en œuvre en mer en prenant la voie ouverte par les « contrats bleus » du plan pour une pêche durable et responsable ou « Plan Barnier » de 2008-2009. Cependant, dans le cadre d'une stratégie nationale pour la biodiversité qui a pour objectif de maintenir une certaine qualité écologique dans des territoires abritant une biodiversité « ordinaire », ces outils d'application de la directive « Habitats » sont insuffisants.

Des réponses nouvelles sont donc nécessaires qui puiseront dans une batterie d'outils, destinés à financer l'action publique (fiscalité de rendement, affectée ou non à des opérateurs publics, critère de répartition de la DGF/DGE aux collectivités, etc.) ou à inciter les comportements en faveur de la biodiversité (fiscalité d'orientation, marchés de droits, compensation)⁴³.

D'autres outils, comme la fiscalité foncière, les péréquations entre collectivités et propriétaires qui se verraient prescrire des conditions de gestion et d'utilisation de leurs terres, l'indemnisation de servitudes environnementales, devraient être largement explorés.

Enfin, un nouveau support des financements aux agriculteurs pourra être apporté par l'évolution de la PAC de 2013. Deux problèmes en particulier restent posés : la maintien de la biodiversité ordinaire dans les zones d'agriculture intensive ; la pérennité des zones herbagées.

Les contrats de projets État-Région constituent également une voie possible. Cela n'exclut pas d'envisager la création de flux financiers pérennes pour la biodiversité à l'instar de ce qui a été accompli pour la politique de l'eau.

⁴¹ Article R.122-3 du Code de l'environnement

⁴² La jurisprudence de la CJUE sur l'application de la directive 85/337 incite à se soucier avec la plus grande attention de ces sujets qui pourraient conduire à de coûteux contentieux pour notre pays

⁴³ Le conseil économique et social du développement durable, installé le 2 février 2009 auprès du commissariat général au développement durable (MEEDDM) a entrepris des travaux dans ce domaine.

La future SNB pourrait faire état de la nécessité d'évoluer vers une gamme d'outils de financement novatrice, et se fixer un calendrier contraignant.

En matière de fiscalité d'orientation, d'ores et déjà des instruments existent qu'il faudrait valoriser :

- L'alignement de la fiscalité du patrimoine naturel remarquable sur celle du patrimoine culturel a été obtenu en décembre 2006 (déduction des frais de restauration écologique des revenus du foncier puis des revenus des personnes physiques en cas de labellisation par la fondation du patrimoine, exonération des $\frac{3}{4}$ des droits de succession comme pour les forêts sous garantie de gestion durable)⁴⁴ ;
- La fiscalité favorable des fondations permise par la loi Aillagon n° 2003/709 du 1^{er} août 2003 permet déjà à celles-ci d'abriter des fonds volontaires œuvrant dans le domaine de la biodiversité.

D'autres instruments en préparation seraient à conforter, comme la taxation de l'étalement urbain prévue par le projet de loi de modernisation agricole.

D'autres enfin ont déjà été l'objet de réflexions à l'ex-direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) :

- Soit pour orienter les comportements :

- Mise en œuvre, dans l'attente d'une directive communautaire sur les sols, d'avantages fiscaux pour les opérateurs prêts à investir dans la dépollution et la réhabilitation urbaine prioritaire de sites pollués (friches industrielles, anciens débits de carburants, etc.), afin de lutter contre l'accroissement de l'artificialisation des sols ;
- Modification de la loi sur les nouvelles régulations économique (NRE), pour préciser les obligations des entreprises cotées en matière d'évitement, d'atténuation ou de compensation de dommages à la biodiversité prévus par la loi de 1976 sur la protection de la nature et repris par le projet de loi Grenelle 2 ;

- Soit pour financer l'action publique et privée (fiscalité de rendement) :

- Réforme du 1 % paysage des autoroutes dans un sens plus favorable à la biodiversité ;
- Création de servitudes d'environnement permettant d'affecter à un opérateur la taxation d'une partie des plus values réalisées par des propriétaires riverains d'un patrimoine naturel : un tel système permettrait de financer la gestion d'espaces fragiles sur le littoral ou insérés dans la TVB ;

- Soit pour réformer l'action publique :

Mise en œuvre d'un audit approfondi des aides publiques au développement sous l'angle de leur impact sur la biodiversité.

En matière d'orientation des comportements, la SNB doit pouvoir également accorder une place importante à la compensation de la perte de biodiversité. Il s'agit, comme la loi l'y autorise, de permettre à un aménageur qui ne peut ni « éviter » ni « atténuer » les impacts de son projet, de mettre à disposition un ou des espaces naturels aux fonctions ou à la qualité écosystémiques équivalentes dans la même région biogéographique. La valorisation économique d'un tel espace n'est pas aisée à fixer, non plus que la détermination rigoureuse de l'équivalence des services offerts par le milieu en question. Ces questions sont posées par la mise en œuvre effective de deux directives européennes essentielles pour concevoir des mesures de compensation efficaces aux plans techniques et juridiques⁴⁵. La stratégie nationale de biodiversité pourrait contenir des principes clairs sur les possibilités de réparation et de compensation à la lumière des textes européens.

⁴⁴ Malheureusement la loi de finances rectificatives a modifié la disposition : la déduction des frais de restauration écologique a été supprimée et remplacée par une réduction d'impôts (déduction annuelle maximale de 2500€)

⁴⁵ Il s'agit d'une part, de la directive « responsabilité environnementale » (2004/35 du 21 avril 2004) qui définit dans son annexe II les différentes mesures de réparation des dommages aux espèces et habitats protégés au titre de trois textes européens (directive-cadre sur l'eau, directive « Habitats » et directive « Oiseaux »), et d'autre part de la directive « Habitats » (articles 6 et 10) qui prescrit des mesures d'atténuation, de réparation et de compensation particulièrement importantes à appliquer pour maintenir la cohérence du réseau *Natura 2000*.

La mission recommande qu'un recensement et qu'une évaluation tant technique que juridique des dispositifs à l'étude, notamment dans certains pays de l'OCDE, soit très rapidement entrepris par le CGEDD et le CGAAER, conjointement avec l'IGF.

Enfin, dans le cadre de la prise en compte des « services écosystémiques » et des travaux de la mission Stiglitz, Sen, Fitoussi⁴⁶, la mission recommande de relancer les comptes du patrimoine (ou capital) naturel⁴⁷, qui recensent les stocks des ressources naturelles (terrains, ressources halieutiques, forêts, eau etc.). L'objectif de cette comptabilité est de donner un éclairage sur le caractère soutenable de la croissance économique au regard de l'évolution du stock de capital naturel disponible ainsi que de fournir une évaluation des coûts économiques de l'épuisement des ressources naturelles. Aujourd'hui la valeur des services écosystémiques est comptabilisée uniquement lorsqu'ils sont incorporés dans le prix des produits ou quand les services sont ou risquent d'être perdus et que le coût de l'alternative devient évident⁴⁸.

4. La promotion d'une culture commune de la biodiversité

Le système éducatif ne donne pas de place suffisante aux enseignements relatifs à la biodiversité. L'information du grand public reste anecdotique et ressort plus du reportage que de campagnes systématiques. Enfin, l'appropriation collective des notions aussi bien que des actions à entreprendre reste faible.

Un important obstacle vient du fait que pour une majorité de nos concitoyens, y compris pour des spécialistes de l'aménagement des territoires, la préservation de la biodiversité ne signifie *rien d'autre et rien de plus* que la protection inconditionnelle de certaines espèces emblématiques menacées de disparition (l'ours des Pyrénées, le butor étoilé, le tigre de Sibérie, le hamster d'Alsace...)⁴⁹.

Concernant le *système scolaire* général, l'appel à une approche de la biodiversité diluée dans l'ensemble des enseignements a un impact difficile à mesurer. La connaissance de la biodiversité devrait être intégrée dans les programmes de l'enseignement primaire et secondaire général, aussi bien sous la forme d'un enseignement écologique de base (génétique, systématique, théorie de l'évolution...) que sous la forme d'une connaissance des actions de protection et de valorisation : parcs naturels, espaces naturels sensibles, zones Natura 2000, agendas 21, etc. ; utilisation du vivant : santé, alimentation, agriculture, sylviculture, industrie, recherche, etc. Sous ce second aspect la participation des enseignants et des élèves à des projets liés à la biodiversité (quelle que soit leur appellation et que le terme « biodiversité » y apparaisse ou non) serait la forme la plus appropriée. Il serait important que tous ces enseignements mettent l'accent sur la place de l'homme *dans* la nature, et notamment les relations de mutualisme et de symbiose dont il est partie prenante. L'enseignement de philosophie et de sciences sociales des lycées devrait accorder une place importante à *la théorie de l'évolution et à ses implications en termes anthropologiques*. Cet enseignement devrait être prolongé dans l'enseignement supérieur, en toutes disciplines et spécialisations professionnelles, soit directement intégré dans le cursus (administratif, scientifique, médical, juridique, économique, sciences humaines, etc.), soit à partir des modes de production-consommation liés à n'importe quelle branche d'activité.

⁴⁶ « Mesures des performances économiques et sociales réexaminée », septembre 2009.

⁴⁷ Une première expérience française de comptes du patrimoine naturel a été publiée en 1986 : *Les comptes du patrimoine naturel*, les collections de l'Insee n° 535-536 (série C, n°137-138) décembre 1986.

⁴⁸ A contrario, dans le même souci d'évaluation objective des enjeux, l'impact économique des décisions prises au nom de la préservation de la biodiversité mérite d'être mieux cerné et explicité.

⁴⁹ Cependant la protection des espèces emblématiques « parapluie » qui exigent des surfaces vastes de milieux en bon état pour survivre (le tigre de Sibérie plus que l'ours brun) est très utile, de par ses effets induits.

Cet effort d'introduction des thèmes et problèmes de biodiversité dans l'enseignement ne portera tous ses fruits que si une réorientation générale de l'enseignement a lieu, sous l'égide du développement durable, dans toutes ses dimensions. Cela suppose également un effort épistémologique intense : l'apprentissage des raisonnements probabilistes, l'acceptation des incertitudes, la mise en perspectives des divers ordres de connaissances.

L'appropriation d'une culture commune passe également par la **multiplication des actions de communication** associant le plus possibles citoyens et habitants, à l'occasion d'opérations d'aménagement des territoires à toutes échelles, de développement rural, de tourisme, etc. L'information - quels que soient les médias utilisés - ne saurait suffire, même avec un taux d'audience (ou de lectorat) élevé. L'acculturation, dans ce domaine comme dans d'autres, passe essentiellement par la confrontation avec des expériences, des démonstrations, des choix auxquels on est associé, etc. Il importe que la SNB prévoie des actions de communication et de sensibilisation vers des publics tels que propriétaires de petites parcelles forestières, agriculteurs, jardiniers amateurs, randonneurs, etc. De même, la participation des agriculteurs à une vaste opération de description de la biodiversité ordinaire de leurs exploitations et territoires, avec l'aide du MNHN, est une initiative à encourager. La participation des habitants à la confection d'inventaires pourrait donner lieu à des formes similaires d'information, de partage d'expériences et de connaissances.

Par ailleurs, bien que pour certains l'intégration croissante entre médias « classiques » (presse écrite, radio, télévision) et réseaux de télécommunication (via l'ordinateur, la téléphonie mobile et leurs hybrides tels que le tout nouvel i-Pad) reste de l'ordre du gadget, il serait utile d'explorer les pistes de *communication interactive* - sous formes de jeux, de programmes culturels, de reportages, etc. qu'offrent ces nouveaux moyens à des publics encore peu avertis en matière de biodiversité. Par exemple, ne pourrait-on concevoir des jeux vidéos mettant en scène l'évolution d'écosystèmes, avec un ensemble d'alternatives en termes de survie ou de changements de communautés, en fonction de variables dûment identifiées ?

Enfin, les entreprises et salariés, par le biais de leurs organisations professionnelles et des actions de **formation professionnelle** quelles gèrent, peuvent fournir des vecteurs privilégiés, en s'appuyant sur les initiatives déjà prises pour rapprocher l'économie des entreprises et leur impact sur la biodiversité.

II.2. Vers une nouvelle gouvernance

II.2.1. L'élaboration de la SNB après 2010

L'article 1 alinéa 4 et 5 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « *loi Grenelle 1* » précise les conditions dans lesquelles la SNB et la SNDD doivent être élaborées :

« La stratégie nationale de développement durable et la stratégie nationale de la biodiversité sont élaborées par l'État en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, notamment des associations et fondations.

L'État assure le suivi de leur mise en œuvre au sein d'un comité pérennisant la conférence des parties prenantes du Grenelle de l'environnement et en rend compte chaque année devant le Parlement, auquel il propose les mesures propres à améliorer leur efficacité. Le gouvernement transmet à celui-ci, au plus tard avant le 10 octobre, un rapport annuel sur la mise en œuvre des engagements prévus par la présente loi, son incidence sur les finances et la fiscalité locale et son impact sur les prélèvements obligatoires au regard du principe de stabilité de la pression fiscale pesant sur les particuliers et les entreprises. Pour ce qui concerne les régions, les départements et collectivités d'Outre-mer, compte tenu de leurs caractéristiques environnementales et de la richesse de leur biodiversité, l'État fera reposer sa politique sur des choix stratégiques spécifiques qui seront déclinés dans le cadre de mesures propres à ces collectivités. »

Les propositions qui suivent s'inscrivent dans ce cadre.

La conception et la mise en œuvre de la SNB de 2004 ont reposé sur une approche ministérielle plutôt que gouvernementale. L'observation des pratiques de certains autres États membres de l'UE montre qu'il existe d'autres modes de pilotage des stratégies nationales : ainsi aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni les stratégies ou plans d'action s'ancrent dans une réalité pluri-ministérielle clairement affirmée. Par exemple, les Pays-Bas ont organisé une *task force* - l'*Interministerial biodiversity Programme Team* - composée de quinze responsables issus de trois ministères (environnement, agriculture, affaires étrangères), chacun d'entre eux coordonnant et impulsant le travail des services. Cette voie pourrait être suivie, facilitant la coproduction et le pilotage de la future stratégie, sans remettre en question l'initiative du MEEDDM auquel incombe la politique de protection de la biodiversité. Au sein du MEEDDM, il serait préférable d'associer le CGDD à la DEB, et de mettre à contribution les autres directions générales. Cette gouvernance interministérielle à laquelle devront être étroitement associés Parlement et société civile – ce que la mission précise dans les scénarios qui suivent - doit gagner en crédibilité en adossant ses décisions, et notamment la définition des objectifs chiffrés, sur l'avis des scientifiques.

Le portage politique est de première importance, et son insuffisance pour la SNB 2004 aura pénalisé sa notoriété, son appropriation et, partant, sa mise en œuvre. La phase de construction d'une nouvelle stratégie qui va s'ouvrir dans la deuxième moitié de 2010 est cruciale. Il serait hautement souhaitable que le président de la République ou que le Premier ministre s'exprime à l'occasion du lancement de la future SNB.

Trois scénarios possibles pour la SNB après 2010

La réussite d'une nouvelle SNB dépend largement des conditions indiquées plus haut : gouvernance améliorée avec une appropriation collective, portage politique de haut niveau, objectifs stratégiques chiffrés, intégration des objectifs internationaux, déclinaison territoriale accompagnée d'une relance de la recherche naturaliste, de la connaissance et de l'observation.

Cependant plusieurs chemins peuvent être empruntés pour l'élaboration d'une nouvelle SNB.

Le premier scénario serait celui de la **continuité**. Les plans d'action de la SNB 2004 ayant été revus en 2009 à la lumière du Grenelle de l'environnement, il resterait à compléter la SNB :

- en lui adjoignant les points de la CDB non inclus jusqu'alors, notamment l'accès et le partage des avantages des ressources génétiques ;
- en lui donnant une dimension internationale plus affirmée (impacts de l'importation de ressources agricoles, forestières et alimentaires sur la biodiversité des pays d'origine) ;
- en ajoutant des plans d'action : l'éducation nationale, la santé, l'industrie, le commerce et le financement.

La dimension territoriale serait abordée en laissant aux collectivités territoriales le soin de concevoir leurs plans biodiversité en articulation avec la SNB. Le pilotage resterait inchangé au sein de la DEB ; cependant l'évaluation porterait sur les résultats atteints en matière de protection de la biodiversité et non de moyens (actions réalisées).

Le second scénario « **renforcement de l'État** » consisterait à **récrire** la SNB en lui donnant un caractère plus stratégique et des objectifs chiffrés pour chaque priorité. Comme dans le premier scénario, la dimension internationale serait réaffirmée mais l'accent serait mis sur un pilotage renforcé avec des moyens supplémentaires accompagnés d'une organisation interministérielle à la façon néerlandaise en abandonnant les plans d'action. Un système d'évaluation fondé sur des indicateurs regroupés dans un tableau de bord soumis à l'appréciation du comité de suivi du Grenelle et au CESE permettrait de suivre l'application de la SNB de façon rigoureuse. Des engagements financiers seraient nécessaires, avec une visibilité suffisante. La contractualisation d'« actions biodiversité » avec les collectivités territoriales trouverait son aboutissement dans les contrats de projet État-Région de la prochaine génération. Enfin, une réflexion pourrait être entreprise sur une évolution des critères d'attribution de la DGE et de la DGF plus favorables à la protection de la biodiversité.

Le troisième scénario est celui d'une **territorialisation avancée** de la SNB.

La stratégie de 2004 était restée strictement étatique avec un inconvénient majeur : celui d'une vision exclusive de l'État détenteur d'une vérité et d'une légitimité non partagées par les collectivités territoriales ou les associations. La loi Grenelle I (article 23) a largement fait évoluer ce concept en fixant l'objectif « d'une stratégie nationale et l'élaboration de stratégies régionales et locales cohérentes dans le respect des compétences des collectivités territoriales et en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés »⁵⁰. Retenir cette idée conduirait à généraliser et étendre les comités régionaux prévus pour la concertation autour de la trame verte et bleue (TVB) qui doit être mise en place en 2012 avec les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Lesquels SRCE devraient (si ce qui est prévu par le projet de loi issu du Sénat fin 2009 est voté en l'état) être « pris en compte » par les collectivités territoriales compétentes en matière d'aménagement et d'urbanisme. Si la TVB ne peut à elle seule représenter la SNB, elle permettra à terme de gommer ou d'amoinrir les effets du mitage dans les territoires où elle assurera une connectivité entre écosystèmes. C'est pourquoi elle doit constituer un axe majeur dans les orientations stratégiques de la SNB selon ce troisième scénario.

Enfin, en ce qui concerne le milieu marin, dont la gestion est pour le moment de la compétence nationale, une des possibilités d'impliquer au mieux l'ensemble des acteurs concernés, serait de s'appuyer pour la construction d'une stratégie au niveau régional (au sens des écorégions marines de la DC SSM), sur les comités de façade prévus dans le cadre de la loi Grenelle. Les initiatives déjà prises par l'agence des aires marines protégées, non seulement pour la mise en place et la gestion des AMP, mais aussi pour l'approfondissement des connaissances sur l'ensemble des façades maritimes, trouveraient là une application très valorisante.

Dans ce scénario, les collectivités territoriales devraient veiller à l'harmonisation des documents d'urbanisme avec les schémas régionaux de cohérence écologique, les services de l'État réalisant le « porter à connaissance » le plus en amont possible des décisions locales qui ont un impact sur la biodiversité. La politique nationale serait alors portée par des territoires eux-mêmes inscrits dans des contours administratifs. Les exemples du Nord-Pas-de-Calais et de la Basse-Normandie qui ont utilisé la biodiversité comme un ressort de valorisation de leurs territoires montrent la voie qui pourrait être suivie.

L'État resterait le garant des engagements internationaux et des objectifs « grenelliens » et vérifierait par le biais de ses services déconcentrés la réalisation des plans territoriaux. Il garderait le pilotage de l'observation et la recherche, la négociation avec les instances internationales (UE et conventions internationales), les programmes scolaires et les instruments fiscaux. Il va de soi que les moyens identifiés dans le deuxième scénario seraient également disponibles dans celui-ci.

La préférence de la mission est nettement en faveur de ce dernier scénario, qui présente plusieurs avantages :

- Il mobilise tous les acteurs concernés, et engage leur responsabilité ; en effet, la stratégie nationale est alors *élaborée et mise en œuvre par l'ensemble de la puissance publique* (et non par l'État puis *déclinée* par les collectivités territoriales) ; les entreprises, les syndicats patronaux et de salariés, les ONG et autres associations sont impliquées localement et non seulement au niveau de leurs représentants nationaux ;
- Il implique une plus grande souplesse territoriale ; dans la mesure où les responsabilités sont mieux partagées, les diverses actions sont élaborées, hiérarchisées et réparties dans le temps en fonction des situations locales et non selon des « plans d'action » préconstruits au seul niveau national ;
- Il apporte un financement plus diversifié, et dans ses sources et dans ses modalités d'attribution, et sans doute mieux partagé, les décisions de financer telle ou telle action relevant de l'échelle territoriale où elles auront effet.

On peut, pour ces raisons, en espérer une efficacité accrue.

⁵⁰ Cette articulation « nationale-régionale » est celle qui a été retenue par le Royaume-Uni qui, à partir d'orientations stratégiques conçues au niveau national, a impulsé l'élaboration de plans locaux de protection de la biodiversité au niveau des comtés.

Un dispositif d'élaboration de la SNB (dans l'optique du 3^e scénario)

Selon le calendrier prévu, la concertation, l'élaboration et l'écriture de la SNB post 2010 devront être achevées en mai 2011.

Dans l'hypothèse où le troisième scénario présenté par la mission serait retenu, l'association des niveaux territoriaux à l'élaboration de la stratégie et sa mise en œuvre devra faire l'objet d'une démarche particulière.

Le dispositif d'élaboration de la SNB pourrait ainsi comprendre trois instances :

Un comité national de la SNB qui associe les parties prenantes (« gouvernance concertée ») :

État (avec un représentant, respectivement, du MEEDDM, du MAAP, du MAEE, du ministère de l'Intérieur – secrétariat d'État à l'Outremer -, du MESR, de l'EN, du MEIE...)

Établissements publics nationaux (dont 1 ou 2 établissements de recherche : MNHM, INRA...), Collectivités territoriales (ARF, ADF, AMF, éco-maires...)

Entreprises

Organisations syndicales

Associations

Ce comité aurait pour mission de déterminer les axes nationaux prioritaires, en prenant en compte les engagements internationaux, européens et nationaux, en veillant à la cohérence entre la SNB et les autres politiques sectorielles, notamment en proposant le recours à une batterie d'instruments économiques et financiers renouvelée.

Son secrétariat serait assuré par la DEB et le CGDD. Ce comité pourrait être présidé par une personnalité scientifique faisant autorité (sans qu'elle soit obligatoirement un spécialiste de la biodiversité).

Des comités territoriaux (un par région métropolitaine), miroirs du comité national

Ces comités seraient composés de la même manière que le comité national, préfigurant de la sorte les comités TVB-SRCE tels que conçus par le Grenelle 2. Un co-pilotage Région-État permettrait une meilleure cohérence, dans la mesure où les documents d'orientation pour l'aménagement du territoire (SRADT) et les documents de planification (SCoT) ainsi que les contrats de projet État-Régions, sont déterminants pour la prise en compte de la biodiversité. Le secrétariat des comités serait assuré par les DREAL.

Leur mission consisterait à :

- dresser un état des lieux partagé du réseau de sites Natura 2000 établi comme un bilan de santé de la biodiversité dans les territoires concernés, complété par des données sur les pressions, et de façon générale sur l'occupation des sols en évolution⁵¹ ;
- élaborer une stratégie régionale d'amélioration de la biodiversité, en identifiant les priorités d'actions à mener, en cohérence avec le SRCE et d'autres documents de planification régionale ;
- effectuer un suivi de sa mise en œuvre par l'ensemble des parties prenantes.

De cette façon, ils contribueraient simultanément à l'élaboration de la SNB et des SRCE.

Des comités de zones biogéographiques pour dépasser les contours administratifs et politiques

Ces comités, quatre en métropole, six à sept pour l'Outremer assureraient la cohérence, et la complémentarité des objectifs et des actions définis par chaque comité territorial, sur la ou les zones biogéographiques qui les concernent. Ils seraient composés de représentants choisis dans les différents comités territoriaux.

⁵¹ On pense ici aux informations contenues dans les « profils environnementaux » au niveau régional établis par les DREAL (ex Diren)

La nomination d'un parlementaire pour impulser et coordonner les différents comités

La désignation d'un parlementaire trouverait toute son utilité pour porter la démarche en région et établir les correspondances et liaisons entre ce niveau et les zones biogéographiques. Cet élu pourrait s'appuyer sur des membres du CGAAER et du CGEDD.

Le comité national et les comités régionaux pourraient faire appel à l'expertise scientifique de la FRB, du CSPNB et des CSRPN.

A l'issue de cette concertation, le texte de la SNB devrait consister en une série d'objectifs majeurs et prioritaires, assortis d'un petit nombre d'indicateurs de résultats, articulés sur les engagements européens et nationaux. Comme au Royaume-Uni, il y aurait, comme résultante du travail des comités régionaux des *stratégies territoriales* destinés à protéger et à maintenir les potentialités de la biodiversité ordinaire par le biais des SRCE. Le détail des modalités de mise en œuvre (plans d'actions, programmes et projets sectoriels ou transversaux, nationaux et infra-nationaux) serait laissé aux divers acteurs concernés.

Une *charte* reprenant les points-clefs de la SNB pourrait être proposée à la signature des parties prenantes qui le souhaiteraient.

II. 2.2 L'évaluation

Une fois la SNB élaborée, l'évaluation de sa mise en œuvre se posera avec acuité d'autant plus que la stratégie de 2004 n'avait pu faire l'objet d'un « reporting » à la fois quantitatif et qualitatif. L'évaluation d'une stratégie ne consiste pas à rédiger un rapport d'activité accompagné de données chiffrées parfois sans beaucoup de rapport avec les résultats attendus déclinés en indicateurs de suivi.

La mission estime donc indispensable de prévoir un dispositif d'évaluation⁵² *indépendant* capable d'analyser la mise en œuvre de cette politique publique, une appréciation pouvant aller, si nécessaire, jusqu'à l'infléchir s'il s'avérait que son efficacité était compromise.

Il importe de savoir sur quoi doit porter l'évaluation. L'évaluation du processus lui-même (plans d'actions ou autres procédures les remplaçant) n'entraîne pas *ipso facto* l'appréciation des résultats obtenus. Or ce sont sur des résultats que doit être jugée une politique publique. Pour ce faire, il faut au préalable se doter de moyens fiables d'apprécier l'état des lieux à un moment « t zéro » : état des pertes de biodiversité, état des actions engagées (qu'elles se réclament ou non de la SNB), état des moyens mis en œuvre⁵³.

Les caractéristiques de l'évaluation, son calendrier, le choix des indicateurs pourront être déterminées au sein du comité national avec l'appui de l'ensemble des acteurs. Il importe en effet que les critères de l'évaluation puissent être endossés par les parties prenantes : c'est à ce prix que les évolutions souhaitables des politiques conduites au plan sectoriel pourront être accomplies.

Il s'agit donc d'une démarche complexe, exigeant une méthodologie appropriée, d'indicateurs acceptés par l'ensemble des acteurs, d'échéances clairement annoncées. Elle devra, dans ses grandes lignes, être partie intégrante de l'élaboration de la SNB.

Si nous nous situons dans l'optique du 3^e scénario, il est possible d'apporter quelques précisions.

⁵² Dispositif à ne pas confondre avec le dispositif de suivi, qui consiste en un *audit* de la mise en œuvre de la SNB. « L'État assure le suivi de leur mise en œuvre au sein d'un comité pérennisant la conférence des parties prenantes du Grenelle de l'environnement et en rend compte chaque année devant le Parlement, auquel il propose les mesures propres à améliorer leur efficacité. » (art. 1, alinéa 5 de la loi « Grenelle 1 ») L'évaluation consiste à porter un jugement sur les relations entre finalités poursuivies et objectifs opérationnels qu'elles impliquent.

⁵³ À cet égard, l'ONB devrait intégrer toutes les dimensions à prendre en compte - de la recherche aux « porter à connaissance » en passant par les protocoles de suivi, la stratégie d'inventaire, la structuration des données, leur accessibilité et leur statut juridique, la structuration des systèmes d'information et la production de descripteurs et d'indicateurs partagés – de telle sorte que le dispositif d'évaluation à mettre en place dispose d'éléments pertinents et performants.

Au niveau national, l'évaluation porterait principalement sur l'intégration de la SNB et des diverses politiques d'aménagement des territoires et des politiques sectorielles : la SNB est-elle suffisamment intégrée dans l'ensemble de ces politiques publiques ? Prend-elle suffisamment en compte les exigences (éventuellement non-concordantes, voire antagoniques) liées à ces politiques ? L'analyse fine porterait alors sur les interactions entre divers acteurs concernant chacun des grandes axes définis par la SNB (et non plus de plans d'action au sens de l'actuelle SNB).

Au niveau régional, l'évaluation porterait sur la concordance (et non la déclinaison) entre grands axes nationaux et objectifs formulés aux niveaux infra-nationaux (régional, départemental, regroupement de communes, massifs, bassins, etc.) et sur la mobilisation effective des divers acteurs, qu'ils agissent explicitement dans le cadre de la SNB (et des SRCE) ou non. Elle porterait également sur l'éventuelle coopération entre divers territoires, à une échelle donnée (deux départements, par exemple) ou inter-échelles (communauté urbaine, département, région, par exemple).

Consciente de l'inopportunité de multiplier les instances d'évaluation, la mission suggère que cette évaluation soit conduite par le CESE au niveau national et par un organisme équivalent au niveau régional.

0 0 7 1 0 0 - 0 1



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature

Paris, le 19 NOV. 2009

Direction de l'Eau et de la Biodiversité

La Directrice de l'eau et de la biodiversité

Sous-direction de la Protection et Valorisation des Espèces
et de leurs Milieux

à

Monsieur le Président du Conseil Général de
l'environnement et du développement durable

Bureau Connaissance et Stratégie nationale pour la Biodiversité

et

Monsieur le Président du Conseil Général de
l'Agriculture, de l'alimentation et des espaces
ruraux

Référence :
Vos réf. :

Affaire suivie par : Brigitte MAURIZI
Brigitte.maurizi@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 12 83 - Fax : 01 40 81 75 41

Objet : saisine concernant l'évaluation de la Stratégie nationale
de la biodiversité et de ses plans d'action

Dépositaire d'un patrimoine exceptionnel, la France a une responsabilité particulière en matière de biodiversité. Conformément à ses engagements internationaux, la France, signataire de la Convention sur la diversité biologique, s'est dotée d'une stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) qui entend répondre à l'objectif central énoncé par l'Union Européenne de stopper la perte de la biodiversité d'ici 2010.

Adoptée par le gouvernement en février 2004, cette stratégie constitue le principal instrument de mobilisation nationale en faveur de la protection du patrimoine vivant, en métropole, en outre-mer, ainsi que dans les espaces marins sous souveraineté nationale. Sa déclinaison opérationnelle se traduit d'une part dans 10 plans d'action sectoriels¹ élaborés entre 2005 et 2008 et renouvelés en 2009 pour intégrer notamment les engagements du Grenelle de l'environnement -pour la première fois, plusieurs ministères ont ainsi adopté des orientations précises et des mesures concrètes en faveur de la biodiversité-, et d'autre part un dispositif de pilotage, de suivi et d'animation.

L'année 2010, est une année charnière. Déclarée année internationale de la biodiversité par les Nations Unies, elle sera marquée par deux événements importants au niveau mondial : la session « biodiversité » de l'Assemblée Générale des Nations Unies le 22 septembre 2010 et la X^{ème} Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique (CDB) en octobre à Nagoya qui validera les objectifs mondiaux post 2010 de la convention. Parallèlement les réflexions sont également en cours sur les objectifs post 2010 au niveau communautaire.

¹ Plans d'action 2009-2010 : patrimoine naturel, agriculture, forêts, international, infrastructures de transports terrestres, mer, outre-mer, urbanisme, tourisme, recherche. Ces plans d'action ont fait l'objet d'une réactualisation en 2009, permettant en particulier d'intégrer les engagements « biodiversité » du Grenelle de l'environnement. Les documents sont disponibles sur le site du ministère :

PJ : 1 dossier SNB stratégie et plans d'action, rapports, schéma de la gouvernance, programme de travail du bureau PEM 4

Pour mettre en place en 2011, une stratégie nationale pour la biodiversité renforcée, le processus de révision doit être lancé dès 2010. Afin de préparer cette révision, le ministère souhaite évaluer la SNB actuelle et ses plans d'actions et confier à cette fin une mission conjointe au CGEDD et au CGAER.

Cette mission peut être décomposée en deux volets :

- **un diagnostic des situations passées qui porte sur la période 2004-2009 :**

vous analyserez, en particulier les points forts et les points faibles de la stratégie et des plans d'action 1) le contenu de la SNB et sa valeur ajoutée au regard de l'ensemble des politiques publiques menées ; 2) le mode de gouvernance et les modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre ; 3) la pertinence des plans d'action et leur articulation avec les autres plans, les thématiques ou domaines peu ou pas abordés, le traitement des thématiques transversales ; 4) les actions concrètes menées, avec un regard particulier sur celles qui ne seraient pas mises en place sans cette stratégie ;

vous ferez des propositions, d'une part sur les évolutions possibles de la stratégie nationale et sa gouvernance, en prenant en compte le contexte actuel et les sujets émergents (comme le changement climatique, les sols, l'accès et le partage des avantages tirés de l'exploitation des ressources génétiques, ...) et d'autre part sur l'organisation du processus de révision.

- **des recommandations méthodologiques :**

vous formulerez des recommandations permettant 1) de suivre et d'évaluer périodiquement la stratégie et ses plans d'action (comment définir les objectifs opérationnels, les cibles, les indicateurs ? comment mieux répondre aux rapports communautaires et internationaux ?) ; 2) d'aider à la mise en place de stratégies régionales et locales, de faciliter leur synthèse, suivi et évaluation globale au niveau national ; 3) d'assurer la cohérence du dispositif entre les différentes échelles territoriales d'intervention (internationale, communautaire, nationale, régionale ou locale).

Le rapport sera remis d'ici le 1^{er} mars 2010. Ses conclusions contribueront à l'établissement du bilan de la stratégie actuelle et au démarrage de l'élaboration de la stratégie post 2010.

Elles alimenteront également la réflexion collective que la Direction de l'eau et de la biodiversité souhaite lancer sur les politiques de conservation et la gestion de la biodiversité, lors de la conférence nationale sur la biodiversité qui se tiendra les 10, 11 et 12 mai à Chamonix avec les différentes parties prenantes (services de l'Etat, collectivités territoriales, socio - professionnels, associations, entreprises,...).

La directrice de l'eau
et de la biodiversité



Odile GAUTHIER



Annexe 2 : personnes rencontrées

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Jean-Marc Michel, Directeur général

Direction de l'eau et de la biodiversité

Odile Gauthier, Directrice

Fabienne Allag-Dhuisme, Chef de projet trame verte et bleue

Bureau de la connaissance et de la stratégie nationale pour la biodiversité

Brigitte Maurizi, chef du bureau de la connaissance et de la stratégie nationale pour la biodiversité, suivi du plan patrimoine naturel

Audrey Coreau, adjointe, suivi des plans recherche et outre-mer

Cécile Blanc, suivi des plans forêt, mer et international

Marie-Christine Salmona, suivi des plans urbanisme et infrastructures de transport

Vanessa Nuzzo, suivi du plan agriculture

Luc Mauchamp, chef de projet de l'ONB

Sous-direction des espaces naturels

Christian Barthod, sous-directeur

Commissariat général au développement durable

Catherine Larrieu, chef de la délégation au développement durable

Autorité environnementale

Michel Badré, président

CGEDD, Mission d'inspection générale territoriale 1 (Nord Pas de Calais Picardie)

Annick Makala, inspecteur d'hygiène et sécurité, ex-chef de projet aménagement régional de la voie d'eau à VNF

DREAL Nord Pas de Calais

Jean-Michel Malé, chef du service de préservation des milieux et de prévention des pollutions

Maurice Launay, chargé de mission environnement- paysage-biodiversité

Hélène Perrier, conseiller scientifique biodiversité

DREAL Centre

Nicolas Forray, directeur

POINTS FOCaux ET AUTRES RESPONSABLES DES PLANS D'ACTION

Plan d'action agriculture

Marie Agnès Vibert, sous-directrice des exploitations agricoles

Marie-Laurence Madinier, sous-directrice de la biomasse et de l'environnement, direction générale des politiques alimentaires, agricoles et des territoires

Jean-François Lerat, CGAAER

Plan d'action forêt

Sécolène Halley des Fontaines, sous-directrice de la forêt et du bois

Jean-Luc Guitton, adjoint à la sous-directrice

Yves Lavarelo, point focal

Plan d'action transport

Dominique Ritz, sous-directeur du développement du réseau routier, DGITM

Jean-Pierre Cambillard, adjoint au sous-directeur

Jérôme Larivé, chef du bureau de l'environnement, point focal

Plan d'action mer

Frederick Herpers, chargé de mission au SG Mer, co-point focal

Plan d'action recherche

Michèle Tixier-Boichard, responsable du pôle « biodiversité » au MESR, point focal

Claude Millier, membre du pôle « biodiversité »

Plan d'action outre-mer

Didier Perocheau, chef du service des politiques publiques

Pascal Colin, chargé de mission, point focal

Plan d'action international

François Gavé, sous-directeur de la gestion des ressources naturelles

Anne-Sophie Cerisola, chef du pôle « biodiversité et forêt »

Pascal Sliwanski, point focal

Plan d'action urbanisme

Stéphanie Dupuy-Lyon, adjointe au sous-directeur de l'aménagement durable

Plan d'action tourisme

Christian Vicenty, point focal

RÉGION NORD-PAS DE CALAIS

Conseil régional

Claudine Joalland, directrice du projet plan forêt

Florent Lamiot, direction environnement énergie déchets (politique trame verte et bleue/santé-environnement)

Conseil général du Nord

Fabrice Lefèvre, directeur adjoint des espaces naturels sensibles

Pascal Hossepied, responsable de la politique boisement

Communauté urbaine de Lille métropole

Pierre Dhenein, directeur de l'espace naturel métropolitain

Centre de phytosociologie et conservatoire national botanique de Bailleul

Jean-Marc Valet, directeur

Benoît Toussaint, conservatoire botanique

Conseil scientifique de l'environnement

Jean Pierre Colbeaux, président (université des sciences)

Espace naturel régional

David Moulin, directeur adjoint en charge de la biodiversité

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Agence française de développement

Gilles Kleitz, chef de projet biodiversité - ressources naturelles

Office national des forêts

Jacques Le Héricy, directeur de l'environnement et du développement durable

Michel Hermeline, directeur adjoint

Office national de l'eau et des milieux aquatiques

Sarah Hernandez, chargée de mission

Agence des aires marines protégées

Olivier Laroussinie, directeur

François Gauthiez, directeur adjoint

Pole AGROTECH de Nancy

Bernard Roman-Amat, directeur

ORGANISMES DE RECHERCHE

Fondation pour la recherche sur la biodiversité

Xavier Le Roux, directeur

Claude-Anne Gauthier, déléguée à la FRB

Muséum national d'histoire naturelle

Gilles Bœuf, président

Bertrand-Pierre Galey, directeur général

ORGANISATION NON GOUVERNEMENTALES

Comité français de l'UICN

François Letourneux, président du comité français de l'UICN

Sébastien Moncorps, directeur

Florence Clap, chargée de programme « politiques de la biodiversité »

WWF

Christine Sourd, directrice adjointe pour la biodiversité

Ligue ROC-FNE

Christophe Aubel, directeur de la Ligue Roc

Maxime Paquin, chargé de mission nature et biodiversité FNE

Claude Saunier, ancien sénateur

Bernard Chevassus-au-Louis, Gilles Pipien, Anne-Marie Ducroux, Patrice Valantin, auteurs du manifeste *Humanité et biodiversité*

COMMISSION EUROPÉENNE

DG Environnement

François Wakenhut, chef de l'unité nature et biodiversité

Centre thématique européen – Diversité biologique

Dominique Richard, directrice

Sophie Condé, directrice adjointe

ACTEURS ÉCONOMIQUES

Gérard Morice, Président d'ARVALIS, institut technique du végétal grandes cultures et pomme de terre

Isabelle Clément-Nissou, directrice au Groupement national interprofessionnel des semences

Hélène Filipovic, responsable commercial et développement de GONDWANA, agence de conseil en biodiversité

Ghislaine Hierso, présidente d'Orée, association entreprises territoires et environnement

EXPERTS

Guillaume Sainteny, maître de conférences à l'école polytechnique

Annexe 3 : documents consultés

1991

Une histoire de l'écologie, Jean-Paul Deléage, La Découverte, 1991

1992

Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 5 juin 1992

1994

La diversité biologique en France, programme d'action pour la faune et la flore sauvage, ministère de l'environnement, 1994

2003

Rapport de la commission COPPENS préparation de la charte de l'environnement, Au nom du vivant, Contribution à la Stratégie Nationale pour la Biodiversité, Comité français UICN – CNDD, décembre 2003

2004

Stratégie Nationale pour la Biodiversité – Enjeux, finalité, orientations, avril 2004

2005

Biodiversité, science et gouvernance, Robert Barbault & Bernard Chevassus-au-Louis (dir.), janvier 2005

2006, 2007, 2008, 2009

Rapports annuels d'activité de la SNB et bilans du Comité français pour l'UICN

2006

Les ressources génétiques à l'orée de temps nouveaux, commission scientifique du bureau des ressources génétiques, juin 2006

2007

La conservation de la biodiversité dans le cadre de l'aide au développement : une synthèse critique, Raphaël Billé (IDDRI) et Romain Picard (CERDI)

Changement global, biodiversité et écosystèmes : vers quels services écologiques ?, 5^{es} journées de l'institut français de la biodiversité, 3-5 décembre 2007.

La biodiversité : l'autre choc ? l'autre chance ? par Pierre Laffitte et Claude Saunier, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, rapport sur les apports de la science et de la technologie au développement durable, 12 décembre 2007

Quels indicateurs pour la gestion de la biodiversité ? Harold Levrel, Les cahiers de l'IFB, octobre 2007

Etude de faisabilité pour la réalisation d'un millenium ecosystem assessment en France, Harold Levrel, en collaboration avec Denis Couvet, Romain Julliard, Christian Kerbiriou et Luc Doyen, Muséum national d'histoire naturelle, 2007

2008

Sept ans de coordination et de promotion de la recherche, IFB, bilan d'activité 2001-2008, Institut français de la biodiversité, mars 2008.

« *Quel avenir pour la biodiversité ?* » in *Un monde meilleur pour tous*, sous la direction de Jean-Pierre Changeux et J. Reisse, Collège de France/Odile Jacob, 2008

La valeur du vivant : quelle mesure pour la biodiversité ? Note de veille n° 89, Centre d'analyse stratégique, 4 février 2008

L'économie des écosystèmes et de la biodiversité, rapport d'étape, Pavan Sukhdev, Communautés européennes, 2008

Commentaires et propositions, SNB, plan d'action agriculture, Patrick Blandin, 25 mai 2008, document de travail.

2009

2010 is almost here – now what ? Consultation : Options for a new vision for Biodiversity – UICN, août 2009

Progress towards the European 2010 biodiversity target, European Environment Agency

Prospective scientifique sur la recherche française en biodiversité, FRB, mai 2009

Propositions d'évolution du plan d'actions Agriculture, Rapport du CGAAER, février 2009

Rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement

Humanité et biodiversité – Manifeste pour une nouvelle alliance, Collectif d'auteurs, Ligue ROC – Descartes et Cie, novembre 2009

Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes, Groupe de travail présidé par Bernard Chevassus-au-Louis, Rapport du centre d'analyse stratégique, avril 2009

Prospective scientifique sur la recherche française en biodiversité, Fondation pour la recherche sur la biodiversité

Mesures transversales, Conseil ministériel de l'outre-mer, 6 novembre 2009

Libres points de vue d'Académiciens sur l'environnement et le développement durable, *Environnement, biodiversité* (p. 67-72), Académie des sciences, 25 novembre 2009

The Economics of Ecosystems and biodiversity (TEEB) for international and national policy makers, document I, novembre 2009.

Avis du comité économique et social européen sur l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique, rapporteur Lutz Ribbe, Journal officiel de l'Union européenne, 23 décembre 2009.

2010

Note de consultation, propositions de priorités scientifiques pour 2010-2014, INRA, janvier 2010

La Stratégie Nationale de Développement Durable, Rapport de M. Philippe Le Clézio, CESE

Rapport du Comité de filière Biodiversité et Services écologiques, Plan de mobilisation sur les métiers de la croissance verte, Sylvie Bénard et Yves Verdilhac

Analyse de l'état d'avancement du SINP, Clotilde Lebreton & Michel Deshayes, CEMAGREF

Options for an EU vision and target for biodiversity beyond 2010, Communication from the Commission to the European Parliament, the European economic and Social Committee and the Committee of Regions

The economics of ecosystems and biodiversity (TEEB) for international and national policy makers, document en préparation, Commission européenne

Bilan général 2004-2010 et recommandations pour une nouvelle stratégie, UICN Comité français, juin 2010

Annexe 4 : sigles utilisés dans le rapport

AdCF : assemblée des communautés de France
ADF : assemblée des départements de France
AEE : agence européenne de l'environnement
AllEnvi : alliance pour l'environnement
AMF : association des maires de France
AMP : aire marine protégée
ANEL : association nationale des élus du littoral
ANEM : association nationale des élus de montagne
ANEZH : association nationale des élus des zones humides
ANR : agence nationale de la recherche
ARF : association des régions de France
ARP : atelier de réflexion prospective
BRGM : bureau de recherches géologiques et minières
CAS : centre d'analyse stratégique
CDB : convention sur la diversité biologique
CEMAGREF : institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement
CESE : conseil économique, social et environnemental
CESR : conseil économique et social régional
CGAAER : conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGDD : commissariat général au développement durable
CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable
CIOM : comité interministériel de l'outre-mer
CIRAD : centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CJUE : cour de justice de l'Union européenne, anciennement cour de justice des Communautés européennes (CJCE)
CNDD : commission nationale du développement durable
CNPf : centre national de la propriété foncière
CNRS : centre national de recherche scientifique
COS : conseil d'orientation stratégique
CSPNB : conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité
CSRPN : conseil scientifique régional du patrimoine naturel
CTE/DB : centre thématique européen sur la diversité biologique
D4E : direction des études économiques et de l'évaluation environnementale
DATAR : délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DC SMM : directive cadre stratégie pour le milieu marin
DEB : direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN : direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGE : dotation générale d'équipement
DGF : dotation générale de fonctionnement
DNP : direction de la nature et des paysages
DOCOB : document d'objectif
DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EEA : *European environment agency*
EN : éducation nationale
FNE : France nature environnement
FRB : fondation pour la recherche sur la biodiversité
IDDRI : institut du développement durable et des relations internationales
IFREBIOM : initiative française pour la conservation et la gestion de la biodiversité ultramarine
IFREMER : institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGF : inspection générale des finances

INRA : institut national de la recherche agronomique
 INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
 IRD : institut de recherche pour le développement
 LADYSS : laboratoire des dynamiques sociales et recomposition des espaces
 LOLF : loi organique relative aux lois de finances
 MAAP : ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche
 MAEE : ministère des affaires étrangères et européennes
 MEA : *millennium ecosystem assessment*
 MEDD : ministère de l'environnement et du développement durable
 MEEDDM : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
 MEIE : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
 MESR : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
 MNHN : muséum national d'histoire naturelle
 NRE : nouvelles régulations économiques
 OCDE : organisation de coopération et de développement économiques
 OGM : organisme génétiquement modifié
 OMC : organisation mondiale du commerce
 ONB : observatoire national de la biodiversité
 ONEMA : office national de l'eau et des milieux aquatiques
 ONF : office national des forêts
 ONG : organisation non gouvernementale
 PA : plan d'action
 PAC : politique agricole commune
 PCP : politique commune de la pêche
 PME : petites et moyennes entreprises
 PRC : politique régionale communautaire
 ROC (ligue) : rassemblement des opposants à la chasse, actuellement, pour la préservation de la faune sauvage et la défense des non-chasseurs
 SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
 SINP : système d'information sur la nature et les paysages
 SNB : stratégie nationale de la biodiversité
 SNDD : stratégie nationale de développement durable
 SNIT : schéma national des infrastructures de transport
 SNRI : stratégie nationale de recherche et d'innovation
 SOeS : service de l'observation et des statistiques
 SRCE : schéma régional de cohérence écologique
 STOC (indicateur) : suivi temporel des oiseaux communs
 SVT : science de la vie et de la terre
 TEEB : *The economics of ecosystems and biodiversity (for international and national policy makers)*
 TVB : trame verte et bleue
 UE : union européenne
 UICN : union internationale pour la conservation de la nature
 UNESCO : organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
 WWF : *World Wide Fund for Nature*
 ZICO : zone importante pour la conservation des oiseaux
 ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
 ZPS : zone de protection spéciale

Annexe 5 : croisements thèmes/acteurs
(PORTEE DE LA SNB DEPUIS SA CREATION)

| Acteurs | MEDDM | AUTRES MINISTERES | SERVICES DECONCENTRES | OPERATEURS | ONG | RECHERCHE | COLLECT. TERRITORIAL |
|--|-------|----------------------|--------------------------|------------|-----|-----------|-------------------------|
| Thèmes | | | | | | | |
| Progrès liés à l'appropriation | X | | | | | | |
| Portage politique insuffisant | X | X | X | X | X | | |
| Lourdeur et centralisation excessives | X | X | | X | X | | X |
| Excessive ambition de l'objectif | X | X | | | | X | |
| Enjeux de recherche et de connaissance | X | X | | | X | X | |
| Cadrage conceptuel et méthodologique insuffisant | | X | | X | X | X | |
| Articulation peu lisible avec SNDD et Grenelle | X | X | | | X | | |
| Insuffisance des instruments économiques et absence du secteur privé | | | | X | X | | |
| Absence des collectivités territoriales | X | X | | X | | | X |
| Absence d'inflexion des programmes d'enseignement | | | | | X | X | |
| Inadéquation des moyens financiers et humains | X | X | | X | X | | |
| Absence de dispositif d'évaluation | | | | | X | | |

NB : La DG ENV de la Commission européenne (division biodiversité) ne prend pas position sur la SNB de la France mais considère que les stratégies les plus performantes sont celles qui sont portées politiquement à très haut niveau et celles qui font l'objet d'une élaboration territoriale.

Annexe 6 : analyse des plans d'action

Patrimoine naturel

Agriculture

Mer

Infrastructures

Urbanisme

International

Forêt

Recherche

Outremer

Tourisme

Cette annexe présente une analyse succincte de chaque plan d'action, à partir de l'audition de leurs responsables et de documents fournis par eux et par le bureau de la SNB. Cette analyse ne vise pas à énoncer les préconisations pour les plans d'action, dans la mesure où la mission ne retient pas cette organisation pour la rénovation de la SNB. En revanche, elle permet d'étayer les constats formulés par la mission et inspire en partie ses propositions.

PLAN D'ACTION PATRIMOINE NATUREL

I. Contenu des mesures

Le plan a été rédigé en novembre 2005, et actualisé suite au Grenelle en avril 2009. Les 4 objectifs ont été maintenus :

- maintenir une bonne qualité écologique du territoire
- améliorer la gouvernance du patrimoine naturel
- rénover le droit de la protection de la nature
- développer les connaissances, organiser et faire connaître le suivi sur la biodiversité et les paysages.

Ils sont toujours déclinés en 10 actions, le nombre de sous-actions est passé de 51 à 63.

L'actualisation a principalement concerné les objectifs 1 et 2, en tenant compte des engagements du Grenelle :

- objectif 1 : création de 3 parcs nationaux, 10 parcs naturels marins, élaboration de la TV, acquisition de 20.000 ha de zones humides, plan nature en ville...
- objectif 2 : mission parlementaire sur la création d'une agence nationale d'expertise sur la biodiversité.
- sur l'objectif 3 les actions sont moins précises, notamment sur la fiscalité environnementale.

II. Méthode, pilotage, objectifs, indicateurs, moyens

Le comité de pilotage est le plus large de tous les PA, avec 40 membres. Il en résulte une difficulté avérée pour le bureau chargé du pilotage (lourdeur, cumul de ce pilotage avec celui de la totalité de la SNB). De nombreux membres sont également membres du comité national de protection de la nature ; le comité s'est réuni deux fois depuis septembre 2009.

Initialement le PA précisait la structure pilote de chaque sous-action ; cela a disparu dans la version révisée, comme a été assoupli le calendrier affecté à chaque sous-action :

ex 1 : « mettre en place un observatoire statistique de la biodiversité » était programmé pour 2006 au départ ; au final cette sous-action est prévue pour 2009.

ex 2 : « développer des outils de diffusion de l'information accessibles à tous dans le cadre du SINP » était prévu de 2005 à 2007 ; dans le plan révisé « définir une politique en matière de diffusion de l'information » est prévu pour 2009.

Les indicateurs ont été globalement maintenus ; ils sont très ambitieux (nombre d'ha de zones humides acquis, stratégie de création d'aires protégées prête, moyens de l'IFRECOR, décrets de créations de parcs publiés etc.) mais ce sont tous des indicateurs de moyens, qui ne font pas le lien avec l'état de la biodiversité. Cet état est qualifié, au moins sur la biodiversité remarquable, par le rapport d'évaluation sur l'état de conservation des habitats et des espèces sur la période 2001/2006 : un habitat d'intérêt communautaire sur six et une espèce d'intérêt communautaire sur cinq présentent un bon état de conservation.

En ce qui concerne les moyens, le bilan 2009 indique : « les moyens dédiés n'ont pas été à la hauteur des ambitions de la SNB. »

III. Enjeux pour l'avenir

Seules semblent avoir vraiment progressé (suite au Grenelle) les actions de l'objectif 1.

Deux enjeux principaux peuvent être identifiés :

- La réalisation du SINP et de l'ONB qui en découle : le retard pris est manifestement imputable à une discontinuité et une faiblesse des moyens humains (face aux difficultés politiques, relationnelles, techniques) qui interroge sur la capacité de l'administration centrale à porter un chantier aussi lourd et stratégique ;
- La réflexion sur les outils économiques semble stagner alors qu'il s'agit d'un axe prioritaire d'action : le partage de cette réflexion avec le CGDD et le MIEIE apparaît comme une priorité pour une stratégie nationale renouvelée.

PLAN D'ACTION AGRICULTURE

Rédigé parmi les premiers en novembre 2005, il a fait l'objet d'un rapport du CGAAER paru sous le n°1819 en février 2009 et d'un avis délibéré du CGAAER, en date du 04/02/2009, puis a été actualisé en avril 2009, après la réalisation du Grenelle de l'environnement, de l'expertise collective « développer les synergies entre agriculture et biodiversité » menée en 2008 par l'INRA, et de la négociation du bilan de santé de la PAC en décembre 2008.

I Le contenu des mesures

L'articulation des 5 axes (territoire, pratiques agricoles, ressources génétiques, recherche- formation-sensibilisation) a été conservée ; en revanche, les moyens ont fortement évolué pour intégrer les acquis du Grenelle et du bilan de santé :

- Dans la version initiale du plan, l'axe « territoire » consistait essentiellement à valoriser dans leur dimension favorable à la biodiversité remarquable des mesures existantes du plan national de développement rural du deuxième pilier de la PAC (Natura 2000, mesures agro-environnementales), l'axe « pratiques agricoles » valorisait l'action favorable à la biodiversité ordinaire du plan ministériel « pesticides », les autres axes privilégiant des études, des recherches et de l'action partenariale.
- Dans la version révisée, l'axe « territoire » privilégie la participation des espaces agricoles à la TVB, l'axe « pratiques agricoles » privilégie l'augmentation des exploitations engagées dans des démarches de préservation de la biodiversité, via le deuxième pilier (prime herbagère agro-environnementale, mesures agro-environnementales territoriales, bail environnemental, charte Natura 2000), via le plan écophyto prévu par le Grenelle, et surtout via les nouvelles exigences de surface de couvert environnemental liées à la conditionnalité des aides du premier pilier prévues par le bilan de santé (bonnes conditions agronomiques et environnementales : bandes enherbées et éléments fixes du paysage).

Le plan révisé note que « l'efficacité du plan d'action dépendra des modalités de mise en œuvre de ce nouveau règlement, notamment au travers des BCAE... »

II La méthode : objectifs, indicateurs, calendrier, moyens

A la fois dans la première et la deuxième version, **aucun état des lieux même synthétique, de la situation**, pourtant contrastée, ne sous-tend la présentation du plan alors que la SAU occupe 53% du territoire répartis en 18,5 millions d'ha de terres labourables, 10 millions d'ha de surfaces toujours en herbe et 1 million d'ha de cultures permanentes. Le rapport CGAAER sur le plan d'action agriculture et l'expertise collective de l'INRA ont permis de souligner les rapports complexes entre agriculture et biodiversité, qui se trouve en déclin dans les zones affectées par l'intensification, la simplification et l'homogénéisation des paysages, mieux préservée voire en développement dans les zones où les agro-systèmes sont plus hétérogènes, la mosaïque paysagère apparaissant comme un élément déterminant.

Aucune analyse n'étant faite, **le plan d'action est privé de tout caractère stratégique : il n'identifie pas d'enjeux majeurs, hiérarchisés**, mettant sur le même plan des actions ponctuelles sur la biodiversité remarquable (espèces ou espaces) dans un nombre limité d'exploitations, et des actions de masse visant à protéger ou restaurer la biodiversité ordinaire dans les zones où elle est en déclin ; en outre, **aucune place n'est faite à la rémunération des services environnementaux** liés à la biodiversité, ni à la meilleure manière de développer et soutenir **des systèmes agronomiques plus favorables à la biodiversité**, enjeu qui apparaît également central et fait pourtant l'objet de partenariats entre l'INRA et les instituts techniques agricoles, dans la **perspective des échéances de 2013 sur la PAC**.

Le premier plan d'action, rédigé sans cadrage méthodologique et sans réponse aux questions de cette nature, s'est fixé des **objectifs et des indicateurs qui ont dû être abandonnés** dans la deuxième version faute de coordination suffisante entre les services déconcentrés sur N 2000, et faute de moyens, au profit d'une **vision plus modeste** : actions pilotes locales permettant de valider des méthodes avec des partenaires historiques (PNR, associations, ONCFS, MNHN), et surtout déclinaison nationale du bilan de santé, notamment de la conditionnalité considérée comme le vecteur prioritaire de l'action de masse. Enfin, l'analyse des effets attendus de cette dernière sur la biodiversité et le bilan des moyens mobilisés restent à approfondir avec les pilotes du PA.

III Le pilotage

La constitution du comité de pilotage a permis d'intégrer l'APCA au titre des organisations professionnelles agricoles, toutefois le syndicalisme majoritaire garde ses distances avec une démarche vécue comme la mise en place de contraintes supplémentaires, peu justifiées scientifiquement et constituant un handicap de compétitivité pour les exploitations françaises ; le durcissement récent de ses positions relatif à la mise en place du bilan de santé et au contexte de crise agricole généralisée a d'ailleurs suscité la création d'un groupe de travail interministériel piloté par le CGAAER et le CGEDD ; les collectivités sont représentées par l'association des régions de France, le conseil régional de Picardie et la fédération nationale des parcs naturels régionaux. Les ONG et la recherche sont également présentes. En revanche les services déconcentrés des deux ministères sont absents et les compte-rendus ne leur sont pas envoyés. Le comité se réunit 3 fois par an et, de l'avis des pilotes, il constitue au mieux un outil d'animation (de même que la SNB). Manifestement les négociations se jouent ailleurs.

IV Les enjeux pour l'avenir

Par les liens historiques et systémiques qu'elle entretient avec le vivant, et l'occupation du territoire qu'elle permet, l'agriculture est un des principaux enjeux pour la préservation de la biodiversité ordinaire et remarquable des territoires français métropolitains ; faut-il pour autant un plan d'action agriculture et biodiversité ?

A cette question la réponse peut être double :

- S'il s'agit de reconduire une méthode centralisée, à la fois très ambitieuse et sans moyens ni objectifs hiérarchisés, non appropriée par les acteurs et non soutenue territorialement sauf dans quelques cas, il est probable que la poursuite ne s'impose pas ;
- S'il s'agit d'une part d'identifier avec les acteurs territoriaux, moyennant un pilotage conjoint DRAAF/DREAL, des outils simples et concrets en terme de diagnostic des exploitations à l'échelle d'un maillage territorial adéquat (bassin versant ou PRA) permettant la réalisation d'un état initial partagé et approprié par les exploitants et leurs partenaires locaux, l'élaboration d'une feuille de route commune et d'autre part, d'approfondir au niveau central avec la recherche les voies de produire « mieux, autrement et autre chose » dans le respect des principes d'un développement plus durable (cf. programme INRA de priorités scientifiques 2010/2014), en utilisant les nombreuses réflexions qui sont développées, notamment dans la perspective de la réforme de la PAC en 2013, et en prêtant une attention particulière aux enjeux liés aux grandes cultures d'une part, au maintien des systèmes herbagers d'autre part, alors l'examen peut être poursuivi. En tout état de cause, l'appropriation locale par les acteurs principaux que sont les agriculteurs ne paraît pas pouvoir être contournée.

PLAN D'ACTION MER

1 – Élaboration

Le plan d'action initial a été préparé par le MEDD. Sur demande du secrétariat général à la Mer, la première version a été fortement modifiée pour y ajouter de nombreuses actions, dépassant les seules actions liées à la protection des espèces et des habitats que le MEDD avait introduites.

Cette tâche effectuée dans l'urgence n'a pas permis de disposer d'un outil parfait, les actions retenues étant trop nombreuses (82), et très disparates : certaines sont inachevables, d'autres sont des actions permanentes à intégrer dans l'activité normale des services concernés.

2 - Mise en œuvre du plan

Un point important est le *nombre de départements ministériels* qu'il a fallu impliquer, alors que ce Plan d'action ne dispose d'aucune ressource financière identifiée.

Une difficulté rencontrée par le comité de suivi du plan a été la *très faible implication du MAAP*, pourtant considéré comme un des départements ministériels les plus concernés.

Enfin, il faut souligner la *redondance qui existe entre les actions du Plan et parfois entre celle de ce Plan et celles d'autres plans* (notamment Patrimoine naturel).

Le PA mer a *très peu impliqué les collectivités territoriales et les entreprises économiques*.

Enfin, toutes les actions relatives à *la formation*, tant au niveau secondaire que supérieur sont inexistantes, *aucun contact* n'ayant pu être opéré avec les Ministères concernés.

L'aspect international est très présent dans le plan d'action mer, du fait que le plan d'action international, d'une part, est plus tourné vers l'aide au développement, et d'autre part, ne fait que très peu apparaître les liens à développer au niveau européen.

3 – Evolution récente (2008-2009)

Le plan d'action mer a dû, lors de sa *réactualisation*, tenir compte de plusieurs initiatives prises au niveau national ou au niveau européen : Grenelle de la mer, Livre bleu français, stratégie maritime européenne, etc.

Le plan d'action se situe aussi à l'intersection de la SNB et de la nouvelle stratégie nationale pour la mer et le littoral adoptée en décembre 2009 en conseil des ministres.

Enfin, l'élaboration prévue des documents stratégiques de façade (Grenelle de la mer) vont devoir « territorialiser » à l'échelle de la façade les objectifs et actions proposées au niveau national.

4 - Conclusion

Le plan d'action mer doit être considéré plutôt comme un *outil de reportage*, que comme un outil de pilotage, d'autant que les divers textes législatifs ou réglementaires issus des Grenelle vont constituer une base plus solide de mise en œuvre d'une politique globale.

Dans sa forme actuelle, il ne constitue *ni un outil de pilotage* (trop nombreuses actions non hiérarchisées et non coordonnées entre elles), *ni un outil d'incitation* (trop nombreux acteurs à impliquer et aucun moyen financier).

PLAN D'ACTION INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS

1- Élaboration

Avant la réorganisation, le HFDD « équipement » était responsable de la coordination entre tous les services concernés. Désormais, la sous-direction chargé du développement du réseau routier national au sein de la DGIT (direction générale des infrastructures terrestres) est en charge de ce PA. Elle s'occupe en particulier du schéma national des infrastructures de transports (SNIT) créé par la loi Grenelle I. Un comité de pilotage composé principalement d'acteurs du secteur (sociétés d'autoroutes, service d'études sur les routes, les transports et leurs aménagements - SETRA) a démarré en 2009 qui a permis l'actualisation du Plan d'action désormais « grenellisé ». Cette actualisation s'est déroulée « in house » sans faire appel à une expertise extérieure faute de temps. Néanmoins, l'UICN qui est contractuellement associé à l'évaluation de chaque programme d'action a été présente à toutes les réunions. Cependant, il n'y a donc pas eu de vision extérieure comme dans le cadre du PA agriculture.

2- Mise en œuvre

Le plan « grenellisé » contient des actions plus concrètes (243 au total) pour répondre à la remarque du comité de pilotage qui faisait valoir qu'elles étaient davantage « méthodologiques » que concrètes. Beaucoup étaient cependant déjà entreprises, mais le fait qu'elle soient dans la SNB les a en quelque sorte légitimées. Le document clé pour cette DG est le SNIT (1000 km de routes projetées en sus du réseau administré par l'État fort de 20 000 km) qui est avant tout un document stratégique listant des projets concrets que l'État souhaite réaliser à 15-20 ans, à partir d'une base initiale reprenant globalement ceux contenus dans le CIADDT de 2003 mais en proposant de nouveaux réseaux pour « changer les comportements ». Le SNIT comme la TVB sont deux démarches issues du Grenelle qui ont donc vocation à être cohérentes entre elles.

3- Évolution récente

Le service souligne la difficile prise en compte de la TVB puisqu'il s'agit d'un processus qui se poursuivra en 2011-2012 alors que le SNIT devrait être approuvé fin 2010. La difficulté est de tenir compte des projets des collectivités (contournements par exemple ou nouvelles routes) qui s'ajoutent à ceux projetés par l'État. Actuellement celui-ci gère 20.000 km et les collectivités 980.000 km. Les Conseils généraux sont très susceptibles sur le « décroisement » (chacun paie ce qui lui revient et est maître à bord). La sensibilité environnementale est moindre que celle des projets État sauf en ce qui concerne le bruit.

4- Conclusion

L'absence de stratégie territoriale de la SNB est pénalisante en ce qui concerne la mise en œuvre de ce PA. Il y a en effet un réel besoin de négociation avec les collectivités compte-tenu de leurs compétences routières. Pour la sous-direction, la SNB doit être pilotée le plus en amont possible, sa mise en œuvre étant confiée au niveau régional (mais il faut veiller au nombre d'ETP nécessaires pour le débat avec les collectivités et les « porter à connaissance »). La sous direction souhaite que la SNB, même si elle est intégrée dans la SNDD, puisse continuer d'en être distinguée car dans l'ensemble ce service juge positivement les impacts de la stratégie sur les acteurs des routes et autoroutes.

PLAN D'ACTION URBANISME

1 – Élaboration

La première version du plan d'action, élaborée par la direction de l'urbanisme du ministère de l'équipement, comporte trois actions : 1- réalisation de documents de référence pratiques, 2-capitalisation des expériences, 3- actions de formation, développement de réseaux de compétences, le tout réparti en 7 sous-actions. Les résultats attendus sont la sensibilisation et formation des acteurs, en commençant par les services de l'État et les échanges et analyse des expériences locales en matière de prise en compte de la biodiversité dans des SCoT et PLU témoins. Aucun indicateur de mise en œuvre ne figure dans ce plan.

2 – Mise en œuvre du plan

Bien que le PA ait été adopté en 2005, le comité de pilotage, commun avec celui du plan d'action « infrastructures de transports terrestres », ne s'est réuni qu'une seule fois, en juin 2007. La majorité des actions centrée sur la sensibilisation, la formation, la capitalisation des expériences, la création de documents de référence en vue de mieux prendre en compte le respect de l'espace naturel et la biodiversité a été réalisée. L'ensemble de ces actions, qui aurait vraisemblablement été mené sans la SNB, a sans doute également bénéficié de la réforme des services déconcentrés.

3 – Évolution récente (2009-2010)

Le nouveau plan a été écrit par la sous-direction de la qualité du cadre de vie qui l'a transmis pour validation à la sous-direction de l'aménagement durable. Cette sous-direction a été créée lors de la réorganisation ministérielle (MEEDDM) de 2008, et est en charge des stratégies territoriales, des politiques foncières, de la fiscalité de l'aménagement durable...

Vraisemblablement à cause de la méthode employée lors de l'actualisation du plan d'action, il en est résulté une très faible appropriation par la sous-direction chargée de sa mise en application.

Ce nouveau plan comporte 4 orientations, et 13 actions avec uniquement des indicateurs de moyens. Par ailleurs, la continuité et la concordance entre les 2 versions du plan d'action ne vont pas de soi. Bien que prévu à l'occasion de cette actualisation, le comité de pilotage spécifique n'a pas été créé. Sur le fond, ces actions n'apportent rien de plus que le Grenelle : il s'agit donc d'un « rhabillage » de l'existant.

La sous-direction souligne que deux grands axes structurent le PA : la planification et la ville durable, et qu'il est important que la nouvelle SNB soit réellement « stratégique » avec l'émergence de « grands principes » par domaine.

4 – Conclusion

La grande majorité des actions avait été programmée et financée en dehors de la stratégie nationale de la biodiversité. C'est essentiellement la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement qui conduit aux différentes actions comme l'aide à l'élaboration de documents d'urbanisme exemplaires (SCoT notamment), le plan ville durable, l'appel à projet EcoQuartiers, la démarche EcoCités, le plan « Nature en ville »... Ces actions entrent davantage dans un système plus global autour du développement durable dans lequel la biodiversité n'est que l'une des composantes.

PLAN D'ACTION INTERNATIONAL

Adopté le 23 novembre 2005 et révisé en 2009, après le Grenelle de l'environnement, il est piloté par la sous-direction de la gestion des ressources naturelles, laquelle fait partie de la direction des biens publics mondiaux, au sein de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, au ministère des affaires étrangères et européennes.

Son comité de pilotage a été installé en 2006. Il s'est réuni pour la première fois en 2008, avec une faible partie de ses membres ; ils étaient tous présents lors de la deuxième réunion en 2009. Les responsables du PA travaillent en réseau : il existe un correspondant « environnement » dans chaque ambassade. Ils travaillent pour divers services de l'ambassade et passent un temps très variable sur les problèmes de biodiversité.

1 – Élaboration et mise en œuvre du plan d'action

Il vise à intégrer les actions en faveur de la diversité biologique conduites dans le cadre international multilatéral et la coopération bilatérale. Il a trois objectifs :

- Gouvernance internationale et nationale (objectif prioritaire) ;
- Actions de coopération⁵⁴ ;
- Mise en œuvre et évaluation des politiques.

Beaucoup d'actions préexistantes sont rentrées dans ce plan ; elles auraient été menées de toute façon.

En annexe du PA, est rappelé le programme de travail de la Convention sur la diversité biologique, montrant ainsi la liaison du programme français par rapport aux engagements internationaux.

En 2008 ont été réalisées ou lancées les actions suivantes :

- Lutte contre le commerce illégal du bois
- Mémoire d'entente sur la conservation des oiseaux de proie migrateurs rapaces
- Accord pour la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique et d'Eurasie
- Poursuite des négociations pour l'établissement d'un régime international sur l'accès et le partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques ;
- Début des réflexions sur IPBES
- Mémoire d'entente Tortues marines de l'Océan indien et de l'Asie du Sud-est

2 - Les priorités établies d'ici fin 2010 sont notamment :

- Développement des appellations d'origine contrôlée et des indications géographiques protégées dans les pays du Sud sur les filières permettant la préservation d'espèces locales et/ou endémiques
- Création de mécanismes de financement innovants permettant d'éviter la déforestation et d'intégrer les objectifs de conservation de la biodiversité dans les politiques d'aide au développement,
- Promotion de critères biodiversité à l'OMC, à la Banque mondiale et à la Banque européenne d'investissements
- Mise en place d'un plan d'actions international pour la conservation de 7 espèces de requins.

⁵⁴ A noter : une coopération décentralisée existe entre Paris et quelques grandes villes, ainsi qu'avec la région Ile-de-France, mais surtout pour l'eau et l'assainissement, et un peu pour la biodiversité.

3 - Les relations à d'autres institutions

Elles ont lieu avec d'autres ministères par le biais de liens avec d'autres plans d'action (agriculture, forêt, recherche, patrimoine naturel) ou directement par l'exercice de la « tutelle » de l'IRD (2172 agents) et du CIRAD (1800 agents).

Il existe un fonds français pour l'environnement mondial (bilatéral, créé en 1994) : il est reconstitué tous les 4 ans, il a un conseil de perfectionnement (Trésor, autres ministères). Il finance des projets « fenêtre » : biodiversité, eau, désertification⁵⁵. Une institution s'adresse à un ministère, et si le projet est retenu – à partir de sept critères d'éligibilité : innovant et reproductible, etc. -, le ministère en devient le porteur. Ce fonds est le seul opérateur bilatéral. Il travaille avec l'agence française de développement (AFD), à laquelle il est demandé de « prendre en compte systématiquement le pilier environnement/biodiversité dans les politiques d'aide au développement, notamment dans la programmation et l'évaluation des actions ».

Concernant les entreprises privées, il existe un groupe national « forêt tropicale » et un autre pour la pêche.

En revanche, il subsiste une difficulté : la coopération avec le ministère de l'outre-mer est insuffisante. Ainsi, la Guyane est fournisseur de ressources génétiques ; elle est partie prenante pour le biome amazonien mais il n'y a pas d'action concertée entre MAEE et Outremer.

4 – La SNB

Du point de vue des acteurs du PA international, pour mener à bien les politiques en faveur de la biodiversité, il faudrait intégrer les trois niveaux : mondial, européen, national. Or, cela n'est réalisé que pour les aires marines protégées.

⁵⁵ Pris sur son site : « En fin d'année 2008, 188 projets étaient instruits ou en cours d'instruction, représentant un montant potentiel d'engagements d'environ 207 millions d'euros. »

PLAN D'ACTION FORET

Rédigé en septembre 2006, il a été actualisé en février 2009, après le Grenelle et les assises de la forêt qui ont donné lieu à un accord « historique » : « *produire plus de bois tout en préservant la biodiversité* ».

I. Le contenu des mesures

Le premier plan d'action a été conçu comme le volet « biodiversité » du programme forestier national, élaboré en 2006 en application du processus des conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe d'Helsinki (1993), Lisbonne (1998) et Vienne (2003). Il a identifié trois grandes priorités :

- connaître, protéger et valoriser les écosystèmes forestiers d'outre-mer (volet renvoyé au PA Outremer)
- protéger et restaurer les habitats des espèces menacées en priorité
- préserver la biodiversité ordinaire exposée au changement climatique et aux changements globaux

Ces priorités ont été déclinées en 6 objectifs et 23 actions :

- mieux cibler les actions de protection et mesurer leurs effets sur la biodiversité. En 2009 intégration de l'observatoire de la biodiversité, et de la variabilité intra-spécifique des essences forestières face au changement climatique,
- mieux prendre en compte la biodiversité dans la gestion forestière aux différentes échelles. En 2009, intégration des impacts de l'intensification de la récolte de bois sur la biodiversité
- compléter les réseaux d'espaces protégés et les plans de restauration d'espèces et promouvoir la gestion des sites N 2000
- renforcer la coordination au plus proche du terrain et simplifier les procédures
- informer et former les acteurs forestiers
- sensibiliser et informer le grand public

En 2009 a été ajouté un 7^e objectif, demandé par la filière, sur la valorisation des services environnementaux des forêts ; sur les 3 actions prévues seule la publication de l'ouvrage « évaluation économique de la biodiversité » co-financé par le MEEDDM, le MAAP et l'ONF, constitue une amorce.

II Analyse : objectifs, indicateurs, calendrier, moyens, résultats

Sur demande du COMOP du Grenelle, les besoins budgétaires ont été évalués à environ 5 millions d'euros par an sur trois ans (2009 à 2011), tous financiers confondus, et le débat a vite tourné autour de « qui doit faire quoi avec quels moyens » : pour éviter ces débats, **le plan d'action n'est plus directeur mais devient un cadre de référence, le prisme à travers lequel les acteurs doivent inscrire leur action**. On a supprimé en 2008 les indicateurs de résultat et les échéances de calendrier.

- Le MEEDDM pilote de très nombreuses actions, mais il n'y a pas de bilan disponible sur ses crédits ni sur ceux des éventuels autres financiers.
- Le MAAP a surtout lancé des études avec l'ONF, le CEMAGREF et l'INRA : 275.000 euros ont été consacrés à des actions arrivant à échéance fin 2009. En 2010, est prévu un budget de 110.000 euros, plus 200.000 euros pour financer le réseau national de suivi à long terme des ECOsystèmesFORestiers animé par l'ONF sur toute la France. Les actions phares sont le guide du CEMAGREF sur les bonnes pratiques, l'amélioration du réseau ONF des réserves biologiques intégrales en forêt publique, l'instruction ONF « biodiversité en forêt publique ».
- L'UICN a engagé sur 3 ans le partenariat nécessaire avec le MNHN pour l'établissement des listes rouges prévues (phanérogames) et constitué avec l'ONF un réseau de 170 spécialistes pour inventorier et suivre

les invertébrés, champignons, lichens et la biodiversité des sols.

- En revanche, le comité de pilotage manque d'information sur les données d'inventaire que devait produire FNE, et l'observatoire de la biodiversité a échoué, faute d'animation adéquate .
- Sur la forêt outre-mer, le PA outre-mer n'a rien prévu de spécifique : la seule action (étude de la biodiversité des essences forestières de Guyane par l'institut de recherche et de développement) a été financée par le MAAP.

En conclusion, la SNB n'a rien ajouté aux réflexions ni aux actions mises en œuvre sur la biodiversité forestière, mais a permis de les valoriser, puis de les réutiliser lors du Grenelle; elle a surtout eu l'effet d'une « obligation morale collective à faire », assortie d'un monitoring léger .

III Le pilotage

Depuis mai 2007, le comité de pilotage (15 personnes) se réunit deux fois par an. Le pilotage, élargi dès l'origine à l'ensemble des parties prenantes, ne prévoit pas de veille particulière sur ce qui se fait ou se dit ailleurs : les ONG sont très peu loquaces sur ce qui se réalise sur le terrain ou sur leurs prises de position parallèles. La SDFB dispose d'un siège au CNPN, d'une interface avec l'enseignement agricole et l'éducation nationale (mais sans interférer sur les programmes d'enseignement). En revanche les services déconcentrés du MEEDDM sont absents et les comptes-rendus ne leur sont pas envoyés.

De l'avis des pilotes, du fait du cloisonnement et du manque de moyens dédiés et de priorités, l'effet du plan d'action et de la SNB sur la biodiversité est jugé « neutre à positif ».

IV Les enjeux pour l'avenir

Cette situation paraît très préoccupante : la forêt constitue un enjeu majeur, en couvrant presque 30% du territoire métropolitain ; les forêts d'outre-mer, réservoirs mondiaux de biodiversité, sur lesquelles le MAAP est également compétent, ont été soustraites à son pilotage et semblent oubliées. L'enjeu que constitue la pérennité des écosystèmes forestiers face au changement global, inscrit dans le plan d'action, n'est pas concrétisé. En cohérence avec le rapport Roman-Amat présenté aux deux ministres compétents sur le changement climatique et la forêt en 2007, deux enjeux prioritaires demeurent :

- *revisiter la stratégie d'espaces protégés* : la vision « statique » qui est à la base de la définition des périmètres de réserves, de parcs, de zones Natura 2000 est bousculée par ce qu'on sait du changement climatique ; les espèces comme les biotopes vont pouvoir se déplacer suivant des dynamiques très complexes ; il conviendra de définir les modalités de cette adaptation la stratégie nationale des espaces protégés
- *renforcer la recherche et l'expérimentation sur l'adaptation intraspécifique des essences forestières* dont le comportement biologique adaptatif est très mal connu (à part le travail réalisé le chêne par Antoine Kremer de l'INRA). Or la stratégie de conservation et d'amélioration des ressources génétiques forestières est extrêmement fragilisée actuellement. Le cloisonnement entre organismes (le GIP ECOFOR est pourtant représenté au COS de la FRB) et l'absence de vision stratégique semblent avoir pour conséquence une prise en compte très insuffisante des enjeux forestiers dans le financement des actions de recherche.

PLAN D'ACTION RECHERCHE

1 – Élaboration

Ce plan d'action a été adopté en septembre 2006, à partir des propositions de l'institut français de la biodiversité. Ses six grandes orientations étaient et restent :

- Inciter les chercheurs à s'investir dans les sujets prioritaires ;
- Dynamiser les structures de recherche ;
- Soutenir le dialogue avec la société ;
- Adapter l'éducation et la formation ;
- Renforcer la coopération scientifique internationale ;
- Promouvoir une gouvernance internationale fondée sur l'expertise scientifique.

2 - Mise en œuvre du plan

Le comité de pilotage n'a été installé qu'en 2008, sur demande insistante de l'UICN, et a tenu deux réunions. Il comporte des représentants de ministères (agriculture, MEEDDM, industrie, outremer, mer), de la fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) et de l'UICN. Il n'existe aucun cadre officiel, aucune lettre de mission formalisant le plan d'action.

La mise à jour du plan suite au Grenelle de l'environnement n'en a pas modifié les objectifs, mais quelques actions ont été ajoutées. Une des grandes orientations n'a guère vu de réalisation : l'éducation et la formation à la biodiversité. Il n'y a eu aucun contact avec l'enseignement supérieur à ce sujet (alors qu'il s'agit du même ministère).

En fait, vue du ministère de la recherche, la biodiversité n'est qu'un aspect de la recherche sur l'environnement, laquelle s'inscrit dans la stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI), après d'autres priorités de la recherche biologique et biomédicale. Au mieux la SNB est considérée comme un préambule à la nouvelle alliance de recherche pour l'environnement (AllEnvi).

3 – Évolution récente, depuis 2008

L'événement majeur a été la création de la FRB en mars 2008. Celle-ci a rédigé un document de prospective et lancé un appel d'offres pour connaître le réservoir de compétences en biodiversité. Elle a mis en place un comité d'orientation stratégique. Le programme d'actions pour 2009-2010, ressemble beaucoup à celui de 2008, et met l'accent sur la création de l'IPBES, les moyens à accorder à la FRB, l'aspiration à rendre prioritaires des recherches sur la biodiversité, le lancement de nouveaux appels thématiques et l'enseignement de la biodiversité.

4 - Conclusion

Ce plan d'action paraît être centré sur la délégation de la plupart des initiatives à la FRB. Les services du ministère lui-même ne semblent guère concernés et ne sont pas porteurs de projets. Ils ne savent pas quels moyens l'administration mobilise. Ils n'ont pas de visibilité sur ce qui se passe dans les régions. Les responsables du PA n'ont pas de contact avec ceux des autres PA, sauf l'outremer.

PLAN D'ACTION OUTRE-MER

Le plan d'action initial global sur l'outre-mer a été décliné en 10 plans locaux territorialisés avec des dates de rédaction et de mise en œuvre variable selon les territoires, le dernier datant de fin 2008.

1 – Élaboration des plans locaux

Les plans locaux ont été construits principalement à partir de l'existant avant même qu'une réflexion préalable globale ait été engagée. Dans ces divers plans, sont repris les actions et les programmes déjà en cours, financés généralement dans le cadre d'une politique plus large que celle liée à la biodiversité.

Les principaux rédacteurs ont été très divers suivant les collectivités. Dans les DOM et à Mayotte, ce sont surtout les DIREN, sans concertation bien établie avec les services des collectivités. En Polynésie française, ce sont les services du territoire qui ont formulé le plan d'action. En Nouvelle-Calédonie les services de l'État ont travaillé avec un minimum de concertation avec les provinces Nord et Sud, qui sont dotées de la compétence « environnement ». Enfin à Wallis et Futuna, le service territorial étant aussi un service de l'État, a pu coordonner les deux approches nationale et territoriale.

2 - Réalisation des plans d'action

Il ne semble pas qu'un bilan ait été établi pour les Antilles. Cependant on estime que 60% des actions auraient été mises en œuvre, le plus souvent dans un cadre politique en dehors de la SNB, puisque la SNB n'a pas fait l'objet de financement spécifique par le SECOM. Le MEEDDM avait en revanche réservé 8 à 9 millions d'euros en 2009.

3 – Orientations pour le futur

En novembre 2009, un comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) a validé 137 mesures dont 2 relatives à la biodiversité (mais une seule a été présentée à la mission), en attente des arbitrages pour le financement 2010 de l'ensemble.

Cette mesure concerne la création de IFREBIOM (sur le même concept que l'IFRECOR qui ne s'occupe que du littoral) : structure de concertation (dans l'esprit du Grenelle) pour définir les stratégies et les actions avec un comité de pilotage national et des comités de pilotage locaux (un par territoire) animés par le sous-préfet « développement durable ».

Le comité national définit les grandes orientations transversales et les stratégies régionales avec une approche éco-régionale, à partir du document du CIOM. Sa composition dépendra en grande partie de la structure de la future SNB, et son animation sera confiée à un prestataire extérieur.

Enfin, un accord cadre avec l'UICN (milieu outre-mer et insulaire) est élaboré avec pour objet d'analyser la mise en place d'une SNB dans les divers pays de l'aire géographique des divers territoires français.

4 - Problèmes liés à la mise en œuvre de la SNB

Le principal problème relevé tient à la faiblesse des structures locales pouvant faire de l'ingénierie de projet. Un appui sur l'AFD pour aider les collectivités d'outre-mer devrait être envisagé.

