

La stratégie nationale pour la biodiversité

Par Odile GAUTHIER* et Paul DELDUC**

Cet article décrit le cheminement de la France en matière de protection de la biodiversité depuis la convention sur la diversité biologique de 1992 jusqu'à la deuxième stratégie nationale pour la biodiversité adoptée en mai 2011. Il détaille en particulier l'approche de participation des parties prenantes et de mobilisation de la société retenue en 2011 pour franchir une nouvelle étape dans la prise en compte des enjeux de biodiversité par les décideurs de toute nature.

Avant de parler de stratégie, un rappel sur la biodiversité. Ce terme apparu dans les années 1980 décrit en premier lieu une des caractéristiques du vivant : sa grande diversité. Il reçoit en 1992 sa consécration dans le nom même de la Convention sur la diversité biologique, et dans son article 2, qui la définit ainsi : [La biodiversité est] la 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 espèces ainsi que celle des écosystèmes.

À mesure que le temps passe, le terme finit par englober fréquemment, au-delà de l'une de ses caractéristiques, l'ensemble du monde vivant. Malgré son aspect aride, voire un peu technocratique, le mot biodiversité a durablement pris sa place sur la scène politique, succédant ainsi à la nature. La nature, dans la culture européenne notamment, est un cadre dans lequel se trouve l'homme, qui n'en fait pas à proprement parler partie. La nature est même parfois vue comme un décor dont on peut vanter et protéger les propriétés esthétiques, culturelles, voire la richesse (un patrimoine, un trésor), mais un décor que l'on ne parvient à protéger de manière satisfaisante qu'en en excluant l'homme. La biodiversité, par contraste, intègre nécessairement l'homme et invite à avoir une vision fonctionnelle des écosystèmes, fondée sur une interaction permanente entre les différentes composantes de la biodiversité, dont l'homme fait partie.

Gilles Bœuf et Bernard Chevassus-au-Louis ont apporté un éclairage sur ce qu'est concrètement la biodiversité et sur les enjeux qui s'y rapportent. En ajoutant à cela l'importance des services éco-systémiques présentés par Xavier Bonnet, on comprend pourquoi en 1992, lors du sommet de Rio, la conservation de la diversité biologique a été considérée comme un enjeu aussi important pour l'homme que le changement climatique : la convention sur la diversité biologique était née, et malgré l'absence remarquée – et

durable ! – des Etats-Unis, l'ensemble de la communauté internationale s'était mise en marche pour préserver et renforcer le tissu vivant de la planète.

La Convention prévoit, dans son article 6 que les Etats parties fassent leur travail :

« Article 6. Mesures générales en vue de la conservation et de l'utilisation durable

Chacune des Parties contractantes, en fonction des conditions et moyens qui lui sont propres :

- a) *Élabore des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ou adapte à cette fin ses stratégies, plans ou programmes existants qui tiendront compte, entre autres, des mesures énoncées dans la présente Convention qui la concernent ;*
- b) *Intègre, dans toute la mesure possible et comme il convient, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses plans, programmes et politiques sectoriels ou intersectoriels pertinents. »*

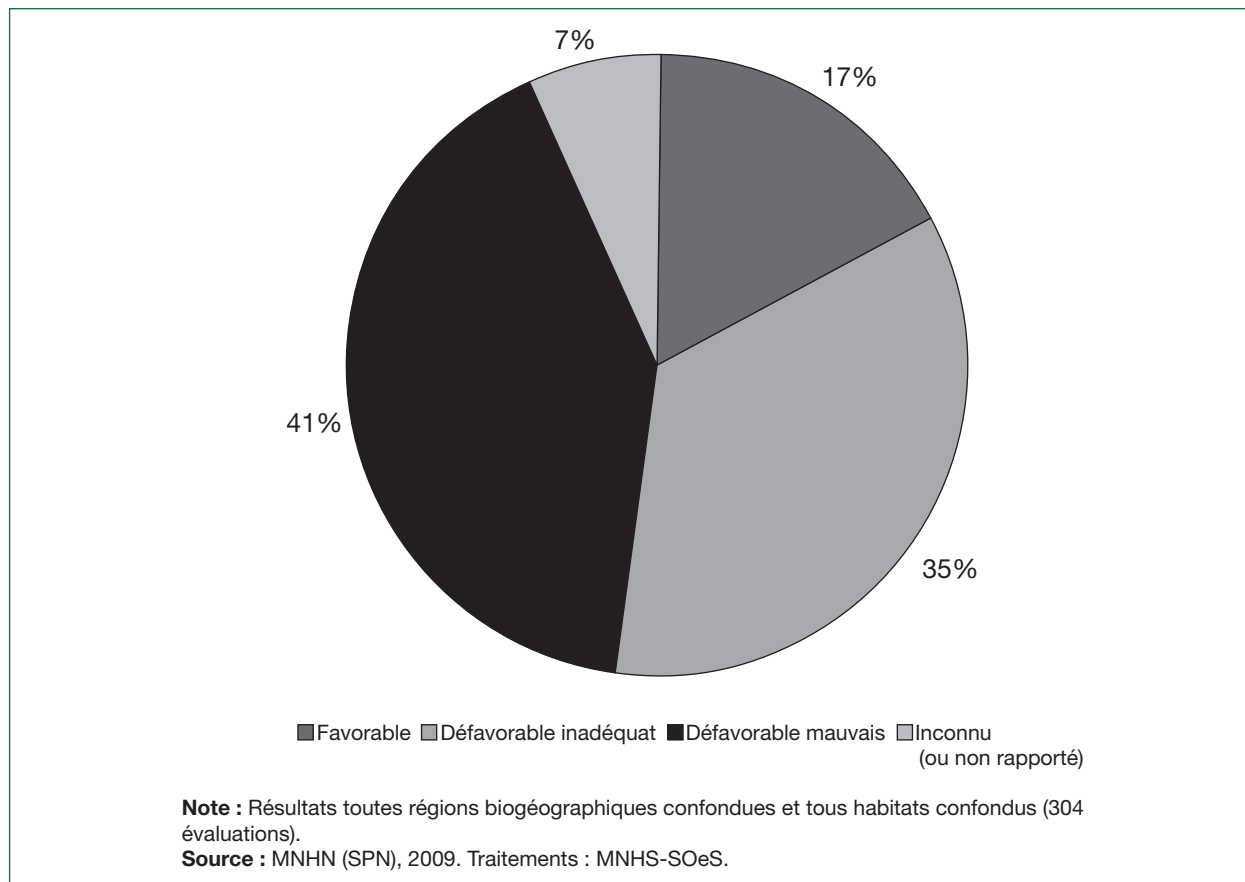
En pratique, les Etats parties ne se sont pas précipités sur cette tâche complexe. En ce qui concerne la France, la première application concrète de cet article de la convention sur la diversité biologique sera la publication en 2004 d'une stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)(1), qui faisait suite à l'engagement des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne à « stopper l'érosion de la biodiversité d'ici à 2010 » (Conseil européen de Göteborg, juin 2001). La SNB 2004-2010 était structurée en quatre orientations transversales (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) et déclinée en dix plans d'action sectoriels (agriculture, infrastructures de transport, urbanisme, mer...). Elaborés pour la plupart entre 2005 et 2006, ces plans d'action sectoriels ont été révisés en 2009 pour intégrer les engagements du Grenelle de l'Environnement.

Cette première stratégie était avant tout tournée vers l'intégration des enjeux liés à la biodiversité dans les politiques sectorielles. L'objectif était de forcer les différents départements ministériels à s'approprier le concept et à en tirer des conséquences pour leur action. Les différents plans d'action sectoriels étaient donc pilotés par les ministères compétents, et non par le ministère chargé de l'environnement. Bien que chaque ministère pilote ait organisé un comité de suivi réunissant les principaux acteurs du secteur, ces plans d'action comportaient avant tout des actions menées par l'Etat, qui était finalement le seul à s'engager sur une évolution de ses pratiques. Il s'agissait cependant là d'une avancée considérable, faisant entrer la biodiversité dans la culture de l'Etat, tout au moins au niveau ministériel.

Arrive l'heure de l'évaluation de « l'objectif 2010 », rien de moins que l'arrêt de l'érosion de la biodiversité ! Même si cet objectif, plus politique que technique, était difficile à évaluer, il n'a fait de doute pour personne qu'il n'était pas atteint. Plus que l'observation directe de certaines composantes de la biodiversité (par exemple, à travers les listes rouges d'espèces menacées co-élaborées par le comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature et le Muséum national d'Histoire naturelle, qui indiquent que 18 % des espèces animales métropolitaines évaluées sont menacées d'extinction ou déjà éteintes, ou encore l'évaluation de l'état de conservation de certains habitats naturels (voir le schéma ci-dessous) dans le cadre de la directive

européenne « habitats », qui a montré en 2007 que seuls 17 % des habitats visés étaient dans un état de conservation favorable (2)), c'est surtout la persistance, voire l'aggravation des pressions pesant sur la biodiversité (destruction, dégradation et fragmentation des habitats, surexploitation, pollution, espèces exotiques envahissantes...), qui a conduit la communauté internationale à considérer que l'objectif 2010 n'était pas atteint et qu'il fallait impulser une dynamique nouvelle. Une étude mondiale approfondie de l'état des écosystèmes et des services qu'ils rendent, appelée « *Millenium Ecosystem Assessment* » (MEA, 2005) (3) a fortement contribué à cette prise de conscience.

Alors que la diplomatie du changement climatique, regardée par les défenseurs de la biodiversité comme un exemple à suivre – au point de lancer une étude sur la biodiversité inspirée du rapport de Sir Nicholas Stern sur le changement climatique : « *The economics of ecosystems and biodiversity* », dite TEEB (4), réalisée sous la conduite de l'économiste Pavan Sukhdev –, sortait un peu déprimée de l'échec des négociations de la Convention sur le changement climatique lors de la conférence de Copenhague en décembre 2009, la conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique d'octobre 2010, à Nagoya, a réussi à donner une impulsion forte et nouvelle à l'action internationale en faveur du vivant. Les parties ont en effet réussi à valider trois documents fondamentaux : a) un plan stratégique accompagné de cibles (une sorte de stratégie mondiale), b) un protocole sur l'accès aux ressources géné-



État de conservation des habitats d'intérêt communautaire en Métropole (période 2000-2006).

tiques et sur le partage des avantages découlant de leur utilisation (en négociation quasiment depuis l'origine de la convention) et enfin, c) une stratégie de mobilisation des ressources en vue de soutenir la mise en œuvre de la Convention.



© Jose Jacome/EFE/MAXPPP

« La diplomatie du changement climatique est regardée par les défenseurs de la biodiversité comme un exemple à suivre – au point de lancer une étude sur la biodiversité inspirée du rapport de Sir Nicholas Stern sur le changement climatique : « *The economics of ecosystems and biodiversity* », dite TEEB. », portait de Sir Nicholas Stern.

Par ailleurs, 2010 avait été déclarée « année internationale de la biodiversité » par l'assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies. En France, le ministère du Développement durable avait pris l'initiative d'organiser des opérations de communication fortes en direction du grand public et d'offrir une plateforme et un label à toutes les structures organisant des manifestations destinées à sensibiliser les Français aux enjeux de la biodiversité.



C'est dans ce contexte de grande activité politique et médiatique qu'a été lancé le processus de révision de la

stratégie nationale pour la biodiversité, à l'issue d'un gigantesque remue-méninges (voulu « ouvert et innovant ») dénommé « Conférence française pour la biodiversité (5) » : plus de quatre cents personnes représentant toutes les structures intéressées par la biodiversité (élus et collectivités, chercheurs, entreprises, associations, services de l'Etat et établissements publics, syndicats de salariés...) se sont réunies du 10 au 12 mai 2010 à Chamonix-Mont Blanc pour travailler sur le thème : « Quelle gouvernance, pour réussir ? ». Les travaux ont été organisés suivant les méthodes de créativité utilisées dans les entreprises et ont permis à la fois de donner l'impulsion voulue et de fournir des pistes de travail pour réviser la stratégie.

La nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 a ensuite été élaborée de juillet 2010 à mai 2011 (date de sa publication) sur un mode collaboratif. Un comité de révision composé d'environ 100 personnes représentant toutes les parties intéressées, dans une configuration proche du Grenelle de l'Environnement, présidé par Jean-Claude Ameisen, professeur d'immunologie, membre du Comité consultatif national d'éthique, constituait l'autorité validant tant les orientations que les versions finales des différentes productions. Les parties les plus sensibles de la stratégie (comme la vision décrivant une compréhension commune de la place de l'homme dans le vivant, ou encore le libellé des orientations et des objectifs) ont été négociés dans cette enceinte mot par mot. De très nombreux groupes de travail thématiques se sont chargés tant de la conception de l'architecture de la stratégie que de l'élaboration de son contenu.

Venons-en maintenant à l'objet lui-même. Les partenaires, convaincus des faiblesses de la première stratégie (*in fine* une compilation de plans d'action à réaliser par l'Etat) et désireux de s'impliquer directement dans la mise en œuvre de la stratégie, ont souhaité produire un outil qui permette à toutes les personnes morales – voire aux personnes physiques – qui le souhaitent de s'engager en faveur de la biodiversité. La nouvelle stratégie est donc un document uniquement stratégique (certains pourront penser que c'est une faiblesse) qui présente un cadre pour l'action décliné en six orientations et vingt objectifs.

Ce texte court reprend dans la présentation de son « ambition » les grandes lignes de la stratégie précédente :

- ✓ préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité,
- ✓ en assurer l'usage durable et équitable,
- ✓ réussir pour cela l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité.

Quant aux orientations et aux objectifs, ils constituent une déclinaison, adaptée au cas de la France, des orientations et objectifs du plan stratégique de la Convention sur la diversité biologique.

L'ambition de cette stratégie est de mobiliser tous les acteurs au travers d'objectifs parlants et s'adressant collectivement mais aussi spécifiquement aux citoyens, aux décideurs, au monde économique, aux collectivités territoriales, au monde de la recherche, aux organisations non gouvernementales, etc.



© Société forestière de la Caisse des Dépôts

Vue d'un sous-bois.

Ce qu'il y a de vraiment nouveau, dans cette stratégie, c'est le fait que toutes les organisations (communes, associations, entreprises...) sont invitées individuellement, d'une part, à exprimer leur adhésion aux principes de la stratégie (un coupon-réponse étant joint à la stratégie !) et, d'autre part, à s'engager pour la biodiversité en présentant un projet de plan d'action pour leur propre structure en vue de la reconnaissance de ce plan par les pairs (6), c'est-à-dire par le comité de révision de la stratégie, devenu comité de suivi. À ce jour, 270 organisations ont adhéré à la stratégie (dont environ 40 % d'entreprises, 35 % d'associations, 15 % d'établissements publics et 7 % de collectivités). Ce dispositif, qui s'apparente à celui de l'Agenda 21, a été soutenu par l'ensemble des parties représentées dans le comité de révision. Pour assurer la qualité et la transparence des évaluations, chaque projet présenté sera évalué par un professionnel mandaté par le ministère du Développement durable et par un évaluateur recruté parmi les structures membres du comité de révision et qui suit à cet effet une formation et signe une charte de déontologie afin d'éviter les conflits d'intérêts. Les critères d'évaluation ont été validés par le comité de révision.

Le premier cycle de reconnaissance a été lancé en 2012. Les projets devaient être déposés au plus tard le 15 juillet dernier sur une plateforme dédiée. Les évaluations ont été faites en août et en septembre, les reconnaissances seront validées par le comité de révision en octobre : la première promotion de projets « reconnus SNB » sera donc présentée à l'automne. Les lauréats bénéficieront d'une communication sur le site Web de la SNB, hébergé par le ministère

chargé du développement durable, et ils pourront utiliser l'identité visuelle de la SNB.

Et l'Etat, dans tout ça ? La question s'est posée en comité de révision, et il avait été envisagé que l'Etat présenterait lui aussi un projet en vue de sa reconnaissance. Dans la pratique, l'Etat a présenté en mai 2011, en même temps que sa stratégie, une série d'engagements particuliers portant sur la période 2011-2013 (7), axés sur la restauration des milieux naturels et des continuités écologiques, sur l'intégration, sur la connaissance et l'innovation, sur l'action foncière, sur le financement et sur la gouvernance. Ces mesures doivent être évaluées et complétées en vue de préparer la période suivante.

Mais tout cela ne manque-t-il pas d'objectifs quantifiés ? Cette critique a notamment été fortement exprimée par la presse, qui a vu dans l'absence d'objectifs chiffrés la marque d'un manque d'ambition.

En effet, à ce jour, la stratégie nationale pour la biodiversité ne dispose ni d'objectifs quantifiés ni de cibles. Il y a à cela plusieurs raisons : la première est le fait que les deux lois « Grenelle » et le plan stratégique de la CDB ont largement pourvu notre pays en matière de cibles sur le thème biodiversité. On pourrait ajouter à cela les objectifs généraux fixés par la stratégie de l'Union européenne. La seconde raison tient au fait que, dans un premier temps, il a paru nettement plus intéressant d'inciter les acteurs de la société française à faire un pas en avant, plutôt que de leur dire de quelle longueur devait être ce pas : toute la démarche d'élaboration de la SNB et son mode de fonctionnement sont destinés à « imprégner » les parties prenantes, à faire

en sorte qu'elle s'approprient positivement l'enjeu. On a vu, avec l'Objectif 2010, que si la fixation d'objectifs inatteignables permet de formuler un slogan simple et impactant, séduisant politiquement, elle finit par avoir un effet négatif lorsque l'échéance de l'échec s'approche.

Cela étant dit, la fixation d'objectifs quantifiés dans un deuxième temps est un souhait qui a été largement exprimé, et cela permettrait de fixer plus clairement un cap, pour peu que celui-ci soit atteignable. Sans que son utilité soit restreinte à ce seul but, l'Observatoire national de la biodiversité a été conçu afin de produire des indicateurs qui doivent avant tout permettre de disposer d'un thermomètre collectif lisible de l'état de la biodiversité et des pressions qu'elle subit, mais qui peuvent aussi jouer un rôle de suivi d'un objectif. Ses premières productions viennent d'être

mises en ligne, à l'occasion de la Journée mondiale de la biodiversité.

Le gouvernement entend faire de la biodiversité un des principaux sujets de la future Conférence environnementale. En ces temps de crise économique, certains diront que c'est un luxe : on pourra leur répondre que l'espèce humaine ne pourra subsister sur la planète que si elle s'inscrit dans son fonctionnement écologique. Mais cette réponse n'est pas suffisante : il faut chaque jour convaincre tout un chacun, par la pédagogie, la persuasion, l'information. Il revient tout particulièrement aux membres du comité de révision de la stratégie nationale pour la biodiversité d'agir en ce sens au sein de leurs divers réseaux.

Notes

* Directrice de l'Eau et de la Biodiversité au ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie

** Sous-directeur chargé de la protection des espèces animales et végétales sauvages, de la chasse et de la pêche en eau douce, ainsi que de la connaissance et de la stratégie nationale pour la biodiversité, direction de l'Eau et de la Biodiversité, ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie.

(1) Voir le site Internet du ministère du Développement durable : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Presentation-generale-de-la-23451.html>

(2) Voir le site de l'Observatoire national de la biodiversité : <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/>

(3) Voir le site de l'Evaluation des écosystèmes pour le millénaire : <http://www.maweb.org/fr/index.aspx>

(4) Voir le site du TEEB : <http://www.teebweb.org/>

(5) <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-conference-francaise-de-la.html>

(6) <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/notice%20SNB%20compl%C3%A8te.pdf>

(7) <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-Etat-s-engage-pour-la-mise-en.html>

L'ONB

L'Observatoire National de la Biodiversité (ONB) a pour objet le suivi de l'état et des tendances d'évolution de la biodiversité (infra-spécifique et individuelle, spécifique, écosystémique, fonctionnelle) et de ses interactions avec la société (services écosystémiques, ressources naturelles).

Pour ce faire, il s'appuie sur la connaissance de la biodiversité acquise au travers du système d'information sur la nature et les paysages. Il croise ces informations avec celles issues d'autres systèmes d'information sur les paramètres d'environnement (climat, géologie, géographie...) et de société (démographie, activités socio-économiques et culturelles, politiques conduites...).

Il élabore et met à disposition de tous des jeux d'indicateurs afin d'éclairer les enjeux de société liés à la biodiversité.

Il suit à ce titre les effets de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB).