

## **La stratégie nationale pour la biodiversité : un progrès vers le pluralisme et la diversité dans la prise de décision collective**

Par Michel JUFFÉ\*

« Entretenir la plus grande diversité possible de conditions d'existence humaine et ne pas uniformiser les hommes avec un codex moral – voilà le moyen le plus général de préparer le hasard favorable. »

Nietzsche, *Aurore, Fragments posthumes, début 1880-printemps 1881*, Gallimard, 1980.

**Nietzsche, lecteur de Darwin, plaidait déjà pour la diversité au sein de l'espèce humaine, comme le fit Claude Lévi-Strauss soixante-dix ans plus tard, dans son célèbre ouvrage *Race et histoire*.**

**Même si l'on trouve chez Darwin de nombreuses allusions à la nécessaire diversité des « êtres organisés », c'est avec la création de parcs naturels, puis avec les plaidoyers pour la nature de Vladimir Vernadsky, d'Aldo Leopold, de Jean Dorst, de Stephen Jay Gould et de bien d'autres, que la notion de protection de la « diversité des êtres vivants » a peu à peu cheminé. Il est vrai que tous avaient été précédés de plusieurs centaines d'années par Montaigne, lequel admettait que tous les êtres vivants partageaient le même sort et étaient d'égale valeur (1).**

**Ce n'est pourtant qu'à l'occasion de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue en juin 1992 à Rio-de-Janeiro (Brésil), que ce mouvement a trouvé une portée politique, sinon juridique.**

Cette conférence adopta en effet un texte fondateur en matière de conservation et de gestion des ressources biologiques, la « Convention sur la diversité biologique » (CDB). Cette convention élaborait un plan stratégique et fixait des objectifs ratifiés par 189 pays, dont la France. Ces objectifs étaient « 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). La convention fit 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 de la formation, de l'éducation et de la sensibilisation du public, des études d'impact et de 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).

### **La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) élaborée en 2003-2004**

Celle-ci a été élaborée, comme une concrétisation de l'engagement de la France dans la CDB, avec un but précis : « La finalité globale de la stratégie est clairement de stopper la perte de biodiversité d'ici à 2010, comme s'y sont engagés tous les pays de l'Union européenne. » Les délais étaient très courts : six mois pour bâtir un plan d'action détaillé. C'est ainsi que la cellule « biodiversité » créée auprès du directeur de la nature et des paysages, au ministère de l'Ecologie, pilota non seulement la réflexion sur la stratégie dans son ensemble, mais elle contribua également à l'élaboration de plans d'action par ministère.

Aux dires mêmes de ses auteurs, cette première SNB était lacunaire :

- ✓ l'accès de tiers aux ressources génétiques « aux fins d'utilisation écologiquement rationnelle » (art.15),

l'accès à la technologie et le transfert de technologies (art.16) n'y étaient pas abordés ;

- ✓ la SNB n'avait pas pu adopter la démarche de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) concernant les descripteurs et les indicateurs de biodiversité, car ceux-ci n'étaient pas encore au point. Les indicateurs utilisés pour les plans d'action ont donc été des indicateurs de moyens plus que des indicateurs de résultats.

Mais le plus gênant était l'isolement de la SNB parmi d'autres politiques publiques. Or, depuis le traité d'Amsterdam (1997), le principe d'intégration des exigences environnementales dans les autres politiques avait bien été affirmé, car il constitue un facteur essentiel de promotion du développement durable (article 6 du traité instituant la Communauté européenne).

Avec le « Grenelle de l'Environnement », la biodiversité apparaît dans l'appareil législatif français. 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 choses, 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 et, enfin, soutenu le projet de création d'un groupe d'expertise scientifique internationale pour la biodiversité (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* - IPBES). En revanche, 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 en ce qui concerne les points suivants :

- ✓ « 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).

L'idée, acceptée dans la hâte, de décliner la SNB en plans d'action ministériels en a fortement limité l'efficacité. En fait, loin de correspondre à un programme global qui aurait ensuite été décliné en divers domaines et modes d'action ou à une coordination d'actions dont l'intégration aurait abouti à une cohérence d'ensemble, il s'agissait d'une accumulation d'actions préexistantes auxquelles la préoccupation de la préservation de la biodiversité venait le plus souvent se surajouter. De ce fait, les divers plans d'action ont souffert d'une faible reconnaissance au sein de leur ministère de tutelle. Ces plans étaient d'une grande hétérogénéité, ce qui a rendu leur coordination difficile, et peu lisible l'appréciation de leurs effets. Ils étaient en partie sectoriels et en partie territoriaux ; certains secteurs n'étaient couverts que par la bande (eau et milieux aquatiques), voire étaient totalement absents (industrie, santé, éducation, emploi) ; les plans d'action « outremer » possédaient chacun leur cohérence interne, mais ne formaient pas ensemble un véritable « plan d'action outremer ».

Aucune évaluation du dispositif n'était prévue au départ, et l'avis annuel de l'Union internationale pour la conserva-

tion de la nature (UICN) ne pouvait en tenir lieu puisque cet organisme était partie prenante des comités de pilotage des plans d'action.

La mission (2) d'audit de la SNB – commanditée par la direction de l'eau et de la biodiversité – pouvait ainsi conclure : « 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 déploient 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. »

D'où cette appréciation assez sévère :

« 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 ; (...)
- ✓ le pilotage technique s'est éparpillé en autant de plans d'action sans que ceux-ci fassent l'objet d'une véritable 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 [Ndlr : loi organique relative aux lois de finances, du 1<sup>er</sup> août 2001] dans divers ministères ; (...)
- ✓ la confusion persiste dans l'articulation entre la SNB et les diverses mesures résultant du Grenelle de l'Environnement ; (...)
- ✓ les relations entre la SNB et les diverses politiques liées aux modes d'occupation de l'espace (prévention des risques, infrastructures de transport, 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 des 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 (...)
- ✓ 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. »

### La préparation de la nouvelle SNB (2011-2020)

À partir du bilan présenté ci-dessus, l'audit des conditions de réussite de la nouvelle SNB (2011-2020) a permis de dégager les objectifs ci-après :

- ✓ une gouvernance améliorée avec une appropriation collective ; un portage politique de haut niveau (Premier ministre) par une intégration de la SNB dans les politiques publiques d'aménagement et de développement durable des territoires ; des objectifs stratégiques chiffrés ; une intégration des objectifs internationaux ; une déclinaison territoriale accompagnée d'une relance de la recherche naturaliste, de la connaissance et de l'observation.
- ✓ une procédure de « fabrication » de la SNB assez éloignée de la première, s'appuyant sur la loi dite « Grenelle I » qui préconise : « 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 » (art. 23).

Le fait de retenir cette idée conduirait à généraliser et à élargir les attributions des comités régionaux prévus pour la concertation autour de la Trame verte et bleue (TVB), partie intégrante des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Ceux-ci devraient être « pris en compte » par les collectivités territoriales compétentes en matière d'aménagement et d'urbanisme. L'État restera le garant des engagements internationaux et des objectifs *grenelliens* ; il vérifiera, par le biais de ses services déconcentrés, la réalisation des plans territoriaux. Il conservera le pilotage de l'observation et de la recherche, la négociation avec les instances internationales (Union européenne et conventions internationales), ainsi que les programmes scolaires et les instruments fiscaux.

Si cette procédure était retenue, le dispositif d'élaboration pourrait comporter trois sortes d'instances :

- ✓ a) un comité national de la SNB associant les parties prenantes (une « gouvernance concertée ») : État, établissements publics nationaux, collectivités territoriales, entreprises, organisations syndicales, associations ;
- ✓ b) des comités territoriaux (un par région métropolitaine) composés de la même manière que le comité national, préfigurant les comités Trame verte et bleue-Schéma Régional de Cohérence Ecologique (TVB-SRCE) tels que conçus par le Grenelle 2 ;
- ✓ enfin, c) des comités de zone biogéographique pour dépasser les contours administratifs et politiques. Ces comités (quatre ou cinq en métropole et de six à sept pour l'Outremer) assureraient la cohérence et la complémentarité des objectifs et des actions définis par chaque comité territorial sur la zone (ou sur les zones) biogéographique(s) de leur ressort.

À l'issue des travaux de ces comités, le texte de la SNB consisterait en une série d'objectifs majeurs et prioritaires, assortis d'un petit nombre d'indicateurs de résultats articulés sur les engagements européens et nationaux. Une charte reprenant les points clés de la SNB pourrait être propo-

sée à la signature des parties prenantes qui le souhaiteraient.

L'évaluation de la SNB serait prévue dès son adoption, avec un dispositif d'évaluation indépendant portant aussi bien sur les finalités poursuivies que sur la mise en œuvre des actions.

### La nouvelle SNB

L'adoption et la mise en œuvre de la nouvelle SNB a en grande partie suivi les recommandations de la mission d'audit. La directrice de l'eau et de la biodiversité a pris sur elle de diffuser publiquement un rapport qui n'était pas encore approuvé par les chefs des inspections générales concernées. Le comité de révision a réuni durant près de dix mois cent personnes, réparties en sept collèges (auxquels s'ajoutait un collège de personnalités qualifiées), au rythme de deux réunions par trimestre et par le biais d'une dizaine de groupes de travail. Il en est résulté le texte (3) intitulé « Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 », dont la « vision » résume l'inscription de la biodiversité dans les grands défis que devra soutenir l'humanité au cours du XXI<sup>e</sup> siècle. L'ambition est triple :

- 1) préserver, restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité,
- 2) en assurer un usage durable et équitable,
- 3) et pour cela, obtenir l'implication de chacun et de tous les secteurs d'activités.

Cette triple ambition a donné lieu à six orientations stratégiques, elles-mêmes déclinées en vingt objectifs.

Dès sa publication, ce texte politique comportait une déclaration d'adhésion volontaire ouverte aux personnes morales. C'était là une nouveauté, car il s'agissait non plus d'imposer un schéma à une pluralité d'acteurs, mais de leur ouvrir un champ d'initiatives. Cette adhésion valait engagement (à préciser dans les 18 mois) à conduire des actions liées aux vingt objectifs énoncés. Un « Guide pour l'action », préparé soigneusement à cet effet, a été rendu public en avril 2012. En mai 2012, plus de deux cent cinquante adhérents se sont manifestés, et un premier appel à la reconnaissance des « engagements volontaires » a été lancé.

De plus, des appels à projets de recherche ont été lancés par l'Etat et, déjà, soixante-deux de ces projets avaient été approuvés en février 2012. L'Etat vient de lancer (en juin 2012) deux nouveaux appels à projets portant, pour l'un, sur la restauration des continuités écologiques interrompues par les infrastructures de transport existantes et, pour l'autre, sur des travaux de restauration d'aires protégées dégradées.

Malgré cette profusion d'initiatives et l'important travail accompli pour la révision et la mise en œuvre de la SNB, quelques points restent insatisfaisants :

- ✓ la co-construction avec les collectivités territoriales n'a pas vraiment eu lieu, même si certaines d'entre elles ont participé au comité ;
- ✓ l'intégration de la SNB dans la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) n'a pas été accomplie (il suffit de lire le texte de la SNDD concernant la biodiversité pour s'en convaincre : la concordance entre les deux est faible), et encore moins son intégration dans l'ensemble des politiques d'aménagement et de



© Ian Hanning/REA

« L'Etat vient de lancer (en juin 2012) deux nouveaux appels à projets portant, pour l'un, sur la restauration des continuités écologiques interrompues par les infrastructures de transport existantes et, pour l'autre, sur des travaux de restauration d'aires protégées dégradées. », vue de la station de dépollution implantée sur le site de la réserve de la Crau (Département des Bouches-du-Rhône), août 2010.

développement durable des territoires (même si un groupe de travail du comité de révision s'occupait des relations avec les autres politiques publiques) ;

- ✓ les questions d'éthique de la biodiversité (qui devraient orienter les choix politiques) n'ont été que marginalement abordées et, de manière fortement liée, la question du mode d'évaluation de la SNB dans son ensemble n'a pas été traitée, alors que l'évaluation des projets et des engagements particuliers est, quant à elle, bien définie.

La SNB qui débute (il lui reste encore huit ans pour faire ses preuves) est donc bien plus stratégique (la réflexion, partie des finalités, est passée par des orientations générales et elle a abouti à des actions coordonnées), et bien plus fortement ouverte sur la société civile (ne serait-ce qu'à travers son comité de révision, devenu comité de suivi), mais elle est encore insuffisamment nationale, si l'on considère que le « national » fait appel à toutes les composantes de la puissance publique.

Elle n'est cependant pas assez connue des autres milieux porteurs de politiques publiques pourtant proches, comme la gestion de l'eau, celle des risques en tout genre (dont la préservation de la biodiversité fait partie), la planification stratégique des territoires, la production agricole et sylvicole, etc. (4).

Lorsque le texte « SNB 2011-2020 » a été rendu public, il a été affirmé, notamment au sein du comité de révision,

qu'il n'était pas gravé dans le marbre et notamment que les actions qu'il préconise évolueraient au fil du temps.

Espérons qu'il en sera ainsi...

### Notes

\* Philosophe, ancien conseiller du Vice-président du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, Vice-président du conseil scientifique de l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN).

(1) *Apologie de Raymond Sebon*, II, 12.

(2) *La stratégie nationale pour la biodiversité : bilan et perspectives*, rapport du CCAAER et du CGEDD, juin 2010. [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_2076\\_SNB\\_Bilan\\_et\\_perspectives.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_2076_SNB_Bilan_et_perspectives.pdf)

(3) [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNB\\_2011-2020WEB.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNB_2011-2020WEB.pdf)

(4) « Maignon ne mesure pas les enjeux et n'impose pas la mobilisation de tous les ministères. Les mesures annoncées ne sont donc pas à la hauteur. Même si on peut saluer plusieurs annonces concrètes du ministère de l'Écologie et des ministères de la Défense et des Sports, le compte n'y est pas. En effet, aucune mesure ne concerne les secteurs impactant fortement la biodiversité (agriculture, aménagement, transports, foncier). Quant aux pistes de financement, elles restent bien timides, avec la seule annonce d'une mission d'étude. » *Communiqué de presse commun de France-Nature-Environnement (FNE) et de la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) et Ligue Roc* (20 mai 2011).