

Que faire pour la biodiversité ?

Par Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS

Humanité et Biodiversité

Dès le milieu du XIX^e siècle, notre pays a pris des initiatives pour protéger des éléments remarquables de la nature. Ces actions ont pris de l'ampleur dans la seconde moitié du XX^e siècle et, à la suite de la Conférence de Rio de 1992, qui a consacré l'émergence du concept de biodiversité, se sont étendues à l'ensemble de notre patrimoine naturel et de ses usages. En dépit de ces efforts, l'érosion de la biodiversité se poursuit, même si certaines réussites témoignent du caractère non inéluctable de cette érosion.

Alors que seront définies en 2021 de nouvelles stratégies décennales, à la fois au niveau international et dans les différents États, quelles leçons peut-on tirer de cette déjà longue histoire de la protection de la nature, pour parvenir enfin à stopper cette érosion et à initier une dynamique positive ?

Introduction

La France a été parmi les premiers pays développés à prendre conscience de la nécessité de protéger son patrimoine naturel. Cependant, les principaux indicateurs actuels témoignent de l'incapacité de notre pays – jusqu'à présent –, à stopper l'effondrement de sa biodiversité.

Alors que de nouvelles stratégies pour la période 2021-2030 sont en cours d'élaboration à différents niveaux – international, européen, national et régional – nous nous proposons dans cet article de retracer l'histoire de ces politiques en faveur de la protection de notre patrimoine naturel et d'en tirer quelques leçons pour ces futures stratégies⁽¹⁾.

Un bilan globalement négatif..., mais non inéluctable

La France figure parmi les dix pays abritant le plus grand nombre d'espèces menacées au monde, ce qui lui confère une forte responsabilité en matière de biodiversité. Pourtant, elle n'a pas atteint à ce jour l'objectif assigné il y a bientôt trente ans par la Convention sur la diversité biologique d'assurer sa conservation durable. Dans l'Hexagone, trois quarts des habitats d'intérêt communautaire sont dans un état défavorable et une espèce animale sur quatre est menacée. La situation est encore plus préoccupante en Outre-Mer.

En outre, comme l'a souligné le récent rapport de l'IPBES⁽²⁾, présenté à Paris en 2019, les différentes pres-

sions affectant la biodiversité – surexploitation, destruction des habitats, pollutions, introduction d'espèces exotiques envahissantes – perdurent. À ces pressions toujours présentes s'ajoutent les premiers effets des dérèglements climatiques, qui, outre leurs effets propres, contribueront à amplifier l'effet de ces pressions⁽³⁾.

Au sein de ce bilan global très négatif, des succès existent cependant, montrant que cette érosion de la biodiversité n'est pas une fatalité. Ainsi, la simple protection de nombreuses espèces a eu des effets majeurs : hérons, cigognes et de nombreux rapaces sont à nouveau abondants dans les airs ; la loutre et le castor ont pu reconquérir nos rivières grâce à l'amélioration de la qualité des eaux et à l'interdiction du piégeage.

Comment expliquer ces résultats contrastés, fruits de plusieurs décennies de politiques publiques ?

Le temps des pionniers

On fait souvent remonter les politiques mondiales de protection de la biodiversité à la signature à Rio, en 1992, de la Convention sur la diversité biologique. Cependant, bien avant l'apparition de ce terme, des actions importantes d'acteurs publics ou privés ont été initiées pour protéger la « nature ».

Ainsi, dès le milieu du XIX^e siècle, la volonté de protéger des éléments remarquables de la nature, en particulier des paysages, s'est traduite par des initiatives concrètes dans notre pays, comme la « Série artistique de Fontainebleau », créé à l'initiative des peintres de l'École de Barbi-

(1) Ce texte présente de manière synthétique les principales analyses du document « Pour que vive la nature », publié en mai 2020 par un collectif de 14 ONG. Ce document est téléchargeable à : <https://www.fne.asso.fr/communiqués/pour-que-vive-la-nature-le-guide-pour-agir-de-14-ong>

(2) On peut en consulter une synthèse à : <https://www.fondationbiodiversite.fr/evaluation-mondiale-de-la-biodiversite-et-des-services-ecosystemiques-les-principaux-messages-de-levaluation-ipbes/>

(3) Pour une analyse plus détaillée des liens entre biodiversité et changements climatiques, voir CHEVASSUS-AU-LOUIS B. & BADRÉ Michel (2015), « Changements climatiques et biodiversité : comment construire des stratégies "sans regrets" ? », *Revue H&B*, n°2, pp. 111-122, http://www.humanite-biodiversite.fr/files/H_B-REVUE2-Article11.pdf

zon en 1861 (avant la création – souvent citée – du Parc de Yellowstone aux États-Unis, en 1972).

Cependant, au cours de la première moitié du XX^e siècle, ce sont principalement dans les colonies françaises qu'une politique publique de création d'espaces protégés se développe, avec une préoccupation relevant plus de l'attractivité touristique ou cynégétique que de la protection de la nature.

Enfin, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la création de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) en 1948, à Fontainebleau, témoignent de la volonté de notre pays de s'impliquer dans ces enjeux.

1960-1990 : le temps de l'État

Les décennies 1960 et 1970 ont été marquées par un fort développement de la politique de création d'aires protégées, mais aussi par des mesures fortes visant à protéger l'environnement.

Les parcs nationaux, institués par la loi du 22 juillet 1960, ont constitué un tournant majeur. Mais plusieurs autres dispositifs d'intervention ont ensuite été mis en place : les réserves naturelles nationales, dont la première a été créée en 1961 ; les parcs naturels régionaux (PNR), instaurés par un décret du Général De Gaulle du 1^{er} mars 1967 ; le Conservatoire du littoral, créé en 1975, dont l'objectif était d'acquérir un tiers du littoral français afin qu'il ne soit pas construit ou artificialisé ; ou les réserves biologiques en milieu forestier, créées en 1981.

Sur le plan législatif, mentionnons également :

- La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 pour lutter contre la pollution des eaux. Cette loi mettait en place des établissements publics dédiés à cette mission, les agences financières de bassin (devenues ensuite « agences de l'eau ») et leur affectait des ressources propres fondées sur le principe pollueur-payeur.
- La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, qui instaurait également plusieurs nouveaux dispositifs, en particulier les « réserves naturelles volontaires » (RNV), pouvant être créées par l'État sur proposition de propriétaires privés, et les « espaces naturels sensibles » (ENS), définis comme des espaces « dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable ».

Enfin, des efforts notables ont été déployés pour mieux connaître notre patrimoine naturel, en particulier le lancement en 1982 de l'inventaire national des ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) visant à repérer sur notre territoire, à partir des connaissances naturalistes disponibles, des zones particulièrement riches en espèces de faune et de flore sauvages.

1960-2000 : conventions internationales et directives européennes

En même temps que se déployait cette dynamique en France, diverses conventions internationales, toutes signées par la France – même s'il a fallu parfois plusieurs années pour y parvenir –, ont défini des mesures de protection de la biodiversité et de ses habitats. Citons en particulier la convention relative aux zones humides d'impor-

tance internationale dite « Convention Ramsar » (1971) et celle sur la préservation de la flore et de la faune sauvages, dite « Convention de Berne » (1979), adoptée sous l'égide du Conseil de l'Europe.

Mentionnons également les initiatives de l'UNESCO, en particulier le lancement en 1971 du programme MAB sur l'homme et la biosphère, qui a invité les pays membres à créer des « réserves de biosphère ».

De manière plus déterminante, car s'imposant aux États membres sous peine de sanctions, plusieurs directives ont été élaborées par l'Union européenne pendant cette période. Deux d'entre elles, la directive « Oiseaux » de 1979 et la directive « Habitats » de 1992 ont invité les États membres à désigner sur leur territoire des zones à protéger pour former un « réseau écologique », plus connu sous le nom de « réseau Natura 2000 ».

Deux autres directives visant à réduire la pollution des milieux naturels méritent également d'être mentionnées, la directive « Nitrates » de 1991 sur la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole et la directive-cadre sur l'eau de 2000, qui fixait des objectifs précis pour atteindre le « bon état écologique » des eaux superficielles dans un délai de quinze à vingt ans.

1980-2015 : la montée en puissance des collectivités territoriales

Jusqu'aux premières lois de décentralisation de 1982 accordant aux régions des prérogatives et des capacités d'intervention, les politiques publiques décrites ci-dessus étaient essentiellement définies, financées et mises en œuvre par l'État. Cependant, diverses dispositions avaient prélué à cette reconnaissance officielle du rôle des collectivités territoriales.

On peut citer en particulier le dispositif des comités de bassin, instances consultatives associant les collectivités territoriales et placées auprès des agences de bassin par la loi de 1964. De même, en 1975, la création des parcs naturels régionaux a été laissée à l'initiative des régions, l'État conservant son rôle de validation de ces propositions.

Autre exemple, les départements ont été autorisés en 1985 à prélever la TDENS pour acquérir et gérer les espaces naturels sensibles, et les régions ont également été invitées, en 2002, à créer des réserves naturelles régionales.

Signalons enfin que la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a désigné les régions comme « chefs de file » de l'action des collectivités territoriales en matière de biodiversité. Cependant, cette fonction de coordination ne s'est pas traduite par des mesures concrètes permettant aux régions de mobiliser des moyens incitatifs.

La Conférence de Rio de 1992 marque une étape importante

Vingt ans après la première grande Conférence internationale sur l'environnement, qui s'est tenue à Stockholm sous l'égide des Nations Unies, la Conférence de Rio de 1992 a marqué un tournant important dans la protection de

la nature. En premier lieu, parce qu'elle reprend et officialise le terme de « biodiversité », mais surtout parce qu'elle impose dans tous les esprits la préservation de l'environnement comme une composante incontournable (l'un des trois « piliers ») d'un développement vraiment durable.

En conséquence, la Convention de Rio relative à la diversité biologique invite à considérer désormais les enjeux de la biodiversité sur l'ensemble de la planète, y compris dans les territoires où se développent d'importantes activités humaines, et donc nécessairement en y impliquant les acteurs de ces territoires.

En écho à cette invitation, les décennies suivantes ont vu dans notre pays un foisonnement de réformes législatives, plans, programmes et stratégies visant l'ensemble de la biodiversité ou certaines de ces composantes. Un inventaire exhaustif serait fastidieux et nous n'en citerons que quelques-uns :

- L'adoption en 1995 de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », qui consacre certains principes généraux du droit de l'environnement, notamment issus du droit international et communautaire.
- Le lancement en 1996 des premiers « plans nationaux d'actions » en faveur d'espèces ou de groupes d'espèces menacées.
- L'élaboration par le gouvernement de la première « Stratégie nationale pour la biodiversité » pour la période 2004-2010. Elle comporte essentiellement dix « plans d'action sectoriels » élaborés par les différents ministères concernés (à l'exception notoire des ministères de la Santé et de l'Éducation nationale). À noter que, dans cette période, de nombreuses régions ont également élaboré des stratégies pour leur territoire.
- La loi du 14 avril 2006 sur les espaces protégés, qui réforme la gouvernance des parcs nationaux pour y associer les collectivités territoriales, adapte la base législative des parcs naturels régionaux et instaure pour le milieu marin une formule similaire, les parcs naturels marins.
- Le « Grenelle de l'Environnement » de 2007, qui popularise les notions de « trame » et de « réseau écologique », comme outil de restauration et de protection de la biodiversité et d'aménagement du territoire. Ce dispositif connu sous le nom de « trame verte et bleue » a été traduit dans les régions par les « schémas régionaux de cohérence écologique » (SRCE).

Presque vingt ans après Rio, Aïchi essaye de relancer la dynamique

Cependant, au terme de la première Stratégie nationale pour la biodiversité, en 2010, force est de constater que, tant en France que dans le reste du monde, la biodiversité poursuit son effondrement. De nouvelles initiatives sont alors prises.

Au niveau international, les « Objectifs d'Aïchi », approuvés en 2010 dans le cadre de la 10^{ème} Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique, ont proposé un nouveau cadre d'action aux pays signataires pour la période 2011-2020.

En réponse, une nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB2) est mise en chantier en 2010 dans notre pays. À la différence de la précédente, l'ambition est désormais de mobiliser tous les acteurs de la société (collectivités, associations, entreprises...) *via* des engagements volontaires évalués par un collectif et faisant l'objet d'une reconnaissance officielle. Lancée officiellement en mai 2011, cette nouvelle stratégie a présenté dès son lancement deux points faibles : d'une part, un engagement limité de l'État⁽⁴⁾, tant en termes d'engagements propres que de pédagogie, d'animation, de soutien politique au plus haut niveau pour mobiliser les différents ministères et, d'autre part, une absence de moyens concrets pour encourager les initiatives de différents acteurs.

Cette décennie a également vu l'adoption, en juillet 2016, d'une nouvelle « loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ». Elle comporte de nombreuses dispositions nouvelles et importantes, en particulier l'instauration, d'une part, de nouveaux opérateurs dédiés à l'action en faveur de la biodiversité, l'Agence française pour la biodiversité au niveau national⁽⁵⁾ et les agences régionales de la biodiversité, et, d'autre part, de nouvelles instances consultatives associant tous les acteurs concernés (collectivités, acteurs économiques, associations...), le Comité national de la biodiversité et les comités régionaux de la biodiversité.

Enfin, avant même la fin de la SNB2, fut lancé en 2018 le « plan Biodiversité » qui se proposait de mobiliser davantage l'ensemble des treize ministères concernés, mais aussi les acteurs de la société civile, et de coordonner leurs actions, afin d'« accélérer la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité ». Cependant, malgré les ambitions affichées, ce plan ne mobilisait pas de moyens nouveaux, les 600 millions d'euros annoncés pour sa réalisation provenant, pour l'essentiel, de prélèvements sur les budgets des agences de l'eau.

Le poids déterminant des stratégies sectorielles

Un élément majeur peut expliquer, au moins en partie, l'échec de ces actions : il s'agit des politiques sectorielles à l'origine des pressions sur la biodiversité.

En effet, alors que se déployaient des dispositifs de protection de la biodiversité, d'autres politiques sectorielles, dans les domaines de l'urbanisme, des transports, de l'agriculture ou de l'énergie, souvent initiées depuis longtemps et s'appuyant sur des moyens, notamment budgétaires, autrement plus importants, demeuraient à l'œuvre. Il est apparu progressivement, mais surtout dès la fin des années 1960⁽⁶⁾, que ces politiques ont eu, et ont toujours, des conséquences souvent négatives, involontaires ou délibérées, sur l'environnement et que de nombreux financements liés à ces politiques avaient des effets néfastes sur la biodiversité.

(4) Lors de la présentation de la SNB2, l'État n'a dévoilé ses actions que pour les années 2011 à 2013.

(5) Devenue en janvier 2020, l'Office français de la biodiversité, intégrant l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

(6) Voir, par exemple, le rapport du Club de Rome, « Halte à la croissance », publié en 1972.

Même aujourd'hui, certaines politiques climatiques se définissent sans beaucoup d'égards pour la biodiversité et les paysages, qu'il s'agisse de l'éolien, du photovoltaïque, des micro-centrales, des agro-carburants ou de l'exploitation de la biomasse forestière.

Plutôt que de chercher à « compenser » par des politiques publiques de protection de la biodiversité les conséquences néfastes de ces autres politiques publiques, il apparaît bien plus indispensable de s'attaquer résolument, comme nous y invitait dès 1992 la Convention de Rio, à leur réorientation et de commencer en stoppant l'octroi des subventions et exonérations fiscales défavorables à la biodiversité.

Quel bilan tirer ?

Que peut-on retenir de ces décennies de politiques publiques menées en faveur de la biodiversité ?

Tout d'abord, incontestablement, les enjeux de protection de la nature et de la biodiversité sont aujourd'hui mieux identifiés et sont repris dans les discours des acteurs socio-économiques ou politiques. Même s'il y a loin entre l'appropriation des concepts et la mise en place d'actions concrètes à la hauteur des enjeux, il faut considérer cette appropriation comme un point positif.

On constate ensuite que la « boîte à outils » pour agir, au travers de divers dispositifs réglementaires ou contractuels, est désormais bien garnie. Plus que jamais, elle est largement suffisante pour permettre la traduction concrète d'une volonté politique.

Il en est de même pour les instances consultatives ou de concertation entre les différents acteurs, qu'elles soient entièrement dédiées à la biodiversité ou à mandat plus large (comme le Conseil économique, social et environnemental) : ce dispositif consultatif est en place et mobilise effectivement l'ensemble des acteurs ; il convient donc de l'utiliser pleinement et de prendre en compte ses avis.

En revanche, contrastant avec ce développement important des outils et des dispositifs de gouvernance, peu de moyens nouveaux, tant humains que matériels, ont été mobilisés au cours de cette période pour renforcer les actions, ce qui a conduit à alimenter cette politique par des redéploiements de ressources déjà affectées à la protection de l'environnement. Aucun modèle économique de financement des besoins pour la biodiversité n'a donc émergé.

Autre constat, on dispose aujourd'hui d'un inventaire assez complet des espèces et milieux devant faire l'objet de mesures de protection. Il convient certes de l'améliorer, en particulier dans sa précision spatiale et dans son suivi temporel, mais il constitue un « réservoir » important de mesures possibles à court terme.

Il convient également de considérer de manière qualitative le bilan, en première analyse impressionnant, de la création d'aires protégées. En effet, ces surfaces, tant marines que terrestres, couvrent aujourd'hui près de 30 % de notre territoire, mais elles regroupent des dispositifs de protection plus ou moins efficaces. La politique future des aires protégées devra donc porter à la fois sur la création de nouvelles aires protégées, sur le renforcement de l'effica-

cité des aires existantes et sur une connexion écologique entre elles, pour former un véritable « réseau écologique ».

Enfin, comme d'ailleurs pour la lutte contre les dérèglements climatiques, il convient de faire un bilan critique et pragmatique des politiques fondées sur des engagements volontaires et des dispositifs contractuels. Sans doute utile pour assurer une sensibilisation et une mobilisation de tous les acteurs, ces approches apparaissent largement insuffisantes pour obtenir des résultats concrets à la hauteur des enjeux.

Conclusions : six principes clés

De ce panorama global, nous tirons six principes simples qui devront donc guider l'action pour la décennie à venir, et même à plus long terme :

- 1) Une priorité forte doit être accordée à la correction des effets négatifs de diverses politiques sectorielles, nationales ou territoriales, défavorables à la biodiversité, afin de les réorienter, *a minima*, vers une neutralité (zéro perte nette de biodiversité), voire vers des politiques « à biodiversité positive ».
- 2) Avant même de vouloir protéger de nouvelles espèces ou de nouveaux habitats, il convient de tout faire pour conserver l'existant. En particulier, plutôt que de créer de nouvelles réglementations, les autorités publiques devront en premier respecter et faire respecter le droit existant, en particulier la doctrine Éviter-Réduire-Compenser, et veiller à ne pas le faire régresser (principe de non-régression).
- 3) Une véritable volonté politique des acteurs publics apparaît indispensable, à tous les niveaux d'action, des communes à l'État, se traduisant, d'une part, par des engagements précis et stables dans le temps, cohérents et convergents et, d'autre part, par la mobilisation de moyens financiers nouveaux attribués sur une base pluriannuelle. Il ne s'agit pas de vouloir « simplifier » ce dispositif en retirant à certains niveaux des capacités d'initiatives : pour la biodiversité, tous ces niveaux d'action peuvent et doivent être mobilisés.
- 4) Il apparaît essentiel de définir des objectifs et des indicateurs de résultats (et pas seulement de moyens) communs à tous les opérateurs, pouvant attester de l'efficacité des politiques menées, à l'exemple de ceux de la politique de l'eau (le pourcentage de masses d'eau en « bon état écologique »). En effet, l'objectif d'arrêter ou de diminuer l'érosion de la biodiversité est à l'évidence beaucoup trop global et imprécis pour répondre à ces exigences.
- 5) Une coordination forte apparaît nécessaire entre tous les opérateurs impliqués, qu'il s'agisse de la coordination de l'action des différents ministères, de la coordination entre les différents niveaux de l'action publique ou de la coordination entre l'action publique et les acteurs de la société civile. Pour que ce dispositif de coordination soit à la fois efficace, inscrit dans la durée indépendamment des aléas politiques et reconnu par tous les acteurs concernés, il convient d'initier dès maintenant une réflexion innovante pour le définir.
- 6) Il est indispensable de mieux écouter les diagnostics et propositions des acteurs de la société civile, en particulier celles des instances consultatives mises en place, en évitant la multiplication et succession des consultations sur un même sujet qui n'aboutissent pas à des décisions claires.