



La Biodiversité

Les espaces naturels, les espèces sauvages et domestiques, les paysages ruraux et leur diversité respective font partie de notre patrimoine commun. Dans son préambule, la charte de l'Environnement adossée à la Constitution de la République française affirme notamment que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité, que l'avenir et l'existence même de celle-ci sont indissociables de son milieu naturel, que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains et que sa préservation doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation.

Depuis la signature de la Convention internationale sur la diversité biologique, dite Convention de Rio, ratifiée par la France en 1994 et la définition d'une stratégie nationale pour la biodiversité en 2004, l'objectif assigné aux politiques publiques n'est plus seulement la protection des espaces, la préservation des espèces et la protection des ressources, mais d'abord de stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, de restaurer et maintenir ses capacités d'évolution. La prise de conscience des enjeux de la biodiversité comme les engagements européens et internationaux de la France nécessitent la mise en œuvre de politiques publiques ambitieuses, d'autant que la richesse de la diversité biologique présente en métropole et outre-mer confère à notre pays une responsabilité particulière pour sa préservation.

Fort de sa représentativité parmi les personnels du pôle environnement du ministère en charge de l'écologie et du développement durable, le Syndicat national de l'environnement de la Fédération syndicale unitaire a mené une réflexion sur les objectifs, les outils et la gouvernance qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour satisfaire aux engagements nationaux et internationaux de notre pays en matière préservation de l'environnement et de développement durable. Ces réflexions ont abouti à la réalisation de cahiers thématiques rassemblant ses propositions dans les domaines de l'eau et des milieux aquatiques, de la biodiversité, du climat et des énergies.

Le présent document, consacré à la biodiversité, est organisé en trois parties. La première – en rappelant succinctement la définition du concept de biodiversité, les principales menaces qui pèsent sur elle et la richesse de la diversité biologique présente en France métropolitaine et ultramarine – est destinée à situer l'importance des enjeux. La deuxième partie expose les objectifs fondamentaux sur lesquels doivent se fonder les politiques publiques en faveur de la biodiversité et les interventions nécessaires qui en découlent dans les domaines de la connaissance, de la réglementation au sens large, de l'information et de la sensibilisation de tous les acteurs. La troisième partie est consacrée aux moyens, en termes d'outils et de gouvernance, nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques publiques.

Qu'est-ce-que la biodiversité et pourquoi est-elle importante ?

Le concept de biodiversité

La convention sur la diversité biologique du 13 juin 1992, dite de Rio, a défini la biodiversité comme étant « 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 » (art.2). La biodiversité concerne donc tout le vivant et les interactions au sein du vivant, qu'il soit naturel (biodiversité sauvage) ou bien géré par l'homme (biodiversité domestique).

Ainsi défini, le concept de biodiversité fait référence à l'ensemble des variations qui existent au sein du vivant, c'est-à-dire au nombre, à la variété et à la variabilité des organismes et des éléments qu'ils constituent par association. Ces

variations s'organisent en trois niveaux : les gènes (diversité génétique), les espèces (diversité spécifique) et les écosystèmes (diversité écologique). Les interactions entre ces trois niveaux d'organisation nécessitent d'appréhender la diversité biologique de manière globale.

La biodiversité relève de deux dimensions : temporelle et spatiale. Temporelle, parce qu'elle est un processus dynamique, autrement dit un système en évolution constante, tant du point de vue de l'espèce que de celui de l'individu : la diversité génétique des populations naturelles de plantes et d'animaux apparaît comme une stratégie promue par la sélection naturelle, en réponse aux pressions continues de leur environnement physique et biologique. Spatiale, parce qu'elle n'est pas distribuée de façon homogène sur la terre : la faune et la flore diffèrent selon le climat, l'altitude, les sols ou les autres espèces.

Les services rendus par la biodiversité

Le développement humain est intimement lié à l'existence de la biodiversité. Les services et les biens qu'elle lui apporte sont innombrables parce qu'elle assure :

- la protection naturelle des êtres humains et des espèces qui lui servent de ressources, à travers la régulation des milieux : la diversité des espèces présentes développe la résistance et la capacité d'adaptation aux perturbations de l'environnement comme les catastrophes naturelles (inondations, tempêtes), les maladies, les invasions biologiques, etc. Mais également la régulation de l'atmosphère, dont la production d'oxygène, et des fluctuations du climat local et global.
- le bon fonctionnement des milieux, grâce à la protection des sols, au cycle des nutriments (décomposition et recyclage de la nécromasse) et au cycle de l'eau, à la pollinisation et au contrôle des pollutions (épuration de l'air et de l'eau).
- l'approvisionnement en matières premières : l'abondance, la diversité et la spécificité des formes biologiques – vivantes ou fossiles – sont à l'origine de nos ressources alimentaires marines et terrestres (pêche, aquaculture, cueillette, chasse, agriculture, élevage), énergétiques (bois, charbon, pétrole) et de nos ressources fines à des fins médicales et industrielles (molécules organiques, ressources génétiques, fibres, etc.).

Au-delà du potentiel biologique et économique qu'elle représente, la biodiversité est investie de valeurs symboliques, culturelles, identitaires, esthétiques. Ces biens immatériels lui confèrent une dimension sociale et culturelle qui contribue à l'épanouissement de la personne.

La biodiversité en France continentale et ultramarine

À mi-distance entre le pôle et l'équateur, largement ouverte sur la mer, la France est au carrefour de quatre régions biogéographiques – continentale, atlantique, méditerranéenne et alpine – parmi les sept que compte l'Union européenne. Cette situation lui confère l'un des patrimoines naturels les plus riches d'Europe. Elle est aussi située sur l'une des deux voies majeures de circulation des espèces migratrices. Enfin, du fait de ses collectivités d'outre-mer, elle abrite un patrimoine naturel d'importance mondiale.

Un premier indicateur de la richesse des habitats est fourni par l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) qui a été engagé

en 1982. Leur nombre s'élevait à 14 755 en décembre 1995. Elles couvrent un total de plus de 13 millions d'hectares, soit 24% du territoire métropolitain. 172 types d'habitats naturels d'intérêt communautaire, appartenant à tous les grands types de milieux (dunes, landes, forêts, etc.), ont été identifiés en France métropolitaine. Plus de 75% des habitats retenus par la directive sont présents dans cet inventaire.

La flore française est l'expression de la diversité des influences biogéographiques et des conditions de milieu très variées que l'on rencontre dans ce pays (14 régions phyto-écologiques y ont été distinguées). Elle rassemble 40% de la flore d'Europe sur moins de 12% de la surface du continent. Avec 4 700 espèces de plantes vasculaires (1,5% des espèces terrestres), la flore de la France métropolitaine se place au quatrième rang en Europe pour sa richesse spécifique. Elle abrite 13% des espèces végétales d'intérêt communautaire de l'annexe II de la directive Habitats. Sa richesse floristique peut également s'apprécier à travers l'endémisme, qui concerne environ 107 espèces de plantes exclusivement françaises pour la métropole et près de 73 espèces subendémiques, c'est-à-dire présentes en France et dans un autre pays, généralement limitrophe. Notre pays possède des parents sauvages pour toutes les espèces cultivées originaires d'Europe et de la Méditerranée nord-occidentale.

Concernant les vertébrés (non compris les poissons), la France se place au tout premier rang européen avec, notamment, 100 espèces de mammifères (non compris les mammifères marins). Le nombre total d'espèces « reproductrices » s'élève à 521 – dont 53% d'oiseaux, 19% de mammifères, 15% de poissons (eau douce seule), 6% de reptiles (non compris les tortues marines) et 7% d'amphibiens.

Malgré leur superficie limitée (0,08% des terres émergées), les collectivités d'outre-mer, présentes dans les trois grands océans de la planète, recèlent un patrimoine naturel d'une exceptionnelle richesse, dont quelque 3 450 plantes et 380 vertébrés endémiques, soit plus que toute l'Europe continentale. Il est le seul à être concerné par cinq « points chauds » de la biodiversité mondiale (Bassin méditerranéen, Caraïbes, Océan indien, Nouvelle-Calédonie et Polynésie) et une des trois zones forestières majeures de la Terre (Amazonie). Son immense domaine maritime, au deuxième rang mondial par sa taille (zone économique exclusive d'environ 11 millions de km²) comprend 10% des récifs coralliens du globe. Les communautés d'oiseaux marins les plus diversifiées du monde sont hébergées par les terres australes et antarctiques françaises.

Les menaces qui pèsent sur la biodiversité

La biodiversité est plus que menacée, elle est en voie de régression rapide. La destruction, la fragmentation et l'altération des écosystèmes, l'introduction et la prolifération d'espèces exotiques, l'exploitation non durable des ressources naturelles et le changement climatique sont les principales causes de l'érosion de la diversité biologique.

Toutes résultent des activités humaines qui modifient ainsi, le plus souvent de façon irréversible, les conditions d'évolution naturelle de la faune et de la flore.

Destruction et dégradation des habitats : première cause d'érosion de la biodiversité

L'aménagement de l'espace, à travers l'urbanisation, la création d'infrastructures, mais aussi la modification à grande échelle des espaces ruraux, est le facteur déterminant de régression de la biodiversité et son importance s'accroît. Les pollutions de l'air, des sols et de l'eau y contribuent également par une altération des habitats naturels.

L'artificialisation des milieux

En 2008, la part du territoire couvert par des espaces artificialisés (tissu urbain continu ou discontinu, zones industrielles et commerciales, réseaux et infrastructures de transport, mines, carrières, décharges, espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs) était de 9,4%. Ceux-ci ont progressé d'un peu plus de 600 km² par an depuis 1990, surtout au dépens de terres agricoles mais aussi d'espaces naturels. Cette progression a lieu principalement en périphérie des grandes villes, le long des réseaux de transport et dans les vallées ainsi qu'au voisinage du littoral. Les terres arables et les cultures permanentes – qui subissent une très forte pression d'artificialisation – gagnent également du terrain sur les milieux naturels.

Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour d'autres usages, notamment agricoles, ou comme habitats naturels. Outre la destruction directe de milieux naturels, l'étalement des espaces artificialisés aboutit aussi à une fragmentation et à un cloisonnement de ces derniers. La perte d'habitats et la présence d'obstacles peut gêner les populations de certaines espèces dans l'accomplissement de leur cycle de vie, leurs migrations, voire le déplacement de leur aire de répartition dans le cadre des changements climatiques. Par ailleurs, les sols artificialisés sont souvent imperméabilisés, ce qui amplifie les phénomènes de ruissellement, perturbe le régime des eaux et impacte les milieux associés.

La modification des espaces ruraux

Les relations entre l'agriculture, la faune et la flore sont des relations complexes où des aspects positifs et négatifs coexistent souvent. Certains systèmes agricoles, comme le système agro-sylvo-pastoral de montagne, sont très riches en biodiversité. En fait, c'est l'agriculture intensive qui est une grande menace pour cette dernière. De nombreux habitats terrestres ont été détruits par l'extension des cultures céréalières et le remembrement. La mécanisation de l'exploitation a induit une augmentation de la taille des parcelles et provoqué des aménagements – arasement des haies, drainage, nivellement, comblement de mares, défrichement, recalibrage de cours d'eau – qui modifient les conditions de milieux, détruisent des écosystèmes souvent complexes (haies, talus, mouillères, tourbières) et perturbent l'écosystème sol.

En raison de la déprise agricole, les forêts ont tendance à s'étendre en France. Malgré un changement observé ces dernières années dans les politiques de boisement et les modes de gestion de la forêt, notamment publique, ces évolutions récentes, plutôt favorables à la faune et à la flore sauvages, masquent des modifications qualitatives. Ainsi, l'augmentation des surfaces boisées est principalement liée à des reboisements présentant souvent une diversité biologique beaucoup plus faible que les forêts naturelles. Les défrichements restent considérables (plus de 10 000 ha/an), principalement dans les vallées et les zones périurbaines. La gestion forestière axée sur la monoculture est peu favorable à une faune et une flore diversifiées. Enfin, la forêt « linéaire » continue de régresser malgré des efforts récents.

L'altération des habitats

Une autre cause importante de régression de la diversité biologique est la dégradation des écosystèmes par l'intro-

duction d'altérage chimiques, physiques ou biologiques générés par l'activité humaine. Le développement technologique a considérablement accru la palette et les quantités de polluants (métaux lourds, composés chimiques divers, radiations, antibiotiques, ...) rejetés directement ou indirectement dans l'atmosphère, l'eau et les sols par l'industrie, les transports, l'agriculture et l'élevage intensifs, les eaux usées, les déchets ménagers, etc.

Ces pollutions peuvent provoquer le déclin d'espèces animales ou végétales par empoisonnement. Elles peuvent aussi affecter les populations animales indirectement, par l'interruption des chaînes alimentaires ou l'inhibition de la reproduction. Elles sont capables de modifier la composition et le fonctionnement des écosystèmes (eutrophisation des milieux aquatiques, acidification et lessivage des sols, prolifération d'algues ou de phytoplanctons toxiques, disparition des insectes pollinisateurs, etc.).

Avec le développement des techniques du génie génétique dans l'élaboration de nouvelles variétés pour l'agriculture, un nouveau risque pour la flore sauvage et les écosystèmes est apparu : celui des organismes génétiquement modifiés. En effet, le pollen pouvant être transporté sur de longues distances, des échanges de gènes peuvent se produire avec des espèces sauvages apparentées.

La menace des espèces exotiques invasives

Depuis des siècles, de nombreuses espèces animales et végétales ont été disséminées sur la planète et introduites dans de nouveaux milieux à la faveur des échanges commerciaux. Certaines s'adaptent aux conditions locales, s'installent dans le milieu hôte et s'étendent. Elles correspondent alors à des espèces naturalisées. Une espèce est considérée comme envahissante quand elle entre en concurrence avec les espèces indigènes et modifie significativement le fonctionnement des écosystèmes dans lesquels elle s'est installée.

Près de 2 000 espèces ont été introduites en Europe, dont deux tiers de plantes. Plus d'une centaine, soit environ 5%, sont considérées comme envahissantes. La plupart ont été introduites accidentellement par les échanges commerciaux et les déplacements de plus en plus importants. Mais l'introduction s'est aussi faite par les cultures et les élevages, l'ornementation, l'aquariophilie.

Les espèces non indigènes et invasives représentent une menace importante pour l'équilibre écologique des milieux naturels. C'est la deuxième cause de régression et d'extinction d'espèces dans le monde, après la destruction de leur habitat. Elles peuvent provoquer des maladies, bouleverser des écosystèmes et les appauvrir, perturber les productions agricoles et conchylicoles ainsi que la pêche.

L'exploitation non durable de la biodiversité

L'exploitation massive des ressources biologiques naturelles (par la chasse, la pêche, le commerce d'animaux sauvages, le défrichement et l'exploitation du bois) à un rythme incompatible avec leur renouvellement a été historiquement une cause importante de perte de biodiversité, à la fois par son impact direct sur les espèces exploitées et par la perturbation des communautés écologiques auxquelles elles appartiennent.

La surexploitation des ressources halieutiques est une préoccupation importante aujourd'hui. Elle entraîne une diminution de la diversité de la faune et de la flore marines.

Le changement climatique

Le climat et la biodiversité ont une longue histoire commune de relations naturelles depuis l'apparition de la vie sur Terre. Les variations du climat ont toujours profondément modifié les zones de vie des espèces et la structure des communautés biologiques et des biomes (ensemble des écosystèmes caractéristiques d'une aire géographique). À l'inverse, la diversité des espèces végétales et la répartition des différents types de biomes ont influencé directement le climat au niveau local (température, humidité, ...). De même, la diversité biologique participe à la régulation du climat mondial en agissant sur les grands cycles biochimiques (cycle de l'eau, photosynthèse, ...).

Or, au cours du XX^e siècle, le climat a changé. À l'échelle du globe, la température moyenne a augmenté de 0°6C avec une accélération au cours des vingt-cinq dernières

années. Ce réchauffement a pour origine une élévation des concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère. Naturellement peu abondants, hormis la vapeur d'eau, ces gaz ont vu leur concentration augmenter depuis le début de l'ère industrielle du fait du développement et de l'intensification des activités humaines. Il s'agit principalement du dioxyde de carbone (combustion des énergies fossiles, déforestation), du méthane (exploitations pétrolières et gazières, digestion des ruminants, culture du riz, ordures ménagères), des halocarbures (systèmes de climatisation et de réfrigération), du protoxyde d'azote (engrais, procédés chimiques) et de l'hexafluorure de soufre (transformateurs électriques).

Selon différentes hypothèses liées au rythme de développement des sociétés humaines, le réchauffement de la planète pourrait atteindre de 1,4 à 5°C d'ici à 2100. Outre une élévation du niveau des mers impliquant le déplacement de millions de personnes, un tel réchauffement provoquerait un bouleversement des écosystèmes actuels en raison de la disparition, du déplacement en altitude et en latitude de nombreuses espèces animales et végétales et de leur remplacement par d'autres espèces.

Quelles politiques publiques pour préserver la biodiversité ?

La biodiversité actuelle découle de plusieurs centaines de millions d'années d'évolution. Elle résulte d'un processus naturel continu qui se traduit par l'apparition d'espèces puis leur disparition. L'étude des fossiles montre qu'aucune espèce n'est éternelle. Leur durée de vie, très variable selon les groupes taxonomiques, est estimée de un à quelques millions d'années en moyenne. Ce phénomène d'extinction régulier est globalement compensé par l'apparition d'espèces nouvelles. Durant les six cents derniers millions d'années, la Terre a connu cinq crises biologiques majeures, clairement identifiées par l'analyse des données paléontologiques. Ces crises se sont traduites par une augmentation importante des extinctions, touchant un grand nombre de taxons sur une surface géographique étendue et un laps de temps très court à l'échelle géologique.

La crise actuelle se caractérise par son origine anthropique et sa grande rapidité. Certains scientifiques estiment que la vague d'extinctions en cours serait au moins cent fois plus importante que le rythme habituel d'extinction des espèces. Des millions d'années seront nécessaires pour que l'apparition de nouvelles espèces restaure la biodiversité perdue. La France métropolitaine et d'outre-mer se place au quatrième rang mondial des espèces animales menacées et au neuvième pour les plantes. Elle est donc particulièrement confrontée à l'érosion de la diversité biologique.

Or, celle-ci n'est ni inéluctable, ni à ce jour totalement irréversible. Elle dépend des choix politiques, économiques et sociétaux qui seront pris. La conservation et la restauration de la diversité biologique sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin doit donc constituer, véritablement, une priorité politique. Elle implique de rechercher et de mettre en œuvre rapidement tous les moyens d'inverser la tendance à l'érosion de la biodiversité sur notre territoire.

Pour atteindre cette ambition, il ne s'agit pas simplement de « communiquer » au travers de la mise en œuvre

d'une politique d'intervention supplémentaire ou l'annonce de mesures spectaculaires. Il faut d'abord faire en sorte que « respecter et préserver la biodiversité » soit véritablement pris en compte dans la définition et la conduite de l'ensemble des politiques publiques.

Maintenir ou restaurer la biodiversité sur tout le territoire métropolitain et ultramarin

En réponse aux quatre causes majeures d'érosion de la biodiversité, huit objectifs principaux peuvent être fixés :

- garantir la conservation de la biodiversité dans et hors des espaces protégés,
- assurer une véritable continuité écosystémique au travers des trames verte et bleue,
- intégrer la conservation de la biodiversité dans la gestion des territoires et des activités économiques (agriculture, sylviculture, extraction de matériaux, infrastructures, etc.),
- développer le réseau des espaces protégés dans le cadre des accords de Nagoya,
- assurer la sauvegarde des espèces menacées,
- lutter efficacement contre le trafic international d'espèces animales et végétales (au troisième rang mondial après ceux des stupéfiants et des armes),
- renforcer la lutte contre les espèces allochtones invasives,
- garantir l'application du protocole de Kyoto sur les émissions de gaz à effet de serre.

La réalisation de ces objectifs implique une intervention dans trois autres domaines : le développement des connaissances, l'amélioration des outils juridiques et incitatifs, l'information et la sensibilisation de tous les acteurs.

Développer les connaissances sur la biodiversité et le fonctionnement des écosystèmes

Le déficit des connaissances qui caractérise notre savoir sur le monde du vivant impose de développer la recherche fondamentale, les études appliquées et les expérimentations dans ce domaine complexe et forcément interdisciplinaire qu'est la biodiversité. Cet effort indispensable doit être orienté suivant quatre objectifs prioritaires :

- la caractérisation et l'évaluation de la biodiversité dans toutes ses composantes (génétique, spécifique, écosystémique),
- la compréhension de la dynamique de la biodiversité à différentes échelles et la prédiction de ses modifications sous l'effet des facteurs anthropiques et du changement climatique,
- l'évaluation des impacts écologiques, économiques et sociaux des atteintes à la biodiversité et des interactions entre société et biodiversité,
- la mise au point et le développement de pratiques d'utilisation durable et de conservation des espèces et de leurs habitats.

La poursuite de ces objectifs nécessite non seulement d'accroître significativement les moyens humains et financiers dédiés à l'acquisition des connaissances, mais aussi de former des chercheurs et des experts, de favoriser l'émergence de compétences nouvelles (spécialistes et généralistes) et d'assurer le remplacement des générations. Il conviendrait aussi de mieux structurer et de renforcer les dispositifs d'observation à long terme, de conforter leurs bases de données, de faciliter et soutenir la coopération internationale.

Compléter, améliorer et faire appliquer les outils techniques, juridiques et incitatifs

L'instrument juridique a été utilisé de façon majeure en France pour préserver l'environnement, au détriment d'autres outils techniques et d'instruments financiers régulateurs et incitatifs. Il convient, afin d'optimiser les politiques environnementales, de mener les actions suivantes :

- accélérer la transposition dans le droit français des conventions internationales et des directives européennes,
- garantir le niveau d'exigence des espaces protégés,
- réformer et compléter la fiscalité en faveur de la préservation de la biodiversité,
- mieux structurer l'intervention des différents acteurs et renforcer les transversalités nécessaires,

- renforcer les moyens des services en charge de la police administrative et judiciaire de l'environnement,
- soutenir une filière technique de formation, d'expertise et de réalisation dans le domaine de la protection, de la conservation et de la gestion de la nature,
- garantir une expertise scientifique publique indépendante.

Informar, sensibiliser, mobiliser tous les acteurs

La mise en œuvre du concept de développement durable implique une remise en cause de nos modes de vie, de production et de consommation qui ne peut aboutir sans un meilleur exercice de la démocratie et sans un réel partage des connaissances sur les enjeux et les solutions.

Pour inciter les citoyens à adopter des modes de consommation « durables » ou des comportements plus responsables, l'information et la sensibilisation sont souvent mises en avant. Mieux informé, le citoyen peut établir le lien entre ses actes et leurs conséquences. Mais, même si elles sont réelles et utiles, la prise de conscience et l'action individuelles ne sauraient suffire. L'effort doit impliquer l'ensemble de la société – citoyens, acteurs économiques et sociaux – d'abord au travers de projets collectifs élaborés démocratiquement et partagés.

Parce que la conservation de la biodiversité est l'affaire de tous, la participation active de l'ensemble des acteurs doit être recherchée dans la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques qui lui sont dédiées. Elle implique nécessairement d'accroître l'effort et les moyens d'intervention dans les domaines suivants :

- l'information et l'accès à l'information, en application notamment de la convention d'Aarhus et de la Charte de l'Environnement adossée à la Constitution de la République,
- la participation effective des différents acteurs à l'élaboration des orientations et à l'évaluation des résultats,
- le développement et le renforcement des actions d'éducation et de sensibilisation aux enjeux de la biodiversité,
- la généralisation de l'enseignement des sciences de la nature, dont la biologie et l'écologie, à tous les niveaux (du primaire au supérieur et dans les formations professionnelles), systématiquement complété par des approches de terrain et des classes vertes,
- le transfert des connaissances scientifiques et techniques vers les systèmes éducatifs, le grand public, les acteurs sociaux et économiques.

Quel service public pour mettre en œuvre ces politiques ?

Éléments de contexte

Structurels

Outre les conventions internationales de protection des espèces (Berne, 1979) ou des milieux (Ramsar, 1971), deux directives européennes – Oiseaux (1979) et Habitats (1992) – obligent la France à mettre en place un réseau d'espaces protégés terrestres et maritimes (Natura 2000) pour protéger la biodiversité dans toutes ses composantes. Plus récemment, la loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de

l'environnement, dite Grenelle I (2009), a institué la constitution de la trame verte et bleue et l'élaboration de schémas régionaux de cohérence écologique, seuls progrès significatifs en matière de biodiversité issus de cette consultation.

Par ailleurs, la conservation de la biodiversité met en jeu une multitude d'acteurs aussi bien publics, qu'associatifs ou privés. Cette caractéristique implique un effort particulier de coordination qui incombe à l'État, mais que ses services, notamment régionaux, ont peine à assurer en raison d'un déficit de moyens et de l'ampleur de la tâche.

Conjoncturels

Depuis la création du ministère de l'environnement en 1971 jusqu'au plan national de l'environnement de 1991, l'État assumait à la fois les fonctions de stratège, de régulateur et d'opérateur. La circulaire Rocard a redéfini ce rôle en le recentrant sur les fonctions de stratège-animateur et de régulateur. La deuxième loi de décentralisation (2003), la faiblesse récurrente des moyens du ministère de l'environnement et enfin la gouvernance à cinq instaurée par le Grenelle de l'environnement n'ont fait que conforter cette évolution qui a abouti à ce que l'État n'agisse plus sur le terrain.

Le discours du Président de la République française au Sommet de Johannesburg en 2002, puis la tenue d'un Grenelle de l'environnement en 2007 ont laissé penser que les enjeux environnementaux seraient enfin pris au sérieux. C'était sans compter sur la crise financière qui, depuis 2008, monopolise tous les gouvernements occidentaux (et leurs finances) au détriment de ces mêmes enjeux. Conséquence de l'idéologie ultra-libérale, cette crise conforte l'oligarchie des marchés financiers dans l'économie mondiale, la survalorisation des valeurs marchandes et le profit à court terme. Seuls compteraient désormais les services rendus par la biodiversité et son appréciation monétaire et non plus la préservation des milieux et des espèces pour leur valeur intrinsèque.

Dans l'idéologie ultra-libérale, l'État doit être réduit à la portion congrue et servir les intérêts des entreprises privées et des marchés financiers. L'invention de la Révision générale des politiques publiques a un double objectif : résorber la dette nationale en réduisant les dépenses de l'État, puis se débarrasser de ses fonctionnaires pour assujettir les structures restantes à des fonctions d'exécution, sans continuité du service public. De façon corollaire, les missions des services supprimés ou réduits sont confiées aux entreprises privées qui facturent leurs prestations au prix du marché. Paradoxalement, ces coupes sombres concernent des secteurs dont les citoyens ont le plus besoin : hôpitaux, police et pour notre ministère, les services déconcentrés. Les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement risquent bientôt de ne plus pouvoir jouer leur rôle de coordination en matière de biodiversité. Demain, les opérateurs publics seront touchés à leur tour.

Enfin, la création du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement a rendu peu lisibles, paradoxalement, les politiques menées en faveur de la biodiversité. Les services dédiés au patrimoine naturel ont été noyés dans de grandes structures paralysant leurs efforts pour mener à bien leurs missions, alors même que la protection de la biodiversité devenait prioritaire dans le discours ministériel.

L'organisation actuelle manque d'efficacité

Auparavant cantonnées à des espaces remarquables de surface restreinte, protégés par voie réglementaire et pris en charge par des opérateurs spécialisés, les politiques de préservation de la biodiversité sont appelées, depuis la ratification par la France de la Convention internationale sur la diversité biologique, à couvrir de vastes territoires, relevant de multiples centres de décision et impliquant de nombreuses parties prenantes intéressées à leur utilisation. Elles font désormais intervenir de nombreux organismes publics dont aucun n'a pour mission de prendre en compte la globalité, spatiale et thématique, des politiques menées dans ce domaine.

Mais aucun dispositif n'a été mis en place pour coordonner les actions de ces organismes avec celles des autres acteurs : collectivités territoriales, associations, responsables économiques. À cela s'ajoute le manque récurrent de moyens humains et financiers dont dispose le ministère chargé de la biodiversité depuis sa création (moins de 0,4% du budget de l'État et moins de 0,2% du total de ses agents), récemment aggravé par la Révision générale des politiques publiques, le déficit budgétaire et la crise financière.

En 2010 (année de la biodiversité), soit près de vingt ans après la ratification de la Convention de Rio, le gouvernement français a dû faire le constat que les différentes mesures prises jusque-là n'ont pas suffi à enrayer l'érosion de la biodiversité amorcée il y a plus de quarante ans. Cet échec s'explique en grande partie par un manque d'efficacité du service public dédié au patrimoine naturel qui résulte lui-même d'un manque évident de volonté politique auquel on doit, notamment :

- l'absence d'approche partagée de la connaissance : la mise en place d'un système efficace d'information sur la nature est demeurée à l'état embryonnaire depuis plus de quinze ans ;
- l'insuffisance des moyens humains et financiers : une politique dynamique de conservation de la biodiversité ne saurait être développée avec succès dans un contexte de réduction des moyens. Dès le début des années 2000, les évaluations réalisées dans le cadre du premier projet de stratégie nationale de la biodiversité ont montré qu'en doublant simplement les moyens affectés et en améliorant la coordination des acteurs, la grande majorité des problèmes pouvaient être réglée en une décennie ;
- des échelles inadaptées : établies sur des découpages administratifs qui ne tiennent pas compte de la répartition biogéographique des éléments du patrimoine naturel, elles empêchent l'harmonisation nécessaire du niveau local au niveau international ;
- un déficit de coordination nationale qui conduit à une disparité de mise en œuvre des politiques et de leurs résultats. La non-intégration de la dimension biogéographique contribue également à cette hétérogénéité très handicapante pour l'efficacité des politiques concernées ;
- et, finalement, un déficit d'efficacité qui n'est en réalité qu'un effet secondaire de la pénurie de ressources humaines et financières, aggravé par le manque de coordination entre les différents niveaux d'intervention, plutôt que par la diversité de ces mêmes niveaux.

Pour une meilleure efficacité du service public en charge de la biodiversité

« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social » (Charte de l'environnement, art. 6).

Cette affirmation des valeurs du développement durable au niveau des principes fondamentaux de l'État est une avancée importante dont les conséquences sur les réglementations, le comportement des acteurs économiques et sociaux et, avant tout, l'action publique ne le sont pas moins. Concernant cette dernière, elle implique en particulier de redéfinir le rôle du service public et d'adapter son organisation aux principes fondamentaux introduits par cet article.

L'État, garant des équilibres entre milieux et usages

Les enjeux de la conservation de la biodiversité et ceux du développement économique sont très souvent contradictoires. Sans véritable volonté politique d'imposer les choix économiques et sociétaux nécessaires, l'urbanisme et les activités industrielles, agricoles, commerciales, touristiques, etc., continueront de se développer au détriment de la biodiversité. Seul l'État est en droit et en capacité de procéder aux arbitrages nécessaires dans une logique de gestion concertée.

L'importance des enjeux et des politiques à conduire pour préserver la biodiversité impose que le ministère chargé de ce domaine dispose de tous les leviers nécessaires qui lui permettent une meilleure prise en compte des problématiques relevant du patrimoine naturel dans l'ensemble des politiques publiques. Autrement dit, d'avoir prise sur les orientations des grandes politiques publiques de l'énergie, des transports, de l'industrie, de l'urbanisme, de l'agriculture et de la mer. Pour cela, l'État doit se doter d'un ministère de l'environnement de plein exercice qui assume seul, de manière pleinement compétente et transparente, l'ensemble des politiques liées à la biodiversité.

Les trois piliers du service public de la biodiversité

Le service public de l'environnement dédié à la biodiversité, est assuré conjointement par les services et les opérateurs publics de l'État et par les collectivités territoriales (conseils régionaux, conseils généraux et collectivités locales). Sa vocation est de développer la connaissance, la prévention et la protection en matière de biodiversité et d'assurer l'information et la sensibilisation des acteurs économiques et des citoyens. Son action est guidée par l'obligation de résultats liée aux engagements européens et internationaux de la France. Elle repose sur trois piliers : l'État et ses services, les opérateurs publics et un pôle opérationnel de proximité.

L'État

- il définit les stratégies, plan ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité ;
- il élabore les outils juridiques, réglementaires, économiques et normatifs et assure leur application. Il dispose, pour cela, des pouvoirs de police administrative et judiciaire ;
- il évalue les politiques publiques sur le plan environnemental en disposant des outils adaptés ;
- il exerce la tutelle des opérateurs publics de l'État qui constituent le levier indispensable de son action ;
- il assure l'inspection et le contrôle aux niveaux régional et départemental en matière de biodiversité ;
- il assure la surveillance des éléments constitutifs de la diversité biologique, structure les systèmes d'information sur la biodiversité et centralise les données ;
- il garantit, par la maîtrise du recueil des données, une capacité d'expertise indépendante, une information objective et transparente auprès des citoyens et des acteurs publics. Il s'appuie pour cela sur l'Institut français de l'environnement (IFEN), organe coordonnateur des systèmes d'observation et d'information environnementaux et de leur mise à disposition, dont la mission fondamentale – délivrer aux citoyens et aux pouvoirs publics une information fiable et objective sur l'environnement – doit être développée.

Les opérateurs publics

Ces organismes sont notamment chargés de la mise en œuvre des politiques et des orientations définies par le Ministère en charge de l'environnement pour atteindre les objectifs fixés le plus souvent à l'échelon européen (directives cadres). Point de rencontre entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs sociaux et économiques, leurs contributions technique, financière et d'appui à l'application des réglementations sont mobilisées pour que s'engagent des actions dans le sens des objectifs attendus par l'État dont ils soutiennent l'action propre des services en intervenant en synergie avec les actions régaliennes qu'ils mettent en œuvre par les dans le cadre de stratégies définies de concert. Dans le domaine de la connaissance, les opérateurs publics concernés jouent un rôle important par leur capacité d'observation sur le terrain, les suivis et les études qu'ils mènent.

Pour conforter le service public de l'environnement dans toutes ses dimensions, il apparaît nécessaire que les liens entre les niveaux locaux des établissements publics et de l'État soient resserrés. C'est particulièrement vrai en termes de coordination et d'intégration de la connaissance environnementale. Ce lien, au niveau départemental ou régional, est assuré par le Préfet.

Le pôle opérationnel de proximité

Il comprend l'ensemble des intervenants nécessaires à la réalisation et à la pérennisation des actions identifiées pour préserver ou restaurer la biodiversité. Il s'agit, d'une part, des maîtres d'ouvrages privés (associations, industriels, agriculteurs, etc.) ou publics (commune, groupement de communes, département) et, d'autre part, des collectivités territoriales, qui déploient une aide technique et financière complémentaire, en cohérence avec leurs compétences sociales et d'aménagement du territoire.

Améliorer et conforter l'organisation actuelle

Globalement les outils juridiques, administratifs et techniques existent aujourd'hui. On a assisté depuis les années soixante à une maturation des politiques, qui s'est traduite par une évolution des outils spécialisés et d'application ponctuelle limitée au patrimoine exceptionnel vers des démarches plus globales tendant à prendre en compte les aspects fonctionnels des milieux et la nature ordinaire.

Cependant la biodiversité reste, de manière le plus souvent implicite, largement considérée comme secondaire (même si les choses évoluent dans le bon sens) en regard des activités socio-économiques. La notion de services rendus par la biodiversité est récente et encore peu reconnue et prise en compte. Dans le même esprit, le caractère en réalité marginal, même si emblématique et symbolique, de ces politiques a conduit historiquement à laisser la mise en œuvre opérationnelle à de multiples organismes, notamment associatifs. Le paysage des acteurs de la biodiversité est pour le moins compliqué.

Malgré tout, la biodiversité est devenue, au moins dans les discours, un enjeu majeur incontournable à l'échelon national comme international. L'aiguillon des contentieux, notamment européens, a été déterminant pour que la France produise des résultats à minima. La difficulté générale à obtenir des résultats probants, notamment l'arrêt de la perte de biodiversité à l'échelle internationale, marque l'incompatibilité des politiques ultra-libérales avec un véritable projet de société durable, intégrant forcément la conservation des

ressources naturelles dans un cadre de coopération et non de mise en concurrence généralisée.

Pour en rester à l'organisation de l'État dans ce domaine, le constat précédent porte à considérer qu'elle peut être améliorée de manière significative si la volonté politique existe. Cela suppose d'intervenir à plusieurs niveaux afin d'apporter plus de cohérence d'ensemble.

Un dispositif de connaissance et d'expertise mis en place par l'Etat

La connaissance en matière de biodiversité est abondante mais insuffisante ni assez structurée et harmonisée, car elle dépend d'initiatives variées. L'inventaire national du patrimoine naturel, mis en place par le Muséum national d'histoire naturelle, est un outil incontournable. Il doit être doté des moyens suffisants pour développer un réseau de référence d'observation et d'inventaire (services spécialisés de l'État, établissements publics, collectivités, associations, universités, etc.) et structurer les données pour les mettre à disposition.

L'État doit veiller à maintenir et renforcer une expertise indépendante en matière de biodiversité. À long terme, cela suppose de renforcer les filières scientifiques aptes à maintenir et développer des compétences de spécialistes indépendants, en particulier à l'université. À court terme, les conseils scientifiques (Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel, Comité national de protection de la nature, Conseils scientifiques d'estuaires ou d'établissements publics, etc.) doivent être renforcés et mis en réseau afin de mieux mobiliser une expertise indépendante et publique.

Une meilleure articulation entre l'Etat et les collectivités

Depuis quelques années, les collectivités locales développent des politiques de la biodiversité et ce, au-delà de leurs attributions institutionnelles et parfois en concurrence avec des actions de l'État. Par ailleurs, l'efficacité des attributions croisées ou superpositions d'intervention entre l'État et les régions (Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel, réserves naturelles, inventaires...) sont dépendantes du contexte local.

L'échelon régional de l'État apparaît de plus en plus comme le niveau charnière du pilotage et de la mise en œuvre des politiques. Il est essentiel que l'État conserve une capacité de coordination générale des politiques publiques dans ce domaine. La création d'un comité régional de la biodiversité, présidé par le préfet, serait un lieu de discussion unique sur tous les sujets de la biodiversité et le moyen d'une recherche de cohérence et d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Un dispositif d'instruction et de décision explicite à l'échelon régional et départemental

En contradiction avec les dispositifs réglementaires qui renforcent le point de vue environnemental, la fusion des services conduit à rendre moins lisibles les unités biodiversité, pour privilégier la conciliation informelle et systématique des enjeux. Les processus internes d'instruction et de décision ne sont la plupart du temps pas formalisés. Au vu des enjeux et des difficultés de la conservation de la biodiversité, il est essentiel que les processus dans ce domaine soient structurés de façon à pouvoir restituer les éléments précis qui ont conduit à une décision.

À l'échelon régional, voire départemental, l'unité dédiée à la biodiversité doit donc être bien identifiée et spécialisée au sein du service en charge de l'environnement, sous l'autorité du préfet et en lien avec le ministère. Dans l'instruction des autorisations, le processus de décision interne doit pouvoir être restitué pour éviter les prises en compte implicites ou partielles de la biodiversité, et accessible au public.

Des services de l'Etat dotés des compétences techniques et des moyens nécessaires

La biodiversité est un domaine technique complexe et le rôle de l'État ne peut se limiter à une gestion administrative. L'aide à la décision, l'encadrement de bureaux d'études, la compréhension de la parole scientifique, l'avis sur dossier, le suivi des effets des politiques, le contrôle et la police, etc., sont des actions quotidiennes qui nécessitent l'association de compétences diverses, généralistes et spécialisées, au sein des collectifs de travail pour que l'État conserve sa capacité à conduire ses politiques publiques.

Outre le développement des filières de formation dans le domaine de la nature (voir plus haut), cela n'est possible qu'avec des recrutements adaptés et la reconnaissance des compétences liées à la biodiversité. Cela est tout à fait compatible avec le maintien et la reconnaissance des corps d'agents de la fonction publique qui doivent eux aussi intégrer ces enjeux. De plus, dans certains domaines techniques particuliers, l'État doit disposer en interne d'une capacité d'expertise régionale stable ce qui suppose le maintien de missions techniques de conception et d'exécution (hydrobiologie, botanique, faune).

Enfin, les services de l'eau et de la biodiversité et les établissements publics spécialisés (Office national de la chasse et de la faune sauvage et Office national de l'eau et des milieux aquatiques) doivent entretenir des échanges réguliers à l'échelon régional et départemental.

La reconnaissance ou l'installation d'acteurs spécialisés ayant mission d'assistance ou d'exécution opérationnelle

L'État, souvent avec des collectivités, sans doute plus que dans d'autres domaines, s'appuie sur de multiples acteurs de différente nature pour la mise en œuvre opérationnelle de ses politiques : établissements publics, parcs naturels régionaux, parcs nationaux, gestionnaires de réserves naturelles, gestionnaires des terrains du conservatoire du littoral, structures animatrices Natura 2000, conservatoires botaniques, conservatoires régionaux des sites, associations spécialisées, etc. Dans la plupart des cas, ces organismes sont chargés d'une mission permanente de service public justifiant une véritable reconnaissance par un soutien financier stable et des emplois attractifs, rémunérés à la hauteur de la compétence attendue (ce qui est rarement le cas). La généralisation d'un agrément de ces organismes par l'État serait également un soutien important. Dans certains cas, l'évolution vers un statut public serait pleinement justifiée.

L'ensemble de ces acteurs ainsi mis en réseau paraît un outil majeur des politiques de la biodiversité qui pourrait être mobilisé de manière beaucoup plus efficace (connaissance, expérimentation, expertise, vulgarisation, etc.).

Ces propositions ne requièrent qu'un investissement financier limité en regard des enjeux, pour nous et les générations à venir, et sans commune mesure avec les coûts induits par la dégradation du patrimoine naturel.

Créer un opérateur public national de la biodiversité

Pour conduire une politique intégrée et coordonnée de préservation de la biodiversité, une autre piste d'amélioration – complémentaire de la précédente – consiste à mieux structurer l'intervention des différents acteurs et à renforcer les transversalités nécessaires. En effet, même si l'État disposait des moyens humains et financiers nécessaires à son action, la conservation de la biodiversité ne saurait se contenter d'une approche uniquement régaliennne. D'autant plus que l'évolution du rôle de l'État s'est traduite, au cours des dernières années, par l'abandon de sa fonction d'opérateur et un recentrage sur celles de stratégie et de régulateur.

La conservation de la biodiversité ne peut se satisfaire seulement d'une posture de contrôle et d'un régime d'autorisation, la seule vérification de sa prise en compte dans les plans ou programmes n'étant pas à la mesure des enjeux. Une intervention en amont dans l'élaboration de projets intégrant d'emblée des mesures de conservation et de restauration de la biodiversité est à l'évidence préférable. La prise en compte du patrimoine naturel doit devenir un enjeu de développement des territoires, et cela passe par la définition et la mise en œuvre de projets dédiés.

Pour enrayer l'érosion de la biodiversité, compte tenu de l'étendue des territoires et du nombre d'acteurs concernés, il est donc aujourd'hui impératif d'organiser une politique d'incitation à l'action qui permette la coordination et la mise en œuvre effective de programmes et d'actions opérationnels dont l'objet même est la conservation du patrimoine naturel. Cette démarche doit s'appliquer à l'échelle nationale, afin de garantir une mise en œuvre équitable et la prise en compte des enjeux là où ils se trouvent.

De même, il y a un besoin important de mobiliser des financements suffisants non seulement pour accompagner les mises en œuvre locales des politiques définies au niveau national, mais aussi pour compenser les écarts de ressources entre collectivités territoriales par une péréquation écologique.

La création d'une interface opérationnelle et de gouvernance entre le pôle régalienn, d'une part, les collectivités territoriales, les acteurs économiques et sociaux et la société civile, d'autre part, contribuerait donc à améliorer l'efficacité du service public dédié à la biodiversité. Cette interface serait constituée par un opérateur nouveau, l'Agence nationale de la biodiversité, organe de gouvernance partagée et d'incitation financière, chargé d'animer et de coordonner la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de la connaissance, de la prévention et de la conservation de la biodiversité.

L'intérêt de cette structure réside à la fois dans sa fonction de relais de l'État en matière de stratégies d'intervention et d'action, dans sa capacité à financer des projets territoriaux de qualité prenant en compte les enjeux de biodiversité et, enfin, en tant que lieu d'une gouvernance ouverte et partagée, au plus près du niveau opérationnel local. Complémentaire de l'action de l'État qui définit les stratégies, élabore les outils normatifs et réglementaires, évalue les politiques, assure l'inspection et le contrôle, cet organisme serait chargé de la mise en œuvre des politiques et des orientations définies par l'État.

L'Agence nationale de la biodiversité aurait pour mission fondamentale le pilotage opérationnel des politiques de préservation et d'utilisation durable de la biodiversité sous

la responsabilité de l'État, et notamment :

- d'organiser le dialogue et la concertation entre les différents acteurs, institutionnels, sociaux et économiques, pour favoriser l'émergence de projets territoriaux répondant aux enjeux de biodiversité ;
- d'aider à l'élaboration et à la réalisation de ces projets territoriaux en mettant à disposition des capacités d'expertise technique et de financement ;
- de promouvoir et coordonner des recherches et des expérimentations sur les problématiques de biodiversité en s'appuyant sur les organismes de recherche et les opérateurs publics du champ de compétence ;
- de structurer, renforcer et mettre en synergie les réseaux ou dispositifs d'observation et d'information sur la biodiversité ;
- d'organiser les procédures d'évaluation pour parvenir à des diagnostics partagés par tous les acteurs.

L'agence disposerait d'antennes régionales qui constituent le niveau de proximité indispensable à la bonne mise en œuvre des orientations et le mieux adapté au type de gouvernance souhaité. Ces antennes seraient définies non pas sur la base du découpage administratif, mais en tenant compte de la répartition biogéographique des éléments du patrimoine naturel, à l'instar des bassins hydrologiques.

La composition des instances nationale et régionales de l'agence doivent refléter la diversité des usages et des courants de pensée. La représentation des différents collèges (État, collectivités locales, usagers, personnels) doit être équilibrée.

L'agence bénéficierait d'une autonomie financière qui la mettrait à l'abri des variations politiques annuelles du budget de l'État. En ce sens, elle serait habilitée à percevoir des recettes publiques fondées sur le principe « pollueur-payeur », autrement dit assises sur les usages qui contribuent à l'érosion de la biodiversité. Ces recettes doivent relever de deux logiques complémentaires, l'une incitative (applicable aux problématiques pour lesquelles une alternative est possible), l'autre dissuasive (applicable aux actions nuisibles à la biodiversité qu'il faut proscrire).

En conclusion

L'érosion de la biodiversité se poursuit, malgré les engagements nationaux et internationaux et un « verdissement » généralisé mais qui ne traite pas les causes sur le fond. Les politiques de protection de la nature sont en effet difficiles en ce qu'elles heurtent les velleités permanentes de croissance économique et d'aménagement du territoire et pèsent sur les conditions de vie des générations actuelles et futures. Des adaptations de nos modes de vie ne suffiront pas, ni un partage entre des espaces naturels gérés et contraints et le reste du territoire objet d'un aménagement forcé.

Dans le domaine de l'environnement en général et celui de la nature en particulier, c'est donc bien une évolution plus radicale qui est indispensable. Notre société doit développer la puissance d'action à long terme nécessaire pour conduire ces changements pour et avec la population. Cela n'est possible qu'en s'appuyant sur une fonction publique renforcée, dotée de services compétents et proches des citoyens. Toute autre option qui conduirait à affaiblir et à externaliser toujours plus le service public de l'environnement serait inefficace et dangereuse.

C'est le sens des présentes propositions du Syndicat national de l'environnement.