



7^{ème} congrès français de la nature

13 décembre 2006

2007 : quels projets politiques pour la biodiversité ?

Contribution du Comité français de l'UICN

Le changement climatique et la crise d'extinction de la biodiversité qui s'accroissent exigent des choix politiques au plus haut niveau, puis des décisions gouvernementales rapides.

Plusieurs associations, membres du Comité français de l'UICN, ont pris des initiatives publiques importantes pour nourrir le débat préalable aux élections nationales du printemps 2007. C'est en particulier le cas de la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme et de son *pacte écologique*, du WWF France et de *l'Alliance pour la Planète*, de la Ligue ROC avec « *Ensemble pour la biodiversité* », de France Nature Environnement avec *le Manifeste FNE*, et de la Ligue pour la Protection des Oiseaux, avec *le Manifeste LPO*.

Ces initiatives sont fortes et originales. Elles sont fondées sur des analyses largement communes, et la plupart des propositions faites sont donc proches ou complémentaires.

En ce qui concerne la crise d'extinction de la biodiversité, ces analyses et ces propositions rejoignent ou reprennent beaucoup des réflexions conduites en commun, avec et par ces associations, au sein du Comité français de l'UICN.

C'est pourquoi, tout naturellement, le Comité français de l'UICN a choisi de faire une place importante, dans le programme de son septième Congrès français de la nature, à ces initiatives et à ceux qui les animent et les promeuvent.

En complément, le Comité français de l'UICN a souhaité utiliser les résultats du travail de ses commissions et groupes d'experts, auxquels participent des représentants des administrations, des établissements publics, des associations, ainsi que plusieurs centaines d'experts scientifiques, pour poser aux candidats et aux partis politiques, aux futurs responsables gouvernementaux, des questions précises sur la manière dont ils entendent décider et agir pour enrayer la perte rapide de diversité biologique qui nous menace.

Ces questions sont articulées selon 4 points principaux :

- 1) Améliorer les connaissances sur la biodiversité et promouvoir l'éducation à l'environnement
- 2) Développer une politique ambitieuse pour la biodiversité et le développement durable
- 3) Instaurer une nouvelle gouvernance de la biodiversité et accroître les financements
- 4) Renforcer la diplomatie et la coopération internationale de la France pour la biodiversité

1. Améliorer les connaissances sur la biodiversité et promouvoir l'éducation à l'environnement

Seules environ 1 800 000 espèces ont été décrites dans le monde sur les 15 millions qu'hébergerait la Terre, soit une proportion de 12 %. Les connaissances sur les dynamiques de la biodiversité, les services écologiques et la réaction des écosystèmes face aux changements globaux sont tout autant fragmentaires. Les débats sur la crise d'extinction de la biodiversité, sur certains usages de la nature (la chasse par exemple), sur les programmes de conservation (Natura 2000, ours, loup, etc.) sont encore fortement idéologiques, et ne sont pas assez fondés sur une expertise validée et admise en commun.

Des programmes de recherche de long terme et interdisciplinaires sont nécessaires pour améliorer nos connaissances sur la biodiversité. La France dispose de nombreux établissements publics de recherche scientifique et universités reconnus pour leurs travaux sur la biodiversité. Grâce à sa présence outre-mer, à son domaine maritime, elle dispose d'une situation mondiale de premier plan pour suivre l'évolution de la biodiversité. Le monde de la recherche s'est fortement mobilisé ces dernières années pour que celle-ci soit dotée des moyens humains et financiers nécessaires. Plus précisément, la filière naturaliste a été souvent qualifiée de sinistrée et nécessite un renforcement important.

La création de l'Institut Français de la Biodiversité a permis une avancée importante dans la coordination des établissements de recherche et dans le dialogue entre les chercheurs et la société civile. Son action a contribué également à mieux intégrer la recherche française aux niveaux européen et international, mais sa forme juridique future reste incertaine.

- **Quelle priorité accorder aux enjeux de la biodiversité dans les contrats liant l'Etat et les établissements publics de recherche ? Quels nouveaux moyens humains et financiers y seront consacrés ?**
- **Les inventaires et les recherches appliquées à la conservation de la biodiversité seront-ils développés ? Comment pourront-ils servir à établir une expertise objective et validée servant de socle commun aux débats ?**
- **Comment renforcer les liens entre la recherche et les gestionnaires d'espaces naturels ?**
- **Comment renforcer la coordination entre les instituts de recherche et le dialogue avec la société civile ? Sous quelle forme l'Institut Français de la Biodiversité sera-t-il conforté et ses moyens financiers pérennisés ?**
- **Quels programmes interdisciplinaires et de long terme pourront être mis en place, en métropole et en outre-mer, pour suivre l'évolution de la biodiversité ?**

La mise en place d'un système national d'information sur la nature et les paysages est un des éléments essentiels de la stratégie nationale pour la biodiversité. Pour la construction de ce système, la coordination des inventaires et du suivi de la biodiversité est actuellement confiée au Muséum National d'Histoire Naturelle. Mais l'acquisition et la diffusion des données, primordiales pour mettre en place des actions efficaces pour la sauvegarde de la biodiversité, reposent largement sur les associations naturalistes. Les moyens publics qui sont consacrés à ces missions d'inventaire sont actuellement très insuffisants.

- **Comment sera garanti, sur le long terme, la capacité des associations naturalistes à assurer leur mission publique d'acquisition et de diffusion des connaissances sur la biodiversité, et celle du Muséum National d'Histoire Naturelle à assurer sa mission de coordination des inventaires de la biodiversité ?**

Les systèmes de formation intègrent actuellement peu la biodiversité, du primaire à l'enseignement supérieur, excepté dans les filières spécialisées. La biodiversité a été trop longtemps considérée comme un domaine réservé aux spécialistes. Une action d'envergure nationale pour la diffusion des connaissances est indispensable pour faire changer les comportements de la société en faveur de la biodiversité et du développement durable. Le contexte est extrêmement favorable car l'opinion publique est très réceptive aux questions d'environnement qui apparaissent aujourd'hui, dans tous les sondages, comme une attente très forte. Cette sensibilisation est encore plus nécessaire à l'égard des parlementaires, puisque seuls 3% d'entre eux considéraient en 2003 la protection de l'environnement comme une priorité.

- **Quelles actions seront engagées pour faire de la biodiversité une priorité dans l'éducation nationale, et intégrer les enjeux correspondants dans les formations à tous les niveaux?**
- **Comment renforcer la sensibilisation du grand public, en particulier dans le cahier des charges de l'audiovisuel public ?**

2. Développer une politique ambitieuse pour la biodiversité et le développement durable

La France possède un patrimoine naturel unique au monde dont la richesse est liée à sa situation géographique. Son territoire métropolitain est situé au carrefour des principales zones biogéographiques de l'Europe (atlantique, méditerranéenne, alpine et continentale) et grâce à ses collectivités d'outre-mer, elle est présente dans les trois grands océans de la planète. Le domaine marin dont elle a la responsabilité est le 2^e du monde.

La situation est cependant très préoccupante. La France est le seul pays présent dans 5 des 34 points chauds de la biodiversité mondiale (zones hébergeant 60% des espèces terrestres mais ayant perdu plus de 70% de leur couvert forestier originel) et se place au 9^{ème} rang des pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces animales et végétales mondialement menacées. Les pressions sont nombreuses (agriculture, urbanisme, transports, pêche, infrastructures...) et les réponses apportées n'ont actuellement pas suffi à enrayer le déclin de la biodiversité qui touche l'ensemble du territoire.

En 2003 et 2004, la France a successivement adopté une stratégie nationale du développement durable et une stratégie nationale de la biodiversité. Malgré les progrès enregistrés, le changement de cap attendu par la société civile n'a pas eu lieu.

Les instances de coordination mise en place au sein du gouvernement (Comité Interministériel du Développement durable et Conseil national du développement durable placés auprès du Premier Ministre, Secrétariat d'Etat puis délégation interministérielle au développement durable, et Cellule biodiversité du Ministère de l'Ecologie) n'ont pas reçu le soutien nécessaire pour organiser la mobilisation de tous les acteurs. Les stratégies sont restées quasi exclusivement ministérielles sans appropriation du monde politique et de la société. En particulier, le Parlement n'a pas été associé à l'élaboration et à l'évaluation des stratégies. L'implication des ONG, des collectivités locales, des entreprises et de la société civile dans son ensemble a été limitée. La biodiversité n'est donc pas encore devenue un grand enjeu de société.

- **Comment renforcer la mise en œuvre des stratégies nationales de la biodiversité et du développement durable au sein du gouvernement ?**
- **Comment développer la mobilisation de tous les acteurs, en particulier les ONG, les collectivités locales et les entreprises ?**
- **Comment améliorer l'évaluation des progrès réalisés ? le Parlement sera t-il associé à la révision et à l'évaluation des stratégies nationales ?**

Les impacts sur la biodiversité sont directement corrélés à nos modes de production et de consommation. L'intensification de l'agriculture et de l'urbanisation, la surexploitation des stocks de pêche et des autres ressources naturelles, le développement du commerce et du tourisme, la multiplication des introductions d'espèces exotiques, ou encore l'accroissement des effets des produits toxiques et chimiques compromettent gravement le fonctionnement des écosystèmes. Le changement climatique devrait rendre encore plus brutaux ces impacts sur la biodiversité.

Les mesures directement orientées sur la protection de la biodiversité ont connu une progression croissante mais dont le niveau global ne permet pas de faire face au rythme de dégradation constaté. De nombreux habitats et espèces sont toujours menacés de disparition en dépit des plans et des initiatives lancés (plans de restauration de la faune et de la flore, plan d'action zones humides, initiative sur les récifs coralliens, etc...) et de la mise en place d'aires protégées (seuls 4% des zones importantes pour la biodiversité identifiées en métropole bénéficient d'une protection réglementaire ; quant aux aires marines protégées, elles ne représentent que 0,01% du domaine marin sous responsabilité française).

Les efforts de mise en conformité avec le réseau Natura 2000, la création des deux prochains parcs nationaux en outre-mer et la création de nouvelles réserves naturelles (Grand Matoury en Guyane, TAAF, etc.) ont permis une avancée significative. Toutefois, les politiques de protection, restent trop souvent des politiques d'opportunités. L'établissement d'un réseau écologique national, cohérent et représentatif, répondant à la fois à des enjeux patrimoniaux et d'adaptation au changement climatique, maintes fois présenté comme une priorité, n'a pas encore trouvé de concrétisation. La mise en place d'une stratégie nationale des aires protégées serait une contribution importante à la mise en place de ce réseau.

- **Quelle stratégie adopter pour la constitution d'un réseau écologique national, représentatif de la diversité biologique et garantissant les fonctionnalités écologiques des écosystèmes ? Dans ce cadre, quels seront les objectifs spécifiques pour la protection des milieux naturels et des espèces, en métropole et en outre-mer, tant pour les milieux terrestres que marins ?**
- **Comment renforcer sur le plan juridique la protection des grandes infrastructures naturelles que sont le littoral et la montagne qui bénéficient de deux grandes lois nationales ?**
- **Comment accroître et organiser l'intégration de la biodiversité dans les politiques sectorielles (agriculture, pêche, urbanisme et infrastructures, transports et tourisme) ? Quelles mesures seront spécifiquement engagées pour développer l'agriculture biologique et une pêche durable et responsable ?**
- **Quels outils de programmation mettre en place pour définir des objectifs à moyen et long terme évaluables ?**
- **Quelle stratégie et quelles mesures de lutte contre le changement climatique seront proposées pour préserver la biodiversité ?**

3. Instaurer une nouvelle gouvernance de la biodiversité et accroître les financements

Pour exercer sa responsabilité sur les programmes et actions en faveur de la biodiversité, l'Etat s'appuie sur des structures de concertation et de consultation nombreuses, disparates et peu lisibles. Bien qu'aujourd'hui de plus en plus ouvert sur ces questions environnementales, le Parlement n'est consulté que partiellement et indirectement, à l'occasion de projet de loi divers.

Les mesures prises en faveur de la biodiversité sont de ce fait ressenties comme des contraintes imposées sans débat suffisant. Les stratégies d'action, élaborées par des services administratifs

travaillant entre eux, sont mal connues des citoyens, de leurs organisations et des acteurs économiques, qui n'intègrent encore que très faiblement les questions de biodiversité dans leurs actions quotidiennes.

- **Comment moderniser et renforcer les instances nationales et locales de débat, pour accroître la participation des élus, des citoyens, des entreprises, des ONG et autres corps sociaux aux politiques relatives à la biodiversité ?**

C'est par les associations de conservation de la nature qu'ont été initiées et que sont encore conduites beaucoup des actions en faveur de la biodiversité. Ces associations sont, en France, moins nombreuses et moins riches que dans la plupart des pays voisins, sans doute parce qu'on leur laisse moins de place, moins d'opportunités de développer des initiatives, et qu'on leur accorde moins de soutiens directs et surtout indirects. Pourtant, dans toute leur diversité, elles sont directement impliquées dans presque toutes les actions de terrain en faveur de la biodiversité (gestion d'espaces, programmes de sauvegarde, éducation, concertation...), directement responsables de plus de la moitié d'entre elles. Elles sont considérées alors comme des prestataires de service à demi bénévoles, remplissant pour le compte de l'Etat une mission de service public.

- **Quel rôle doivent occuper demain les associations de conservation de la nature dans la sauvegarde de la biodiversité ?**
- **Le rôle d'aiguillon, de force indépendante de proposition et de critique, rempli par certaines d'entre elles doit-il être maintenu et valorisé ? Si oui comment peut-il être consolidé? Si non par quoi le remplacer ?**
- **Le rôle de prestataire de service public rempli par certaines d'entre elles, par exemple pour la gestion d'espaces naturels, l'animation et la sensibilisation environnementale, doit-il être maintenu et valorisé ? Si oui, comment peut-il être consolidé ? Si non par quoi le remplacer ?**
- **Doit-on, à l'exemple de la défense des consommateurs, ouvrir l'action collective pour les litiges environnementaux ?**

La décentralisation s'est jusqu'à présent peu appliquée en matière d'environnement et plus particulièrement dans le domaine de la biodiversité. A la différence de beaucoup de nos voisins européens, les compétences décentralisées sont limitées, morcelées. L'implication des collectivités territoriales est réelle dans des structures telles que les Parcs Naturels Régionaux, les conservatoires régionaux d'espaces naturels, et dans la mise en œuvre de la politique départementale des espaces naturels sensibles par exemple. Mais les prérogatives réglementaires sont uniquement nationales.

Les collectivités territoriales sont impliquées sur le terrain, souvent plus que les représentants de l'Etat, dans de nombreuses instances (comités de gestion, commissions...) qui en font de facto des acteurs importants. Pour autant, elles n'ont pas de véritable champ d'action propre en matière de biodiversité. Ainsi, par exemple, les structures intercommunales restent cantonnées à développer des politiques plus techniques et sanitaires que patrimoniales.

- **Quel partage des compétences et responsabilités en faveur de la biodiversité entre l'Etat, les régions, les départements, les communes et leurs groupements pourrait être envisagé ?**
- **Quel rôle et quelles responsabilités réelles relèvent de chaque niveau ? Quelle articulation mettre en place ?**

- **Si les pouvoirs des collectivités territoriales sont renforcés, comment consolider les responsabilités de l'Etat garant des enjeux nationaux et d'engagements internationaux ?**
- **Comment améliorer la préservation de la biodiversité dans les Collectivités d'outre-mer compte tenu du transfert de compétences qui a été effectué dans le domaine de l'environnement ?**

La question de la biodiversité est aujourd'hui placée sous la responsabilité d'un ministre de l'Ecologie dont les capacités d'intervention sur les politiques sectorielles, qui ont le plus d'impacts sur cette biodiversité, sont très réduites. Or, la préservation de la biodiversité passe certes par des actions spécifiques de protection des milieux et des espèces mais dépend surtout de l'aménagement du territoire, des politiques agricoles et industrielles.

La plupart de nos voisins européens font désormais la distinction entre le rôle d'une administration exerçant ses prérogatives dans le domaine réglementaire et dans la définition des stratégies et programmes, d'une part, et des organismes techniques, agences ou établissements publics, responsables de la mise en œuvre, d'autre part. En France, peu de programmes et actions en faveur de la biodiversité sont pris en charge par un certain nombre d'organismes publics, sectoriels, souvent créés pour des raisons d'opportunité, et sans vision d'ensemble.

- **Quelle place donner à la protection de la biodiversité dans l'organisation gouvernementale ?**
- **Faut-il une ou plusieurs agences, quelle réorganisation entre elles et les services de l'Etat ?**

Le budget du Ministère chargé de l'environnement équivaut à environ 0,4 % du budget civil de l'Etat, ce qui en fait l'avant-dernier budget ministériel. Dans la LOLF, qui regroupe, l'ensemble des moyens affectés par l'Etat à la conservation de la nature, le budget de la mission écologie ne représente que 0,05% du budget national. De nombreuses ONG estiment aujourd'hui qu'à compétences égales, le Ministère chargé de l'environnement doit bénéficier d'au moins 1 % du budget de l'Etat pour engager une politique pouvant répondre aux enjeux. Dans ce cadre, elles estiment que les moyens consacrés spécifiquement à la biodiversité devraient au minimum doubler pour atteindre 700 millions d'euros par an, afin de mener une politique gouvernementale efficace dans ce domaine.

La fiscalité écologique en faveur de la biodiversité n'est que peu développée à l'exception de la taxe de francisation des navires affectée au Conservatoire du littoral, de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles et de quelques mesures d'exonération des taxes foncières pour les espaces à vocation naturelle. Le mécénat en faveur du patrimoine naturel n'a quasiment pas été exploré comparé au mécénat sur le patrimoine culturel. Une mise en cohérence de l'ensemble des mesures fiscales est aujourd'hui nécessaire pour développer les incitations favorables à la biodiversité et supprimer les incitations défavorables.

L'évaluation économique des services écologiques rendus par les écosystèmes constitue une des grandes questions émergentes pour la préservation de la biodiversité. La rétribution de ces services est aujourd'hui en œuvre dans certains pays. Cette évaluation pourrait permettre de mieux déterminer, sur le plan économique, les impacts des projets sur la biodiversité lors de leur conception. Elle pourrait permettre de mettre en place, au sein d'un cadre juridique rigoureux, des mesures de compensation des dommages commis à la biodiversité s'ils n'ont pu être évités.

- **Comment évoluera le montant et la part du budget de l'Etat consacrés à l'environnement et à la biodiversité ?**
- **Comment améliorer la prise en compte de la biodiversité et inciter à agir davantage pour sa protection au travers de nouvelles mesures fiscales ?**

- **Comment mieux évaluer économiquement les services écologiques ? Comment mieux les intégrer dans la conception des projets de développement économique et l'analyse de leurs impacts ? Envisagez-vous de mettre en place un fonds de compensation pour la biodiversité ?**

4. Renforcer la diplomatie et la coopération internationale de la France pour la biodiversité

La France est l'un des pays les plus concernés par la sauvegarde de la biodiversité en raison des enjeux de protection d'importance mondiale présents sur son territoire, de sa coopération dans plusieurs régions du monde, et de son empreinte écologique dont les conséquences sur l'environnement dépassent largement nos frontières.

La crédibilité internationale de la France repose en premier lieu sur le respect de ses engagements européens et internationaux. Dans ce cadre, les efforts récemment fournis pour que la France ne soit plus l'un des moins bons élèves de l'Europe quant à la transcription des directives européennes méritent d'être salués.

Cette crédibilité est également liée à la cohérence des actions menées entre le niveau international et le niveau national. A ce titre, les fortes ambitions affichées sur l'environnement par les derniers Présidents de la République ont souffert du décalage avec la faiblesse des actions conduites sur le territoire français.

Enfin, l'efficacité de la France passe par une action résolue au sein des conventions internationales et des institutions européennes pour améliorer l'efficacité et le niveau d'ambition des décisions prises pour l'environnement. Dans ce domaine, les conventions sur la diversité biologique et celle sur les changements climatiques méritent une attention prioritaire de la diplomatie française.

De récentes initiatives intéressantes ont été prises par les autorités françaises pour la création d'une Organisation des Nations-Unies pour l'Environnement (ONUEN) et d'un Mécanisme international d'expertise scientifique sur la biodiversité (IMOSEB), à l'image de celui créé sur le climat. Le renforcement de la gouvernance internationale sur l'environnement et de l'expertise sur la biodiversité est en effet indispensable. Dans le même temps, les positions défendues par la France sur les politiques européennes de l'agriculture et de la pêche, doivent être plus cohérentes quant à la protection de l'environnement pour atteindre l'exemplarité recherchée.

- **La biodiversité et l'environnement seront-ils des priorités d'action de la diplomatie française ? Comment améliorer les engagements internationaux pris dans les conventions relatives à la biodiversité et aux changements climatiques ?**
- **Les négociations engagées pour la création d'une ONUEN et d'un IMOSEB seront-elles poursuivies ? Quelles autres initiatives internationales promouvoir ?**
- **Comment poursuivre la réforme des politiques européennes de l'agriculture et de la pêche en faveur de l'environnement ?**
- **Comment jouer un rôle actif sur le développement de la politique européenne en matière de biodiversité ? Comment tirer profit de la présence des Collectivités d'outre-mer dans des régions de forte biodiversité pour promouvoir une vaste coopération sur ce thème ?**
- **Comment mieux associer la société civile à la formulation et à la mise en œuvre des politiques européennes et internationales ?**

Dans sa politique de coopération internationale, la France a défini sept secteurs prioritaires d'intervention, correspondant aux Objectifs du Millénaire des Nations-Unies, dont l'un concerne la protection de l'environnement et de la biodiversité. La France s'est engagée à consacrer 0,7% de sa richesse nationale à l'Aide Publique au Développement (APD) d'ici 2012, avec un premier objectif fixé à 0,5% en 2007. Cependant, les fonds alloués à la protection de l'environnement ne représentent qu'environ 3% de l'APD ce qui semble insuffisant pour répondre significativement aux défis écologiques des pays du Sud. De plus, seuls 1,7% des fonds de l'APD sont consacrés à la coopération non gouvernementale contre 5,1% en moyenne en Europe. Le gouvernement a annoncé vouloir doubler d'ici 3 ans (2009) la part de l'APD mise en œuvre par les ONG.

La contribution des services rendus par les écosystèmes à la lutte contre la pauvreté est de plus en plus clairement démontrée à l'exemple du *Millenium Ecosystem Assessment*. Il est donc indispensable que toutes les politiques et les projets d'aide au développement soutenus par la France intègrent pleinement cette dimension. La contribution directe de la France à des programmes de préservation de la biodiversité doit continuer à se renforcer, comme le prévoit le plan d'action « international » de la stratégie nationale pour la biodiversité. En 1994, le gouvernement a mis en place le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) qui s'est révélé être un outil performant pour la conservation de la biodiversité dans les pays en développement. Il a expérimenté un programme de soutien à de petites initiatives, pour renforcer la société civile du Sud, particulièrement intéressant. Sa pérennité financière a cependant été plusieurs fois remise en cause.

- **L'objectif de 0,5% en 2007 et 0,7% d'ici 2012 pour la part de la richesse nationale consacrée à l'aide publique au développement sera-t-il maintenu ? Quelle sera la part précisément allouée à la protection de l'environnement et de la biodiversité ?**
- **Comment améliorer le soutien financier accordé aux ONG et les associer davantage à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de coopération ?**
- **Comment augmenter le soutien aux actions de coopération centrées sur la conservation de la biodiversité et renforcer en particulier le FFEM et son programme sur les petites initiatives ?**