

I. RAPPEL DU CONTEXTE

La Stratégie Nationale pour la Biodiversité a été adoptée en 2004 par le gouvernement pour répondre aux enjeux de conservation de la biodiversité en France et à ses engagements internationaux, en particulier ceux de la Convention sur la Diversité Biologique.

Depuis novembre 2005, 11 plans d'actions sectoriels ont été adoptés :

- 7 en novembre 2005 : Agriculture, Infrastructures de transports, International, Mer, Patrimoine naturel, Territoires et Urbanisme ;
- 3 en septembre 2006 : Forêts, Outre-mer et Recherche ;
- 1 en avril 2009 : Tourisme.

Afin de permettre une dernière phase de mise en œuvre 2009-2010 avant l'objectif 2010 d'arrêt de la perte de la biodiversité, il était prévu que les plans d'actions soient révisés à mi-parcours, en 2008. La seconde moitié de l'année 2008 et le début de l'année 2009, ont donc été l'occasion d'intégrer dans les différents plans de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité, des éléments nouveaux et en particulier les engagements issus du Grenelle de l'environnement sur la biodiversité.

II. SYNTHÈSE ET ANALYSE CRITIQUE

La dynamique de mise en œuvre de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité a été très ralentie par le lancement du Grenelle de l'environnement à partir de juillet 2007 jusqu'à la fin du premier semestre 2008. Cette démarche a stoppé le fonctionnement habituel de la Stratégie, notamment la régularité des réunions (comités de pilotage, comité interministériel, cellule biodiversité), ainsi que l'intérêt porté par les acteurs à celle-ci. Mais le Grenelle de l'environnement a malgré tout permis de donner une nouvelle impulsion et de renforcer l'ambition de nombreuses actions inscrites au sein des plans d'actions. Une cohérence est ainsi assurée entre la Stratégie Nationale pour la Biodiversité et les futures lois Grenelle. A cet égard, il est important de noter qu'un des engagements majeurs du Grenelle est de « renforcer la Stratégie Nationale pour la Biodiversité et d'élaborer des stratégies régionales ».

L'élément structurant de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité a été le Grenelle de l'Environnement. On aurait pu souhaiter, que soit accordée une place plus importante aux enjeux de biodiversité également lors de la présidence française de l'Union européenne, événement majeur 2008, principalement centré sur les questions de changement climatique.

POINTS FORTS 2008

- Intégration des engagements du Grenelle de l'environnement dans les différents plans d'actions pour une mise en œuvre sur 2009-2010
- Lancement de nouveaux plans de restauration pour les espèces menacées et d'une stratégie nationale de création d'aires protégées
- Adoption de la stratégie européenne pour le milieu marin
- Intégration d'une dimension « biodiversité » dans le plan de mobilisation du bois
- Réalisation d'une expertise scientifique collective sur les relations réciproques entre agriculture et biodiversité et intégration des enjeux environnementaux du bilan de santé de la PAC
- Soutien à la création de l'IPBES (futur GIEC de la biodiversité)
- Adoption du plan d'action TOURISME
- Inscription des récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie au patrimoine mondial de l'UNESCO et organisation de la 1^{ère} conférence sur la biodiversité de l'outre-mer européen
- Création de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité
- Prise en compte des corridors écologiques dans le plan d'actions INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS TERRESTRES et de la nature en ville dans le plan URBANISME

1. Plan d'actions AGRICULTURE

La dynamique des réunions de l'année 2007 s'est ralentie en 2008. Le comité de pilotage s'étant réuni une seule fois et à la fin de l'année, il n'a pas permis d'avancées majeures sur 2008. Toutefois, celui-ci assure une bonne représentativité des différents acteurs liés au domaine agricole (Etat, chambres consulaires, établissements publics, organismes de recherche, associations de protection de la nature et collectivités territoriales) et les échanges par mails sont plutôt nombreux et constructifs. Des avancées sont à signaler, avec, en particulier, l'Expertise Scientifique Collective sur les relations entre agriculture et biodiversité, des travaux d'identification des systèmes agricoles à haute valeur naturelle, des efforts pour former et sensibiliser le monde agricole aux enjeux de la biodiversité. Pour la mise en œuvre 2009-2010, l'actualisation de ce plan a bénéficié d'un remaniement important suite au Bilan de Santé de la Politique Agricole Commune, aux engagements issus du Grenelle de l'environnement et à l'Expertise Scientifique Collective de l'INRA.

Toutefois, davantage d'efforts doivent être déployés, à l'avenir, pour que la biodiversité soit reconnue comme une composante majeure en faveur d'une agriculture durable. Pour cela, la structuration du plan doit dépasser les logiques de la Politique Agricole Commune. Par ailleurs, il faut souligner pour ce plan que de nombreuses décisions ou orientations politiques sont prises à l'échelle de l'Europe. La position de la France et son engagement en faveur de la biodiversité auprès de l'Union Européenne méritent d'être renforcés.

2. Plan d'actions INTERNATIONAL

A la fin de l'année 2008, le comité de pilotage n'avait pas tenu de réunion depuis plus d'un an et demi. Cette réunion a permis de faire un bilan des engagements Grenelle à intégrer dans le plan d'actions. Ce

dernier est relativement ambitieux et le ministère des Affaires Etrangères et Européennes a mis en œuvre plusieurs actions dans le domaine de la biodiversité : adoption du processus de lutte contre le commerce illégal du bois (FLEGT Forest Law Enforcement, Governance and Trade), renforcement de la mise en œuvre d'accords internationaux (oiseaux migrateurs/AEWA, Tortues marines/IOSEA...), poursuite de la mise en place de l'IPBES (International platform on biodiversity and ecosystem services), renouvellement de l'accord cadre UICN (avec la participation supplémentaire de l'Agence Française de Développement et du Secrétariat d'Etat à l'outre-mer), poursuite de la définition de modalités opérationnelles pour un juste partage des avantages de la valorisation économique des ressources génétiques notamment...

Il semble toutefois primordial que le ministère concerné renforce ses moyens humains mobilisés, à la fois pour les négociations internationales et pour la coopération.

3. Plan d'actions MER

Relativement dynamique à la fin de l'année 2008, les deux réunions ont permis l'intégration et la hiérarchisation de nouvelles actions issues des engagements du Grenelle. La composition du comité de pilotage est représentative de tous les acteurs concernés (différents ministères impliqués, établissements publics et organismes scientifiques, socioprofessionnels et entreprises...), mais les représentants des socioprofessionnels et des entreprises ne sont pas présents aux réunions. Les principales réussites ressortent d'actions stratégiques ou réglementaires : adoption de la Directive cadre sur le milieu marin, avancées dans le cadre du réseau Natura 2000 en mer, renforcement de la réglementation pour la pêche d'espèces profondes, adoption de plan de gestion pour des espèces marines.

Beaucoup reste encore à faire dans les domaines liés aux transports, aux activités industrielles marines et aménagements marins, et à l'exploitation des ressources halieutiques. L'engagement de la France en faveur de la biodiversité doit être largement renforcé, et elle se doit d'appuyer cette position auprès de l'Union Européenne sur toute question relative à la mer.

4. Plan d'actions PATRIMOINE NATUREL

Plan d'actions bénéficiant toujours du portage le plus efficient, les actions les plus significatives en terme de réalisations portent sur : le renforcement de la gestion des espèces exotiques envahissantes, la finalisation d'indicateurs de suivis de la biodiversité, le lancement et la consolidation des plans nationaux de restauration et des listes rouges nationales d'espèces menacées. La mise en place de travaux pour définir une Stratégie Nationale des Aires Protégées est également à saluer, mais plusieurs actions restent encore à finaliser.

Mais encore, ce plan d'actions mérite d'être davantage ambitieux et stratégique, au-delà de la poursuite et de la finalisation des actions déjà engagées.

5. Plan d'actions INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS TERRESTRES et URBANISME

La mise en œuvre difficile de ces deux plans sont révélateurs de la difficulté d'intégrer la biodiversité dans ces deux domaines aux impacts pourtant majeurs. Il semblerait que les Directions du MEEDDAT en charge de ces plans d'actions ne les portent pas à leur juste valeur.

Des avancées sont notées grâce aux débats du Grenelle de l'environnement sur la trame verte et bleue qui ont placé la biodiversité dans les domaines des infrastructures et de l'urbanisme sur le devant de la scène. La notion de corridors écologiques a été intégrée dans le plan d'actions INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS TERRESTRES, mais les actions réalisées et proposées devront, à terme, être généralisées à l'ensemble du réseau et dépasser la seule production de guides techniques.

Dans le plan d'actions URBANISME, la prise en compte de la biodiversité en ville est largement renforcée par les engagements issus du Grenelle. L'objectif majeur de ce plan et qui devra être poursuivi, est la lutte contre l'étalement urbain et la promotion de la biodiversité en ville.

Les comités de pilotage de ces plans d'actions se réorganisent et deviennent davantage structurés : un comité de pilotage distinct est mis en place pour chaque plan. La fin de l'année 2008 a été l'occasion de réfléchir à la composition d'un nouveau comité de pilotage pour le plan d'actions URBANISME. Sa composition élargie (représentants des services de l'Etat, associations, professionnels, collectivités territoriales, scientifiques) devrait permettre une meilleure appropriation des enjeux et une mise en œuvre plus efficace de ce plan. Comme pour le plan d'actions URBANISME, il faudra veiller à ce que la composition du comité de pilotage INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS TERRESTRES comprenne, à l'avenir également, l'ensemble des acteurs et en particulier les collectivités territoriales, directement concernées par cette thématique.

6. Plan d'actions TERRITOIRES

Il reste aujourd'hui le seul plan d'actions jamais mis en œuvre. En effet, aucun comité de pilotage n'a été organisé en 2008, tout comme les années précédentes. La mise en place d'un groupe de travail sur ce sujet par le MEEDDAT avait tenté de palier à cette absence de réunions. Il est indispensable de mettre en place ce comité car c'est le seul plan qui intègre les collectivités locales comme acteur majeur. En effet, partenaires indispensables pour la conservation et la gestion durable de la biodiversité, ils sont pourtant peu associés à la Stratégie, malgré les enjeux de biodiversité présents sur leur territoire.

7. Plan d'actions FORET

Les réunions en comité de pilotage se sont tenues conformément aux modalités de mise en œuvre de la Stratégie. La composition ouverte de ce comité de pilotage est favorable pour la mobilisation des actions du plan : préconisations en faveur de la biodiversité dans la gestion forestière de l'ONF, étude sur une évaluation économique de la biodiversité en forêt, développement de programmes pour la conservation de la génétique forestière. Il faudra toutefois rester vigilant pour que l'intégration de la biodiversité dans la gestion ne se limite pas à de simples recommandations dans des guides de pratiques sylvicoles.

Il semble important pour les deux années à venir, de renforcer l'intégration de la biodiversité comme composante majeure des enjeux forestiers (exploitation forestière, espaces récréatifs...) et de s'assurer, en particulier, que la mobilisation accrue du bois sera bien développée dans le respect des écosystèmes.

8. Plan d'actions OUTRE-MER

Aucun comité de pilotage n'a été mis en place depuis le lancement de ce plan en 2006. Les principales réalisations s'intégrant au plan d'actions, sont la tenue de la conférence dans l'outre-mer européen sur la biodiversité et le changement climatique (La Réunion, juillet 2008) et l'inscription des récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie au Patrimoine mondial par l'UNESCO portée par le Secrétariat d'Etat à l'outre-mer et le MEEDDAT. Les divers engagements du Grenelle de l'environnement concernant le plan d'actions y ont été ajoutés, mais les plans locaux n'ont eux, pas été actualisés. Un nouveau plan d'actions local, celui sur les Terres Australes et Antarctiques Françaises a été finalisé en 2008.

Enfin, a été amorcé à la fin de l'année 2008, le processus indispensable de mise en place d'un comité national de suivi du plan (comité en formation élargie / comité en formation restreinte) dont on peut se réjouir. De fortes attentes sont espérées par la création de ce comité de pilotage et du nouveau mode de gouvernance, associant un panel d'acteurs indispensables à la bonne mise en œuvre de ce plan et des plans locaux.

Pour 2009-2010, plus de la moitié des actions restent encore à lancer ou à finaliser et la mise en œuvre des plans locaux reste majeure. L'allocation de 7 millions d'euros sur 2009, devrait permettre une mise en œuvre plus rapide et efficace des actions.

9. Plan d'actions RECHERCHE

Un comité de pilotage officiel a été constitué en fin d'année 2008. Il s'inscrit maintenant dans les modalités de suivi et de mise en œuvre des plans prévues par le gouvernement. Malgré l'absence de comité de pilotage au début de l'année, plusieurs actions en faveur de la biodiversité ont été réalisées. En effet, un comité inter-services ministériel intitulé Groupe de Concertation Sectoriel 4 'Biodiversité' (GCS4), créé pour accompagner la mise en place de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité, a pris en charge la mise en œuvre de ce plan d'actions. A l'avenir, l'ouverture du comité de pilotage aux acteurs, autres que l'Etat, semblerait bénéfique pour la mise en œuvre du plan.

L'avancée majeure est la création de la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité en mars 2008. La coopération scientifique internationale a aussi été fortement renforcée avec le déblocage de 7 millions d'euros pour le premier appel à projet de l'ERA Net BiodivERsa. Les autres actions prévues sur 2009-2010, substantielles et relativement ambitieuses nécessiteront une attention particulière pour leur mise en œuvre.

10. Plan d'actions TOURISME

Un comité de rédaction, composé des représentants des administrations concernées et personnalités externes compétentes, avait été mis en place en janvier 2007 par la Direction du tourisme. L'élaboration de ce plan s'est déroulée sur l'année 2007 et il intègre les enjeux majeurs du tourisme et biodiversité. Il a enfin été approuvé lors de la réunion interministérielle du 24 avril 2009.

Un comité de pilotage, composé des membres du comité de rédaction, sera alors mis en place au cours de l'année 2009. Pour une meilleure mise en œuvre de ce plan, il faudra veiller à maintenir un comité de pilotage élargi aux différentes catégories d'acteurs concernées par le tourisme et la biodiversité. Beaucoup d'espoir est fondé sur la mise en œuvre de ce plan tant attendu, en particulier sur la sensibilisation et l'implication du secteur en matière de biodiversité, la France étant la première destination touristique mondiale.

11. Actions transversales

Les actions transversales de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité ont été appréhendées en 2008 à travers la finalisation, la poursuite et le lancement de plusieurs actions.

La mobilisation de tous s'est traduite par plusieurs conférences ou actions de communication sur la biodiversité. A l'avenir, au-delà des financements accordés par le MEEDDAT, ce dernier se doit de travailler davantage sur l'appropriation des enjeux de la Stratégie par tous les acteurs.

La valorisation de la diversité du vivant s'est déployée à travers la réalisation de plusieurs études prospectives : étude exploratoire sur l'état des écosystèmes et de leurs services en France, étude sur l'économie de la biodiversité et des services écosystémiques, étude sur la monétarisation de la biodiversité réalisée par le Centre d'analyse stratégique, etc. Ces nouvelles approches sont intéressantes et offrent de nouvelles perspectives, mais il faudra être vigilant quant au cadre éthique et réglementaire qui sera appliqué.

L'intégration de la prise en compte de la biodiversité dans les politiques et activités sectorielles s'est construite à travers diverses actions, dont les réflexions sur les stratégies territoriales en faveur de la biodiversité, menées par le groupe de travail « Collectivités et biodiversité » du Comité français de l'UICN. L'intégration des enjeux de biodiversité au niveau territorial, dans les différentes politiques sectorielles locales, devra aussi être renforcée.

Le développement de la connaissance opérationnelle et de l'observation indispensable à la conservation de la biodiversité a été fortement renforcé par la finalisation du Système d'Information sur la Nature et les Paysages. Au-delà de l'amélioration même de la connaissance, il faudra tendre vers une meilleure organisation et structuration de la connaissance.

III. 10 PROPOSITIONS POUR RENFORCER LA SNB A L'OBJECTIF 2010

1. **Renforcer le portage politique de la Stratégie** au niveau des différents ministres et du Premier ministre.
2. **Réaffirmer le caractère interministériel de la stratégie** pour véritablement intégrer les enjeux de la biodiversité au sein des politiques publiques et pour mobiliser l'ensemble du gouvernement.
3. **Associer l'ensemble des acteurs.** Définir les règles du jeu et les modalités de participation à la stratégie, qui doit être ouverte à tous types de partenaires avec processus de validation. La mise en œuvre de la stratégie, présentée actuellement, repose essentiellement sur l'action gouvernementale. Or, les associations, les collectivités, les socio-professionnels, les entreprises et le grand public doivent être mobilisés et responsabilisés sur les programmes d'actions. L'appropriation de cet enjeu majeur par l'ensemble des acteurs est un réel défi, qui reste encore à relever.
4. **Transformer les plans en de véritables documents stratégiques et outils de mobilisation.** Les plans restent encore aujourd'hui trop considérés comme des catalogues d'actions listant les mesures réalisées ou à lancer dans le domaine de la biodiversité. La Stratégie Nationale pour la Biodiversité pourrait davantage jouer un rôle de catalyseur pour le lancement de nouvelles actions ou initiatives.
5. Faire en sorte que les **enjeux de biodiversité soient intégrés à leur juste valeur dans toutes les activités sectorielles** que touche la Stratégie Nationale pour la Biodiversité.
6. **Inciter les collectivités territoriales à élaborer des stratégies régionales pour la biodiversité** et les accompagner dans leur mise en œuvre avec leur articulation à différents échelons : régional, départemental et communal.
7. **Finaliser les actions programmées d'ici fin 2010.**
8. **Améliorer la cohérence entre les différents plans d'actions.** De nombreuses thématiques transversales, recoupant plusieurs plans (ex. problématique du tourisme en outre-mer, la recherche en milieux forestiers) ont des difficultés à trouver leur place dans les plans d'actions. Pour renforcer la Stratégie, il faudra également **mutualiser et capitaliser** les actions déjà réalisées.
9. Les financements dévolus à la Stratégie Nationale pour la Biodiversité restent un point très flou. La **définition d'une enveloppe budgétaire** dédiée à la mise en œuvre des actions de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité, répartie ensuite entre les différents plans d'actions, pourrait permettre d'avancer concrètement sur cette question du financement.
10. **Lancer la préparation de nouveaux plans d'actions** dans des domaines prioritaires encore non couverts : les plans d'actions actuellement mis en place ne couvrent pas certains domaines stratégiques comme l'économie & les finances et l'éducation à l'environnement. 2009-2010 pourraient être consacrées à la rédaction de ces plans au sein des ministères concernés pour une mise en œuvre post-2010.