

*Contribution à l'évaluation de la mise en œuvre  
de la Convention sur la diversité biologique  
dans l'outre-mer européen*

***Bilan de la mise en œuvre de la  
stratégie nationale pour la biodiversité  
en outre-mer français***

Rapport soumis à l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)

Juillet 2010

Comité français de l'UICN

## Liste des sigles et acronymes

ANR : Agence nationale de la recherche  
CAR : centre d'activité régional  
CDB : Convention pour la diversité biologique  
CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement  
CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction  
CNDD : Conseil national du développement durable  
CNRS : Centre national de la recherche scientifique  
COM : Collectivité d'outre-mer  
COP : Conférence des parties  
COS : Coefficient d'occupation des sols  
CPER : Contrat plan état-région  
DIREN : Direction régionale de l'environnement  
DOM : Département d'outre-mer  
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement  
FRB : Fondation pour la recherche sur la biodiversité  
GIP : Groupement d'intérêt public  
IFRECOR : Initiative française sur les récifs coralliens  
INRA : Institut national pour la recherche agronomique  
IRD : Institut de recherche pour le développement  
LPO : Ligue de protection des oiseaux  
MAB : Man and Biosphere (programme de l'UNESCO)  
MEEDDM : Ministère de l'écologie en France  
ONU : Organisation des Nations-Unies  
PADD : Plan d'aménagement et de développement durable (Mayotte)  
PCRDT : Programme cadre de recherche et développement technologique  
PUD : Plan local d'urbanisme et de développement (Nouvelle-Calédonie)  
PAD : Plan d'aménagement de détail  
PGA : Plan général d'aménagement  
RCTA : réunion consultative du Traité sur l'Antarctique  
SAGE : Schéma d'aménagement général  
SAR : Schéma d'aménagement régional  
SNB : Stratégie nationale pour la biodiversité  
SMVM : Schéma de mise en valeur de la mer  
SRCE : Schéma régional de cohérence écologique  
TAAF (ou Taaf) : Terres australes et antarctiques françaises  
TOM : Territoire d'outre-mer  
UICN : Union internationale pour la conservation de la nature  
ZEE : Zone économique exclusive  
ZNIEFF : Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

## Table des matières

<b>Table des matières</b> .....	1
<b>Remerciements aux contributeurs</b> .....	3
<b>Résumé pour décideurs</b> .....	4
<b>Introduction – la CDB</b> .....	7
<b>Présentation générale de l’outre-mer français</b> .....	9
<b>1. Elaboration du plan d’action outre-mer</b> .....	9
1.1. Principes de la ratification de la Convention sur la Diversité Biologique.....	9
1.2. Structuration de la stratégie nationale, dates de mise en œuvre .....	10
1.3. Comment a été élaboré le plan d’action outre-mer ? Sous l’initiative de qui ? Qui a fourni l’expertise ? Qui a été impliqué ? Quelles ressources ont été mobilisées ? .....	12
1.4. Stratégie locale ou plan d’action ?.....	13
1.5. Les autres politiques et instruments de planification pour la conservation de la biodiversité dans les départements et collectivités d’outre-mer (DOM – COM) .....	14
<b>2. Méthodologie d’élaboration</b> .....	18
<b>3. Pertinence et liens de la stratégie nationale avec des documents de rang supérieur : comparaison des objectifs</b> .....	18
3.1. Du national au local .....	19
3.2. Du local, au national, au niveau européen.....	19
3.3. Du local, au national, aux objectifs de la CDB.....	20
3.4. Du local au régional- exemple du CAR-SPAW.....	20
3.5. Localement.....	21
<b>4. Mise en œuvre</b> .....	22
4.1. Y’a-t-il des facilitations pour la mise en œuvre de la stratégie ? .....	22
4.2. Quelles sont les principales activités mises en œuvre ? Selon quel calendrier ?... 22	
<b>5. Résultats</b> .....	23
5.1. Evaluation du plan d’action local de la Guyane par rapport aux objectifs du programme de travail sur les forêts .....	23
5.2. Evaluation des résultats obtenus par rapport aux 11 objectifs du programme de travail sur les îles .....	24
5.1.1. Par rapport à l’objectif d’assurer la conservation et le bon fonctionnement des écosystèmes.....	24
5.1.2. Par rapport à l’objectif d’assurer la conservation des espèces sauvages (diversité spécifique).....	25
5.1.3. Par rapport à l’objectif d’assurer la conservation de la diversité génétique .....	26
5.1.4. Par rapport à l’objectif de promotion du développement durable .....	27

5.1.5. Par rapport à l'objectif de réduction des pertes d'habitats, et des modifications des usages des sols .....	27
5.1.6. Par rapport à l'objectif de contrôle de la menace que font peser les espèces exotiques envahissantes sur la biodiversité .....	28
5.1.7. Par rapport à l'objectif de traitement des problématiques de changement climatique et de la pollution.....	28
5.1.8. Par rapport à l'objectif de maintien de la capacité des écosystèmes à procurer des biens et services .....	29
5.1.9. Par rapport à l'objectif de maintien de la diversité socioculturelle des îles .....	29
5.1.10. Par rapport à l'accès et au partage juste et équitable des bénéfices tirés des ressources génétiques.....	29
5.1.11. Par rapport à la mise de moyens financiers suffisants pour l'application des mesures.....	29
<b>6. Résultats généraux .....</b>	<b>30</b>
<b>6.1.</b> Evaluation des résultats obtenus par rapport aux cibles du programme de travail sur la biodiversité insulaire de la CDB.....	30
<b>6.2.</b> Résultats qualitatifs : sur la base des réponses à la consultation adressée au Groupe outre-mer .....	35
<b>7. Discussion et conclusions.....</b>	<b>37</b>
<b>8. Recommandations préalables .....</b>	<b>38</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>40</b>

## **Remerciements aux contributeurs**

Audrey Coreau (MEEDDM), Guillaume Cottarel (Taaf), Cédric Marteau (Taaf) Alain Desbrosse (St Pierre et Miquelon), Marc Duncombe (Conservatoire du Littoral), Philippe Feldmann (CIRAD), Catherine Gabrié (IFRECOR), Anne-Claire Goarant (Direction de l'environnement de la Province sud – Nouvelle-Calédonie), Anne Gouni (Te Manu – Polynésie française), Hervé Houin (ONF – La Réunion), Pierre Jouventin (CNRS ), Florian Kirchner (Comité français de l'UICN), Carole Manry (Service de l'environnement – Wallis et Futuna), Cédric Marteau (Taaf), Sébastien Moncorps (Comité français de l'UICN), Claudie Pavis (AEVA – Guadeloupe), Jean-Pascal Quod (ARVAM – La Réunion), Romain Renoux (Réserve naturelle nationale de Saint-Martin), Benoît de Thoisy (Kwata – Guyane), Frank Urtizbera (DAF – St Pierre et Miquelon), Pierre-Yves Vion (DAFE – Nouvelle-Calédonie), Frédérique Zelmire (DIREN – La Réunion).

## Résumé pour décideurs

### *Caractéristiques géographiques et écologiques des collectivités françaises d'outre-mer*

Les douze collectivités françaises d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Guyane, Saint Pierre et Miquelon, La Réunion, Mayotte, les Terres Australes et Antarctiques Françaises – TAAF, la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, la Polynésie française) présentent une grande diversité géographique. Elles sont situées dans les trois grands océans de la planète (Atlantique, Pacifique, Indien), de la zone équatoriale à la zone polaire. Toutes, à l'exception de la Guyane et de la Terre Adélie (district antarctique des TAAF), sont des îles.

La population ultramarine était estimée à 2 653 942 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2010, soit 4% de la population totale française. La densité de population est très variable. Mayotte, la Martinique, La Réunion, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont très peuplées (densités supérieures à 230 hab/km<sup>2</sup>), tandis que les autres, Saint Pierre et Miquelon, la Guyane, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis et Futuna ont des densités de populations inférieures à 80 hab/km<sup>2</sup>. Les Terres Australes et Antarctiques Françaises ne sont pas habitées, mais font l'objet de missions scientifiques permanentes dans les îles subantarctiques (Crozet, Kerguelen, Amsterdam) et Antarctique (Terre Adélie), pour les îles éparses cette présence est militaire avec des missions scientifiques régulières.

La richesse écologique de l'outre-mer français est exceptionnelle. Sur une surface cumulée quatre fois plus restreinte que la métropole, les collectivités françaises d'outre-mer hébergent globalement plus d'espèces pour tous les groupes. Si l'on ne considère que les espèces endémiques, il y a globalement 26 fois plus de plantes, 3,5 fois plus de mollusques, plus de 100 fois plus de poissons d'eau douce et 60 fois plus d'oiseaux endémiques en outre-mer qu'en métropole.

Avec 756 espèces mondialement menacées présentes sur son territoire, la France se situe parmi les 10 pays les plus concernés au monde par ce phénomène. Les collectivités françaises d'outre-mer abritent beaucoup d'espèces menacées d'extinction. C'est le cas en particulier de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, avec respectivement 355 et 149 espèces menacées selon les critères de la Liste rouge de l'UICN.

### *Ratification de la Convention sur la diversité biologique*

La France a ratifié la Convention sur la Diversité Biologique en 1994, et s'est dotée d'une stratégie nationale pour la biodiversité en 2004. Cette stratégie a poursuivi l'objectif fixé par la Commission européenne de stopper l'érosion de la biodiversité d'ici à 2010. Elle s'est articulée autour de onze plans d'action sectoriels, parmi lesquels un plan d'action outre-mer. Le plan d'action outre-mer national a fixé des objectifs que les plans d'action locaux ont du mettre en application dans les collectivités. En effet, les collectivités d'outre-mer ont élaboré leur propre plan d'action, à l'exception de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, rattachées au plan d'action de la Guadeloupe.

### *Politiques de conservation de la biodiversité*

Lors de la ratification de la CDB, la France s'est engagée pour l'ensemble de ses entités. Toutefois, la mise en œuvre des actions de conservation de la biodiversité dans les collectivités d'outre-mer diffère selon leur régime juridique.

Deux situations existent en matière de compétence sur la biodiversité en outre-mer :

- dans les départements d'outre-mer (DOM), la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon, la collectivité départementale de Mayotte, et le Territoire des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF), l'Etat demeure le principal garant de la conservation de la nature. A noter que les TAAF disposent toutefois de l'autonomie administrative et financière ;

- dans les collectivités d'outre-mer disposant d'un statut d'autonomie interne particulier (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna), la conservation de la biodiversité est une compétence locale. Les autorités territoriales adoptent leurs propres lois en s'inspirant parfois des dispositions inscrites dans les lois nationales. Saint-Barthélemy ne dispose pas de plan d'action spécifique pour la biodiversité, mais dispose de son propre code de l'environnement.

La mise en œuvre est différente dans le deuxième cas de figure. Le document stratégique élaboré localement doit respecter les objectifs nationaux mais la mise en œuvre respecte la réglementation de la collectivité. La France peut jouer un rôle incitatif par le financement de certaines actions.

### *Principales conclusions*

La ratification de la Convention sur la Diversité Biologique par l'ensemble des pays de l'Union européenne est une avancée notable pour la conservation de la biodiversité. En ratifiant la CDB en 1994, puis en élaborant une stratégie nationale pour la biodiversité, la France a, pour la première fois, intégré les enjeux de l'outre-mer à une politique nationale de conservation de la biodiversité, en lui dédiant un plan d'action spécifique.

Toutefois, le plan d'action outre-mer de la stratégie nationale n'a pas tenu compte de l'ensemble des objectifs du programme de travail de la CDB sur la biodiversité insulaire. L'accès et le partage des avantages, le développement durable, le changement climatique et les pollutions, cibles importantes pour la CDB, n'ont pas été évoqués.

Les engagements internationaux n'ont pas été entièrement respectés. La question de la conservation de la biodiversité a été traitée partiellement, par le maintien des écosystèmes et des espèces, sans être intégrée dans les politiques sectorielles (agriculture, minier, infrastructures...), responsables de pollutions et de fragmentation des habitats notamment. La promotion d'un développement durable et l'intégration de la société civile sont également indispensables à l'élaboration d'un document stratégique mais ils n'ont pas trouvé de traduction dans la stratégie nationale.

Des financements ont été dédiés à la mise en œuvre des actions, mais ils sont consécutifs aux engagements du Grenelle de l'environnement organisé en 2007. Ils ont été versés aux administrations en 2009, cinq ans après l'adoption des premiers plans d'action locaux. Le plan d'action outre-mer n'avait pas été doté financièrement avant cette date. Le Grenelle de l'environnement a été le vecteur d'avancées notables et a facilité la mise en œuvre des objectifs de la SNB pour l'outre-mer, par exemple le lancement de plans de conservation des espèces (plans nationaux d'action) actuellement mis en œuvre en Guadeloupe, Martinique, Guyane, la Réunion et dans les Taaf. Les collectivités d'outre-mer restent toutefois encore en retrait de ces avancées importantes.

De plus, les plans d'action locaux ont été rédigés par les administrations sans associer tous les porteurs d'enjeux. Si les associations locales naturalistes ont souvent été invitées à la réflexion, les Conseils Régionaux et Conseils Généraux des DOM n'ont pas été, dans la plupart des cas, intégrés au panel.

L'exercice d'élaboration d'une stratégie locale s'est souvent limité à la définition d'une liste d'actions à conduire sans hiérarchisation des enjeux, ni cohérence territoriale. L'élaboration de stratégies aurait du conduire parallèlement à la définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de constater régulièrement l'influence des actions sur l'objectif général d'enrayer la perte de biodiversité, et les résultats validés par un comité de suivi. Or, la mise en œuvre des actions n'a pas été suivie régulièrement. Ce constat se fait à l'échelon des collectivités comme à l'échelon national. Les collectivités, à l'exception de la Polynésie

française, de la Guadeloupe et des Taaf n'ont pas formé de comité local de suivi. Les Taaf se sont appuyées sur le CEP, conseil scientifique de la réserve naturelle des Terres australes françaises. Nous pouvons considérer que le CEP a joué le rôle de comité local. Au niveau national, le comité ne s'est réuni qu'une fois en cinq ans dans sa formation réduite uniquement.

A l'issue de la période de mise en œuvre du plan d'action, des résultats encourageants sont à souligner, comme la création de nouveaux espaces protégés (Parc Amazonien de Guyane, Parc national de La Réunion, Réserve naturelle des Terres australes françaises et inscription de cette réserve sur la Liste Ramsar des zones humides d'importance internationale, inscription des récifs de Nouvelle-Calédonie et des Pitons, Cirques et Remparts de La Réunion au Patrimoine mondial, Parc naturel marin de Mayotte), ou la définition de stratégies contre les espèces exotiques envahissantes. La nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité en outre-mer devra, à partir de 2011, associer plus largement les porteurs d'enjeux, au niveau local comme au niveau national, et définir des objectifs opérationnels et chiffrés avec des évaluations périodiques des résultats.

## **Introduction – la CDB**

La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) marque un véritable tournant dans le droit international, dans la mesure où elle reconnaît, pour la première fois, la conservation de la biodiversité comme étant une « préoccupation commune à l'humanité » et comme étant une partie intégrante au processus de développement. Elle vise trois objectifs :

- la conservation de la biodiversité ;
- l'utilisation durable des espèces et des milieux naturels ;
- le partage juste et équitable des bénéfices issus de l'utilisation des ressources génétiques.

La CDB couvre un large champ de recommandations :

- elle concerne tous les écosystèmes, toutes les espèces et toutes les ressources génétiques et déclare que les États sont responsables de leur conservation ;
- elle déclare que les écosystèmes, les espèces et les gènes peuvent être exploités à un rythme qui permettrait le maintien pour les générations futures ;
- elle propose des méthodes pour assurer pratiquement la conservation de la biodiversité (aires protégées, quotas d'utilisation durable, modes de gestion locale, modalités de partage des avantages, etc.) ;
- elle traite des questions du développement, du transfert des biotechnologies et de la biosécurité ;
- elle traite également de coopération technique et scientifique, des études d'impact, de l'éducation et de la sensibilisation du public, de la mise à disposition de ressources financières et des responsabilités des pays.

L'article 6 de la Convention sur les mesures générales en vue de la conservation et l'utilisation durable déclare que chaque Partie devra, selon ses conditions et possibilités :

- Élaborer des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ou adapter à cette fin ses stratégies, plans ou programmes existants ;
- Intégrer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses plans, programmes et politiques sectoriels pertinents.

Les articles 10 (a) et 26 de la CDB sont en relation étroite avec l'article 6. Le premier encourage les Parties à intégrer les préoccupations liées à la conservation et à l'utilisation durable des ressources biologiques dans les prises de décisions nationales. Le second demande aux Parties de présenter, à travers leurs rapports nationaux, l'information sur les mesures qui ont été prises pour la mise en œuvre des dispositions de la Convention et leur efficacité vis à vis de l'atteinte de ses objectifs.

Une stratégie nationale reflète comment le pays entend accomplir les objectifs de la Convention en tenant compte des conditions nationales spécifiques, et les plans d'action proposeront les différentes étapes qui permettront l'atteinte de ces objectifs.

L'atteinte des objectifs de la Convention passe notamment par l'amélioration de la recherche et de la formation, de l'éducation et de la sensibilisation du public, et par un grand nombre de cibles détaillées dans les articles 8 à 19.

L'accès aux ressources génétiques a fait l'objet d'un document complémentaire intitulé « Lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages résultant de leur utilisation » adopté en 2002.

La stratégie européenne pour la biodiversité a été adoptée en 2001 et actualisée en mai 2006. Elle vise à la définition d'une feuille de route pour « enrayer la perte de la biodiversité d'ici à 2010 ». La stratégie européenne allait dès lors plus loin que la communauté internationale qui s'est fixée comme objectif de « réduire significativement le rythme d'appauvrissement de la biodiversité » (COP6 de la CDB, 2002, La Haye).

La stratégie nationale pour la biodiversité a été adoptée par la France en 2004. La Stratégie française propose de répondre aux enjeux de la conservation dans le pays en reprenant l'objectif européen de « stopper l'érosion de la biodiversité ».

Elle reprend les principaux articles de la Convention sur la Diversité Biologique mais l'« accès aux ressources génétiques par des tiers aux fins d'utilisation écologiquement rationnelle » (art.15) et l'« accès à la technologie et le transfert de technologies (art.16) » ne sont pas clairement abordés.

La Stratégie nationale est construite autour de onze plans d'action thématiques dont un sur l'outre-mer. L'élaboration du plan d'action outre-mer est antérieure à la définition du programme de travail de la CDB sur la biodiversité insulaire. Le plan d'action outre-mer a été adopté en 2006, tandis que le programme de travail sur la biodiversité insulaire est issu de la Conférence de Bonn en 2008 (COP9 de la CDB).

L'évaluation de la Stratégie nationale sur l'outre-mer vise à vérifier la cohérence des objectifs et les résultats obtenus à chaque niveau : international (CDB) – national (SNB) – outre-mer français (plan outre-mer) – collectivités d'outre-mer (plans locaux).

Le Comité français de l'UICN conduit cette évaluation pour l'outre-mer français avec son groupe de travail outre-mer, groupe d'experts rassemblant près de 100 personnes issues d'organismes de recherche, de structures de conservation, d'associations, de gestionnaires d'espaces protégés travaillant sur les enjeux de la biodiversité d'outre-mer.

Le bureau européen de l'UICN coordonne cette analyse à l'échelle de l'outre-mer européen. Des évaluations spécifiques sur l'outre-mer néerlandais, anglais, espagnol et portugais sont conduites parallèlement.

## **Présentation générale de l'outre-mer français**

La France est l'un des rares pays européens dont le territoire s'étend outre-mer. Ses collectivités d'outre-mer présentent une grande diversité de situation géographique : elles sont situées dans les 3 grands océans de la planète (Atlantique, Pacifique, Indien), de la zone équatoriale à la zone polaire. Tous, à l'exception de la Guyane et de la Terre Adélie (district antarctique des TAAF), sont des îles.

La densité de population, dont dépend en grande partie l'intensité des pressions sur l'environnement, est très variable suivant les collectivités d'outre-mer. On distingue deux catégories nettement contrastées : Mayotte, la Martinique, La Réunion, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont très peuplées (densités supérieures à 230 hab./km<sup>2</sup>), tandis que les autres, Saint Pierre et Miquelon, la Guyane, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis et Futuna ont des densités de populations inférieures à 80 hab./km<sup>2</sup>. La France métropolitaine se situe entre ces deux ensembles, avec une densité de 106 hab./km<sup>2</sup>. Les Terres Australes et Antarctiques Françaises ne sont pas habitées, mais font l'objet de missions scientifiques permanentes dans les îles subantarctiques (Crozet, Kerguelen, Amsterdam) et Antarctique (Terre Adélie), pour les îles éparses cette présence est militaire avec des missions scientifiques régulières. La richesse écologique de l'outre-mer français est exceptionnelle. Sur une surface totale 4 fois plus restreinte que la métropole et malgré le caractère insulaire de la plupart des collectivités d'outre-mer, celles-ci hébergent globalement plus d'espèces pour tous les groupes. Si l'on ne considère que les espèces endémiques, pour lesquelles il est possible de calculer la diversité totale, il y a globalement 26 fois plus de plantes, 3,5 fois plus de mollusques, plus de 100 fois plus de poissons d'eau douce et 60 fois plus d'oiseaux endémiques en outre-mer qu'en métropole. Tandis qu'aucun reptile ou mammifère terrestre n'est endémique de France métropolitaine, les collectivités d'outre-mer en hébergent respectivement 82 et 11 espèces. Ainsi, plus de 98 % de la faune vertébrée et 96 % des plantes vasculaires spécifiques à la France (dont le maintien des populations est sous responsabilité française) est concentrée sur les 22 % de son territoire que représentent les collectivités d'outre-mer.

### **1. Elaboration du plan d'action outre-mer**

#### **1.1. Principes de la ratification de la Convention sur la Diversité Biologique**

Le Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio de Janeiro en 1992 a vu l'adoption de la Convention sur la Diversité Biologique. Elle a valeur de traité et, à ce jour, 193 parties l'ont ratifiée (192 pays et l'Union européenne). La France l'a ratifiée en juillet 1994. Cette convention concerne les Etats reconnus par l'ONU. Les collectivités d'outre-mer ne peuvent pas la ratifier directement. En revanche, elles sont soumises aux objectifs de la CDB par l'intermédiaire de la France qui a pris l'engagement de freiner la perte de biodiversité sur l'ensemble de son territoire.

## 1.2. Structuration de la stratégie nationale, dates de mise en œuvre

La stratégie française pour la biodiversité a été rédigée en 2003 sur la base de propositions issues du Comité français de l'UICN et du Conseil National du Développement Durable qui ont été officiellement consultés par le ministère en charge de l'environnement. Le ministère a rédigé la stratégie, laquelle a été lancée par le gouvernement en février 2004. Le processus a duré 6 mois et la stratégie nationale a été déclinée en mesures transversales et en plans d'action sectoriels.

Les 11 plans d'action sectoriels de la stratégie sont : agriculture, infrastructures de transports, international, mer, patrimoine naturel, territoires, urbanisme, forêts, outre-mer (adopté en septembre 2006), recherche et tourisme. Le plan d'action territoires n'a jamais été mis en œuvre et a été abandonné. La mise en œuvre de la stratégie a débuté en septembre 2005 avec les premiers plans d'action.

Pour atteindre les objectifs nationaux, chaque secteur d'activité (fléché par le plan d'action sectoriel) se devait *d'engendrer des changements positifs* dans les modes d'action afin d'assurer une prise en compte effective de la conservation de la biodiversité, de favoriser ses utilisations durables et de réduire les impacts négatifs sur la biodiversité.

Le plan d'action outre-mer comporte :

- un cadre transversal articulé autour de cinq axes, qui reprend les objectifs et les modalités d'action de la SNB ;

- des plans territoriaux établis dans chacune des collectivités d'outre-mer, servant de base à la programmation annuelle des activités de conservation et gestion durable de la biodiversité et pouvant être réajustés tous les deux ans, comme tous les plans d'action de la stratégie nationale.

Le processus s'est engagé dans les collectivités sur une période longue, entre janvier 2005 (Guadeloupe) et décembre 2008 (Terres australes et antarctiques françaises).

## Principales étapes – rappel de quelques dates :

- **1992** – Adoption de la Convention sur la Diversité Biologique - Sommet de la Terre de Rio de Janeiro.
- **2001** – Conseil européen de Göteborg – adoption de l'objectif de stopper l'extinction de la biodiversité d'ici 2010
- **2002** – Adoption de l'objectif de réduire significativement la perte de la biodiversité à l'horizon 2010 fixé par la communauté internationale – COP 6 de la CDB et Sommet du développement durable de Johannesburg.
- **2004** – Adoption par la France de sa stratégie nationale pour la biodiversité.
- **2005** – Lancement des premiers plans d'action
- **Mai 2006** – Proposition par la Commission européenne d'une communication définissant une ambitieuse stratégie européenne et d'une feuille de route pour enrayer l'appauvrissement de la biodiversité d'ici 2010.
- **Septembre 2006** - Adoption du plan d'action outre-mer en 2006
- **2007** - Grenelle de l'Environnement, et modification, à la marge, du plan d'action outre-mer
- **2008** - Adoption du programme de travail sur les îles de la CDB à la 9ème Conférence des parties de Bonn

**1.3.** Comment a été élaboré le plan d'action outre-mer ? Sous l'initiative de qui ?  
Qui a fourni l'expertise ? Qui a été impliqué ? Quelles ressources ont été mobilisées ?

Un travail de synthèse et d'analyse de près de 400 recommandations a été réalisé par le Conseil National du Développement Durable (CNDD) et le Comité français de l'UICN, grâce à leurs réseaux. Le CNDD et le Comité français de l'UICN ont organisé un séminaire de travail commun le 6 novembre 2003. L'aboutissement de ce travail a été la publication intitulée « Au nom du vivant<sup>1</sup>», qui a fortement contribué à définir les objectifs de la Stratégie nationale pour la biodiversité.

Dans la Stratégie adoptée par la France, les cinq impératifs pour stopper la perte de biodiversité à l'horizon 2010, étaient de :

- maintenir la diversité génétique,
- maintenir la diversité spécifique,
- maintenir la diversité des habitats,
- améliorer la trame écologique en maintenant la diversité des paysages et en favorisant la connectivité écologique,
- maintenir de bon fonctionnement des écosystèmes.

L'élaboration des 10 plans d'action locaux outre-mer a été confiée aux administrations en charge de l'environnement dans les collectivités locales. Elles ont été invitées à s'appuyer sur les objectifs définis par le Ministère de l'outre-mer pour le plan outre-mer chapeau. La méthodologie des plans locaux a été précisée dans la lettre de mission adressée aux DIREN par le Ministère de l'outre-mer : formation d'un groupe de réflexion rassemblant l'ensemble des acteurs de la conservation de la biodiversité de la collectivité.

Pratiquement, dans les DOM (Guyane, Martinique, Guadeloupe, La Réunion), ce sont les services déconcentrés de l'Etat (DIREN/DREAL) qui ont élaboré les plans. Dans les COM de Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte, Wallis et Futuna, et Polynésie française et TOM (Terres Australes et Antarctiques Françaises), les services en charge de l'environnement ont élaboré le plan d'action local : ministère de l'environnement en Polynésie française, Direction de l'Agriculture et de la Forêt à Saint Pierre et Miquelon...). En Nouvelle-Calédonie, les services de l'Etat ont coordonné l'élaboration d'un plan associant les 4 collectivités en charge de l'environnement.

Dans tous les cas, et par respect des préconisations de l'administration centrale, l'élaboration de la stratégie locale s'est appuyée sur les experts de la biodiversité dans les territoires (issus notamment des organismes de recherche).

Il est à noter que le processus d'élaboration est assez hétérogène selon les collectivités d'outre-mer. La concertation a été plus ou moins bien organisée, et la qualité du plan d'action varie selon les collectivités.

---

<sup>1</sup> Comité français de l'UICN et CNDD – Au nom du vivant, contribution à la Stratégie Nationale pour la Biodiversité, décembre 2003.

A La Réunion, par exemple, le groupe de réflexion a été formé très tôt. Il était constitué d'experts réunis spécifiquement sur la question des enjeux de biodiversité du département. En Guadeloupe, c'est la DIREN qui a rédigé le plan d'action suite à un colloque de deux jours, rassemblant les acteurs de la biodiversité locaux.

Deux collectivités (La Réunion, Mayotte) ont travaillé pour définir une stratégie locale pour la biodiversité. Elles ont, dans ce cas, organisé des groupes de réflexion réunissant les porteurs des enjeux de la biodiversité, réalisé un état des lieux et listé les menaces, hiérarchiquement, afin de réfléchir à des solutions.

Les huit autres collectivités, parfois par manque de temps accordé par l'administration centrale, ont listé des actions en faveur de la conservation de la biodiversité, sans réflexion globale à l'échelle du territoire sur les menaces et sur une vision à moyen/long terme.

Il était prévu initialement qu'un bref bilan serait réalisé chaque année, et que serait détaillé les résultats et avancées en 2008 et en 2010.

Cependant, aucun indicateur de suivi de la mise en œuvre n'a été validé par l'administration, ce qui aurait facilité le recueil de données annuelles et l'analyse pour le MEEDDM.

#### 1.4. Stratégie locale ou plan d'action ?

<b>Collectivité</b>	<b>Statut de la collectivité</b>	<b>Date d'adoption</b>	<b>Stratégie territoriale ou plan d'action ?</b>	<b>Existence d'un comité de suivi (Oui/Non)</b>
Guadeloupe	DOM	Janvier 2005	Plan d'action	N
Martinique	DOM	Janvier 2005	Plan d'action	O
Guyane	DOM	Juin 2005	Plan d'action	N
Mayotte	COM	Juillet 2005	Stratégie territoriale	N
La Réunion	DOM	Septembre 2005	Stratégie territoriale	N
Nouvelle Calédonie	COM	Mai 2005	Plan d'action	N
Polynésie française	COM	Mars 2006	Plan d'action	N
Wallis et Futuna	COM	Mai 2006	Plan d'action	N
St Pierre et Miquelon	COM	2007	Plan d'action	N
Terres australes et antarctiques françaises	TOM	2009	Plan d'action	O

### 1.5. Les autres politiques et instruments de planification pour la conservation de la biodiversité dans les départements et collectivités d'outre-mer (DOM – COM)

La place de la stratégie nationale pour la biodiversité dans les politiques et instruments de planification des DOM et COM n'est pas complètement définie, faute de hiérarchisation entre les diverses politiques en faveur de la protection de l'environnement. Ce constat peut se faire pour les politiques nationales comme pour les politiques locales.

- **Les politiques locales**

Deux situations existent en matière de compétence sur la biodiversité en outre-mer :

- dans les départements d'outre-mer (DOM), la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon, la collectivité départementale de Mayotte, et le Territoire des Terres Australes et Antarctiques Françaises, l'Etat demeure le principal garant de la conservation de la nature. Les TAAF disposent toutefois de l'autonomie administrative et financière, ce qui leur confère une liberté accrue notamment en matière de définition et mise en œuvre de leur politique environnementale. Les collectivités territoriales peuvent prendre des initiatives en faveur de la conservation de la nature, en particulier dans le cadre des lois relatives à l'organisation décentralisée de la République. La zone économique exclusive (ZEE) est placée sous l'autorité de l'Etat mais sa gestion dans les départements d'outre-mer est confiée aux Régions, à l'exception des TAAF qui sont directement gestionnaire de leurs ZEE. Elles y définissent notamment le cadre applicable aux activités d'exploitation halieutiques. Les DOM, qui sont des régions ultrapériphériques européennes, ne sont pas concernés par le principal dispositif communautaire en matière de protection des espèces et habitats, Natura 2000, dans la mesure où aucun habitat ou espèce d'outre-mer ne figure dans les annexes de la Directive Habitats et Oiseaux.

- dans les collectivités d'outre-mer disposant d'un statut d'autonomie interne particulier (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna), la conservation de la biodiversité est avant tout une compétence locale. Les autorités territoriales adoptent leurs propres lois et instruments en la matière, en s'inspirant ou non des dispositions inscrites dans les lois nationales.

Les moyens mis en œuvre pour la conservation et gestion durable de la biodiversité dans les collectivités d'outre-mer sont dès lors diversifiés et reprennent, sauf dans le Pacifique et parfois dans le cadre des dispositions spécifiques prescrites par la loi, les outils utilisés en métropole.

- ✓ *Les DOM : Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR)*

Bien que l'essentiel du droit commun de l'aménagement de l'espace soit applicable dans les départements et régions d'outre-mer, il existe une singularité pour ces régions : le schéma d'aménagement régional (SAR).

Élaboré par les Conseils Régionaux des régions et départements d'outre-mer (ROM-DOM), il fixe dans chaque collectivité les orientations générales « à moyen terme en matière de

développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement »<sup>2</sup>. Le SAR intègre donc de façon explicite la protection parmi ses objectifs, à l'instar des outils modernes d'aménagement de l'espace tel le schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui se réalise à l'échelle des communautés de communes. Il comporte par ailleurs un chapitre spécifique à l'aménagement des zones littorales (SMVM : schéma de mise en valeur de la mer).

Le SAR est laissé à l'initiative et est placé sous l'autorité du Conseil Régional en association avec l'État, le département, les communes ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés de l'élaboration et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale.

A leur demande, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les organisations professionnelles intéressées sont également associées.

Le projet de SAR, assorti des avis du Conseil Général et des conseils consultatifs régionaux, est mis à la disposition du public pendant deux mois avant son adoption par le Conseil Régional, suite à quoi, il est approuvé par décret en Conseil d'État.

Les SAR n'ont cependant pas tous le même degré de prise en compte de l'environnement. Le SAR de Martinique, par exemple, privilégie les intérêts du développement économique.

#### ✓ *Le futur SRCE*

L'Assemblée nationale a adopté le 10 mai 2010 le projet de loi Grenelle II qui prévoit notamment la création d'un réseau de corridors écologiques terrestres et aquatiques, appelé « Trames verte et bleue ». Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) est un document-cadre mis à jour et suivi conjointement par la Région et l'Etat en association avec un comité régional « trames verte et bleue » créé dans chaque région.

En outre-mer, ce sont les SAR qui devront respecter les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Les SAR vaudront alors SRCE.

#### ✓ *Les plans locaux d'urbanisme*

Le Plan Local d'Urbanisme, qui remplace le Plan d'Occupation des Sols, est le principal document de planification des communes. Il est opposable au tiers et comporte un diagnostic adapté. Il définit les activités autorisées ou non, et le coefficient d'occupation des sols (COS) des espaces artificialisés notamment.

Il comporte un volet « projet d'aménagement et développement durable ».

#### ✓ *Le cas de Mayotte en transition vers un statut départemental*

---

<sup>2</sup> Code Général des Collectivités territoriales, article L. 4433-7. Les notions de « développement durable » et de « moyen terme » ont été introduites par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (*JORF* 14 décembre 2000)

Mayotte dispose d'un document similaire au SAR intitulé « plan d'aménagement et de développement durable (PADD) ». Il fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de la collectivité ainsi que ceux de la préservation de l'environnement.

A l'instar du SAR, le PADD est élaboré à l'initiative et sous l'autorité d'une collectivité décentralisée, ici le Conseil Général.

Le PADD s'impose dans un rapport de compatibilité à différents documents d'urbanisme tels que les plans d'occupation des sols. Il couvre aussi bien le milieu terrestre que le littoral et le milieu marin dont il précise les mesures de protection dans un chapitre particulier valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

Le PADD doit respecter les orientations nationales pour la remise en bon état des continuités écologiques et vaudra SRCE. Mayotte devrait se doter d'un SAR une fois que son statut de département sera effectif.

✓ *Dans les COM : l'environnement est une compétence propre*

### Le cas de la Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie est une Collectivité d'outre-mer *sui generis* selon la Constitution française. Son organisation en trois provinces a été instituée pour la première fois en 1989. Chaque province est une collectivité territoriale de la République qui s'administre librement par une assemblée élue au suffrage universel.

Depuis les accords de Matignon, la loi référendaire et la loi organique du 19 mars 1999 ont attribué aux Provinces les compétences en matière d'environnement, jusque-là dévolues au Territoire. Cette délégation de compétences a abouti à différencier le droit de l'environnement au sein de la collectivité. Chaque province dispose d'un service administratif propre en charge des questions d'environnement et deux d'entre elles (P. Sud et Nord) se sont dotées d'un code de l'environnement spécifique. Il est à noter que la Nouvelle-Calédonie (en tant que collectivité), reste compétente sur les questions minières et pour la gestion des ressources naturelles de la ZEE (1,7 millions de km<sup>2</sup>).

Il existe *de facto* quatre corpus réglementaires pour l'ensemble de l'archipel.

La Nouvelle-Calédonie prépare un schéma d'aménagement et de développement qui fixera les objectifs à atteindre en termes de développement équilibré et prévoit les moyens à mettre en œuvre par l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes. Cet outil n'est pas encore appliqué.

La Nouvelle-Calédonie s'est dotée du Plan local d'Urbanisme et de Développement (PUD), construit sur le modèle du Plan d'Occupation des Sols (aujourd'hui Plan Local d'Urbanisme). Il existe également un Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières et un code minier, totalement rénové en 2009. Ce dernier met en place une véritable police des mines.

### Le cas de la Polynésie française

Le Code de l'urbanisme de Polynésie française prévoit différents outils de planification de l'espace allant du schéma d'aménagement général (SAGE) au plan général d'aménagement (PGA) jusqu'au plan d'aménagement de détail (PAD) établi à des échelles plus petites.

L'élaboration et la révision des documents de planification est ordonnée par le Conseil des Ministres polynésien, et approuvée par arrêté du Conseil. Ces documents font l'objet d'un bilan de leur exécution tous les dix ans, mais aucune évaluation environnementale n'est exigée.

Le SAGE fixe les grandes orientations de l'aménagement du territoire en fonction de la politique de développement économique et social. La préservation de l'environnement n'est pas explicitement incluse au schéma. Le développement des îles les plus habitées de Tahiti ou de Moorea n'est pas maîtrisé, et ce point n'est pas envisagé à moyenne échéance.

Les PGA et PAD sont accompagnés de documents graphiques et réglementaires concernant la protection des sites et monuments et, de façon générale, de l'environnement. Les mesures de protection peuvent aller jusqu'à la création de réserves naturelles totales.

### Les cas de Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy

Les conseils territoriaux de ces collectivités peuvent planifier l'utilisation des sols, mais se limitent à une gestion des zones constructibles, sans considération des espaces naturels.

#### ✓ *Le cas particulier du schéma départemental minier de Guyane*

Le schéma départemental minier de Guyane est un document qui a été prévu par la loi Grenelle et qui vise à définir les zones d'intérêt écologique et de potentiel aurifère (sur la base de prospections du BRGM). La superposition des enjeux écologiques et miniers permet de définir trois types de secteurs (les zones où l'exploitation est possible, où l'exploitation est possible sous conditions, et où l'exploitation n'est pas possible).

Le schéma devrait être adopté définitivement en fin d'année 2010.

### Le cas des Taaf.

Les Taaf furent érigées au rang de territoire d'outre-mer (TOM) par la loi du 6 août 1955 qui leur donna leur nom actuel de « Terres Australes et Antarctiques Françaises ». Ces territoires ont depuis vu leur statut se détacher du droit commun. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 leur a constitué un régime à part, distinct de celui des autres collectivités territoriales ultramarines.

Un article de la Constitution leur est dédié. Le dernier alinéa de l'article 72-3 dispose ainsi que « la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises ». Les Taaf n'ont donc pas suivi le même chemin que les autres anciens TOM (Polynésie, Wallis-et-Futuna), et constituent désormais une collectivité sui generis.

Bien que placés sous administration directe de l'Etat, les Taaf constituent bien une entité distincte de l'Etat, la loi du 21 février 2007 affirmant explicitement leur personnalité morale.

Le représentant de l'Etat dans les Terres australes, préfet qui possède le titre d'administrateur supérieur est qualifié de « chef du territoire ». Il exerce à la fois les missions de représentation de l'État, de direction et d'administration du territoire, tel un pouvoir

exécutif. L'administrateur supérieur est assisté d'un Conseil consultatif de sept membres nommés pour cinq ans par le Ministre de l'outre-mer.

Il a en charge la politique environnementale du territoire. C'est lui qui arrête notamment le plan de gestion de la réserve naturelle des Terres australes françaises. Ce plan de gestion, finalisé et validé par les instances consultatives que sont le Comité de l'environnement polaire et le Conseil consultatif des Taaf, doit encore être examiné par le Conseil National de la Protection de la Nature. Il s'agit de la dernière étape avant la mise en application concrète de ce plan, définissant la politique de conservation de la réserve naturelle pour les cinq ans à venir.

Autre document cadre en matière de gestion environnementale, le plan de gestion de l'archipel de Pointe Géologie (Terre Adélie). Cette zone, classée en Zone Spécialement Protégée de l'Antarctique par la Réunion Consultative du Traité sur l'Antarctique (RCTA), fait l'objet d'une gestion rigoureuse permettant de préserver notamment la riche faune aviaire qu'elle abrite. Ce plan de gestion doit être révisé en 2010, puis soumis pour avis à la RCTA.

## **2. Méthodologie d'élaboration**

La répartition des compétences de protection de la nature entre l'État et ses collectivités d'outre-mer est très hétérogène. Les lois et règlements n'y sont pas partout applicables dans les mêmes conditions. On peut distinguer cinq statuts différents : centralisation pour Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon ; déconcentration dans les DOM, à Saint-Martin et dans les TAAF avec possibilité d'adaptation des lois et règlements par ces mêmes collectivités ; décentralisation « retenue » à Wallis et Futuna ; et décentralisation en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Saint-Barthélemy. En résumé, les DOM, Mayotte, St Pierre et Miquelon et les TAAF appliquent la même réglementation que l'Etat en matière de préservation de la biodiversité, alors que Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna disposent de leur propre réglementation.

Dans les DOM, les Conseils Régionaux et les Conseils Généraux (deux entités distinctes qui agissent sur le même territoire) jouent un rôle important pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de préservation de la biodiversité, notamment pour la mise en œuvre des SAR, futurs SRCE, ou encore, pour les Conseils Généraux, pour la gestion des Espaces Naturels Sensibles. Ces organisations n'ont pas été impliquées dans l'élaboration des plans d'action locaux.

Ce constat fait apparaître un problème de gouvernance dans la manière dont ont été réalisés les plans. Au niveau national, le MEEDDM a défini les orientations de la Stratégie nationale pour la biodiversité que devaient suivre les plans d'action locaux.

Les collectivités ont été invitées à élaborer leur stratégie tout en respectant les orientations du plan national d'action outre-mer.

## **3. Pertinence et liens de la stratégie nationale avec des documents de rang supérieur : comparaison des objectifs**

### **3.1. Du national au local**

Les plans d'action ont été réalisés dans les collectivités locales en tenant compte des objectifs fixés nationalement. Le Grenelle de l'Environnement a été organisé dans le courant de l'année 2007, sous l'influence des organisations de protection de la nature qui ont fait aboutir ce sujet lors de la dernière campagne des élections présidentielles.

Le processus a duré deux ans. Une Loi de programmation (Grenelle 1) a été adoptée fin 2009, et la Loi d'engagement national (Grenelle 2) a été votée en juillet 2010.

A la suite des engagements pris lors du Grenelle de l'environnement, les plans d'action sectoriels ont été modifiés en 2008 et 2009. C'est le cas du plan d'action outre-mer, qui a été modifié sur quelques points. La plupart des plans d'action avaient déjà été validés et n'ont pas été révisés pour intégrer les nouveaux objectifs. Seuls les plans d'action de St Pierre et Miquelon et des TAAF ont été élaborés postérieurement et ont donc tenus compte des nouvelles orientations.

Certaines collectivités se sont basées sur les finalités de la SNB, et d'autres, plus rares, sur le plan d'action outre-mer.

### **3.2. Du local, au national, au niveau européen**

Les objectifs ont d'abord été fixés au niveau national, que les plans d'action nationaux (dont le plan outre-mer) ont ensuite précisé.

Les plans locaux se sont alors basés sur les objectifs du plan outre-mer pour établir leurs propres priorités d'intervention. Mais il y a eu par la suite peu d'interactions entre les trois niveaux. Au niveau européen, l'objectif général est d'enrayer la perte de biodiversité. Afin de répondre à cet objectif général, les dix objectifs prioritaires sont :

1. Préserver les principaux habitats et espèces de l'Union européenne
2. Préserver et rétablir la biodiversité et les services écosystémiques dans les zones rurales de l'Union européenne non protégées.
3. Préserver et rétablir la biodiversité et les services écosystémiques dans l'environnement marin de l'Union européenne non protégé.
4. Renforcer la compatibilité du développement régional et territorial avec la biodiversité dans l'Union européenne.
5. Réduire sensiblement les effets des espèces allogènes envahissantes et des géotypes allogènes sur la biodiversité dans l'Union européenne.
6. Renforcer sensiblement l'efficacité de la gouvernance internationale en faveur de la biodiversité et des services écosystémiques.
7. Renforcer sensiblement le soutien à la biodiversité et aux services écosystémiques dans l'aide extérieure de l'Union européenne.
8. Réduire sensiblement les effets du commerce international sur la biodiversité et les services écosystémiques dans le monde.
9. Soutenir l'adaptation de la biodiversité au changement climatique.

10. Renforcer sensiblement la base de connaissances pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, dans l'Union européenne et dans le monde

Les objectifs de la Commission européenne sont assez proches de ceux de la CDB. La stratégie nationale pour la biodiversité a repris l'objectif principal d'enrayer la perte de la biodiversité sur son territoire sans reprendre les dix objectifs prioritaires de la Commission européenne.

### **3.3. Du local, au national, aux objectifs de la CDB**

Les finalités de la Stratégie nationale sont cohérentes avec les objectifs de la CDB, mais ne sont pas formulées de manière identique.

### **3.4. Du local au régional - exemple du CAR-SPAW**

#### **- Océan atlantique**

La Martinique et la Guadeloupe ont arrêté en janvier 2005 leur stratégie locale pour la biodiversité, avec des plans d'action contenant chacun 59 mesures. Deux d'entre elles ont trait à l'observation et la protection des tortues et cétacés.

Ces actions visent à accroître la connaissance des grands animaux marins fréquentant ces eaux, et permettront de fixer les modalités de création d'un sanctuaire étendant les zones classées en réserve.

Les actions proposées dans les plans d'action de Martinique et Guadeloupe débouchent naturellement sur la coopération internationale à l'échelle du bassin des Caraïbes, d'autant que la Guadeloupe est le siège de l'association support du Centre d'Activité Régional (CAR) du protocole « aires protégées et vie sauvage » (ou protocole SPAW) issu de la convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, servant de référence au Programme des Nations Unies pour l'Environnement de la région des Caraïbes.

La Guyane est la seule collectivité d'outre-mer non insulaire. Elle abrite un des derniers blocs forestiers non fragmenté de forêt primaire. La cohérence des objectifs fixés est faite par rapport au programme de travail sur les forêts de la CDB (adopté en 1998).

En Guyane, 76 actions composent le plan que ce département a élaboré en juin 2005. Elles s'appuient notamment sur un réseau d'espaces naturels protégés complété en 2007 par la création du Parc Amazonien de Guyane, dont la réglementation associée comporte des dispositions sur le partage des ressources génétiques et sur l'association des communautés autochtones.

A Saint-Pierre et Miquelon, des actions de connaissance et de protection des espèces sont inscrites au plan d'action, ainsi que la création d'une réserve naturelle sur le site du Grand Colombier.

Autre projet majeur, la mise en place d'une Maison de la Nature, centre d'information et d'éducation à l'environnement et centre de ressources, participe à la sensibilisation du public et à la structuration des projets en faveur de la biodiversité.

## **- Océan indien**

Un autre projet de parc national a été concrétisé à la Réunion en 2007, partie intégrante des 45 mesures du plan d'action que cette collectivité a finalisé en septembre 2005.

L'appropriation par les collectivités locales est essentielle compte tenu de l'importance de sa superficie comparée au territoire du département. Aussi, la finalité de ces parcs va au delà de la seule préservation des espaces naturels et des espèces. Elle englobe les conditions de vie et de développement des populations qui vivent dans le périmètre du Parc.

Mayotte a présenté 95 mesures dans son plan d'action pour la biodiversité. Pour ces actions, terrestres comme marines, la collectivité a prévu un volet de surveillance et de police en accompagnement du volet du développement local.

Le plan d'action des Taaf couvre à la fois les zones antarctique et sub-antarctique, mais aussi les Iles Eparses (Tromelin, Juan de Nova, archipel des Glorieuses, Bassas de India, Europa) qui constituent maintenant le 5ème district des Taaf. Ce plan d'action met notamment l'accent sur la prévention et la gestion des espèces envahissantes qui représentent l'un des problèmes majeurs dans les Taaf, ainsi que sur l'amélioration des connaissances et la protection des Iles Eparses.

## **- Océan pacifique**

La Polynésie française est bien connue pour ses nombreux atolls et ses îles hautes répartis sur un espace grand comme l'Europe. Les terres émergées y sont en revanche peu étendues, d'où l'accent porté ici sur la problématique des plantes envahissantes parmi les 38 projets du plan d'action.

Wallis et Futuna souligne le besoin de compléter les inventaires de flore et faune de cet archipel, et de manière générale la connaissance des milieux aquatiques terrestres et des ressources en eau douce, dont la préservation repose en partie sur la sensibilisation au quotidien des populations intéressées.

Le plan d'action sur la biodiversité de la Nouvelle Calédonie synthétise 21 mesures issues des plans d'action développés par le gouvernement néo-calédonien et les trois Provinces. L'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO de différents sites du récif corallien de Nouvelle Calédonie et des écosystèmes associés est l'une d'entre elles. Il faut signaler également deux mesures concernant la conservation des forêts sèches et le programme opérationnel de prévention et de lutte contre les feux de brousse, menace importante sur la biodiversité.

L'outre-mer français étant majoritairement constitué de territoires insulaires, des problématiques communes se retrouvent. Il y a donc un besoin de coordination et d'échange d'expériences entre ces collectivités, comme ceux développés dans le cadre de l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR), mais aussi au sein de leurs espaces régionaux, ce qui existe encore peu.

### **3.5. Localement**

Les collectivités n'ont pas coordonné leurs plans d'action à un niveau régional. Les collectivités où la comparaison est la plus facile à réaliser sont la Guadeloupe et la Martinique, voisines géographiquement et disposant du même statut (DOM).

Certaines collectivités souffrent d'insuffisances (faible étendue des espaces protégés ; certains habitats non couverts ; faibles moyens pour la police de la nature). Le flux de financements disponibles pour la conservation et gestion durable de la biodiversité demeure insuffisant par rapport aux enjeux identifiés et dépend avant tout des financements publics (Comité français de l'IUCN, 2006). Des ressources complémentaires alternatives devraient être recherchées. Enfin, la prise en compte de la biodiversité dans les politiques sectorielles doit être renforcée, notamment pour celles ayant un fort impact sur les milieux et les espèces et/ou pouvant contribuer financièrement à la conservation (tourisme).

#### **4. Mise en œuvre**

##### **4.1. Y'a-t-il des facilitations pour la mise en œuvre de la stratégie ?**

Au niveau national, le MEEDDM coordonne la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité.

Dans les collectivités, ce sont les administrations en charge de l'environnement qui portent les plans d'action locaux (DIREN pour les DOM). Elles ont, en amont, assuré l'organisation de la concertation et la rédaction des plans d'action locaux, puis suivi la mise en œuvre des actions.

Dans les faits, seul deux comités de suivi se sont réunis assez régulièrement, en Guadeloupe et dans les Taaf. La stratégie nationale pour la biodiversité a bénéficié, pour sa réalisation, d'un appui humain. Une équipe spéciale du MEEDDM a été chargée de coordonner la rédaction des différents plans d'action et la formation des comités de pilotage (1 par plan d'action).

##### **4.2. Quelles sont les principales activités mises en œuvre ? Selon quel calendrier ?**

Depuis l'adoption du plan d'action outre-mer et le Grenelle de l'Environnement, quelques mesures clés ont été prises pour la conservation de la biodiversité outre-mer :

- Recherche :
- ✓ création de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité qui comporte un programme sur l'outre-mer,
- ✓ engagement d'une stratégie outre-mer du Ministère de la recherche traitant, entre autres sujets, de la biodiversité,
- ✓ acceptation du projet d'ERA-NET (outil de coordination des politiques publiques régionales de recherche) Net-Biome lors de l'appel du 6<sup>ème</sup> PCRD. Cette coordination a abouti au lancement en 2010 du premier appel à propositions de recherche en gestion de la biodiversité associant largement les collectivités européennes et les agences nationales de financements françaises (ANR) et

portugaises (FCT). Il s'agit de la seule mesure identifiée par le Grenelle de l'Environnement dans le domaine de la recherche qui a été suivie d'application.

- Aires protégées :

- ✓ création de nouvelles aires protégées, accroissement des superficies des espaces protégés: p. ex. création de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises (22 000 km<sup>2</sup>),
- ✓ engagement d'analyses régionales pour l'établissement d'aires marines protégées.

- Institutions et capacités :

- ✓ la SNB a permis la mise en œuvre de la première politique nationale à l'échelle de l'outre-mer,
- ✓ le Grenelle de l'environnement a permis l'allocation de financements pour la mise en œuvre des actions définies dans les plans locaux.

## 5. Résultats

### 5.1. Evaluation du plan d'action local de la Guyane par rapport aux objectifs du programme de travail sur les forêts

La Guyane est la seule collectivité d'outre-mer qui n'est pas insulaire. Elle dispose en outre d'un bloc forestier très dense et peu fragmenté. Cette caractéristique implique que l'on s'attache, pour son évaluation, aux objectifs du programme de travail sur les forêts de la CDB. Les objectifs de ce programme sont :

- la conservation, la gestion durable des ressources et le partage des bénéfices ;
- un environnement institutionnel et socio-économique facilitateur ;
- l'amélioration de la connaissance et le suivi.

Le plan d'action Guyane s'est basé lors de sa construction sur les cinq finalités de la Stratégie nationale pour la biodiversité :

- le maintien de la diversité génétique
- le maintien de la diversité spécifique
- le maintien de la diversité des habitats
- l'amélioration de la trame écologique
- le maintien du bon fonctionnement des écosystèmes.

Les orientations qui ont été retenues pour le plan d'action local Guyane sont la connaissance, la gestion, l'intégration dans les politiques publiques, la sensibilisation et l'éducation à l'environnement, et la reconnaissance de la valeur du vivant. Ces objectifs sont assez proches du programme de travail de la CDB sur les forêts.

## 5.2. Evaluation des résultats obtenus par rapport aux 11 objectifs du programme de travail sur les îles

Les onze objectifs du programme de travail sur la biodiversité insulaire de la Convention sur la Diversité Biologique sont :

1. la promotion et la conservation de la diversité biologique sur les écosystèmes insulaires,
2. la promotion et la conservation de la diversité spécifique des îles,
3. la promotion et la conservation de la diversité génétique des îles,
4. la promotion du développement durable,
5. la réduction des pertes d'habitats, et des modifications des usages des sols,
6. le contrôle de la menace par les espèces exotiques envahissantes,
7. le traitement des problématiques de changement climatique et de la pollution,
8. le maintien de la capacité des écosystèmes à procurer des biens et services,
9. le maintien de la diversité socioculturelle des îles,
10. le partage éthique et équitable des bénéfices tirés des ressources génétiques,
11. la mise en œuvre de moyens financiers suffisants pour l'application des mesures.

Les objectifs 1, 2, 3, 6 et 11 sont repris parmi les actions développées dans le premier axe du plan d'action outre-mer, à savoir, le renforcement des instruments de conservation, de gestion durable et de financement de la biodiversité.

Les objectifs 4, 5, 7 et 8 sont repris dans le troisième axe du plan d'action outre-mer intitulé « intégrer la prise en compte de la biodiversité dans les secteurs d'activité pour en réduire les impacts négatifs et encourager les pratiques favorables à la biodiversité ».

Les objectifs 9 et 10 ont été intégrés aux actions à mettre en œuvre dans le cadre du plan d'action outre-mer à la suite des propositions du Grenelle. Ils n'ont cependant pas été déclinés dans les plans d'action locaux.

### 5.1.1. Par rapport à l'objectif d'assurer la conservation et le bon fonctionnement des écosystèmes

#### a) *Etat des écosystèmes*

L'outre-mer français dispose d'écosystèmes uniques (forêts tropicales humides et sèches, forêt boréale, mangroves, récifs coralliens) qui abritent un patrimoine biologique exceptionnel. Une des causes majeures de la dégradation des écosystèmes est leur fragmentation ou leur destruction du fait, notamment, de la pression foncière.

Le maintien des écosystèmes passe par leur préservation et l'attribution d'un statut de protection réglementaire. La principale réponse apportée par le plan d'action a été l'augmentation des surfaces d'espaces protégés.

*b) Principales pressions s'exerçant sur les écosystèmes*

L'artificialisation des sols par la pression foncière est un des problèmes majeurs de fragmentation et de destruction des écosystèmes en outre-mer, particulièrement sur les zones littorales.

Il n'existe pas d'observatoire de suivi des espaces artificialisés en outre-mer, comme c'est le cas en métropole (une enquête annuelle, Teruti-Lucas, est réalisée par le ministère de l'agriculture), mais l'artificialisation des territoires continue.

Seuls les documents d'orientation et d'urbanisme tels que les schémas d'aménagement régionaux (SAR) dans les DOM ou les plans locaux d'urbanisme permettent de donner, lorsqu'ils existent, une idée de l'occupation des sols. L'échelle de la cartographie ne permet bien souvent pas une grande précision.

*c) Principales réalisations en outre-mer*

Deux Parcs nationaux ont été créés en 2007, à La Réunion et en Guyane. Ils viennent s'ajouter au Parc national de Guadeloupe créé depuis 1989.

Plusieurs réserves naturelles nationales ont été créées dont la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises créée en octobre 2006 qui est la plus vaste de France. Mayotte s'est dotée d'un Parc naturel marin en 2010.

De plus, au niveau international, les principaux engagements français en matière de protection d'espaces naturels dans les collectivités d'outre-mer sont : l'inscription d'une partie du lagon calédonien sur la liste des biens naturels du Patrimoine mondial de l'UNESCO (bien en série composé de six sites distincts, pour superficie totale de plus de 15 000 km<sup>2</sup>) et quatre sites au titre de la convention de RAMSAR, ainsi que la création de deux réserves de la biosphère (MAB).

5.1.2. Par rapport à l'objectif d'assurer la conservation des espèces sauvages (diversité spécifique)

*a) Etat des espèces*

Le document de référence sur l'état des espèces en outre-mer est la Liste rouge de l'UICN, en cours d'actualisation. Le nombre d'espèces (et son évolution dans le temps) considérées comme menacées renseigne sur l'état général de la biodiversité.

Dans l'outre-mer français, les niveaux de biodiversité sont exceptionnels tant par la diversité spécifique que par le niveau d'endémisme. Le dernier recensement disponible montre que l'outre-mer français héberge 3 350 espèces végétales et près de 240 animaux vertébrés uniques au monde. Au niveau de la diversité des espèces, l'outre-mer français abrite 2% des poissons d'eau douce, 1,4% des plantes vasculaires, 1% des reptiles terrestres et 0,6% des oiseaux nicheurs actuellement recensés dans le monde.

De nombreuses espèces sont aujourd'hui menacées : 762 espèces mondialement menacées étaient présentes en France selon la Liste rouge mondiale de l'UICN en 2008 et de 778 espèces en 2009. La France se situe ainsi parmi les 10 premiers pays les plus concernés par l'érosion de la diversité spécifique dans le monde, notamment par ses territoires d'outre-mer qui réunissent 87% des espèces de la Liste rouge mondiale de l'UICN présentes en France alors que sa mise à jour n'est pas achevée. La situation globale reste donc très préoccupante.

*b) Principales pressions s'exerçant sur les espèces*

Les principales pressions qui s'exercent sur les espèces sont liées à la disparition de leur habitat ainsi qu'à leur prélèvement excessif, légal ou non (ex : braconnages d'espèces comme les tortues marines en Polynésie française, Mayotte, Guyane, non respect de la réglementation de chasse à Saint-Pierre et Miquelon). Le statut de menace de certaines espèces ultramarines lié au commerce international justifierait une action plus déterminée de la France auprès de la CITES, notamment pour les espèces marines (coraux, requins, ...).

*c) Principales réalisations*

Depuis 2007, le Comité français de l'UICN et le Muséum national d'Histoire naturelle se sont associés pour réaliser la Liste rouge des espèces menacées en France, en collaboration avec les organismes de référence, sur les espèces en métropole et en outre-mer. Cette tâche permettra de suivre précisément l'évolution des statuts de menace des espèces.

A la suite des engagements du Grenelle de l'environnement, des plans nationaux d'action supplémentaires ont été décidés et sont en cours d'élaboration pour plusieurs espèces ultramarines en danger critique d'extinction. C'est le cas de l'albatros d'Amsterdam (dont la population mondiale est estimée à environ 180 individus) pour lequel les TAAF ont rédigé avec la LPO et le CNRS de Chizé le plan national d'action (2010/2014).

Depuis l'adoption du plan d'action outre-mer, sept plans nationaux d'action ont été engagés en outre-mer suite au Grenelle de l'Environnement.

5.1.3. Par rapport à l'objectif d'assurer la conservation de la diversité génétique

*a) Etat de la diversité génétique*

L'état de la diversité génétique intraspécifique est difficile à définir. L'état de la diversité génétique interspécifique est à l'étude au sein du programme Moorea Biocode, coordonné par l'université de Californie Berkeley. Il s'agit d'attribuer pour chaque espèce un marquage génétique.

*b) Principales pressions s'exerçant sur la diversité génétique et principales réalisations*

La question des populations insulaires et/ou à faible effectif a des conséquences différentes avec des risques de dérive et donc d'extinction de populations. Il faut donc établir une approche spécifique interpopulation pour les espèces concernées.

*c) Principales réalisations*

La création de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB), fusion du bureau sur les ressources génétiques et de l'institut français sur la biodiversité, contribuera à développer

des programmes de recherche sur la diversité génétique de l'outre-mer. La FRB se dote d'un programme spécifique sur l'outre-mer.

Des programmes de recherche sont en cours en outre-mer, au CIRAD, à l'Ifremer, à l'INRA, et à l'IRD. Ils portent en particulier sur la diversité d'espèces agricoles, forestières et marines ainsi que sur les espèces envahissantes

L'objectif de maintien de la diversité génétique a été repris dans la plupart des plans d'action locaux, mais a été souvent mal décliné. En Guadeloupe par exemple, il était prévu, pour répondre à cette finalité nationale, d'empêcher la régression des populations à statut précaire et de renforcer la conservation et l'usage des ressources biologiques locales.

#### 5.1.4. Par rapport à l'objectif de promotion du développement durable

Le développement durable des collectivités d'outre-mer est intégré parmi les objectifs du plan d'action outre-mer. Cet objectif n'a cependant pas été mis en œuvre car les plans d'action ne proposent pas de mesures d'intégration de la biodiversité dans les différentes politiques sectorielles (agriculture, urbanisme, transports...); ils restent centrés sur la protection des habitats et des espèces remarquables. Il aurait été aussi nécessaire d'associer le secteur privé à l'élaboration et la mise en œuvre des plans.

Certaines collectivités (Guadeloupe, La Réunion) ont toutefois mis en œuvre un agenda 21. La Guyane démarre le processus. Un des plans d'action sectoriels de la Stratégie nationale porte sur le tourisme. Toutefois, le plan d'action a été mis en œuvre tardivement (en 2009) et aucun résultat n'est disponible.

L'ERA-NET Net-Biome a réalisé une cartographie des acteurs de l'outre-mer dans le domaine de la biodiversité en identifiant les priorités et les manques qui ont permis de définir les priorités du premier appel d'offres européen concernant la recherche pour la gestion de la biodiversité ultramarine.

#### 5.1.5. Par rapport à l'objectif de réduction des pertes d'habitats, et des modifications des usages des sols

##### *a) Etat des habitats et de l'usage des sols*

Les territoires ultramarins, à l'exception de la Guyane, sont étendus sur de faibles superficies. Les habitats naturels ont tendance à se réduire. Les principales formations végétales indigènes ont fortement réduit depuis le début de leur peuplement, et continuent à régresser. A titre d'exemple, les forêts sclérophylles (forêts sèches) de Nouvelle-Calédonie ne subsistent qu'à 1% de leur surface originale.

##### *b) Principales pressions*

La principale pression sur les habitats est démographique, après avoir été agricole, et engendre une pression foncière. Cette pression foncière conduit à l'augmentation de l'artificialisation (voire l'imperméabilisation) des sols.

##### *c) Principales réalisations*

Les principales réalisations sont liées à la création d'espaces protégés mais il faudrait une intégration plus forte de la préservation de la biodiversité au sein des documents

d'orientation ou d'urbanisme. Ces documents, dont doivent tenir compte les aménageurs, permettent de limiter la perte d'espaces naturels.

5.1.6. Par rapport à l'objectif de contrôle de la menace que font peser les espèces exotiques envahissantes sur la biodiversité

*a) Etat des habitats face aux espèces exotiques envahissantes*

Les espèces exotiques envahissantes sont identifiées par le *Millenium Ecosystem Assessment* comme étant parmi les cinq menaces principales sur la biodiversité. En outre-mer, on considère que c'est la seconde cause de perte de biodiversité, l'insularité des territoires ayant rendu vulnérables les espèces indigènes et endémiques peu habituées à la compétition avec d'autres espèces. 49 des 100 espèces les plus envahissantes au monde sont présentes dans les collectivités françaises d'outre-mer (Comité français de l'UICN, 2007)

*b) Principales pressions*

Les espèces exotiques envahissantes sont très compétitives par rapport aux espèces indigènes et endémiques, et peuvent fortement diminuer les populations d'espèces voire conduire à leur extinction. Elles impactent aussi bien les écosystèmes anthropisés que naturels.

*c) Principales réalisations*

Le Comité français de l'UICN est à l'origine d'une initiative sur les espèces exotiques envahissantes qu'il coordonne depuis 2005 (avant l'adoption du plan d'action outre-mer). Il a permis d'établir un état des lieux complet sur cette question, de faire des recommandations pour lutter contre ce phénomène, de mettre à disposition les principales sources d'information disponibles et de mettre en réseau les acteurs de l'outre-mer travaillant sur les espèces exotiques envahissantes. Un site internet <http://www.especes-envahissantes-outremer.fr/> permet de connaître les espèces présentes et les moyens de lutte. Chaque collectivité d'outre-mer dispose d'un point focal pour cette initiative. Des stratégies régionales commencent à être engagées.

5.1.7. Par rapport à l'objectif de traitement des problématiques de changement climatique et de la pollution

*a) Etat des habitats face aux changements climatiques par rapport au changement climatique et à la pollution*

Les territoires ultramarins sont particulièrement sensibles aux conséquences du changement climatique pour plusieurs raisons :

- l'augmentation de fréquence des épisodes climatiques extrêmes,
- l'érosion accrue du littoral,
- la hausse des températures des eaux (à l'origine du blanchissement du corail).

*b) Principales pressions*

Les pollutions et le changement climatique dégradent considérablement les écosystèmes et en particulier les milieux aquatiques et marins. Les récifs coralliens (et toute la chaîne

alimentaire associée) sont affectés par les polluants en suspension dans le lagon provenant du ruissellement sur les sols agricoles, la pluviométrie est par ailleurs accrue dans les zones tropicales. Les récifs souffrent alors du blanchissement pouvant aller jusqu'à leur mort.

### *c) Principales réalisations*

Le plan outre-mer prévoyait de limiter l'usage des pesticides. La culture des bananes utilisait beaucoup d'intrants et en particulier le chlordécone, insecticide organochloré, qui a causé de graves pollutions dans les Antilles. Cet objectif du plan d'action outre-mer n'a pas été suivi dans les plans d'action locaux, mais la question du chlordécone a été traitée par d'autres politiques nationales (plan Ecophyto notamment). La lutte contre le changement climatique n'a pas été abordée.

#### 5.1.8. Par rapport à l'objectif de maintien de la capacité des écosystèmes à procurer des biens et services

Le maintien de la capacité des écosystèmes à procurer des biens et des services n'a été intégré aux objectifs du plan d'action outre-mer qu'à l'issue du Grenelle.

Il n'a pas été considéré lors de l'élaboration des plans d'action locaux. Toutefois, on peut considérer que, généralement, la capacité des écosystèmes à produire des biens et des services est assurée par leur maintien en bon état et en parfaite intégrité, ce que permet l'objectif de conserver le bon état des écosystèmes (paragraphe 5.1.1).

#### 5.1.9. Par rapport à l'objectif de maintien de la diversité socioculturelle des îles

Cet objectif n'a pas été repris dans le cadre du plan d'action outre-mer.

#### 5.1.10. Par rapport à l'accès et au partage juste et équitable des bénéfices tirés des ressources génétiques

Cet objectif n'a pas été repris dans le plan d'action outre-mer. Il faut relever l'initiative du MEEDDM qui a mandaté la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité pour une consultation à ce sujet spécifiquement sur l'outre-mer.

Le Parc Amazonien de Guyane doit mettre en œuvre une réglementation spécifique pour l'accès et le partage des avantages retirés de l'usage des ressources génétiques dans le cœur du parc.

#### 5.1.11. Par rapport à la mise de moyens financiers suffisants pour l'application des mesures

Les moyens financiers mis en œuvre ont été dans un premier temps trop limités. Le plan d'action outre-mer ne disposait pas, à l'origine, d'un budget spécifique pour remplir ses objectifs.

Les DOM ont été chargés d'inclure cette part relative aux actions « biodiversité » dans les contrats plan état-région (CPER). Le Ministère de l'outre-mer contribue, comme les autres ministères concernés, en l'occurrence le MEEDDM sur l'axe biodiversité, au financement des CPER.

Le Grenelle a permis à partir de 2009 une meilleure dotation financière du plan d'action outre-mer, ainsi que des plans locaux. Elle est intervenue malheureusement trop tard pour

avoir une influence pérenne sur les actions développées et donc sur l'état de la biodiversité ultramarine.

## 6. Résultats généraux

### 6.1. Evaluation des résultats obtenus par rapport aux cibles du programme de travail sur la biodiversité insulaire de la CDB

L'évaluation se réalise par l'utilisation d'indicateurs basés sur les cibles du programme de travail sur la biodiversité insulaire de la CDB. Les indicateurs ont souvent été difficiles à renseigner, puisque les suivis annuels sont indisponibles.

A) Un statut de protection réglementaire des milieux naturels pour une superficie d'au moins 10% de chaque territoire insulaire.

L'indicateur choisi pour chacune des collectivités d'outre-mer s'étant dotée d'un plan d'action est le ratio « superficie disposant d'un statut de protection / superficie du territoire ». Il doit être au minimum de 10% pour respecter les cibles du programme sur la biodiversité insulaire de la CDB.

B) les réseaux d'aires protégées nationaux et régionaux sont représentatifs d'un point de vue écologique, et possèdent pour leur mise en œuvre un comité de gestion

L'indicateur porte sur l'existence d'un comité de gestion (oui / non) dans les espaces protégés.

C) les populations d'espèces insulaires d'un groupe taxonomique particulier (les plus vulnérables) sont restaurées, maintenues, ou leur déclin réduit.

L'indicateur consiste à définir le ratio « nombre d'espèces disposant d'un plan national d'action / nombre d'espèces menacées [CR] ».

D) le statut (c'est-à-dire la catégorie de menace) des espèces menacées insulaires ne s'est pas dégradé.

L'indicateur porterait sur l'évolution du statut de menace des espèces menacées. Cela permettrait de vérifier l'efficacité à moyen terme des politiques de conservation de la biodiversité. Les évaluations en outre-mer n'ont pas été renouvelées pendant la période de mise en œuvre de la stratégie, l'indicateur n'est donc pas renseignable.

E) la diversité génétique des plantes cultivables, des semences, des espèces insulaires valorisables et les savoirs faibles traditionnels associés sont maintenus

Il n'y a pas d'indicateur facile à mettre en œuvre pour évaluer cet objectif.

F) les produits basés sur la biodiversité insulaire sont issus de zones de production gérées durablement, de régions où la production est gérée, au sens de la conservation de la diversité biologique

G) la consommation non durable des ressources biologiques des îles et de son impact sur la biodiversité est réduit

Comme précisé dans le paragraphe précédent (5.1), ces deux actions du programme de biodiversité insulaire n'ont été intégrées que tardivement au plan d'action outre-mer. Elle devrait avoir pu intégrer les entreprises pour aboutir à des actions concrètes. Elle est donc difficilement évaluable.

H) aucune espèce floristique ou faunistique n'est menacée par le commerce international

L'indicateur porte sur les infractions constatées par les douanes de la collectivité sur les infractions relatives à des espèces inscrites sur les annexes I et II de la CITES. La fiabilité de l'indicateur aurait été renforcée par la mise à disposition de relevés annuels permettant de renseigner l'évolution des pressions par braconnage sur les espèces.

I) les trajets des espèces exotiques potentiellement envahissantes sont définis et contrôlés sur les îles,

J) des plans de gestion et de contrôle sont mis en œuvre sur les espèces envahissantes les plus problématiques,

Sur ces deux actions, l'indicateur porte sur l'existence (ou non) d'une stratégie de lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Dans les DOM, le Grenelle de l'environnement a permis de faciliter aux DIREN un poste de chargé de mission « espèces exotiques envahissantes ».

K) la résilience des composants de la biodiversité face au changement climatique est maintenue et renforcée,

Le changement climatique n'a pas été abordé dans les plans d'action. Par contre, il est possible de mesurer indirectement la résilience. Ainsi le maintien des écosystèmes en bon état (statut de protection) renseigne sur leur capacité de résilience face au changement climatique.

L) la pollution et ses impacts sur la biodiversité est réduite,

L'indicateur sur la qualité des eaux superficielles peut être utilisé et renseigné pour chacune des collectivités. Il manque toutefois un suivi similaire pour les eaux marines.

M) la capacité des écosystèmes insulaires à délivrer des biens et des services est maintenue ou améliorée,

N) les ressources biologiques qui fournissent les moyens de subsistance (nourriture, logement), en particulier, pour les populations défavorisées, est maintenue.

Il s'agit des deux cibles de l'objectif « maintien de la capacité des écosystèmes à fournir des biens et des services » qui n'a pas été intégré aux objectifs du plan d'action outre-mer.

O) les mesures de protection des savoirs traditionnels, les innovations, les pratiques associées à la biodiversité insulaire et la participation des communautés locales et indigènes dans les activités visant à cela sont facilitées,

P) les connaissances et usages traditionnels de la biodiversité sont respectés, préservés et maintenus.

Q) tous les accès aux ressources génétiques provenant des îles est en lien avec la CDB, et ses programmes associés et avec le Traité international des ressources génétiques sur les plantes pour l'alimentation et l'agriculture, et d'autres accords

Cet indicateur est difficilement renseignable dans la mesure où l'accès équitable aux ressources génétiques n'est pas intégré aux objectifs du plan outre-mer.

R) bénéfices tirés du commerce et d'autres usages de la diversité génétique

S) des ressources financières supplémentaires sont attribuées à la préservation de la biodiversité des îles, en particulier les petites îles en voie de développement

T) transfert de technologies depuis les pays industrialisés

U) capacité financière des îles pour mettre en œuvre le programme de travail sur les îles.

L'indicateur est le ratio « budget alloué pour la mise en œuvre des actions / total du budget estimé lors de la réalisation du plan d'action local ». L'information n'est pas toujours accessible. Le budget des actions non mises en œuvre n'a pas été transmis. L'information manquante concerne les financements nouveaux alloués pour la SNB.

Le tableau en page suivante reprend les indicateurs décrits ci-dessus, quand l'information était disponible.

Indicateurs	Martinique	Guadeloupe	Guyane	SPM	Réunion	Mayotte	TAAF	Nouvelle-Calédonie	Wallis et Futuna	Polynésie française
Ratio « (superficie disposant d'un statut de protection / superficie du territoire) x100 »	57	14	40	12	47	3	90	16	3	2
Comité de gestion dans les espaces protégés : O / N	N	O	N	N	N	N	O	O (ou en cours pour le Patrimoine Mondial)	N	N
Ratio « nombre d'espèces disposant d'un plan national d'action / nombres d'espèces menacées [CR] ».	3/4	1/7	2/9	non évalué	3 sur 13	0/1	1/3	2/35	0/1	0/59
Infractions aux frontières (CITES)	ND	ND	52 (entre 2004 et 2009)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Stratégie de lutte contre les espèces exotiques envahissantes engagée (1 pt focal/ COM)	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Existence d'un comité de suivi du plan	N	O	N	N	N	N	O	O	N	N
Ratio « budget alloué pour la mise en œuvre des actions / total du budget estimé lors de la réalisation du plan d'action local »	ND	0,48	ND	0,97	ND	ND	0,86	0,67	0,89	ND

Nota :

- ND : information non disponibles
- Le ratio 3 renseigne sur le nombre de plans nationaux d'action qui sont en cours d'élaboration, ou qui vont débiter prochainement. Les plans nationaux d'action ont généralement une durée d'action de trois ans, au terme de laquelle il est possible d'évaluer le gain de biodiversité, i.e. le maintien des populations dans leur biotope. Parallèlement, les collectivités ont facilité la mise en œuvre de

plans de conservation, c'est le cas en Polynésie avec les populations aviaires menacées. Ces plans ne sont pas comptabilisés, car la méthodologie employée n'est pas la même dans tous les cas.

- Il existe un comité consultatif de l'environnement en Nouvelle-Calédonie qui regroupe l'Etat, les quatre principales collectivités et des ONG chargé notamment de suivre la mise en œuvre du plan d'action locale de Nouvelle-Calédonie.

## 6.2. Résultats qualitatifs : sur la base des réponses à la consultation adressée au Groupe outre-mer

Le Groupe outre-mer a participé à l'évaluation sur les aspects qualitatifs de la mise en œuvre du plan d'action outre-mer et des plans d'action locaux.

La rédaction des plans d'action locaux a été dans la plupart des cas peu participative. Plusieurs causes peuvent être pointées. La principale (la plus fréquemment avancée) est le manque de directives et d'animation assurée par l'administration centrale auprès des collectivités locales.

C'est la raison pour laquelle la plupart des collectivités se sont basées sur les finalités de la stratégie nationale au lieu de tenir compte des objectifs du plan d'action outre-mer.

En outre, les délais de réalisation de ces plans d'action étaient très resserrés. La plupart du temps, la stratégie a été rédigée après une ou deux réunions préparatoires, et a consisté en une compilation d'actions déjà engagées sur le territoire.

Le gouvernement n'a par ailleurs pas défini au préalable les moyens financiers qui seraient mis à disposition pour la mise en œuvre des actions.

De plus, les collectivités n'ont pas formé de comité de pilotage de suivi, ce qui n'a pas permis de suivre la mise en œuvre des actions.

### Les points forts et faibles par collectivité

	Points forts	Points faibles
<b>Guadeloupe / Martinique</b>	Intégration régionale forte, cohérence d'actions sur les espèces marines pour la mise en œuvre d'un sanctuaire marin. L'influence du CAR-SPAW sur ce point est à relever.	Les plans d'action sont des compilations d'actions qui avaient été engagées antérieurement.
<b>St Pierre et Miquelon</b>	La connaissance sur la biodiversité de la collectivité a progressé (des inventaires ZNIEFF ont été réalisés)	L'élaboration de la stratégie s'est faite entre les chefs de service et les représentants politiques, sans concertation avec les associations locales
<b>Guyane</b>	L'élaboration du plan d'action a permis de faire avancer la question de l'accès et du partage équitable des ressources (qui sera formalisé définitivement lors de l'adoption de la charte). La Guyane est de ce fait la collectivité ultramarine la plus avancée sur cet enjeu. Création du Parc National.	Les enjeux miniers et la question de l'orpaillage, tant légal qu'illégal, n'a pas été abordée suffisamment alors qu'elle est la menace principale de perte de biodiversité en Guyane.

	Points forts	Points faibles
<b>La Réunion</b>	L'élaboration du plan a été réfléchi. Les acteurs porteurs des enjeux de la biodiversité se sont réunis pour réfléchir ensemble à une stratégie réunionnaise pour la biodiversité. De nouveaux espaces protégés ont été créés : parc national, réserve naturelle marine, réserve naturelle nationale de l'étang de St Paul, réserve naturelle nationale de Mare Longue.	Peu de suivi dans la mise en œuvre des actions (le comité de pilotage s'est réuni deux fois)
<b>Mayotte</b>	Création du Parc naturel marin début 2010. Le comité de gestion va se mettre en place d'ici la fin de l'année, et donc d'ici la fin de la mise en œuvre du plan d'action. La stratégie mahoraise est bien construite.	Pas de suivi de la mise en œuvre des actions
<b>TAAF</b>	L'élaboration d'un plan d'action a permis de mettre en cohérence l'ensemble des actions en cours dans le territoire, et surtout de faire connaître les enjeux biodiversité (à la fois tropicaux et sub-antarctiques).  Création de la RNN.  Plusieurs projets : mise à l'étude de 2 aires marines protégées ; classement Ramsar de l'île d'Europa.	Le Plan d'Action Biodiversité portant sur les îles Eparses n'a été que partiellement mis en œuvre, et présente à ce niveau un déséquilibre par rapport à la composante subantarctique du Plan.
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	Inscription des récifs coralliens au Patrimoine mondial de l'UNESCO, grâce notamment à une forte implication locale. Un objectif formulé visait à atténuer les impacts des opérations d'aménagement et à restaurer les sites dégradés, en particulier les sites miniers.  Contribution à l'amélioration de la connaissance de la biodiversité calédonienne grâce au lancement de deux programmes de recherches : ZONECO sur le milieu marin, GIP « Nickel et son	La compétence environnementale répartie entre les 4 collectivités induit des incohérences selon les territoires.  Il reste difficile, malgré le contre-exemple du programme « Forêt sèche », et du projet de « GIP Conservatoire des Espaces Naturels » d'aboutir à des projets portés conjointement par les provinces dans le contexte du transfert des compétences.

	Points forts	Points faibles
	environnement » sur le maquis minier.	
<b>Polynésie française</b>	Des programmes de conservation sont en cours sur certaines espèces aviaires. Il y a une grande hétérogénéité dans la conduite des actions. Des financements sont attribués à la conservation de l'avifaune mais très peu sur les espèces marines, bien que l'expertise et les associations existent.	L'instabilité politique, le manque de communication et de coordination ne permettent pas une mise en œuvre des actions. Pas d'espaces protégés créés et de stratégie de création d'espaces protégés
<b>Wallis et Futuna</b>	Pour la première fois, l'élaboration du plan local a permis de synthétiser les principaux manques à pallier pour la préservation de la biodiversité de la collectivité.	La biodiversité terrestre est encore mal connue et conservée.

## 7. Discussion et conclusions

La ratification de la Convention sur la Diversité Biologique par l'ensemble des pays de l'Union européenne est une avancée notable pour la conservation de la biodiversité. Seuls trois pays au monde ne l'ont pas encore ratifiée. S'ils venaient à le faire, la convention serait la première à devenir universelle.

Le Secrétariat de la CDB s'est doté d'un programme de travail spécifique sur la biodiversité insulaire. Son rôle est d'orienter les politiques pour une meilleure conservation, notamment dans l'outre-mer européen. En ratifiant la CDB en 2002, la France s'est engagée à élaborer une stratégie nationale pour la biodiversité. Pour la première fois, les enjeux de l'outre-mer ont été intégrés à une politique nationale de conservation de la biodiversité, puisqu'un plan d'action spécifique a été dédié à l'outre-mer.

Toutefois, la stratégie nationale (en particulier le plan d'action outre-mer) n'a pas tenu compte de l'ensemble des objectifs du programme sur la biodiversité insulaire. L'accès et le partage des avantages, le développement durable, le changement climatique et les pollutions, cibles importantes pour la CDB, n'ont pas été évoqués.

D'autre part, les engagements internationaux n'ont pas été entièrement respectés. La question de la conservation de la biodiversité a été traitée partiellement, par le maintien des écosystèmes et des espèces, sans être intégrée dans les politiques sectorielles (agriculture, minier, infrastructures...), responsables de pollutions et de fragmentation des habitats notamment. La promotion d'un développement durable et l'intégration de la société civile sont également indispensables à l'élaboration d'un document stratégique mais ils n'ont pas trouvé de traduction dans la SNB.

Des financements ont été dédiés à la mise en œuvre des actions, mais ils sont consécutifs aux engagements du Grenelle de l'environnement. Ils ont été versés aux administrations en 2009, cinq ans après l'adoption des premiers plans d'action locaux. Le plan d'action outre-mer n'avait pas été doté financièrement avant cette date. Le Grenelle de l'environnement a été le vecteur d'avancées notables, et a facilité la mise en œuvre des objectifs de la SNB pour l'outre-mer, par exemple le lancement de plans de conservation des espèces (plans nationaux d'action), et la création d'un poste dans les services de l'état de chaque collectivité pour l'application des engagements « Grenelle ».

De plus, les plans d'action locaux ont été rédigés par les administrations sans associer tous les porteurs d'enjeux. Si les associations locales naturalistes ont souvent été invitées à la réflexion, les Conseils Régionaux et Conseils Généraux des DOM n'ont pas été, dans la plupart des cas, intégrés au panel.

L'exercice d'élaboration d'une stratégie locale s'est souvent limité à la définition d'une liste d'actions à conduire sans hiérarchisation des enjeux, ni cohérence territoriale. L'élaboration de stratégies aurait du conduire parallèlement à la définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de constater régulièrement l'influence des actions sur l'objectif général d'enrayer la perte de biodiversité, et les résultats validés par un comité de suivi. Or, la mise en œuvre des actions n'a pas été suivie régulièrement. Ce constat se fait à l'échelon des collectivités comme à l'échelon national. Les collectivités, à l'exception de la Polynésie française et la Guadeloupe, n'ont pas formé de comité local de suivi. Au niveau national, le comité ne s'est réuni qu'une fois en cinq ans dans sa formation réduite uniquement.

A l'issue de la période de mise en œuvre du plan d'action, des résultats encourageants sont à souligner, comme la création de nouveaux espaces protégés (Parc Amazonien de Guyane, Parc national de La Réunion, Réserve naturelle des Terres australes françaises, inscription des récifs de Nouvelle-Calédonie et des Pitons, Cirques et Remparts de La Réunion au Patrimoine mondial, Parc naturel marin de Mayotte), ou la définition de stratégies contre les espèces exotiques envahissantes. La nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité en outre-mer devra, à partir de 2011, associer plus largement les porteurs d'enjeux, au niveau local comme au niveau national, et définir des objectifs opérationnels et chiffrés avec des évaluations périodiques des résultats.

## **8. Recommandations préalables**

- conserver un plan d'action outre-mer, respectant a minima les objectifs internationaux, et le décliner en stratégies territoriales ;
- adopter un comité d'élaboration et de suivi de type Grenelle avec les cinq collègues ;
- intégrer la biodiversité dans les politiques sectorielles, traiter du développement durable et des questions agricoles, minières, infrastructures, transport ;
- mettre en place des indicateurs de suivi et de résultats des mesures mises en œuvre ;
- assurer un suivi régulier, tant au niveau national que local, chargé de valider les indicateurs et financements ;

- permettre un double portage du plan d'action local national / local (p. ex. DIREN / Conseil Régional dans les DOM) ;
- déployer des moyens financiers, notamment pluri annuel (avec des outils fiscaux innovants) importants, à la hauteur des enjeux.

## Bibliographie

Alexandre, S., Allain, YM., Ferlin, P., Juffé, M., Lavoux, T. (2010) « *Rapport « la stratégie nationale pour la biodiversité : bilan et perspectives.* » CGAAER/CGEDD.

Assemblée nationale (2010) « *Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement* ». Journal officiel

Clap, F., Moral, V. (2010) « *Biodiversité et collectivités* ». Comité français de l'UICN

Gargominy, O. (2003) « *Biodiversité et conservation dans les collectivités françaises d'outre-mer* ». Comité français de l'UICN.

Palasi, JP., Martinez, C., Laudon, AI. (2006) « *Financements publics et biodiversité en outre-mer : quelles ambitions pour le développement durable ?* ». Comité français de l'UICN.

Soubeyran, Y. (2007) « *Espèces exotiques envahissantes dans les collectivités françaises d'outre-mer* ». Comité français de l'UICN.

Stahl, L. (2009) « *Le droit de la protection de la nature et de la diversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer* ». Thèse pour le doctorat en droit. Université Jean Moulin. Lyon.

### Travaux consultés :

Plan d'action de Guyane (2005)

Plan d'action de Guadeloupe (2005)

Plan d'action de La Réunion (2005)

Plan d'action de Martinique (2005)

Plan d'action de Mayotte (2005)

Plan d'action de Nouvelle-Calédonie (2005)

Plan d'action de Polynésie française (2006)

Plan d'action de Wallis et Futuna (2006)

Plan d'action de Saint-Pierre et Miquelon (2007)

Plan d'action des TAAF (2009).