

Faire société avec la biodiversité, regard sur la biodiversité comme objet de politique publique

Le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer revient sur quelques années de politiques publiques de conservation de la biodiversité : entre résultats de terrain mitigés, avancées significatives en termes de débats et perspectives encourageantes, un bilan en demi-teinte qui laisse apparaître encore de nombreux défis à relever.



Lorsqu'elle apparaît dans les années 1980, la notion de biodiversité met fin à l'idée que la nature pourrait être considérée comme un environnement ou un cadre extérieur aux actions des hommes. Le texte de la Convention sur la diversité biologique (CDB) de 1992, où pour la première fois est institutionnalisé le vocable *diversité biologique*, révèle bien le degré d'intimité qu'a atteint le lien entre le fonctionnement de nos sociétés et le vivant. Affirmant « la valeur intrinsèque des éléments de la diversité biologique sur les plans environnemental, génétique, social, économique, scientifique, éducatif, culturel, récréatif, esthétique », la Convention reconnaît la biodiversité comme patrimoine commun de l'humanité. Elle interpelle alors la responsabilité des États souverains à intervenir politiquement. Intervention d'autant plus déterminante qu'il apparaît rapidement que la gestion de la biodiversité touche à l'arbitrage entre des intérêts forts et potentiellement contradictoires, en témoignent les articles de la Convention sur l'accès aux ressources génétiques ou le lien entre les revendications culturelles des populations indigènes et la diversité biologique.

Se substituant à l'idée de nature, la notion de biodiversité semble avoir été conçue pour être plus perméable à la formulation de réponses politiques aux problèmes touchant à notre patrimoine naturel. Où en sommes-nous aujourd'hui ?

Poser les questions de nature sous l'angle d'une politique : retour sur la première Stratégie nationale pour la biodiversité 2004-2010

En 2004, la France honore ses engagements pris devant la CDB et décline sa Stratégie nationale du développement durable (SNDD) en un volet entièrement dédié à la biodiversité. L'adoption de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) est une étape importante et marque

résolument l'entrée de la biodiversité dans le vaste champ des politiques publiques françaises. L'expérience est alors inédite puisqu'il s'agissait pour la première fois de mettre en écho, dans un cadre cohérent, une multiplicité de mesures de protection de la nature. Bien au-delà, l'ambition était de faire de la biodiversité un enjeu transversal, intégré dans tous les domaines de l'action publique. Choix fut fait de structurer la SNB *via* quatre orientations transversales : *mobilisation de tous les acteurs, reconnaissance du vivant à sa juste valeur, amélioration de la prise en compte par les politiques publiques, développement de la connaissance scientifique et de l'observation* et dix plans d'actions sectoriels, chacun porté par le ministère en charge de la politique correspondante : *agriculture, infrastructures de transports terrestres, international, mer, patrimoine naturel, urbanisme, forêt, outre-mer, recherche et tourisme*.

L'objectif assigné à la SNB était audacieux : d'ici 2010, la France devait enrayer la perte de biodiversité sur son territoire. Qu'en est-il aujourd'hui ? Force est de constater que le chemin à parcourir est encore long : les écosystèmes français demeurent largement altérés et nombre d'espèces restent menacées (photo ①). Les causes de cet échec relatif sont à chercher dans les nombreux défauts de fonctionnement dont souffre l'actuelle SNB (eux-mêmes dus en partie aux délais très serrés dans lesquels la SNB avait été élaborée en 2004) : manque de moyens, défaut de coordination, absence d'implication de certains acteurs clés dans le processus, faible portage politique... Mais sans doute avant tout, l'objectif était trop ambitieux. Un rapport d'évaluation de la SNB, récemment publié conjointement par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAR) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), pointe en détail et avec justesse ces limites.

Mais l'absence de résultats chiffrés ne doit pas cacher l'essentiel. L'expérience SNB a avant tout permis d'entreprendre la formulation d'une vision de la politique de la



❶ Couple de cigognes en Alsace. En France, l'espèce a bien failli s'éteindre, principalement menacée par l'altération de son habitat : drainage des prairies, agriculture intensive, raréfaction des lieux de nidification...

biodiversité. Ce type d'impulsion est capital car quand l'État alloue à une thématique une politique publique dédiée, il contribue largement à en faire un fait socialement reconnu. Une dynamique de mobilisation de la société, servie par un contexte favorable aux processus d'appropriation des enjeux et des politiques du développement durable tel le Grenelle de l'Environnement, peut alors se mettre en place.

Comment mieux mesurer le changement suscité par la reconnaissance de la biodiversité comme enjeu politique que par le développement des stratégies régionales pour la biodiversité? S'inspirant de la politique impulsée par l'État et parfois s'en réclamant directement, ces stratégies développées à l'initiative des régions donnent une nouvelle cohérence à l'intégration de la biodiversité dans les territoires, étape essentielle quand on sait à quel point les préoccupations qui entourent la préservation du vivant sont particulières de territoires en territoires. Volontaires et responsables, les régions se mobilisent de façon croissante et il est certain que la clé du succès de la prochaine SNB résidera dans l'articulation souple et intelligente de la Stratégie nationale avec celles des régions.

En dehors de la sphère publique, des mutations de fond sont également à l'œuvre. Appelée à assumer leur responsabilité environnementale, une frange grandissante des professionnels se mobilise. Agriculteurs, aménageurs, industriels contribuent à asseoir les bases d'un projet de développement durable pour notre société. Une grande partie du processus reste devant nous, mais des indices de changement indiquent que les professionnels sont dorénavant prêts à opérer une mutation de leurs pratiques. À ce titre, les dynamiques à l'œuvre dans le monde agricole sont illustratives : le développement des contractualisations, l'engagement des exploitants dans les plans d'actions « Agriculture biologique : horizon 2012 » ou « Écophyto 2018 » montre une première appropriation de la thématique « biodiversité » par un secteur d'activité clé.

Enfin les associations. Dépositaires des attentes de la société civile, elles constituent une force de mobilisation essentielle en faveur de la biodiversité. Historiquement impliquées dans les politiques publiques françaises environnementales *via* une contribution sur le terrain dans la mise en œuvre des actions de protection et de connaissance du patrimoine naturel, le tissu associatif est aujourd'hui appelé à devenir un acteur à part entière. L'implication des associations dans le Grenelle de l'Environnement où elles se sont imposées en tant qu'interlocuteur privilégié dans des discussions d'orientation stratégiques témoigne de cette mutation des formes de la vie politique française. Les citoyens sont d'ailleurs de plus en plus réceptifs à de nouveaux modes d'action collective.

Tout pour ainsi dire est en mouvement et dans ce jeu d'acteurs reconfiguré, des questionnements anciens trouvent une résonance nouvelle tandis que d'autres, totalement inédits, émergent. Quels sont les objectifs à atteindre en matière de biodiversité? Qui les décide? Qu'attend-on de l'État? Qui met en œuvre les décisions prises et avec quels moyens? Comment assure-t-on le suivi de la mise en œuvre des politiques? Quelle représentativité des acteurs obtenir et garantir dans les enceintes de décision? Comment articuler les diverses échelles de territoire? Les multiples échelles de temps? Quelle place donner aux citoyens, aux élus, aux associations de terrain?...

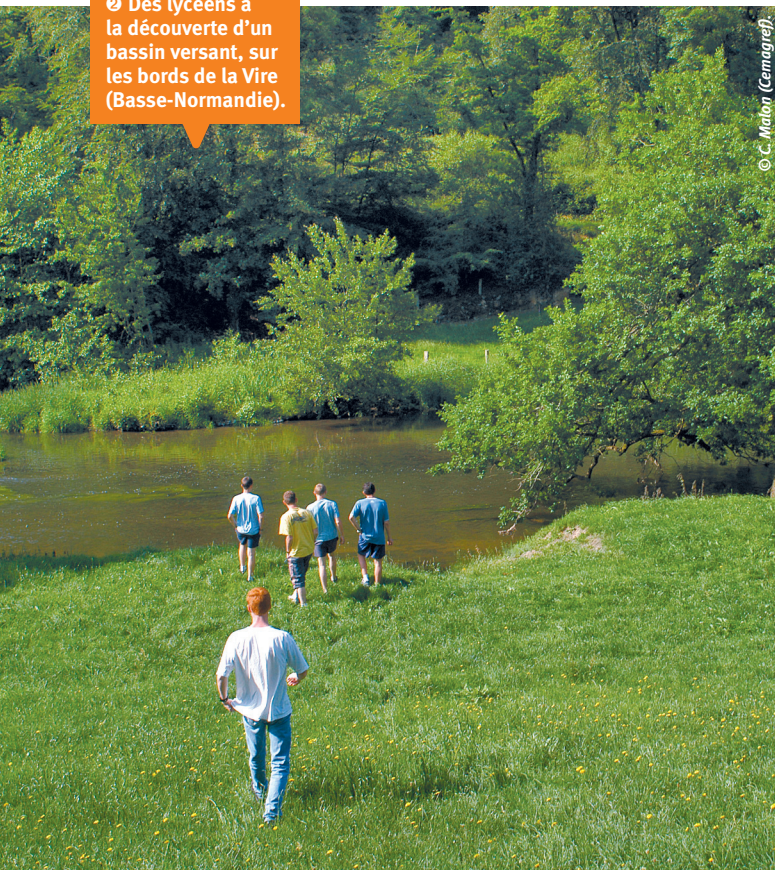
À chaque question nouvellement formulée, les cadres actuels de nos politiques tombent en désuétude. La SNB se trouve particulièrement remise en cause, générant chez les acteurs de la frustration en raison du décalage entre l'importance des défis à relever et le cadrage qu'elle met à disposition. Ce faisant, la SNB a montré sa force. Acculée mais pas obsolète, la Stratégie doit se repenser à l'aune des questionnements qu'elle a suscités.

► Inventer une démocratie de la biodiversité : quelle gouvernance pour réussir ensemble ?

Dans ce contexte changeant où s'observe la métamorphose de notre façon de construire et de mener les politiques, la gouvernance est un objet intellectuel en cours d'exploration. Impliquant une nouvelle manière d'élaborer et de suivre les décisions dans un sens plus ouvert au dialogue d'acteurs et à la négociation, ce paradigme récent est depuis quelques années au cœur des réflexions.

Abordée en 2005 lors de la conférence des Nations-Unies « Biodiversité : science et gouvernance », la gouvernance vient de constituer la trame de fond de la Conférence française pour la biodiversité – « *Quelle gouvernance pour réussir ensemble ?* » – organisée par le ministère du Développement durable les 10, 11 et 12 mai 2010 à Chamonix Mont-Blanc. Au regard des réflexions antérieures, la plus-value de Chamonix réside dans une nouvelle focale adoptée pour envisager la thématique de la gouvernance. Au-delà des discours qui la réduisent à une recette de méthode, il s'agit de hisser la gouvernance au niveau d'enjeu politique en soi. Comme l'indique le Livre blanc sur la gouvernance de la Commission européenne « le défi est de renouveler le processus politique européen », s'attachant au processus plutôt qu'aux procédés, la Commission montre la voie et indique que la gouvernance est avant tout dans la manière de faire. Une manière de faire qui laisse sa place au dialogue, à la concertation et à la participation de tous les publics.

📍 Des lycéens à la découverte d'un bassin versant, sur les bords de la Vire (Basse-Normandie).



© C. Malon (Carnégref).

Les discussions engagées par les quatre cents participants de la Conférence de Chamonix ont fait émerger nombre de défis à relever concernant notamment :

- **L'articulation des échelles.** La biodiversité ignore les frontières et en conséquence sa gestion doit s'affranchir au maximum des lourdeurs du découpage administratif de notre territoire. Plusieurs voies peuvent ici être explorées : d'une meilleure articulation du mille-feuille existant à la mise en place de nouveaux territoires d'actions prenant en compte les réalités biogéographiques. À ce titre, la politique de l'eau pourrait s'ériger en modèle à étudier ;
- **La poursuite de l'effort de connaissance.** Connaître davantage la biodiversité et ses dynamiques est un impératif. Le système de production, d'organisation et de valorisation des connaissances doit être repensé : plus collaboratif et participatif et mieux doté en termes de moyens, il gagnera en efficacité et sera capable d'éclairer la décision. La centralisation des données doit émerger, tout en assurant l'indépendance des structures existantes ;
- **L'éducation à la biodiversité.** La préservation du vivant ne fera pas l'économie d'un changement dans la hiérarchie des valeurs que porte actuellement la société. Afin de faire évoluer les mentalités, l'éducation apparaît nécessairement comme une institution privilégiée pour faire de la biodiversité une préoccupation première pour les futures générations (photo 📷).

D'autres préoccupations sont apparues aux conférenciers comme autant de chantiers politiques à lancer en priorité : l'utilisation des outils économiques et notamment fiscaux, l'application des règles de Droit, la mobilisation de l'expertise, la communication et la sensibilisation... Dans ce foisonnement d'attentes, un dénominateur commun apparaît : celui de la complexité. Bâter des politiques de biodiversité consiste ni plus ni moins à construire une ingénierie politique de la complexité. Continuellement, il nous faudra composer, combiner et conjuguer les expertises contradictoires, les intérêts des acteurs en présence, les échelles spatiales, les textes de référence de différents niveaux... Ainsi pourra être mise en place la démocratie de la biodiversité appelée de leurs vœux par les conférenciers.

En conclusion, remarquons que la notion de biodiversité qui a d'abord permis de poser les questions de nature sous l'angle de la politique nous invite aujourd'hui à repenser le lien de l'homme avec le monde du vivant. Faire société avec la biodiversité, tel est aujourd'hui notre défi. Nous pouvons le relever. C'est l'objet du comité de révision de la SNB. ■

Les auteurs

Odile Gauthier

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, Direction de l'eau et de la biodiversité, Arche Sud, 92055 Paris La Défense Cedex
odile.gauthier@developpement-durable.gouv.fr