



PROJET
2012

n° 24

BIODIVERSITÉ PRENDRE SOIN DE LA NATURE : UN INVESTISSEMENT POUR L'AVENIR

AUDE AUROC *

Rapporteuse

MAUD LELIÈVRE

JULE VERTIN *

Membres du groupe de travail

** pseudonymes*



Projet 2012 - Contribution n°24

Biodiversité

Prendre soin de la nature : Un investissement pour l'avenir

Aude AUROC*

Rapporteuse

Maud LELIEVRE et Jule VERTIN*

Membres du groupe de travail

* Pseudonymes

Sommaire

Remerciements.....	7
Synthèse.....	8
Vademecum.....	12
Introduction.....	18

PARTIE I

DONNER UNE VISIBILITE POLITIQUE, ECONOMIQUE ET JURIDIQUE A LA BIODIVERSITE

1. MOBILISER A TOUS LES NIVEAUX.....	25
2. RECONNAITRE TOUTES LES VALEURS DE LA BIODIVERSITE.....	27
3. RENFORCER LA COMPOSANTE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE.....	29

PARTIE II

S'APPUYER SUR LES SOLIDARITES ECOLOGIQUES POUR SORTIR DE LA CRISE

1. RENFORCER L'EQUITE ENTRE LES TERRITOIRES.....	33
2. PRESERVER ET RENFORCER LA CAPACITE DU VIVANT A S'ADAPTER AUX CHANGEMENTS.....	36
3. UNE SOLIDARITE A L'INTERNATIONAL.....	40

PARTIE III

INVESTIR POUR RESTAURER ET DEVELOPPER LA BIODIVERSITE

1. EVITER – REDUIRE – COMPENSER : UN TRIPTYQUE A REAFFIRMER ET A PERFECTIONNER POUR LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES TERRES.....	44
2. VERS UNE FISCALITE ET UNE COMPTABILITE DE LA NATURE.....	47
3. INTEGRER LA BIODIVERSITE DANS LES POLITIQUES SECTORIELLES.....	50
4. CONSTRUIRE UNE INGENIERIE DE PROXIMITE.....	54

PARTIE IV

ÉVALUER LES RESULTATS ET RENDRE COMPTE AUX CITOYENS

1. AMELIORER NOS CONNAISSANCES SUR LA BIODIVERSITE.....	57
2. AMELIORER L'EVALUATION DE L'EFFICACITE ECOLOGIQUE.....	60
3. STRUCTURER L'EXPERTISE SUR LA BIODIVERSITE.....	62

4. S'APPUYER SUR LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DONNER UN ESPACE POLITIQUE À LA BIODIVERSITÉ	65
Conclusion	68
Présentation de Terra Nova.....	69
Terra Nova - Déjà parus	70

Remerciements

Le groupe de travail était composé d'Aude AUROC*, de Maud LELIEVRE et de Jule VERTIN¹.

Les auteurs de ce rapport remercient tous les experts ayant contribué à alimenter la réflexion, en particulier : Irène ALVAREZ ; Christophe AUBEL ; Raphaël BILLE ; Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS ; Joël HOUDET ; Romain JULLIARD ; Gilles KLEITZ ; Grégoire LEJONC ; Sébastien MABILE ; Raphaël MATHEVET ; Jacques MORET ; Xavier POUX ; Jacques TROUVILLIEZ.

¹ Pseudonymes de spécialistes des questions d'environnement.

Synthèse

Pour l'opinion publique et les décideurs politiques, la biodiversité est difficile à appréhender. Elle renvoie en effet à la diversité du vivant, ce qui englobe les espèces animales (y compris l'espèce humaine) et végétales, mais aussi la diversité des gènes ainsi que celle des écosystèmes. La complexité de ce mot et la difficulté d'en donner une mesure ou de le lier aux actes de la vie courante en font un élément trop souvent ignoré dans le débat public. La méconnaissance de l'importance des questions de biodiversité est encore aggravée par l'urbanisation rapide de la population mondiale, qui tend à nous faire oublier encore davantage notre dépendance à la nature et à sa diversité. Cependant, la France est dépositaire d'un patrimoine naturel d'une grande richesse, notamment grâce à ses départements et collectivités d'outre-mer présentes sous de nombreuses latitudes.

La disparition d'espèces et la dégradation des milieux naturels provoquent un déséquilibre toujours grandissant ; comme une aile d'avion dont on enlèverait un à un les rivets, c'est tôt ou tard l'ensemble du système qui s'effondre. Les biens et services issus de la biodiversité sont pourtant une contribution indispensable au fonctionnement de nos économies et au bien-être des populations. Notre dépendance à l'égard de la nature ne se réduit pas à la production agricole et à la pêche, elle concerne aussi l'approvisionnement en eau, la fourniture de matériaux et de matières premières pour les activités économiques, l'absorption et le recyclage de nos déchets et émissions de polluants, la lutte contre les maladies ou le contrôle des inondations, pour ne prendre que quelques exemples parmi les plus emblématiques. La question de la biodiversité, c'est donc celle du patrimoine naturel, des conditions environnementales et des services rendus par les écosystèmes. Elle est intimement liée à notre bien-être.

Or les milieux naturels ont connu depuis un demi-siècle une détérioration sans précédent. L'effondrement actuel de la biodiversité est considéré par les scientifiques comme une crise aussi grave que le changement climatique pour l'avenir de l'humanité. Le constat fait l'objet d'un consensus : les espèces animales et végétales disparaissent à un rythme très largement supérieur au rythme naturel d'extinction. Dans son rapport 2007, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature indique qu'un mammifère sur 4, un oiseau sur 8, un tiers des amphibiens et 70% des plantes sont en péril dans le monde. L'évaluation des écosystèmes pour le millénaire, lancée par les Nations Unies en 2004, a montré que 60% des services issus des écosystèmes sont dégradés par l'homme. Bien que brutale et extrêmement préoccupante, cette détérioration des conditions mêmes de notre bien-être et de notre développement n'a guère marqué les esprits, mobilisé les opinions publiques ni conduit à des politiques publiques volontaristes.

Insidieux et peu visible, l'effondrement de la biodiversité est pourtant directement lié à l'activité humaine : surexploitation des ressources (pêche intensive, commerce d'espèces protégées, etc.), pollutions (de l'air, de l'eau et des sols), fragmentation et destruction des milieux naturels (étalement urbain, infrastructures, défrichement et déforestation sont quelques exemples), introduction d'espèces envahissantes (accélérée par la mondialisation des échanges) et changement climatique. Face à cette situation, les connaissances scientifiques actuelles montrent qu'une stratégie du type « arche de Noé » ne peut être la seule réponse. La préservation d'un petit nombre d'espèces ou de territoires, mêmes remarquables, ne suffit pas pour constituer un réservoir de biodiversité pour l'ensemble de la planète. Comme le souligne J.A. McNeely (conseiller scientifique de l'UICN), se focaliser sur les espaces ou espèces protégés reviendrait, pour un système public de santé, à ne conserver que les urgences et à se passer des maternités, des services de soin et d'une politique de prévention. Les zones protégées sont indispensables mais « le reste du service de santé environnementale est tout aussi nécessaire pour soigner une société très atteinte ». Pour stopper l'effondrement de la biodiversité, l'action doit donc porter sur l'ensemble de la nature « ordinaire », parallèlement aux mesures de protection des zones « extraordinaires ». Il convient d'adopter une approche globale de préservation et d'utilisation durable de la biodiversité, en intégrant de manière effective cette préoccupation dans l'ensemble des secteurs d'activité.

Pour cela, nous proposons une stratégie en 4 axes et 10 propositions phares.

1- Donner une visibilité politique, économique et juridique à la biodiversité : il est impératif d'aider les citoyens à s'approprier les questions de biodiversité, afin de les inscrire dans l'agenda politique, et de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés. C'est pourquoi, pour renforcer le processus initié par le Grenelle de l'environnement, nous proposons d'organiser des États généraux de la nature, basés sur mille réunions-débats à l'échelle communale et intercommunale, à partir d'exemples très concrets issus du territoire et de la vie quotidienne. Ces réunions auraient pour objectif de mobiliser les citoyens, les entreprises et les décideurs, de faire s'approprier par les acteurs les enjeux en matière de biodiversité et de faire émerger des propositions innovantes. Par ailleurs, l'éducation de tous passe aussi par l'école. Pour cela, nous proposons d'améliorer l'intégration des enjeux de biodiversité dans les programmes scolaires du secondaire, de concevoir de nouvelles ressources pédagogiques à destination des professeurs des écoles et de former des animateurs « nature » spécialisés pour réaliser des interventions dans les écoles, collèges et lycées. L'éducation des plus jeunes est une cible, l'action des agents économiques en est une autre. Ces derniers ne prêtent pas suffisamment attention à la biodiversité, dont la destruction est une externalité qui compte peu pour eux. Nous pensons qu'il est indispensable de développer un système de comptabilité de la biodiversité qui soit non pas monétaire mais fondé sur une unité foncière en s'inspirant de l'empreinte écologique. Chaque entreprise, chaque collectivité pourrait ainsi calculer (et valoriser) son impact sur la biodiversité, qu'il soit positif ou négatif.

2- Renforcer et prendre en charge les solidarités écologiques : la solidarité écologique désigne la dépendance réciproque très étroite entre les êtres vivants, qu'il s'agisse de l'interdépendance entre des espaces et des espèces ou de l'interdépendance entre l'homme et

le reste de la biosphère. Ce concept conduit à prendre soin de la nature, où qu'elle soit et quelle que soit la valeur qu'on lui reconnaît, sans stigmatiser les territoires où ce soin est nécessaire, pour des raisons écologiques, économiques ou sociales. La solidarité écologique passe par l'amélioration de l'accès de chacun à la biodiversité. Pour rendre ce concept opérationnel, nous proposons notamment de renforcer le volet environnemental des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), en y incluant la cohérence écologique et de moduler le montant de la dotation globale de fonctionnement des communes, selon qu'elles sont ou non incluses dans un tel SCoT. La solidarité écologique doit s'exprimer également au-delà de nos frontières, en particulier en aidant les pays en développement à investir dans leur capital naturel. Nous proposons pour cela qu'une part croissante de l'aide publique française au développement soit ciblée sur des projets de protection et de gestion durable de la biodiversité, suite à l'engagement pris par la France lors de la dernière conférence des parties de la convention sur la diversité biologique, et que l'ensemble des projets soutenus par l'Agence française de développement fasse l'objet d'une évaluation environnementale complète.

3- Investir pour la restauration et le développement de la biodiversité : trop peu d'argent public est consacré à la biodiversité et celle-ci ne dispose que de peu de mécanismes de financement propres. Pire encore, de nombreuses subventions et dépenses fiscales ont des effets néfastes sur la biodiversité. Pour donner aux pouvoirs publics et aux acteurs privés les ressources nécessaires à une action globale sur le long terme en faveur de la nature, il faut associer positivement création de richesses et biodiversité, et intégrer la biodiversité dans l'ensemble des politiques sectorielles. Nous proposons en particulier de réaffirmer plus fortement l'obligation d'éviter, de réduire et en dernier recours de compenser les impacts environnementaux des projets en modernisant les modalités de mise en œuvre de ce principe (création d'autorités environnementales locales, réforme du dispositif de compensation, efforts de restauration de milieux et d'effacement d'ouvrages). En parallèle, la création d'un Office de la biodiversité doit permettre d'apporter l'appui indispensable aux acteurs publics et privés, tant en matière d'ingénierie écologique que d'évaluation *ex ante* des projets. Cet organisme regroupant des structures existantes devra avoir les moyens d'une ambition forte en matière de protection de la nature, grâce à la mobilisation de ressources propres et à des moyens humains conséquents, répartis sur l'ensemble du territoire dans des délégations territoriales. Parmi les acteurs pour lesquels un fort investissement en faveur de la biodiversité est attendu, l'agriculture, par sa large présence sur le territoire et ses impacts majeurs sur la biodiversité, constitue un secteur prioritaire. Pour amorcer et soutenir un véritable changement de culture et de pratiques au sein du monde agricole et aller vers des systèmes de production qui ménagent voire qui accroissent la biodiversité, nous proposons de moduler les aides agricoles du premier pilier en fonction du niveau de certification environnementale atteint par les exploitations agricoles et de développer des mesures agro-environnementales ciblées pour soutenir les systèmes agricoles qui concilient objectifs de production agricole et richesse des écosystèmes.

4 - Évaluer les résultats et rendre compte aux citoyens : assurer un suivi fin de la biodiversité pour évaluer les résultats concrets des actions mises en œuvre, l'efficacité des moyens ou encore la cohérence des politiques menées est une condition indispensable à une

action en faveur de la biodiversité qui soit efficace, pérenne et appropriée par les acteurs politiques et les citoyens. L'approfondissement de nos connaissances sur l'état et le fonctionnement des écosystèmes constitue également un impératif. La stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 (SNB), publiée le 19 mai 2011, constitue le bon cadre pour s'appuyer sur la société civile et donner un espace politique à la biodiversité, à condition que la SNB jouisse d'un fort soutien politique et qu'elle conduise à des engagements forts pour l'ensemble des parties prenantes. L'État doit ainsi favoriser les engagements collectifs des différents acteurs en faveur de la biodiversité et l'évaluation de la mise en œuvre et des résultats de ces engagements. Nous proposons en outre de mieux structurer l'expertise sur la biodiversité en créant au sein des organismes de recherche et de gestion de l'environnement des services spécialisés dans le transfert de connaissances pour l'État, les collectivités et les acteurs privés, sur le modèle des pépinières d'entreprises et du transfert de technologies.

Vademecum

Proposition 1. De l'école primaire à la formation tout au long de la vie, améliorer l'intégration des enjeux liés à la protection de la biodiversité dans toutes les formations en 1/ concevant des ressources pédagogiques adaptées et 2/ mettant à disposition des écoles des animateurs « nature ».

Proposition 2. Organiser des États généraux de la nature, à l'échelle communale ou intercommunale : mille réunions-débats permettront, au plus près des territoires vécus, sur la base d'un diagnostic du patrimoine naturel et d'une évaluation des impacts des activités humaines sur les milieux naturels, de faire des propositions innovantes.

Proposition 3. Développer une comptabilité de la biodiversité dans une unité basée sur le foncier. Chaque entreprise, chaque collectivité, pourrait ainsi calculer (et valoriser) son impact sur la biodiversité, qu'il soit positif ou négatif. À partir de cette méthode d'évaluation, généraliser un étiquetage environnemental des produits incluant les impacts sur la biodiversité. Cette échelle de mesure permettrait également, à l'issue d'une démarche visant d'abord à éviter, puis à réduire, de compenser les impacts résiduels des projets d'aménagement.

Proposition 4. Définir juridiquement une nomenclature des préjudices commis envers la biodiversité et formuler des recommandations claires quant aux montants financiers sur lesquels fonder les indemnisations et quant aux bénéficiaires.

Proposition 5. Inverser la charge de la preuve quand il s'agit de protéger une espèce, sur le modèle de la directive européenne 79/409/CEE, dite directive oiseaux. Une liste d'exceptions pour des espèces exploitées, chassées ou cueillies serait définie, ainsi que les activités autorisées pour ces espèces. Pour cela, lancer dans un premier temps une expérimentation dans quelques régions volontaires en métropole pour adapter la police de la nature (règles, sanctions associées, etc.).

En complément, actualiser la liste d'espèces protégées de manière stricte, à partir des meilleures connaissances disponibles, notamment des listes rouges des espèces les plus menacées, afin que des plans d'actions pour leur restauration soient réalisés. Pour ces dernières espèces, toute activité ayant un impact serait fortement encadrée.

Proposition 6. Réduire les inégalités écologiques, notamment en renforçant la mise en place d'espaces de nature de proximité : tous les citoyens ont accès à un espace de nature à moins de 15 minutes à pied ou en transports en commun.

Proposition 7. À l'échelle des communes, « verdir » la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des collectivités :

1/ moduler le montant de la DGF selon que les communes sont ou non incluses dans un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) disposant d'un volet environnemental incluant la cohérence écologique ;

2/ étendre le financement dont bénéficient actuellement les communes situées au cœur de parcs nationaux (Loi Parcs d'avril 2006) aux zones bénéficiant de protections réglementaires (réserves naturelles, sites classés, etc.) ;

3/ moduler la DGF proportionnellement à la superficie de ces espaces.

Proposition 8. Tout en rendant contraignant (en particulier vis-à-vis des documents locaux d'urbanisme et d'aménagement) le Schéma Régional de Cohérence Ecologique ou son équivalent en outre-mer, encourager les autres échelons territoriaux à définir des schémas de cohérence écologique qui prennent en compte les schémas régionaux. En particulier, renforcer le volet environnemental des schémas de cohérence territoriale (SCoT) en rendant obligatoire la prise en compte de la cohérence écologique. Une démarche de labellisation de ces documents et le renforcement de l'expertise locale permettraient de s'assurer de leur qualité. Les questions d'artificialisation des sols devront être traitées dans ces schémas.

Proposition 9. Renforcer les programmes de recherche ciblés sur l'outre-mer, en incitant aux collaborations entre les différentes collectivités et leur environnement régional. Par ailleurs, renforcer la formation de jeunes des collectivités d'outre-mer aux questions de biodiversité afin de disposer localement de compétences de haut niveau.

Proposition 10. Réaliser un audit concernant l'adaptabilité de l'ensemble des dispositifs de protection de la biodiversité dans les 10 à 50 prochaines années, afin d'anticiper quelle biodiversité pourrait être à protéger à l'avenir et comment doivent évoluer les dispositifs déjà en place.

Proposition 11. Agir enfin pour la diversité génétique :

1/ pour améliorer l'efficacité des réintroductions d'espèces et de certaines mesures de conservation, renforcer l'expertise en génétique de la conservation dans les laboratoires de génétique écologique ;

2/ assouplir la législation en vigueur concernant les variétés végétales rares afin qu'elles soient utilisées par un plus grand nombre d'agriculteurs et soutenir le travail des associations qui conservent et diffusent ces variétés.

Proposition 12. Définir une liste rouge des écosystèmes les plus menacés, inspirée des listes rouges d'espèces validées par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), avec une typologie adaptée à l'échelle du territoire sur lequel la liste est établie. Ces listes d'écosystèmes menacés nous permettraient de disposer d'un état des lieux, afin d'aboutir à des listes d'écosystèmes protégés.

Proposition 13. Élaborer des documents de gestion sur des territoires écologiquement cohérents. Le premier découpage cohérent est celui des zones biogéographiques (4 en métropole), qui pourrait être subdivisé en zones écologiques (les causses, le massif de Fontainebleau, la Chartreuse, etc.).

Proposition 14. Renforcer les aides au développement concernant des projets liés à la protection et à la gestion de la biodiversité, en particulier ceux qui ont aussi des impacts sociaux positifs sur l'implication des communautés locales et des femmes.

Proposition 15. Augmenter le montant des subventions que l'Agence Française pour le Développement peut apporter aux pays les moins avancés pour financer des projets de restauration et de préservation de leur patrimoine écologique.

Proposition 16. Conditionner l'attribution de prêts à des pays tiers aux respects de critères « biodiversité ». En particulier, pouvoir faire bénéficier certains pays de bonifications de taux de prêts pour financer des projets de « croissance verte ».

Proposition 17. Se fixer des objectifs ambitieux en matière de lutte contre l'artificialisation des sols : « zéro artificialisation nette d'ici à 2030 » et « diminuer par 2 le rythme d'artificialisation brute d'ici à 2020 ». Pour cela, améliorer l'application et l'efficacité de la compensation, en particulier en insistant sur la transparence des ouvrages et la restauration des espaces dégradés..

Proposition 18. Basculer une partie de la fiscalité du travail vers une fiscalité du patrimoine naturel : imaginer de nouvelles taxes permettant de limiter la consommation de ressources, tout en les compensant par une diminution de la fiscalité du travail et en redistribuant leur produit au profit d'actions en faveur de la biodiversité dans les collectivités locales.

Proposition 19. Supprimer d'ici à 2020 les incitations à détruire la biodiversité. Pour cela, évaluer systématiquement l'impact environnemental de chaque dépense fiscale ou subvention publique, existante ou à l'étude, quels que soient son origine ou son champ d'application.

Proposition 20. Créer une nouvelle ressource financière, dont l'assiette puisse concerner de manière très large toutes les activités ayant un impact sur la biodiversité, y compris de manière indirecte, et dont les taux puissent être modulés en fonction de la durabilité des pratiques. Cette ressource serait affectée directement à la protection de la biodiversité, et serait attribuée pour la plus grande partie aux collectivités locales et à l'Office de la biodiversité (voir ci-après la section « Construire une ingénierie de proximité »).

Proposition 21. Encourager les nouveaux modes de financement de la biodiversité déjà expérimentés à l'étranger (notamment aux États-Unis), en particulier en créant de nouveaux marchés fonciers prenant en compte des objectifs de protection de la biodiversité.

Proposition 22. Diversifier les outils financiers disponibles pour les acteurs, particuliers ou entreprises, qui souhaitent agir pour la biodiversité. En particulier, 1/ développer des « produits d'épargne environnement » , à destination du grand public, possédant des garanties environnementales en lien avec la biodiversité et 2/ mobiliser les fonds fiduciaires, sous réserve qu'ils investissent dans des projets à faible impact environnemental, pour financer de manière pérenne (grâce aux intérêts des placements) la gestion courante de certains espaces protégés.

Proposition 23. Sur le modèle de l'appel à projet « Ecoquartiers », lancer un appel à projets exemplaires pour des « projets à biodiversité positive ».

Proposition 24. Aller vers une agriculture qui ménage voire accroît la biodiversité : renforcer les exigences de la conditionnalité et rendre les soutiens du premier pilier de la politique agricole commune (PAC) incitatif à l'amélioration environnementale des pratiques. Pour cela, s'appuyer sur le système de certification des exploitations agricoles issu du Grenelle de l'environnement (HVE), renforcer les exigences en matière de biodiversité de ce label, et moduler le montant des soutiens en fonction du niveau d'excellence environnementale atteint par les exploitations.

Proposition 25. Favoriser les systèmes agricoles extensifs en modulant le montant de la prime herbagère agro-environnementale en fonction du chargement (nombre d'animaux à l'hectare), et en mettant en œuvre une mesure agro-environnementale spécifique à la biodiversité, basée sur un indicateur de résultats en termes de biodiversité.

Proposition 26. Inverser la tendance à l'intensification de la gestion forestière : adopter une gestion exemplaire des forêts publiques vis-à-vis de la biodiversité en intégrant un haut niveau d'exigences environnementales dans les directives régionales et schémas régionaux d'aménagement des forêts. En complément, conditionner les aides publiques que peuvent percevoir les propriétaires forestiers privés à l'élaboration d'un plan de gestion intégrant les meilleures pratiques en matière de biodiversité forestière.

Proposition 27. Permettre aux élus locaux de s'appuyer sur les zonages environnementaux existants pour définir des règles d'aménagement en faveur de la biodiversité (comme les ZPPAUP pour l'architecture, ou les zones de protection de captage pour l'alimentation en eau potable). Les règles d'aménagement qu'il est possible de mettre en place pourraient être définies après avis de l'autorité environnementale locale (voir ci-après la section « améliorer l'évaluation de l'efficacité écologique »), en fonction du contexte écologique.

Proposition 28. D'ici à 2025, réaliser dans toutes les intercommunalités un Atlas de la Biodiversité, afin de favoriser l'appropriation des connaissances sur la biodiversité par les élus. Pour cela, les moyens financiers et humains nécessaires à la mise en œuvre de ce projet doivent être renforcés.

Proposition 29. Elargir l'utilisation des servitudes environnementales (actuellement restreinte en France) afin de pouvoir s'assurer que le respect des contrats environnementaux

se poursuit lorsque les terrains changent de propriétaires (en particulier les contrats agri-environnementaux) et de permettre à l'État et aux collectivités locales de définir des règles particulières dans les zones particulièrement sensibles.

Proposition 30. Créer un Office de la biodiversité permettant d'apporter l'appui indispensable aux acteurs publics et privés, tant en matière d'ingénierie écologique que d'évaluation *ex ante* des projets. Ce nouvel établissement public résulterait notamment du regroupement de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), des réseaux d'espaces protégés (PNF, RNF), et de l'Atelier technique des espaces naturels.

Proposition 31. Faire de l'IFREBIOM l'occasion unique de mettre en cohérence l'ensemble des actions autour de la biodiversité et de renforcer les moyens nécessaires à l'action en outre-mer.

Proposition 32. Disposer, d'ici à 2017, d'un dispositif complet de suivi continu de la biodiversité permettant la production d'indicateurs. Le renforcement de la cohérence du réseau des observateurs doit s'accompagner d'un renforcement de la formation naturaliste universitaire.

Proposition 33. Créer un fonds pour financer les projets d'acquisition de connaissances et de gestion de la biodiversité, permettant de mobiliser à la fois les différents départements ministériels concernés, ainsi que du mécénat d'entreprises.

Proposition 34. Créer une autorité environnementale régionale dans chaque Région, sur le modèle de l'autorité environnementale nationale, dont l'action doit être renforcée. Il s'agit de créer une instance d'évaluation environnementale indépendante, présidée par un haut fonctionnaire ou un universitaire et composée de fonctionnaires dédiés et de personnes qualifiées, qui pourrait s'appuyer sur la DREAL et l'administration régionale tout en restant indépendante et transparente.

Proposition 35. Renforcer le rapport « responsabilité sociale des entreprises » par un volet approfondi concernant la biodiversité et le rendre obligatoire pour toutes les entreprises de plus de 100 salariés, de manière progressive, d'ici à 2020. En s'appuyant sur les expériences des grandes entreprises qui le mettent en place actuellement, des transferts de bonnes pratiques et de compétences doivent être envisagés.

Proposition 36. Favoriser la création de services spécialisés dans le transfert de connaissances et la réponse aux questions sociétales, au sein des établissements de recherche et de gestion de la biodiversité. L'organisation opérationnelle de l'expertise au Muséum national d'Histoire naturelle pourrait être un exemple.

Proposition 37. Consolider et alimenter une base de données des expériences positives et négatives de gestion et de restauration de la biodiversité, afin de pallier pour partie les inégalités territoriales en matière d'expertise.

Proposition 38. Créer à l'échelle nationale un mécanisme d'expertise, à l'interface entre connaissances et décisions, afin d'alimenter l'IpBES (GIEC de la biodiversité, dont la création vient d'être décidée à l'échelle internationale) et de répondre aux questions nationales nécessitant une expertise collégiale.

Proposition 39. Regrouper en un seul comité national toutes les instances qui suivent actuellement les questions de biodiversité. Il serait l'instance « biodiversité » du CNDDGE (comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement), se chargerait du suivi de la SNB et de la Trame verte et bleue, et donnerait un avis politique sur les projets d'envergure nationale ayant un impact sur la biodiversité (en s'appuyant sur l'expertise d'un Comité national de protection de la nature renouvelé).

Proposition 40. Instaurer l'examen et la mise en débat au parlement de la nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité, réponse nationale à la ratification de la convention sur la diversité biologique (la première SNB avait été publiée en 2004), afin de redonner un sens politique à cette stratégie, tout en sensibilisant les élus nationaux à ces questions. Définir des cibles chiffrées et datées pour chacun des 20 objectifs de la nouvelle SNB afin de la rendre opérationnelle, évaluer les progrès vers ces objectifs et piloter la mise en œuvre de la stratégie en conséquence.

Proposition 41. Consolider la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité en conditionnant la reconnaissance de l'engagement volontaire des acteurs au respect de critères exigeants, à la fois sur le fond et sur la forme. Favoriser pour cela les engagements collectifs des acteurs concernés.

Proposition 42. Inciter toutes les Régions à se doter d'ici à 2015 de stratégies régionales pour la biodiversité (SRB) compatibles avec la SNB afin de doter chaque Région d'un dispositif d'action cohérent en faveur de la biodiversité, dont le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) sera un des volets. Adapter à l'échelle locale le dispositif d'engagement et de reconnaissance des actions des acteurs locaux.

Introduction

Une érosion massive de la biodiversité, résultat d'une action politique insuffisante

Le monde vivant est divers, et ce à différentes échelles : diversité des espèces animales et végétales, diversité des individus et de leurs gènes, diversité des écosystèmes et des paysages, diversité des interactions entre ces différentes entités. Un mot pour résumer cette caractéristique essentielle du vivant : la biodiversité, dont l'homme fait partie. La biodiversité, c'est la nature, l'homme et les interactions au sein du monde vivant. Elle constitue le tissu vivant de la planète, la biosphère, en constante évolution. Quand on parle de biodiversité, on parle des forêts, des plantes et des animaux, des marais et des rivières, des variétés de blé et des races de vaches, de la savane, de la toundra...

La France est dépositaire d'un patrimoine naturel d'une grande richesse, notamment grâce à ses collectivités d'outre-mer sous de nombreuses latitudes, dans 5 des 37 « points chauds » mondiaux de biodiversité². Avec sa zone économique exclusive de plus de 11 millions de km², la France dispose du second espace maritime mondial, ce qui lui confère une forte responsabilité en matière de biodiversité marine. La France métropolitaine rassemble 4 des 11 zones biogéographiques³ européennes, chacune possédant des espèces et des écosystèmes qui lui sont propres. Elle est présente, avec les collectivités d'outre-mer, dans 8 grandes régions biogéographiques terrestres et marines situées dans les quatre océans de la planète (Atlantique, Indien, Pacifique, Austral), en zones tropicale, équatoriale, australe et antarctique. La biodiversité d'outre-mer est d'une très grande richesse (plus de 95 % de la flore et des vertébrés terrestres du pays). Avec 10% des récifs mondiaux et 55 000 km² de récifs et de lagons dans les collectivités d'outre-mer, la France est le quatrième pays au monde par ses récifs coralliens. La biodiversité ultramarine est par ailleurs particulièrement fragile car elle est pour partie insulaire : les populations d'espèces sont petites et isolées et les espèces endémiques, c'est-à-dire les espèces qui n'existent que dans ces îles, sont très nombreuses. Un tel diagnostic démontre bien la responsabilité de la France en matière de biodiversité.

² Les « points chauds » de la biodiversité sont les zones de la planète où la richesse des espèces est la plus importante, mais aussi où elle est particulièrement menacée.

³ Une zone biogéographique est une zone aux caractéristiques écologiques et biogéoclimatiques homogène. En France métropolitaine, on distingue les zones alpine, atlantique, continentale et méditerranéenne

La biodiversité, c'est bien plus que le seul nombre d'espèces. Elle prend aussi en compte la diversité des écosystèmes et la qualité de leur fonctionnement. La biodiversité dépend très fortement de la possibilité, pour les individus d'une même espèce ou d'espèces différentes, d'interagir entre eux. De plus, le patrimoine génétique des espèces leur permet de s'adapter à un environnement changeant, et constitue une composante essentielle de la biodiversité. Ce patrimoine génétique est source d'innovations, notamment thérapeutiques à partir de plantes tropicales ou d'organismes marins, mais aussi de diversité pour les variétés végétales cultivées et les races animales d'élevage. Cette diversité est indispensable pour disposer de variétés et de races capables d'être adaptées à un environnement en constante évolution. Ainsi, les inventaires élémentaires d'espèces, pour indispensables qu'ils soient, ne suffisent pas à notre connaissance de la biodiversité. Celle-ci nécessite des travaux de recherche approfondis afin de mieux comprendre le fonctionnement du vivant, à toutes les échelles.

Malgré les engagements internationaux, européens et nationaux, les experts sont d'accord pour dire que la biodiversité décline fortement⁴. L'objectif de stopper l'érosion de la biodiversité à l'horizon 2010, fixé par l'Union Européenne dans le cadre de la Convention sur la Diversité Biologique, n'a pas été atteint.

La crise écologique a commencé depuis de nombreuses années. Elle comprend l'ensemble des changements planétaires comme les pollutions atmosphériques par exemple, et se traduit par des pressions multiples sur la biodiversité :

- La destruction et l'altération des milieux naturels sont des causes majeures de disparition d'espèces. À celles-ci s'ajoute la fragmentation des milieux (par les voies de communication, par les villes, par certains espaces agricoles...), qui limite les déplacements des espèces animales et végétales et a donc un impact fort sur leur adaptabilité par rapport aux changements.
- La pollution de l'air, des sols, des rivières et des océans est identifiée depuis de nombreuses années comme une source de perturbation des écosystèmes (les pollutions par les nitrates ou les phosphates par exemple), mais n'est pas réglée, notamment du fait de la prégnance des pollutions diffuses, et ce malgré la réglementation.
- L'exploitation à des fins commerciales de certaines espèces à un rythme supérieur à la vitesse de renouvellement des populations est bien connue, notamment dans le secteur de la pêche, qui a connu de nombreux effondrements de stocks de poissons, ainsi que la diminution de la taille des poissons pêchés.
- Plus récemment, l'arrivée d'espèces exotiques qui développent des comportements envahissants (ce n'est pas le cas de toutes les espèces exotiques) s'est avérée un phénomène majeur dans des écosystèmes déjà fragilisés par les autres pressions. Des espèces végétales et animales sont concernées (la jussie pour les milieux aquatiques, l'écrevisse américaine,

⁴ Voir notamment les rapports de la convention sur la diversité biologique.

etc.) et prennent soudainement une très grande place, au détriment d'espèces locales parfois rares, entraînant une homogénéisation des écosystèmes à grande échelle.

- Enfin, les changements climatiques ont été décelés plus récemment. Leur importance n'est plus contestée et leurs conséquences sur la biodiversité certaines : perturbation des cycles de vie des espèces, migrations forcées, décalages saisonniers, etc.

Toutes ces pressions sont évidemment en interaction, avec des effets synergiques ou antagonistes selon les cas. Les différents niveaux de biodiversité (gènes, espèces, écosystèmes, etc.) et leurs interactions sont à prendre en compte pour comprendre et anticiper les effets de ces changements planétaires sur la biodiversité. La préservation de la biodiversité et des écosystèmes permet notamment de faire face à une partie des conséquences négatives pour l'homme de ces changements.

Malgré une prise de conscience croissante des problèmes, les menaces et pressions sur la biodiversité sont pour la plupart en augmentation. Des solutions ont été expérimentées par le passé, qu'elles soient réglementaires ou contractuelles (normes de rejets polluants, contrôles de l'introduction d'espèces, négociations sur le climat, etc.), mais elles n'ont pas permis d'inverser la tendance de la perte de biodiversité. L'augmentation des menaces et pressions sur la biodiversité est de plus très fortement liée à l'augmentation de la pression démographique de l'espèce humaine. La relation n'est cependant pas linéaire car nous pouvons trouver des solutions pour que notre impact soit moindre sur la biodiversité, même avec une population en croissance. Ainsi, ce n'est pas tant parce que les politiques en faveur de la biodiversité sont insuffisantes mais plutôt parce que d'autres politiques ne la prennent pas en compte et ont des effets négatifs majeurs, que la biodiversité continue de décliner.

In fine, c'est la capacité du vivant à évoluer qui diminue, ce qui est pour partie irréversible. Préserver la capacité des espèces à évoluer, et donc à s'adapter à des conditions futures potentiellement différentes de celles que nous connaissons aujourd'hui, est crucial pour notre bien-être. Nous observons déjà que certaines espèces ne semblent pas capables de s'adapter aux changements planétaires, que ce soit en migrant ou en modifiant leurs exigences écologiques, et risquent de s'éteindre, comme le Grand Hamster ou la Vipère d'Orsini. Or la biodiversité évolue depuis plusieurs milliards d'années. Fixer l'état actuel, comme l'imaginaient les premières politiques de protection de la nature, n'est pas réaliste, voire contre-productif dans certains cas. Préserver la capacité du vivant à évoluer, c'est stopper l'accélération de la crise écologique provoquée par l'homme, et c'est aussi une condition indispensable pour préserver les conditions de vie et de prospérité de l'humanité.

La perte de biodiversité est un problème majeur qui n'a pas reçu l'attention politique qu'il requiert. En effet, les valeurs, économiques ou non, de la biodiversité, sont largement étudiées et connues. De nombreuses activités humaines s'appuient directement ou indirectement sur le vivant. L'agriculture, au premier chef, ne peut produire qu'en présence d'un sol et d'espèces animales ou végétales vivantes. C'est ce que l'on appelle les « services écosystémiques », ou services rendus par les écosystèmes. L'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (*Millennium Ecosystem Assessment*) les a classés en 4 catégories :

services d'approvisionnement (produits agricoles, forestiers et halieutiques, etc.), services culturels et esthétiques (loisirs, valeur spirituelle, etc.), services de régulation (régulation des crues, des avalanches, du climat, etc.) et services de support (existence d'un sol pour cultiver, etc.). Une récente étude en France a identifié 42 services d'approvisionnement, de régulation et à caractère social. Ainsi, pour une entreprise, la relation d'interdépendance à la biodiversité peut être directe (une entreprise de tourisme de randonnée dans les Alpes) ou indirecte (une entreprise qui possède des actifs financiers en lien avec la biodiversité). Il n'est pas facile de trouver une entreprise ou une organisation qui soit complètement indépendante de la biodiversité.

La relation entre biodiversité et service écosystémique n'est cependant pas toujours positive. En effet, certains écosystèmes peuvent fournir des services plus importants, tout en ayant une plus faible diversité spécifique (la production forestière, calculée en m³ de bois à usage commercial, est en général plus importante dans les forêts monospécifiques de pins Douglas que dans les forêts irrégulières jardinées, cela étant, ces plantations sont plus fragiles face aux aléas climatiques, et la perte économique est alors majeure). Inversement, des écosystèmes à forte biodiversité, ou à biodiversité patrimoniale très importante, peuvent avoir un impact négatif sur certaines activités humaines (présence de moustiques porteurs de maladies dans certaines zones humides). Enfin, un même écosystème fournit des services différents et nombreux : si l'homme se positionne en gestionnaire, des choix sont à opérer.

Historiquement, les politiques en faveur de la biodiversité se sont centrées sur les espèces et les espaces emblématiques : loi sur les parcs nationaux, création de réserves naturelles, loi sur les espèces protégées, etc. Ce qui a largement contribué à préserver les dynamiques écologiques. Depuis quelques années, l'action publique s'est orientée vers la prise en compte de nouveaux objets comme la biodiversité dite « ordinaire » ou « générale » (comme dans le cas des projets d'intégration de la nature en ville), les continuités écologiques (la trame verte et bleue) et les services écosystémiques. La nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, publiée le 19 mai 2011, rend bien compte de cette évolution. Document stratégique proposant un cadre large pour l'action publique comme privée, ses 6 orientations stratégiques et ses 20 objectifs doivent maintenant être mis en œuvre, grâce à l'engagement de tous les acteurs, y compris l'État, dans le respect des compétences de chacun (en particulier les compétences des collectivités locales, et les compétences spécifiques des collectivités d'outre-mer pour les questions environnementales⁵).

S'il est vrai que l'on dit que la droite est plus active en matière d'environnement, c'est bien souvent parce qu'elle communique plus et qu'en son sein, des personnalités sont convaincues de l'importance des problématiques environnementales. Par ailleurs, à gauche, la réflexion sur les enjeux environnementaux a longtemps été au mieux déléguée aux écologistes, au pire considérée comme négligeable. Il en résulte un profond retard dans la compréhension et la prise de conscience de ces enjeux au sein du camp progressiste.

⁵ La compétence environnement est portée en totalité par la collectivité en Polynésie, dans les trois provinces de Nouvelle-Calédonie, et à Wallis-et-Futuna.

Les problèmes liés à la biodiversité ont de multiples facettes qui rendent l'action complexe. La compréhension des changements climatiques peut paraître relativement simple car les paramètres physiques (la température, la pluviométrie) sont le quotidien de tous. Celle de la disparition des espèces et de l'érosion de la diversité génétique est plus difficile à appréhender car elle demande un effort de conception. La notion de perte de biodiversité est alors difficile à communiquer. Par ailleurs, les relations entre les êtres vivants de la planète, la complexité et le caractère dynamique et évolutif de la biodiversité demandent encore à être étudiés. L'effort de recherche et d'expertise doit donc être redoublé. La complexité des relations entre les différentes composantes de la biodiversité et le fonctionnement dynamique du vivant nous imposent de réfléchir à des politiques intégrées, adaptatives et adaptables, ce qui n'est pas toujours le plus simple. Il convient sur nombre de ces sujets d'appliquer le principe de précaution, inscrit dans la Charte de l'environnement adossée à la Constitution. Enfin, la préservation de la biodiversité est une problématique à forte composante spatiale. Protéger la faune et la flore d'outre-mer ne permettra pas de restaurer les écosystèmes métropolitains, et réciproquement. De même, les espèces de deux collectivités d'outre-mer ne sont pas interchangeable. Si la question climatique se pose dans des termes proches partout sur la planète, ce n'est pas le cas de la plupart des questions liées à la préservation de la biodiversité. L'action à de multiples échelles spatiales est nécessaire, ce qui présente aussi un avantage, car les résultats sont visibles dans les territoires et touchent donc directement les citoyens.

Tout cela ne doit donc pas nous empêcher d'agir. Les relations entre la biodiversité et le bien-être de l'Homme, via notamment la notion de services écosystémiques, sont depuis quelques années au cœur des discussions dans la sphère scientifique mais surtout politique, et donnent à la biodiversité un nouvel intérêt. Plutôt que de penser la préservation de la biodiversité et des services écosystémiques associés comme une contrainte au développement des activités humaines, nous sommes actuellement à un tournant qui nous permet de considérer ces politiques comme un tremplin apportant des solutions aux différentes crises que nous traversons, y compris à la crise économique.

À l'issue de ce constat, quatre priorités peuvent être identifiées :

- Donner une visibilité à la fois politique, économique et juridique à la biodiversité. Une visibilité politique : l'intégration de considérations écologiques dans toutes nos activités nécessite qu'une majorité d'entre nous soit convaincue de l'importance, pour le bien-être de l'humanité, du maintien de la nature en bon état. La biodiversité est aujourd'hui peu prise en compte par les politiques publiques et les décisions privées. La mobilisation de tous est donc non seulement un moyen pour une action plus efficace, mais c'est aussi, à court terme, un objectif en soi. Une visibilité économique : nous sommes dans une économie de marché à laquelle la biodiversité et les services écosystémiques contribuent. Cependant, ils n'apparaissent nulle part dans les systèmes de comptabilité. Les agents économiques n'y prêtent donc pas attention et leur destruction est une externalité qui importe peu. Une visibilité juridique : la biodiversité n'a en tant que telle aucune existence juridique. Le droit fonctionne via les espèces protégées et par jurisprudence (en cas de pollution par exemple).

La réglementation, outil pour définir les limites de l'acceptable, n'est pas utilisée de manière suffisamment ambitieuse.

- S'appuyer sur les solidarités écologiques pour sortir de la crise. L'érosion de la biodiversité est un dommage collatéral de notre mode de développement (croissance démographique, développement technologique, aménagement des espaces). Nos sociétés ont fondé leur prospérité sur l'utilisation de ressources naturelles issues de la biodiversité. Nous sommes responsables, en tant qu'acteurs publics ou privés et en tant que citoyens, de son érosion. Toutes les activités humaines sont de près ou de loin liées à la nature, via son exploitation (ex. agriculture), via sa destruction (ex. urbanisation), via sa valorisation (ex. tourisme). La création de richesses se fait aujourd'hui au détriment de la biodiversité, en particulier depuis l'après-guerre. En effet, la biodiversité a été relativement préservée au début du 20^e siècle, du fait de la déprise démographique consécutive à la Première guerre mondiale et des progrès technologiques liés à l'utilisation du pétrole. Si nous souhaitons stopper l'érosion de la biodiversité, il faut d'abord s'attaquer à l'origine du problème : notre modèle de développement. Il ne s'agit nullement d'adopter une vision passéiste des questions environnementales, mais de reconnaître que notre impact sur la nature est particulièrement élevé et qu'il existe des voies alternatives pour mieux intégrer la préservation de notre environnement dans nos activités.

- Investir pour la restauration et le développement de la biodiversité. La biodiversité n'est actuellement pas une priorité dans les agendas politiques, face aux questions sociales et économiques. La part du budget de l'État qui y est affectée est faible et celle-ci ne dispose que de peu de mécanismes de financement propres. Par ailleurs, subventions et instruments fiscaux ont souvent des effets destructeurs pour la biodiversité⁶. En même temps qu'agir sur les facteurs d'érosion, il faut donner aux pouvoirs publics et aux acteurs privés les ressources nécessaires pour soutenir une action globale sur le long terme. Pour cela, associer positivement création de richesses et biodiversité et intégrer la biodiversité dans l'ensemble des politiques sectorielles sont des priorités.

- Évaluer les résultats et rendre compte aux citoyens. Connaître les résultats de notre action, tant en matière de résultats concrets sur la biodiversité que d'efficacité des moyens consacrés à la mise en œuvre des actions, ou encore de cohérence des politiques menées dans des domaines distincts, est le garant d'une action pérenne, appropriée par les acteurs politiques et les citoyens. L'efficacité écologique des projets doit être évaluée, afin de pouvoir accompagner l'efficacité économique dans toutes les décisions et dynamiser le débat démocratique sur les questions écologiques, en particulier sur la biodiversité.

⁶ Voir le récent rapport du Centre d'Analyse Stratégique sur ce sujet.

PARTIE I

Donner une visibilité politique, économique et juridique à la biodiversité

Malgré les efforts de communication de l'année internationale qui lui a été consacrée en 2010, la biodiversité reste un concept que le grand public ne s'est pas encore pleinement approprié. Or convaincre la plus grande partie de la population de l'importance des enjeux liés à la protection de la biodiversité est un préalable à l'action politique. Les discours sur la crise écologique sont actuellement centrés sur les changements climatiques. Rendre visible la biodiversité, c'est reconnaître que celle-ci peut être source de mieux-être pour chacun.

1.

Mobiliser à tous les niveaux

Pour susciter l'intérêt et la mobilisation, il importe de sensibiliser la population, à tous les niveaux. Les aspects formation, éducation, sensibilisation étaient les grands absents de la précédente Stratégie nationale pour la biodiversité. Ils sont affirmés beaucoup plus fortement dans les objectifs de la nouvelle SNB (« faire émerger, enrichir et partager une culture de la nature », « renforcer la mobilisation et les initiatives citoyennes », « faire de la biodiversité un enjeu positif pour les décideurs », et « développer et organiser la prise en compte des enjeux de biodiversité dans toutes les formations »). Lorsque, chaque matin, le ministère en charge de l'écologie diffusera des messages radiophoniques décrivant les gestes quotidiens permettant de mieux prendre en compte la biodiversité, comme on peut déjà l'entendre pour les économies d'énergie ou pour la réduction des déchets, un grand pas en avant aura été réalisé. Chacun est en effet concerné par les questions de biodiversité, lorsqu'il s'agit de décider au sein de l'association des parents d'élèves si le restaurant scolaire doit privilégier des produits issus de l'agriculture biologique, lorsqu'il s'agit d'acheter une voiture dont la production n'a pas pollué les milieux naturels au delà des normes réglementaires françaises, lorsqu'il s'agit de militer pour la limitation de la pollution lumineuse dans les villes, ou lorsqu'il s'agit de choisir un candidat pour les prochaines élections locales.

Proposition 1. De l'école primaire à la formation tout au long de la vie, renforcer l'intégration des enjeux liés à la protection de la biodiversité dans toutes les formations en 1/ concevant des ressources pédagogiques adaptées et 2/ mettant à disposition des écoles des animateurs « nature ».

En effet, des animateurs spécialisés dans l'organisation de sorties en milieu naturel pourraient être mis à disposition des écoles pour donner envie aux enfants de connaître la nature et pour qu'ils touchent du doigt, au sens propre et figuré, ce qu'est réellement la biodiversité de proximité.

La formation professionnelle est aussi concernée, en particulier celle à destination des gestionnaires d'espaces que sont les agriculteurs, les forestiers, les aménageurs. Des offres sont d'ores et déjà disponibles, dont l'accès pour des publics diversifiés doit être renforcé. Enfin, la sensibilisation des élus et du personnel politique aux enjeux liés à la protection de la biodiversité devrait être une priorité, afin de contribuer à faire de la biodiversité un élément du débat politique. Pour cela, la biodiversité doit être incluse dans les formations

initiales de haut niveau (Ecole Nationale d'Administration, Hautes Etudes Commerciales, etc.), et des formations ou séminaires tout au long de la carrière politique doivent être proposés.

Le Grenelle de l'environnement a eu la vertu d'associer tous les acteurs et notamment de les faire bouger pour une prise en compte croissante de la biodiversité. En cela, il a permis une meilleure mobilisation d'un grand nombre d'acteurs et a été un outil de construction d'une légitimité extraordinaire, pour des actions souvent innovantes. En effet, en créant du décentrement par rapport à l'administration, de nouvelles idées peuvent émerger que ni l'exécutif, ni l'administration, ni le parlement n'auraient pu porter seuls. En ce sens, le processus Grenelle a été efficace. Il reste cependant très pauvre sur la biodiversité.

Proposition 2. Organiser des États généraux de la nature, à l'échelle communale ou intercommunale : mille réunions-débats permettront, au plus près des territoires vécus, sur la base d'un diagnostic du patrimoine naturel et d'une évaluation des impacts des activités humaines sur les milieux naturels, de faire des propositions innovantes.

Ces états généraux auraient pour objectif de mobiliser les citoyens, les entreprises et les décideurs, de renforcer leur appropriation des concepts et des enjeux en matière de biodiversité à partir d'exemples concrets issus du territoire et de la vie quotidienne, et de faire émerger des propositions innovantes en faveur de la biodiversité. Ils seraient l'occasion de mettre en évidence et de faire réfléchir sur notre interdépendance vis-à-vis de la biodiversité. Ces réunions-débats locales feraient l'objet de travaux de synthèse et de débats à l'échelle départementale, ainsi que d'une remontée des propositions pour alimenter un débat national avec l'ensemble des acteurs concernés (État, collectivités, employeurs, salariés, chercheurs et associations d'environnement). Cette deuxième étape d'un processus « Grenelle » aurait l'avantage d'un indéniable ancrage au plus près des problématiques locales et alimenterait la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité. Des approches similaires ont été testées dans le cadre de l'initiative française pour les récifs coralliens (Ifreco) et des exemples de bonnes pratiques sont à chercher en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Fortes d'une visibilité politique et citoyenne accrue, des actions pourront être entreprises afin de renforcer la visibilité économique et juridique de la biodiversité.

2.

Reconnaître toutes les valeurs de la biodiversité

Il est difficile d'évaluer la « valeur économique totale » de la biodiversité car celle-ci comprend à la fois la valeur monétaire d'échange des biens et services associés à la biodiversité (le prix du m³ de bois), la valeur des services qui actuellement ne s'échangent pas (la qualité de l'eau de la nappe phréatique sous la forêt), ainsi que la valeur patrimoniale, esthétique et culturelle (qu'elle soit associée à des pratiques de loisir ou liée à la présence d'un oiseau rare). Les seuls chiffres robustes sont ainsi très partiels. Comment reconnaître la place de la biodiversité dans la comptabilité nationale et dans celle des entreprises ? Comment inscrire la valeur de la biodiversité dans les activités publiques et privées, comme nous pouvons calculer notre bilan carbone ou celui d'une entreprise ? Le premier choix à faire est peut-être celui de la « monnaie d'échange ». La tonne de carbone a été choisie pour répondre aux enjeux posés par les changements climatiques, pourquoi devrions-nous parler en euros ou en dollars pour la biodiversité ? Pour évaluer les conséquences des activités humaines sur la biodiversité, il importe de sortir d'une logique uniquement monétaire, qui considère que n'a de valeur que ce qui a un prix.

Proposition 3. Développer une comptabilité de la biodiversité dans une unité basée sur le foncier. Chaque entreprise, chaque collectivité, pourrait ainsi calculer (et valoriser) son impact sur la biodiversité, qu'il soit positif ou négatif. À partir de cette méthode d'évaluation, généraliser un étiquetage environnemental des produits incluant les impacts sur la biodiversité. Cette échelle de mesure permettrait également, à l'issue d'une démarche visant d'abord à éviter et à réduire, de compenser les impacts résiduels des projets d'aménagement.

Calculer l'impact sur la biodiversité d'un projet ou d'une organisation en utilisant une unité basée sur le foncier permettrait de s'affranchir partiellement de la contrainte monétaire. Par ailleurs, une unité foncière peut être beaucoup plus facilement mise en rapport avec la biodiversité. Cette démarche est à rapprocher du calcul de l'empreinte écologique, actuellement centré sur une problématique « ressources naturelles », moins large que celle envisagée dans cette proposition. Elle nécessiterait une interaction régulière entre travaux de recherche et expériences concrètes de mise en œuvre du principe de compensation. L'unité foncière offrirait une mesure facilement appropriable par l'ensemble des parties prenantes (à la fois les entreprises et les organisations non gouvernementales), à même de faciliter l'essor de l'évaluation des impacts sur la biodiversité, sur laquelle les mesures d'évitement ou de compensation doivent s'appuyer.

Cette échelle de valeurs autre que monétaire pourrait devenir une base utile pour améliorer le dispositif actuel de compensation (voir ci-après la section « Eviter, réduire, compenser »), en imposant une compensation non pas financière mais en surface, plus propice à compenser réellement les impacts des projets visés.

Cette proposition pourrait utilement s'accompagner d'un développement des démarches de comptabilité environnementale (par exemple celles qui associent des flux de biodiversité et de services écosystémiques aux transactions financières), qui sont cependant encore de l'ordre de la recherche-développement. En pratique, le système de comptabilité à mettre en œuvre pourrait être basé sur une estimation du nombre d'hectares de milieux naturels réellement impactés par le projet ou l'activité en question, en prenant en compte l'état de conservation de ces habitats et leur dynamique naturelle, ainsi que tous les impacts directs et indirects du projet ou de l'activité. Un point délicat sera l'établissement d'une trajectoire de référence permettant de mesurer l'impact réel (ou le plus probable) et d'attester de l'additionnalité des mesures de compensation. Des travaux de recherche sont encore nécessaires, en particulier parce qu'un hectare de forêt n'est pas comparable à un hectare de prairie cultivée ou à un hectare de zone humide, alors que tous ces espaces ont un intérêt pour la préservation de la biodiversité. Il est évident qu'une telle évaluation nécessite des approximations et n'a que peu d'utilité lorsqu'une seule évaluation est réalisée. Mais elle présente l'intérêt de pouvoir comparer entre deux projets/entreprises/modes de vie différents, car elle normalise la méthode de calcul. L'échelle géographique à laquelle les comparaisons seraient conduites devra être déterminée par une logique écologique (celle du fonctionnement des écosystèmes) et non pas par des frontières administratives ou des limites réglementaires. L'ensemble des principes et outils de comptabilité serait cependant déterminé à l'échelle nationale pour faciliter localement leur déclinaison opérationnelle. Cette mise en œuvre devra impliquer l'ensemble des parties prenantes, y compris les experts locaux (scientifiques, gestionnaires...) et les acteurs de la compensation (bureaux d'étude, opérateurs publics).

À partir de cette comptabilité foncière ou d'une autre méthode de calcul, un consommateur pourrait être informé de l'impact sur la biodiversité des produits qu'il achète, grâce à une analyse de l'ensemble de leur cycle de vie, comme cela est déjà le cas pour le carbone. Cet impact serait calculé par des entreprises ou des associations indépendantes, par type de produit, et mis à disposition facilement, au moment des achats. Comme la notation de A à H permet de connaître le niveau de consommation d'énergie d'un congélateur, ce système permettrait de connaître une estimation de l'impact sur la biodiversité de la production et de l'utilisation du congélateur, en traduisant cet impact en consommation d'espace (comme pour le calcul de l'empreinte écologique).

3.

Renforcer la composante juridique et réglementaire

Dans la Convention sur la diversité biologique, la biodiversité est décrite comme une « préoccupation commune de l'humanité », sans que cette formulation n'ait de portée juridique contraignante pour les États signataires. La légitimité de la protection de la biodiversité reste donc juridiquement subordonnée à d'autres priorités, comme par exemple la propriété privée ou la liberté du commerce. Or nous attendons un rééquilibrage entre liberté d'entreprendre et intérêt général. La biodiversité peut-elle continuer à être considérée comme « *res nullius* », appropriable par tout un chacun ? Les grandes catastrophes écologiques ont permis de poser la question de la réparation des atteintes au vivant et aux écosystèmes (par exemple le procès concernant le naufrage de l'Erika). Les associations de protection de l'environnement, et de manière plus récente les collectivités territoriales, peuvent en effet demander réparation de ces atteintes en cas de préjudice collectif. La biodiversité ne doit pas seulement être visible politiquement et économiquement, elle doit aussi prendre toute sa place dans notre système juridique.

Proposition 4. Définir juridiquement une nomenclature des préjudices commis envers la biodiversité et formuler des recommandations claires quant aux montants financiers sur lesquels fonder les indemnisations et quant aux bénéficiaires.

Une telle nomenclature existe déjà pour les préjudices corporels, l'obstacle éthique (« il n'est pas possible de classier et de chiffrer la nature ») n'est donc pas recevable. Par ailleurs, les estimations financières sont pour l'instant très approximatives, réalisées par exemple sur la base de l'évaluation monétaire de la biodiversité « ordinaire » d'une forêt de plaine, tirée du rapport du Centre d'Analyse Stratégique coordonné par M. Chevassus-au-Louis. Cette valeur est calculée de manière rigoureuse mais n'a souvent qu'un rapport très limité avec l'objet du préjudice. Il serait en outre utile d'élargir la liste des structures pouvant demander réparation (par exemple à l'État, via les établissements publics en lien avec la protection de la nature, comme l'Agence des aires marines protégées ou le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres).

Malgré l'absence de reconnaissance juridique à l'heure actuelle, des réglementations existent déjà en matière de biodiversité. Elles constituent des leviers d'action incontournables. Elles sont actuellement lacunaires, par manque de moyens alloués à la recherche dans certains domaines et par manque d'adaptabilité, dans un contexte où les enjeux sont mobiles. Par exemple, les listes d'espèces protégées sont parfois obsolètes et

leur actualisation n'est pas systématique, que ce soit dans un sens positif (une espèce qui ne serait plus menacée, du fait des efforts réalisés pour sa conservation) ou, plus fréquemment, dans le sens inverse (de nouvelles espèces menacées).

Proposition 5. Inverser la charge de la preuve quand il s'agit de protéger une espèce, sur le modèle de la directive européenne 79/409/CEE, dite directive oiseaux. Une liste d'exceptions pour des espèces exploitées, chassées ou cueillies serait définie, ainsi que les activités autorisées pour ces espèces. Pour cela, lancer dans un premier temps une expérimentation dans quelques régions volontaires en métropole pour adapter la police de la nature (règles, sanctions associées, etc.).

En complément, actualiser la liste d'espèces protégées de manière stricte, à partir des meilleures connaissances disponibles, notamment des listes rouges des espèces les plus menacées, afin que des plans d'actions pour leur restauration soient réalisés. Pour ces dernières espèces, toute activité ayant un impact serait fortement encadrée.

L'objectif de cette proposition est d'inverser la logique de protection des espèces : toutes les espèces sont protégées, sauf celles faisant l'objet d'une activité humaine, listée dans la loi. Cela est déjà le cas pour les oiseaux. Cela peut être difficile à concevoir pour certains groupes taxonomiques où les espèces sont très nombreuses et difficilement identifiables. Cependant, un principe de non destruction volontaire, appliqué intelligemment (il faut qu'il soit possible de marcher sur l'herbe sans se poser trop de questions...), change radicalement notre conception de la protection de la biodiversité, et participe de la sensibilisation de tous les citoyens.

Même si nous nous appuyons sur le principe d'une protection généralisée de toutes les espèces, certains individus pourraient faire l'objet de destructions lorsque cela ne menace pas la dynamique de la population en question (c'est le cas des espèces chassables par exemple), ou au contraire, lorsque cela menace la dynamique d'une autre population (c'est le cas des espèces exotiques envahissantes notamment). Concernant ces dernières, il apparaît nécessaire de définir clairement les espèces concernées, en particulier en outre-mer. Le dispositif de lutte pourrait utilement être complété par la définition de listes « vertes » d'espèces que l'on peut utiliser dans les jardins et dans les projets urbains (les jardineries étant un vecteur majeur d'entrée de nouvelles espèces dans les milieux insulaires).

PARTIE II

S'appuyer sur les solidarités écologiques pour sortir de la crise

La préservation du patrimoine naturel est parfois vue comme une contrainte, qui nécessite des investissements au détriment d'autres projets, et en particulier des projets sociaux. La crise économique de ces dernières années fait de l'emploi, de la lutte contre la pauvreté et de l'insertion sociale des priorités encore plus visibles. Cependant, préserver la biodiversité est aussi une manière de préserver un capital social et économique, voire de le renforcer. La création de jardins partagés en ville est un bon exemple de la rencontre entre l'amélioration de la biodiversité, du cadre de vie et du lien social au sein d'un même projet. Miser sur ces projets pour améliorer les échanges entre les citoyens est une priorité dans un contexte où la mondialisation et la crise écologique peuvent susciter la montée des individualismes (on peut par exemple atténuer les effets du réchauffement climatique sur son bien-être individuel en achetant un climatiseur qui, par sa consommation d'énergie, renforce le changement climatique pour tous).

Les richesses biologiques ne sont pas réparties de manière uniforme sur la planète et sur le territoire national. Concept apparu en droit français dans la loi de 2006 sur les parcs nationaux pour décrire les relations étroites existant entre le cœur d'un parc national et son aire optimale d'adhésion (anciennement « zone périphérique »), la solidarité écologique a été définie par la suite comme la dépendance réciproque très étroite entre les êtres vivants. Elle concerne donc à la fois l'interdépendance entre des espaces et des espèces (par exemple entre l'amont et l'aval d'un même bassin versant ; entre une zone riche en biodiversité d'où des individus peuvent immigrer, zone « source », et des zones moins riches que ces individus colonisent, zones « puits » ; entre un prédateur et sa proie, etc.) et l'interdépendance entre l'homme et le reste de la biosphère. Conséquence de cette interdépendance, la prise en compte de la solidarité écologique passe notamment par l'amélioration de l'accès de chacun à la biodiversité (l'accès aux services écologiques, y compris esthétiques et culturels, à toutes les populations, y compris urbaines). Il s'agit donc d'un concept à deux visages complémentaires qui permet de prendre en charge l'interdépendance entre la société et la biodiversité.

La solidarité écologique est à rapprocher de la notion de « *care* », développée en sciences sociales pour désigner l'ensemble des aides apportées en face à face aux personnes dépendantes. Il s'agit ainsi de prendre soin de la nature, où qu'elle soit et quelle que soit la

valeur qu'on lui reconnaît, sans stigmatiser les territoires où ce soin est nécessaire, pour des raisons écologiques, économiques ou sociales.

1.

Renforcer l'équité entre les territoires

La solidarité écologique peut être pensée à différentes échelles (une commune, un espace protégé, le territoire national, l'échelle planétaire). L'hétérogénéité de la répartition des richesses biologiques sur l'ensemble du territoire génère des inégalités écologiques. Certaines populations ont accès à des services écosystémiques nombreux (que ce soit des services de « récréation » par la présence de forêts, ou des services de régulation comme la régulation des crues), d'autres en sont démunis. Par exemple, la région Ile-de-France investit pour le soutien d'étiage (la quantité d'eau estivale) sur l'ensemble de la Seine amont, ce qui bénéficie à toutes les régions qui sont traversées par la Seine en amont de Paris, sans que celles-ci contribuent à financer le maintien de ce service.

Proposition 6. Réduire les inégalités écologiques, notamment en renforçant la mise en place d'espaces de nature de proximité : tous les citoyens ont accès à un espace de nature à moins de 15 minutes à pied ou en transports en commun.

Pour mettre en œuvre cette proposition, il s'agit dans un premier temps de renforcer les moyens dédiés à la mise en œuvre du plan d'actions « Restaurer et valoriser la nature en ville », dont certaines actions concernent les jardins de proximité et l'agriculture périurbaine. En sus, développer des indicateurs pour mesurer les inégalités écologiques permettrait de suivre l'amélioration de l'accès de chacun à la biodiversité de proximité. Il serait dans un second temps intéressant de réfléchir à un système de répartition des services écologiques entre les populations qui bénéficient de nombreux services et celles pour lesquelles il conviendrait de les renforcer. Il pourrait s'agir par exemple de faire contribuer certains bénéficiaires de services (des entreprises qui bénéficient d'eau en quantité suffisante pour assurer le refroidissement de leurs machines), afin d'améliorer la situation ailleurs (financer le soutien d'étiage dans une autre région). Une difficulté est de choisir les services écosystémiques concernés. En effet, tous ne pourront probablement pas être pris en considération parce que les connaissances actuelles ne permettent pas d'évaluer correctement les flux, ou parce qu'ils sont antagonistes avec d'autres services prioritaires. Certains espaces abritent une biodiversité élevée et ont une plus grande responsabilité pour la préservation de la biodiversité à l'échelle nationale. Ils ont donc besoin de moyens financiers appropriés. Orienter les financements publics en priorité vers les espaces où la biodiversité est particulièrement riche et menacée est donc une manière d'exercer la solidarité écologique à l'échelle nationale.

Proposition 7. À l'échelle des communes, « verdier » la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des collectivités :

1/ moduler le montant de la DGF selon que les communes sont ou non incluses dans un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) disposant d'un volet environnemental incluant la cohérence écologique (voir ci-après). ;

2/ étendre le financement dont bénéficient actuellement les communes situées au cœur de parcs nationaux (Loi Parcs d'avril 2006) aux zones bénéficiant de protections réglementaires (réserves naturelles, sites classés, etc.) ;

3/ moduler la DGF proportionnellement à la superficie de ces espaces.

La Trame Verte et Bleue (TVB) est une réponse à la question de la solidarité écologique, appliquée aux dynamiques écologiques, car elle vise à améliorer les échanges entre les espèces qui se déplacent, les continuités écologiques entre les espaces les plus riches en biodiversité, et la résilience des écosystèmes. La démarche est cependant pour l'instant très centrée sur la définition de zonages et non sur l'intégration des continuités dans une dynamique territoriale.

Proposition 8. Tout en rendant contraignant (en particulier vis-à-vis des documents locaux d'urbanisme et d'aménagement) le Schéma Régional de Cohérence Ecologique ou son équivalent en outre-mer, encourager les autres échelons territoriaux à définir des schémas de cohérence écologique qui prennent en compte les schémas régionaux. En particulier, renforcer le volet environnemental des schémas de cohérence territoriale (SCoT) en rendant obligatoire la prise en compte de la cohérence écologique. Une démarche de labellisation de ces documents et le renforcement de l'expertise locale permettraient de s'assurer de leur qualité. Les questions d'artificialisation des sols devront être traitées dans ces schémas.

L'objectif de réduction des inégalités écologiques doit être inscrit dans les principes de mise en œuvre de la TVB. En particulier, il pourrait s'agir de travailler sur la redistribution des redevances issues de certaines infrastructures créant des discontinuités (un barrage par exemple) pour financer des travaux de restauration de continuité dans un espace proche (à l'aval de ce même barrage, ou sur un affluent).

Les collectivités d'outre-mer rencontrent, pour certaines d'entre elles, des difficultés économiques et sociales très importantes, qui peuvent entraîner une dégradation de la richesse de leur patrimoine naturel. La solidarité écologique nationale doit donc s'exercer en faveur de ces territoires.

Proposition 9. Renforcer les programmes de recherche ciblés sur l'outre-mer, en incitant aux collaborations entre les différentes collectivités et leur environnement régional. Par ailleurs, renforcer la formation de jeunes des collectivités d'outre-mer aux questions de biodiversité afin de disposer localement de compétences de haut niveau.

Les collectivités d'outre-mer sont très hétérogènes, tant en matière de biodiversité qu'en ce qui concerne les compétences de l'État sur ce thème. L'objectif de cette proposition est de permettre à ces collectivités d'outre-mer de devenir des territoires d'avant-garde pour expérimenter de nouvelles solutions, aussi bien pour la gouvernance des questions de biodiversité que pour la résolution de problèmes socio-économiques en s'appuyant sur la préservation de la biodiversité. En effet, les méthodologies métropolitaines sont souvent peu transférables à l'outre-mer et des recherches spécifiques sont nécessaires.

La valorisation et la préservation de la biodiversité d'outre-mer sont devenues des enjeux européens puisque, sous l'impulsion du député européen Elie Hoarau, originaire de la Réunion et qui a déposé un amendement voté à la mi-décembre 2010 en faveur de cette question, l'Union Européenne a initié la création d'un fonds spécifique. Ce fonds porté par le programme « Biodiversity and Ecosystem Services in Territories of European Overseas » (Programme BEST) crédite tous les outre-mers européens d'une ligne budgétaire de deux millions d'euros, qu'il convient de mobiliser de manière pertinente. À partir de l'expérience du réseau Natura 2000 et de la stratégie de création d'aires protégées en métropole (SCAP), le programme BEST doit permettre le renforcement du réseau d'aires protégées en outre-mer, avec une recherche de cohérence maximale. La France doit continuer à apporter son soutien, tant politique que technique et financier, à cette initiative européenne.

2.

Préserver et renforcer la capacité du vivant à s'adapter aux changements

Protection a longtemps été synonyme de mise sous cloche, alors que le vivant s'adapte aux modifications de son environnement en évoluant. Cette mise sous cloche est pertinente dans un contexte d'urgence et/ou dans un contexte où les pressions sont spatialement localisées et peuvent donc être réduites par des actions ciblées. La lutte contre les pollutions atmosphériques a démarré par des mesures ponctuelles, visant les installations les plus polluantes, notamment industrielles, en réaction à des catastrophes naturelles (notamment les pluies acides). Elle est maintenant le fait de mesures planétaires, dans le cadre de protocoles internationaux comme celui de Kyoto. La biodiversité exige les mêmes efforts.

Les mesures de protection stricte des espèces et espaces les plus menacés ne sont pas suffisantes car nous savons aujourd'hui que les changements sont de plus en plus globaux et diffus : le changement climatique concerne tous les espaces, même ceux bénéficiant d'un statut de protection du fait de leur biodiversité ; les espèces exotiques envahissantes colonisent de nombreux sites, y compris le cœur des parcs nationaux. Prendre en compte la capacité d'évolution des espèces, et surtout la maintenir, est un véritable défi pour les années à venir. Cela passe en premier lieu par une meilleure connaissance et prise en compte de la diversité génétique intraspécifique, qui est source d'adaptabilité pour les espèces. La préservation des possibilités de déplacement des espèces est une seconde voie permettant aux espèces de s'adapter aux changements. Ces déplacements sont nécessaires à toutes les échelles, en fonction des organismes (déplacement entre deux mares distantes d'une centaine de mètres pour certains amphibiens, couloirs de déplacement sur de longues distances des grands carnivores, etc.). Préserver la capacité des espèces à évoluer, c'est aussi préserver la capacité des sociétés humaines à bénéficier de la biodiversité et des services que celle-ci rend.

Proposition 10. Réaliser un audit concernant l'adaptabilité de l'ensemble des dispositifs de protection de la biodiversité dans les 10 à 50 prochaines années, afin d'anticiper quelle biodiversité pourrait être à protéger à l'avenir et comment doivent évoluer les dispositifs déjà en place.

Cet audit devrait déboucher sur des propositions législatives et réglementaires concrètes garantissant que les dispositifs en place seront adaptés, s'ils ne le sont pas déjà. Il s'agit

cependant d'être vigilant, et de ne pas déconstruire nos mécanismes de protection forte de la biodiversité. Il pourrait être réalisé dans le cadre du mécanisme national de mobilisation de l'expertise (voir ci-après « Renforcer l'expertise sur la biodiversité »).

Proposition 11. Agir enfin pour la diversité génétique :

1/ pour améliorer l'efficacité des réintroductions d'espèces et de certaines mesures de conservation, renforcer l'expertise en génétique de la conservation dans les laboratoires de génétique écologique ;

2/ assouplir la législation en vigueur concernant les variétés végétales rares afin qu'elles soient utilisées par un plus grand nombre d'agriculteurs et soutenir le travail des associations qui conservent et diffusent ces variétés.

La diversité génétique constitue le potentiel d'évolution de chaque espèce. Elle a été exploitée pour les races cultivées et les variétés végétales, afin de sélectionner celles qui répondaient le mieux à nos critères pour la production alimentaire. Les cultures et les élevages sont actuellement très peu diversifiés, ce qui les rend fragiles face aux aléas, notamment climatiques et biologiques. Ces remarques sont aussi valables pour les essences forestières, qui peuvent s'avérer très vulnérables aux attaques parasitaires. Les avancées scientifiques récentes montrent que, malgré la rapidité des changements environnementaux, certaines espèces peuvent évoluer et s'y adapter, sous réserve de disposer d'une diversité génétique suffisante. Par ailleurs, lorsque deux populations d'une même espèce sont séparées depuis longtemps, elles évoluent souvent dans des directions différentes et leur patrimoine génétique tend à diverger. Remettre en contact ces populations ou introduire des individus de l'une dans l'autre peut ne pas être efficace en matière de conservation. Il s'agit donc de renforcer notre prise en compte de la diversité génétique pour les espèces à usage agricole et sylvicole d'une part, et d'améliorer notre connaissance de la diversité génétique des autres espèces, afin de la prendre en compte lorsque des mesures de gestion sont mises en place.

La législation européenne et nationale sur les semences est actuellement très stricte. L'inscription de variétés au catalogue des semences cultivées est nécessaire pour pouvoir utiliser une plante à des fins alimentaires commerciales. Or la diversité génétique des variétés inscrites au catalogue est extrêmement faible. C'est pourtant cette diversité génétique qui permet de faire face à des aléas climatiques comme celui que nous vivons cette année avec la sécheresse : si toutes les plantes sont identiques, elles sont toutes sensibles aux mêmes aléas et les risques sont élevés. En 2004, 96% des tomates cultivées en France étaient des clones, 1% seulement de la production était constituée de variétés anciennes. La FAO (organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) estime que les trois quarts environ de la diversité génétique agricole ont disparu au cours du siècle dernier, et sur les 6 300 espèces animales utilisées en agriculture, 1 350 sont menacées d'extinction ou se sont déjà éteintes.

La biodiversité n'est pas seulement une somme d'espèces ou de gènes, la diversité des écosystèmes en est une composante macroscopique importante. Par ailleurs, la plupart des espèces ont besoin de milieux naturels diversifiés et de bonne qualité pour accomplir

l'ensemble de leur cycle de vie (une prairie pour se nourrir, une forêt pour se reproduire, etc.) et pour se déplacer en fonction des changements de leur environnement. Or notre politique de préservation de la biodiversité s'est aujourd'hui surtout intéressée aux espèces et corrélativement aux espaces qui en contiennent beaucoup, assez peu aux écosystèmes en tant que tels et à leur fonctionnement. Une exception est l'application de la directive européenne Habitats, Faune, Flore (92/43/CEE) qui définit une liste d'habitats d'intérêt communautaire qu'il convient de maintenir en bon état de conservation, notamment par la gestion du réseau Natura 2000. Préserver des écosystèmes fonctionnels, c'est-à-dire prendre en compte des processus, plus que des états, n'est pas chose aisée. En effet, il s'agit de s'assurer que les forêts permettent une régulation efficace de la qualité et de la quantité de l'eau douce d'un bassin versant, que les sols agricoles se renouvellent avec une fertilité qui ne décroît pas, ou encore que les récifs coralliens abritent l'ensemble des espèces de la chaîne trophique, sans que la dynamique de l'une soit au détriment d'une autre.

Proposition 12. Définir une liste rouge des écosystèmes les plus menacés, inspirée des listes rouges d'espèces validées par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), avec une typologie adaptée à l'échelle du territoire sur lequel la liste est établie. Ces listes d'écosystèmes menacés nous permettraient de disposer d'un état des lieux, afin d'aboutir à des listes d'écosystèmes protégés.

A l'échelle mondiale, de telles listes pourraient être établies pour de grandes catégories d'écosystèmes (les récifs coralliens, les mangroves, etc.). À l'échelle nationale, cette typologie devrait être précisée (ce sont les alliances végétales, par exemple la hêtraie montagnarde). À l'échelle d'une petite région écologique, les associations végétales pourraient être utilisées pour définir ces listes (par exemple la hêtraie à sapins de moyenne montagne).

Des travaux sont actuellement développés en ce sens au sein de l'UICN international, et la France pourrait être candidate pour tester les méthodologies et apporter son expertise, tant en métropole qu'en outre-mer.

La prise en compte de la fonctionnalité des écosystèmes nécessite évidemment une meilleure connaissance des relations entre biodiversité, fonctionnement des écosystèmes et bien être des sociétés humaines. Cependant, ce n'est pas l'unique frein. En effet, les logiques administratives priment souvent les logiques écologiques et peuvent, dans certains cas, porter préjudice à la prise en compte de ces dernières. Par exemple, les listes d'espèces prioritaires à l'échelle régionale sont différentes entre deux régions limitrophes, ce qui n'est pas systématiquement justifié. Renforcer la logique écosystémique, comme la logique de bassin versant a été renforcée par la mise en place des schémas directeurs et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE et SAGE), et des Agences de l'eau, pourrait mener à une meilleure cohérence écologique des projets.

Proposition 13. Elaborer des documents de gestion sur des territoires écologiquement cohérents. Le premier découpage cohérent est celui des zones biogéographiques (4 en métropole), qui pourrait être subdivisé en zones écologiques (les causses, le massif de Fontainebleau, la Chartreuse, etc.).

Ce zonage écologique existe déjà partiellement pour la plupart des Parcs Naturels Régionaux (PNR), ainsi que pour les zones forestières (ce sont les « sylvoécorégions »). Il ne s'agit pas de généraliser la mission des PNR (préservation d'un patrimoine naturel et culturel remarquable) mais de proposer à chaque territoire, à partir des logiques écologiques comme celles déjà mises en place pour les forêts, un lieu où les enjeux en matière de biodiversité soient bien compris, partagés et hiérarchisés. Ainsi, les projets qui ont un impact sur la biodiversité, positivement ou négativement, seraient mis en cohérence.

3.

Une solidarité à l'international

Qui dit solidarité écologique dit évidemment regard en dehors de nos frontières. Chaque pays est, par sa localisation biogéoclimatique, détenteur d'un certain capital écologique. Certains pays l'ont déjà largement détruit, d'autres l'ont préservé, et cette préservation bénéficie à l'humanité toute entière. Comment rémunérer ce capital écologique dans les échanges internationaux ? En outre, le sommet qui s'est tenu à New-York le 21 septembre 2010 à propos des objectifs du millénaire pour le développement a insisté sur les liens étroits entre santé humaine, pauvreté et qualité de la biodiversité.

Parmi les objectifs décidés à Nagoya dans le plan stratégique de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), figurent quelques objectifs chiffrés, dont celui d'atteindre d'ici à 2020 17% des espaces terrestres en aires protégées. En France, nous avons déjà atteint cet objectif, en prenant en compte les sites Natura 2000 (12% du territoire), les PNR, les réserves naturelles et les parcs nationaux. Il faut aider les pays les moins avancés à atteindre cet objectif afin de contribuer à réduire les inégalités écologiques, à l'échelle planétaire.

Proposition 14. Renforcer les aides au développement concernant des projets liés à la protection et à la gestion de la biodiversité, en particulier ceux qui ont aussi des impacts sociaux positifs sur l'implication des communautés locales et des femmes.

Concernant les projets non directement liés à la biodiversité, il pourrait s'agir de les évaluer sous cet angle là, *ex ante* et *ex post*, afin d'inciter, si possible financièrement, à intégrer leur impact sur la biodiversité (voir ci-après la section « Améliorer l'évaluation de l'efficacité écologique »).

Lors de la dernière conférence des parties de la CDB, des engagements financiers ont été pris concernant l'aide que la France peut apporter aux pays en développement. Pour les mettre en œuvre, les politiques actuelles en matière d'aide au développement doivent être davantage ciblées sur la biodiversité.

Proposition 15. Augmenter le montant des subventions que l'Agence Française pour le Développement peut apporter aux pays les moins avancés pour financer des projets de restauration et de préservation de leur patrimoine écologique.

La totalité des financements disponibles sont actuellement utilisés pour répondre aux impératifs concernant la santé et l'éducation. Or ces pays dépendent très fortement de leur patrimoine naturel, en particulier pour leur stabilité politique et économique. Une catastrophe naturelle pourrait avoir des conséquences très importantes : l'effondrement des stocks de poisson du lac Victoria entraîne des conséquences dramatiques en matière de santé publique pour les populations qui dépendaient de ces poissons pour leur apport quotidien en protéines. Il est donc fondamental de pouvoir encourager le développement du capital agro-écologique de ces pays.

A la X^{ème} Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique en octobre 2010 à Nagoya, la France a annoncé qu'elle allait, entre 2011 et 2020, consacrer plus de 4 milliards d'euros à la biodiversité via principalement l'aide publique au développement et les instruments innovants. Pour atteindre cet objectif, Mme Jouanno a précisé que, d'ici à 2012, les financements français pour la biodiversité dans les pays en développement seraient doublés, pour aboutir à une enveloppe de plus de 200 millions d'euros et que, dans un deuxième temps, la part de la biodiversité dans l'aide publique au développement serait progressivement portée à 10 % et, à compter de 2014, « les flux financiers (aides publiques au développement, flux privés, ONGs, instruments innovants) pour la biodiversité ser[ai]ent portés à 500 millions d'euros par an ». Ces engagements n'ont pas été tenus, ni réaffirmés par le gouvernement actuel dans le cadre de la Stratégie nationale pour la biodiversité, ce qui place la France très en retrait dans les discussions internationales. Il s'agit ici de tenir l'engagement pris par la France à Nagoya, voire d'aller plus loin.

Proposition 16. Conditionner l'attribution de prêts à des pays tiers aux respects de critères « biodiversité ». En particulier, pouvoir faire bénéficier certains pays de bonifications de taux de prêts pour financer des projets de « croissance verte ».

En effet, malgré le dynamisme économique de ces pays, ils n'investissent pas forcément spontanément dans des technologies respectueuses de l'environnement ou dans des projets permettant de protéger ou de valoriser la biodiversité. Ces prêts constitueraient donc un effet de levier important, pour du transfert de technologies et de compétences favorables à la biodiversité.

Il est par ailleurs indispensable d'agir dans les pays où les urgences écologiques sont les plus importantes : bassin du Congo, Afrique de l'ouest, projets impactant le milieu marin et les récifs coralliens, coopération régionale autour de l'outre-mer français.

Enfin, nos activités nationales ont un impact à l'international : nous importons du bois des pays tropicaux, nous consommons des perches du lac Victoria, des ananas de Madagascar, des composants électroniques de Chine, de la quinoa sud-américaine, etc. Ces activités ont parfois un impact non négligeable sur la biodiversité (pollutions liées à l'activité minière, perturbation des équilibres écologiques par surexploitation ou introduction d'espèces, désertification par mise en culture de terres non propices à la production, déforestation, etc.), impact qu'il est possible de mesurer, en terme de surfaces consommées par exemple. Le dumping environnemental existe. Nous avons contracté une dette écologique vis-à-vis de certains pays et continuons à l'accroître. Il est nécessaire de continuer à travailler sur

l'inclusion de notre impact écologique dans la mesure du PIB et sur l'évaluation des politiques commerciales de la France. À plus long terme, il s'agit de peser sur les négociations commerciales internationales afin de permettre l'inclusion de critères environnementaux dans les mécanismes de régulation des échanges et de tirer vers le haut les pratiques à l'échelle planétaire, en particulier sur la biodiversité en haute mer.

PARTIE III

Investir pour restaurer et développer la biodiversité

Les politiques en faveur de la biodiversité se sont consacrées depuis de nombreuses années à protéger l'existant ou à limiter les impacts des activités humaines. Des progrès conséquents ont été faits en ce sens avec la création de nombreuses aires protégées, la définition de plans nationaux d'actions pour les espèces les plus menacées, la mise en place de normes de qualité de l'air et de l'eau, etc. Ces mesures n'ont pas suffi à stopper la perte de biodiversité, car de nombreuses actions, y compris publiques, portent atteinte à notre patrimoine naturel. Il est donc nécessaire de se fixer un objectif plus ambitieux, visant à tirer vers le haut l'ensemble des politiques en faveur de la biodiversité, mais aussi à accélérer l'intégration des enjeux de biodiversité dans les autres politiques. « Investir pour restaurer et développer la biodiversité » pourrait être le slogan de ce projet, qui comprend à la fois la rémunération du capital naturel, l'évitement des impacts sur la biodiversité lorsque cela est possible, la limitation de ces impacts dans les autres cas, leur compensation en restaurant des milieux dégradés lorsque les conséquences sont inévitables.

Le principe « pollueur-payeur » impose à l'acteur ayant un impact sur l'environnement de contribuer financièrement à la restauration de celui-ci. En poussant cette logique plus loin, le principe du remboursement de la dette écologique pourrait être inscrit plus fermement dans nos règles d'action. Par ailleurs, il est nécessaire de compléter la logique d'action *a posteriori* du principe « pollueur-payeur » par une logique d'action *a priori*, permettant d'inciter les acteurs à éviter les impacts.

1.

Eviter – réduire – compenser : un triptyque à réaffirmer et à perfectionner pour lutter contre l’artificialisation des terres

La surface des terres et des mers a par définition une limite supérieure. L’espace utilisable pour les activités humaines est limité. Tout espace utilisé par une activité ne peut en général être utilisé pour une autre activité. L’artificialisation des terres ne peut donc continuer à croître indéfiniment : la stopper doit devenir un objectif prioritaire.

Pour exercer une activité, une entreprise a un impact direct ou indirect, positif ou négatif, sur le milieu naturel. Ainsi, chaque acteur privé et public a non seulement une dette en capital financier, mais aussi une dette en capital écologique. La logique voudrait que chaque acteur soit dans l’obligation de rembourser cette dette écologique. Si cela peut s’avérer difficile à mettre en place *a posteriori*, car il nous manque la connaissance de l’état initial, prendre un compte cette logique pour les nouveaux projets est possible.

Actuellement, le droit français s’appuie notamment sur le triptyque « éviter, réduire, compenser ». Celui-ci concerne uniquement les espaces et les espèces remarquables, c’est-à-dire ceux faisant l’objet d’une législation européenne (directives Habitats, Faune, Flore, et Oiseaux, Convention de Berne, etc.) ou nationale (espèces et espaces protégés). Il n’existe à ce jour aucun référentiel permettant d’évaluer de manière homogène sur l’ensemble du territoire les équivalences écologiques permettant de compenser les impacts résiduels des projets sur ces espèces et espaces remarquables. Les évaluations existantes concernent en majorité la biodiversité dite « ordinaire », étant entendu que la biodiversité remarquable ne peut être compensée. Nous touchons là une des contradictions de ce système.

La destruction de certains espaces exceptionnels ne peut en effet être compensée et ils doivent donc être évités par les projets d’aménagements. Il n’est pas rare de changer le tracé d’une route pour éviter un monument historique. Pourquoi ne pas considérer que la préservation du site de nidification de l’aigle de Bonelli nécessite pareille prise en considération ? Nous ne connaissons pas toutes les conséquences futures de la dégradation de la biodiversité et le principe de précaution implique d’insister sur la partie « éviter » du triptyque.

De plus, la compensation n'est pas obligatoire, elle ne vise que les projets ayant un impact « important » sur la biodiversité, et n'intervient que « si cela est possible ». Or, il est évident qu'une somme de petits projets peut avoir des conséquences supérieures à un seul grand projet, et qu'il est donc nécessaire de compenser aussi ces effets cumulatifs.

Enfin, les résultats, voire la mise en œuvre en tant que telle, des mesures compensatoires n'est pour l'instant nullement garantie ni contrôlée. Certains maîtres d'ouvrage ne trouvant pas de terrains à acheter pour compenser se retrouvent dans l'impossibilité d'agir, alors que la compensation en elle-même doit avoir lieu le plus tôt possible pour assurer la continuité entre les milieux impactés et les milieux restaurés. La compensation entraîne dans certains territoires une pression élevée sur les terres agricoles, qui sont pourtant porteuses dans certains cas d'une forte biodiversité. La réforme de la compensation doit prendre en compte ces contraintes foncières, qui doivent pouvoir se reporter sur des espaces urbanisés.

Proposition 17. Se fixer des objectifs ambitieux en matière de lutte contre l'artificialisation des sols : « zéro artificialisation nette d'ici à 2030 » et « diminuer par 2 le rythme d'artificialisation brute d'ici à 2020 ». Pour cela, améliorer l'application et l'efficacité de la compensation, en particulier en insistant sur la transparence des ouvrages et la restauration des espaces dégradés..

Cette mesure se décline avec les éléments suivants :

- réaffirmer les principes d'unité de lieu, de temps et d'action de la compensation (c'est-à-dire que la mesure compensatoire doit concerner les espèces et les milieux réellement impactés, dans la même unité écologique, et immédiatement) ;
- imposer une mise en œuvre de la mesure compensatoire avant même le début des travaux ;
- imposer des mesures compensatoires, même faibles, pour tous les projets impactant la biodiversité ;
- mettre à disposition des services instructeurs et des maîtres d'ouvrages des recommandations quant aux équivalences écologiques à respecter (même si le cas par cas est souvent la règle, la méthodologie commune doit permettre une meilleure acceptabilité par les maîtres d'ouvrage) ;
- intégrer les actions propres à la compensation comme faisant partie intégrante du projet et à ce titre, élargir la déclaration d'utilité publique des projets aux terrains de compensation ;
- faciliter la mise en place de conventionnements avec des propriétaires, en progressant sur les servitudes environnementales, afin d'assurer dans le temps l'efficacité réelle des mesures compensatoires ;
- capitaliser les expériences en matière de compensation, au sein d'une base de données de l'efficacité des mesures de gestion (voir ci-après la section « structurer l'expertise sur la biodiversité ») ;
- densifier en utilisant au maximum les ouvrages existants et les zones déjà artificialisées, sans tomber dans la construction de tours à outrance (par exemple : utiliser les toitures des zones commerciales pour des panneaux photovoltaïques, mutualiser les espaces de stationnement et maximiser leur perméabilité à l'eau et aux animaux, concevoir de petits immeubles HQE de quelques étages en zone rurale associant habitations et services de proximité) ;

- restaurer les milieux naturels et effacer certains ouvrages lorsque cela est possible (mise sur pilotis, démantèlement, etc.).

Il sera probablement utile de créer un organisme dédié ou de faire évoluer le rôle des SAFER (Société d'aménagement foncier dans l'espace rural) afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs d'artificialisation, en association avec les collectivités locales. Celles-ci sont en effet, au travers les documents d'urbanisme, parmi les premières concernées. Il s'agit donc de leur donner les moyens pour atteindre ces objectifs, soit via des incitations financières, soit en démontrant leur intérêt propre à mener cette politique.

Par ailleurs, le nombre de projets à étudier, que ce soit par les services déconcentrés de l'État ou par le Conseil National de Protection de la Nature (CNPN), ne permet ni un examen satisfaisant des dossiers, ni une indépendance de l'évaluation (les services de l'État étant parfois à la fois juge et partie sur certains projets). Cette proposition est donc en lien étroit avec la proposition d'amélioration du dispositif d'autorité environnementale (voir ci-après la section « améliorer l'évaluation de l'efficacité écologique »).

2.

Vers une fiscalité et une comptabilité de la nature

Les enjeux environnementaux s'inscrivent par définition dans le long terme, il est donc aisé de ne pas les considérer comme prioritaires. Reconnaître les valeurs de la biodiversité, comme nous l'avons fait dans la première partie de ce rapport, c'est en faire un des critères pouvant conditionner, comme le respect de certains critères sociaux ou économiques, le versement d'aides publiques au sens large.

La fiscalité environnementale doit être repensée afin d'inciter à la limitation de la consommation de ressources de manière non durable (ressources à la fois foncières et matérielles). Les ressources naturelles sont en effet actuellement un des facteurs de rareté, plus important que le facteur travail. Il est donc logique que ce soit ce facteur qui fasse l'objet de répartitions, et donc d'une fiscalité incitant à l'économie.

Proposition 18. Basculer une partie de la fiscalité du travail vers une fiscalité du patrimoine naturel : imaginer de nouvelles taxes permettant de limiter la consommation de ressources, tout en les compensant par une diminution de la fiscalité du travail et en redistribuant leur produit au profit d'actions en faveur de la biodiversité dans les collectivités locales.

Il s'agit donc d'imaginer de nouvelles taxes permettant de limiter la consommation des ressources (taxe « bitume » par exemple). Les collectivités locales sont par ailleurs des acteurs importants en matière de biodiversité, car elles sont responsables des projets au plus près du terrain. Elles manquent cependant de ressources pour mener une réelle politique de biodiversité, ce que la proposition ci-dessus vise à résoudre partiellement. Une telle approche permettrait aussi aux entreprises de rationaliser leurs choix différemment : actuellement, la fiscalité incite à préférer systématiquement les économies de travail pour réduire les coûts, le nouveau système devrait inciter à économiser les ressources naturelles, compris l'espace. Une telle mesure contribue à la lutte contre l'artificialisation des terres, et à l'atteinte de l'objectif fixé dans la précédente recommandation. Elle est en outre de nature à réduire le coût du travail, avec des effets positifs sur la compétitivité et l'emploi.

L'État pourrait faire des économies considérables en supprimant la totalité des subventions dommageables à la biodiversité (voir notamment le rapport du Centre d'Analyse Stratégique publié en octobre 2011). La fiscalité représente en effet un important levier d'action. Or, aujourd'hui, le rapport entre dépenses fiscales favorables et défavorables à l'environnement est de 1 pour 8 (d'après les chiffres du PLF 2007). Cela est dû aux nombreuses activités à

fort impact environnemental négatif qui bénéficient d'exonérations d'impôt. Un rééquilibrage rapide et un renversement à moyen terme de cette situation sont indispensables.

Proposition 19. Supprimer d'ici à 2020 les incitations à détruire la biodiversité. Pour cela, évaluer systématiquement l'impact environnemental de chaque dépense fiscale ou subvention publique, existante ou à l'étude, quels que soient son origine ou son champ d'application.

Cet objectif fait partie du plan stratégique de la convention sur la diversité biologique adopté lors de la X^{ème} conférence des parties, à Nagoya en 2010.

Les principales conclusions du rapport du CAS sont les suivantes :

- réduire les dépenses fiscales qui contribuent à l'étalement urbain (en particulier recentrer les avantages fiscaux sur l'intra-urbain) ;
- mieux prendre en compte les effets défavorables des infrastructures de transport sur la biodiversité au moment de leur construction, d'une part, et de leur exploitation, d'autre part ;
- appliquer aux rejets industriels dans l'eau une redevance pour pollution non domestique réellement incitative, tenant compte de leurs effets sur la biodiversité ;
- réduire les émissions atmosphériques de métaux lourds en étendant la taxe générale sur les activités polluantes à l'arsenic et au sélénium ;
- faciliter la mise en œuvre de taxes et redevances plus incitatives.

La mise en œuvre de ces recommandations est évidemment une priorité. On peut cependant noter que les subventions agricoles ne sont pas citées dans les mesures phares, alors que certaines subventions ont un impact très négatif sur la biodiversité. Les recommandations à ce sujet sont plutôt floues. L'ensemble des recommandations faites par le rapport, y compris les recommandations sectorielles sur l'agriculture, devra être étudié finement.

Dans le contexte actuel, les questions environnementales et plus particulièrement la protection de la nature doivent par ailleurs pouvoir bénéficier de ressources propres, afin de ne pas être balayées d'un revers de main lorsque d'autres enjeux, qu'ils soient économiques ou sociaux, se font pressants. Pour ces sujets qui peuvent apparaître secondaires, des ressources dédiées sont nécessaires. C'est le cas par exemple des questions culturelles, avec le « 1% culture » prélevé sur les projets immobiliers de l'État.

Proposition 20. Créer une nouvelle ressource financière, dont l'assiette puisse concerner de manière très large toutes les activités ayant un impact sur la biodiversité, y compris de manière indirecte, et dont les taux puissent être modulés en fonction de la durabilité des pratiques. Cette ressource serait affectée directement à la protection de la biodiversité, et serait attribuée pour la plus grande partie aux collectivités locales et à l'Office de la biodiversité (voir ci-après la section « Construire une ingénierie de proximité »).

Une partie de cette ressource financière pourrait consister en l'élargissement de la Taxe d'aménagement (ancienne taxe départementale pour les espaces naturels sensibles), afin d'en accroître le caractère incitatif. Cette taxe pourrait être affectée aux Départements et aux

Régions, pour leurs actions en faveur de la biodiversité. La taxe « 1% paysage » appliquée aux projets d'infrastructures pourrait être transformée en un « 2% nature et paysage » (l'élargissement de l'utilisation de cette taxe aux projets de préservation de la biodiversité est déjà prévue par les engagements de l'État dans le cadre de la Stratégie nationale pour la biodiversité, mais non l'augmentation de son taux).

Proposition 21. Encourager les nouveaux modes de financement de la biodiversité déjà expérimentés à l'étranger (notamment aux États-Unis), en particulier en créant de nouveaux marchés fonciers prenant en compte des objectifs de protection de la biodiversité.

Les États-Unis ont expérimenté des formes de financement de la biodiversité en créant des marchés de droits d'urbanisation négociables. L'étalement urbain est une des principales menaces pour la biodiversité, car il détruit de manière quasi irréversible et pour longtemps des milieux naturels et fragmente les espaces. Il s'agit donc d'essayer de limiter cet étalement, et de le contraindre à certaines zones en particulier. En quelques mots forcément simpliste, certains propriétaires peuvent rendre leurs terrains constructibles, s'ils financent en contre partie les propriétaires qui ne construisent pas. Dans certains cas, la somme à payer pour pouvoir rendre ces terrains constructibles (taxe sur la plus-value par exemple) et la contrepartie versée si le terrain reste non constructibles sont inversement proportionnelles à la distance à une zone protégée. On peut donc ainsi observer la création d'une zone « tampon » autour d'un espace protégé. En France, il pourrait s'agir de s'appuyer sur les structures de gestion foncière (SAFER) pour récupérer une partie de la rente foncière (plus value des terrains lorsqu'ils deviennent constructibles) et la réaffecter à des projets en faveur de la biodiversité. Des acteurs privés s'intéressent déjà à ces mécanismes.

Proposition 22. Diversifier les outils financiers disponibles pour les acteurs, particuliers ou entreprises, qui souhaitent agir pour la biodiversité. En particulier, 1/ développer des « produits d'épargne environnement » , à destination du grand public, possédant des garanties environnementales en lien avec la biodiversité et 2/ mobiliser les fonds fiduciaires, sous réserve qu'ils investissent dans des projets à faible impact environnemental, pour financer de manière pérenne (grâce aux intérêts des placements) la gestion courante de certains espaces protégés.

Un fort encadrement réglementaire serait probablement nécessaire à la mise en place de tels dispositifs. Les conseils d'administration des fonds fiduciaires doivent notamment disposer d'une composition permettant leur bonne gestion, selon des critères compatibles avec la protection de la biodiversité. La mobilisation de bailleurs locaux permettrait par ailleurs de les responsabiliser à la gestion des espaces naturels qui leur sont proches.

Dans les départements d'outre-mer, les moyens financiers pour agir sur la biodiversité sont largement insuffisants et les taxes ne sont pas forcément le moyen le plus approprié pour assurer un financement à la hauteur des enjeux. Il s'agit donc de réfléchir, avec les collectivités d'outre-mer à la diversification des sources de financement (État, Collectivités locales, entreprises, fonds financiers, fiscalité touristique et minière, etc.).

3.

Intégrer la biodiversité dans les politiques sectorielles

Toutes les politiques publiques ont un impact, direct ou indirect, sur la biodiversité. Pour éviter les dommages à la biodiversité et pour agir sur les causes d'érosion de celle-ci, il est nécessaire d'intégrer la biodiversité dans l'ensemble des politiques publiques.

Les paiements pour services environnementaux sont un outil intéressant pour améliorer la prise en compte de la biodiversité par les acteurs économiques. L'exemple le plus souvent utilisé en France concerne la contractualisation entre la société Perrier et les agriculteurs de l'aire d'alimentation de captage des eaux de Vittel pour en garantir la qualité grâce à l'amélioration des pratiques agricoles. La difficulté de généralisation par l'État de ces démarches vient notamment de la difficulté de tracer clairement la limite entre ce qui relève de la protection « normale » de la biodiversité (et éventuellement du renforcement des contraintes réglementaires) et ce qui relève d'un effort additionnel que l'acteur économique consent. En d'autres termes, la préservation des haies d'une exploitation agricole dans lesquelles niche une espèce protégée doit-elle faire l'objet d'un paiement ou la destruction de ces mêmes haies d'une sanction financière ? Au vu de la complexité de la réponse à une telle question, une approche expérimentale et innovante est souhaitable.

Proposition 23. Sur le modèle de l'appel à projet « Ecoquartiers », lancer un appel à projets exemplaires pour des « projets à biodiversité positive ».

Une politique d'innovation rassemblant des professionnels des différentes activités devrait permettre de progresser sur les pratiques en produisant des cahiers des charges pour des projets d'aménagement à biodiversité positive. Ces projets peuvent rassembler des architectes, urbanistes, entrepreneurs de travaux publics, agriculteurs, forestiers, écologues et scientifiques. Parmi les démarches expérimentales que l'État pourrait porter, nous pouvons citer l'ajout d'un critère « biodiversité » à la norme « Haute Qualité Environnementale » (HQE) de construction des bâtiments.

Toutes les politiques sectorielles sont à prendre en compte pour l'intégration de la biodiversité. Certaines sont cependant particulièrement concernées : la politique agricole et forestière, et l'urbanisme. En effet, la biodiversité est un objet territorial, qui ne se résume pas à la logique des aires protégées. Les espaces agricoles et forestiers occupent près de 90% du territoire. Ces deux secteurs ont donc un poids majeur en termes de pression et de gestion de la biodiversité. Parler du territoire, c'est aussi parler des infrastructures linéaires,

des villes, et de tout ce qui contribue à la fragmentation des écosystèmes et à la dégradation des continuités écologiques.

Les pratiques agricoles impactent fortement la biodiversité, notamment lorsqu'elles sont intensives. L'agriculture biologique et l'agriculture à haute valeur environnementale sont des alternatives intéressantes, mais qui peinent à prendre de l'ampleur en France, faute d'une impulsion politique suffisamment forte. L'agriculture moderne exploite peu les mécanismes écologiques naturels, auxquels elle a substitué de l'énergie fossile et des intrants chimiques (pesticides, fertilisants). La réduction de la diversité des espèces cultivées, la simplification des méthodes culturales et l'homogénéisation des paysages ont un impact négatif fort sur la biodiversité des espaces agricoles. L'enjeu est donc d'amorcer un véritable changement de culture et de pratiques au sein du monde agricole pour aller vers des systèmes de production qui ménagent voire qui améliorent la biodiversité. L'action en la matière doit se concevoir d'abord à l'échelle de l'Union Européenne, en défendant une position ambitieuse de verdissement de la politique agricole commune.

Proposition 24. Aller vers une agriculture qui ménage voire accroît la biodiversité : renforcer les exigences de la conditionnalité et rendre les soutiens du premier pilier de la politique agricole commune (PAC) incitatif à l'amélioration environnementale des pratiques. Pour cela, s'appuyer sur le système de certification des exploitations agricoles issu du Grenelle de l'environnement (HVE), renforcer les exigences en matière de biodiversité de ce label, et moduler le montant des soutiens en fonction du niveau d'excellence environnementale atteint par les exploitations.

Cette mesure pourrait prendre la forme d'un prélèvement sur les crédits du 1er pilier de la PAC (soutien direct aux exploitations agricoles) redistribué au profit des exploitations ayant atteint le niveau 3 dit « à haute valeur environnementale ». En effet, le niveau 3 est le seul niveau ayant des exigences en matière de performance de l'exploitation agricole, notamment sur la biodiversité.

En parallèle, il convient d'engager une action ambitieuse en faveur des systèmes agricoles favorables à la biodiversité, telle que l'agriculture biologique ou l'élevage extensif en zones de montagne. Cela passe d'abord par le recensement et la caractérisation de l'ensemble de ces systèmes agricoles « à haute valeur naturelle » puis par la mise en œuvre de dispositifs de soutien ciblés (sur ce sujet, voir également le rapport agriculture de Terra Nova).

Proposition 25. Favoriser les systèmes agricoles extensifs en modulant le montant de la prime herbagère agro-environnementale en fonction du chargement (nombre d'animaux à l'hectare), et en mettant en œuvre une mesure agro-environnementale spécifique à la biodiversité, basée sur un indicateur de résultats en termes de biodiversité.

Les pratiques forestières, si elles peuvent paraître moins dommageables à la biodiversité, sont actuellement en cours d'intensification. Un champ de maïs irrigué n'a souvent rien à envier à une futaie régulière de Douglas, en termes de biodiversité. Les forêts ne doivent pas devenir des champs d'arbres ! La conduite des forêts en futaie irrégulière en mélange

d'essence et en préservant des îlots de sénescence (vieux arbres) assure un meilleur fonctionnement de l'écosystème forestier.

Proposition 26. Inverser la tendance à l'intensification de la gestion forestière : adopter une gestion exemplaire des forêts publiques vis-à-vis de la biodiversité en intégrant un haut niveau d'exigences environnementales dans les directives régionales et schémas régionaux d'aménagement des forêts (un des objectif pourrait être de laisser au moins 10% des surfaces forestières sans intervention de gestion). En complément, conditionner les aides publiques que peuvent percevoir les propriétaires forestiers privés à l'élaboration d'un plan de gestion intégrant les meilleures pratiques en matière de biodiversité forestière.

À l'issue du Grenelle, il a par ailleurs été fait le constat que les élus avaient très peu de moyens d'agir, de contraindre par exemple les propriétaires fonciers et immobiliers à prendre en compte la biodiversité (au contraire de toutes les contraintes qui peuvent exister sur le bâti). Certains élus voudraient imposer l'utilisation d'espèces locales dans les haies des lotissements, la pose de nichoirs sur les maisons, la discontinuité de certaines clôtures pour permettre les déplacements animaux, etc. Pour l'instant, ce n'est pas possible. Or la ville et les politiques de l'urbanisme sont le lieu de nombreux enjeux autour de la biodiversité, comme en témoigne la richesse des débats lors de l'élaboration du plan d'actions « Restaurer et valoriser la nature en ville ». Plus que la nature dans la ville, il s'agit d'interroger les relations entre l'urbanisme et la biodiversité.

Proposition 27. Permettre aux élus locaux de s'appuyer sur les zonages environnementaux existants pour définir différents niveaux de règles d'aménagement en faveur de la biodiversité (comme les ZPPAUP pour l'architecture, ou les zones de protection de captage pour l'alimentation en eau potable). Les règles d'aménagement qu'il est possible de mettre en place pourraient être définies après avis de l'autorité environnementale locale (voir ci-après la section « améliorer l'évaluation de l'efficacité écologique »), en fonction du contexte écologique.

Lors des travaux du Grenelle de l'environnement, les acteurs impliqués dans les discussions ont fait le constat d'un manque d'appropriation des enjeux liés à la biodiversité par les élus locaux, entraînant trop souvent la mise en place de projets incompatibles avec la préservation de la biodiversité. Le projet Atlas de la Biodiversité dans les Communes (ABC) a deux objectifs complémentaires : sensibiliser les élus et la population à la biodiversité et identifier les enjeux de biodiversité, notamment par acquisition et synthèse des connaissances sur ce sujet. Ces connaissances nouvelles pourront être utilisées par les communes et les intercommunalités afin de guider leurs décisions d'aménagement. Elles pourront aussi être capitalisées à d'autres échelles et contribuer ainsi à la définition, au suivi et à l'évaluation des actions de l'État.

Proposition 28. D'ici à 2025, réaliser dans toutes les intercommunalités un Atlas de la Biodiversité, afin de favoriser l'appropriation des connaissances sur la biodiversité par les élus. Pour cela, les moyens financiers et humains nécessaire à la mise en œuvre de ce projet doivent être renforcés.

Ce projet peine à démarrer faute de financements appropriés. Si l'État s'est engagé dans le cadre de la nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité à couvrir l'ensemble du territoire d'Atlas de la biodiversité d'ici 15 ans, les moyens sont pour l'instant largement insuffisants pour atteindre cet objectif. À terme, il pourrait s'agir d'imposer un volet biodiversité conséquent dans tous les documents d'urbanisme, à différentes échelles (PLU, SCoT, etc.), et donc de construire pour cela un cadre comme celui des Agenda 21.

Pour préserver l'intérêt général, des outils existent. Par exemple, les servitudes sont motivées par l'utilité publique (servitude de passage de ligne électrique, servitude de dégagement aéronautique). Elles établissent, à l'initiative de l'administration, pour cause d'utilité publique, des limites au droit de propriété et d'usage du sol. En France, les servitudes se répartissent en quatre catégories : servitudes de protection du patrimoine (monuments historiques et sites) ; servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements ; servitudes relatives à la défense nationale et servitudes liées à la salubrité et à la sécurité publique (surfaces submersibles, plans de prévention des risques, protection autour des mines et carrières).

En matière d'environnement, il n'existe pour l'instant pas de servitude permettant d'assurer la continuité dans la gestion d'un espace, lorsque le terrain change de propriétaire, ou d'imposer des règles simples pour les bâtiments et les espaces naturels (continuités des clôtures ou charpentes permettant aux oiseaux de nicher par exemple).

Proposition 29. Elargir l'utilisation des servitudes environnementales (actuellement restreinte en France) afin de pouvoir s'assurer que le respect des contrats environnementaux se poursuit lorsque les terrains changent de propriétaires (en particulier les contrats agri-environnementaux) et de permettre à l'État et aux collectivités locales de définir des règles particulières dans les zones particulièrement sensibles.

La servitude environnementale pourrait viser à la fois la protection d'une espèce ou d'un espace, mais aussi des mesures de gestion ou de restauration. Elle peut être imposée par l'État ou proposée (et négociée) par le propriétaire. Des exemples probants sont à prendre dans d'autres pays, notamment aux États-Unis. Leur transposition nécessite cependant un important travail juridique et administratif à engager très rapidement.

4.

Construire une ingénierie de proximité

Il existe actuellement une large marge de progression quant à la cohérence des politiques publiques à toutes les échelles (Objectif 14 de la nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité). Cette cohérence concerne les échelles spatiales et temporelles de gouvernance de la biodiversité : il s'agit en effet de trouver des solutions à l'échelle la plus pertinente (souvent localement pour la biodiversité, mais avec une cohérence plus large) et de penser le long terme. Pour cela, une véritable ingénierie de proximité est nécessaire.

Proposition 30. Créer un Office de la biodiversité permettant d'apporter l'appui indispensable aux acteurs publics et privés, tant en matière d'ingénierie écologique que d'évaluation *ex ante* des projets. Ce nouvel organisme résulterait notamment du regroupement de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), des réseaux d'espaces protégés (PNF, RNF), et de l'Atelier technique des espaces naturels.

Une telle structure devrait apporter des conseils et des solutions à l'ensemble des acteurs souhaitant agir en faveur de la biodiversité, se positionner en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage, être vecteur de financements pour une véritable ingénierie écologique (sur le modèle de l'ADEME pour les questions énergétiques). Sans déresponsabiliser les collectivités locales et autres acteurs, certains projets particulièrement innovants ou ambitieux à l'échelle nationale pourraient justifier que l'office en assure la maîtrise d'ouvrage. Cet organisme devra avoir les moyens d'une ambition forte en matière de protection de la nature et de prise en compte de la biodiversité sur tout le territoire : il ne saurait se réduire à un regroupement de structures existantes masquant une diminution des moyens humains et financiers.

Pour une meilleure efficacité, il est nécessaire d'imaginer une déclinaison de l'office au plus près des besoins, afin de mettre en place une véritable ingénierie écologique de proximité : une déclinaison par grande zone biogéographique (4 en métropole, 1 dans les Antilles-Guyane, 1 dans l'océan indien, et 1 dans le Pacifique) est envisageable, tout en respectant les compétences des collectivités d'outre-mer (notamment en Polynésie française et en Nouvelle Calédonie). Ce découpage écologiquement cohérent présente l'intérêt de ne pas entrer en concurrence avec le travail des DREAL ou des Agences régionales de l'environnement.

Outre les missions de conseil et d'ingénierie, il conviendra de réfléchir à la place que pourrait prendre cette structure en matière d'expertise notamment technique, en complément

du rôle d'expertise pour l'État joué aujourd'hui par le Muséum national d'Histoire naturelle (voir ci-après la section sur « structurer l'expertise sur la biodiversité »).

Par ailleurs, l'office et ses déclinaisons territoriales ne seront crédibles que s'ils disposent, d'une part de mécanismes de financement propres, sur le modèle des agences de l'eau et d'autre part d'une gouvernance adaptée. En effet, pour assurer un pilotage partagé de ces ressources affectées à la protection, la restauration et la valorisation de la biodiversité, les structures administratives nationales et locales doivent avoir des compositions multi-partenariales, sur le modèle du « Grenelle élargi » (élus, État, société civile, syndicats, entreprises, experts, administrations/gestionnaires). Plusieurs modalités de gouvernance pourront être étudiées afin de sélectionner la plus pertinente (établissement public, organisme paritaire, GIP, etc.).

La question de la gouvernance autour des sujets de biodiversité et de la mise en œuvre localement de programmes d'actions cohérents est encore plus marquée pour l'outre-mer où les compétences sont différentes selon les collectivités et où les porteurs de projets sont peu nombreux. Le conseil interministériel à l'outre-mer de novembre 2009 a prévu de mettre en place une initiative française pour la protection et la gestion de la biodiversité outre-mer (IFREBIOM), en s'appuyant sur l'expérience de l'IFRECOR (Initiative française pour les récifs coralliens). Pour l'instant, seule une étude de faisabilité est en cours de finalisation. Par ailleurs, l'IFREBIOM telle que décrite dans la décision du CIOM concerne essentiellement la mise en œuvre de politiques nationales déjà existantes (comme les plans nationaux d'action en faveur des espèces menacées), qui ne sont pas applicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, où l'environnement est de compétence locale (gouvernement pour la Polynésie française et provinces pour la Nouvelle-Calédonie). Pourtant, les acteurs ultramarins identifient clairement un besoin fort d'amélioration de la gouvernance et d'initiatives pour améliorer l'ingénierie locale.

Proposition 31. Faire de l'IFREBIOM l'occasion unique de mettre en cohérence l'ensemble des actions autour de la biodiversité et de renforcer les moyens nécessaires à l'action en outre-mer.

Regroupant, sur le modèle du Grenelle, l'ensemble des acteurs concernés, l'IFREBIOM doit pouvoir, dans le respect des compétences des collectivités et en partenariat étroit avec les gouvernements locaux :

- coordonner les acteurs qui agissent sur la biodiversité autour d'une véritable stratégie pour l'action ;
- examiner les projets en faveur de la biodiversité, formuler un avis sur leur cohérence et orienter vers les financements appropriés ;
- examiner les projets ayant un fort impact sur la biodiversité et formuler un avis d'opportunité.

Pour cela, l'IFREBIOM doit surtout disposer de moyens humains, qu'il convient de renforcer significativement.

PARTIE IV

Évaluer les résultats et rendre compte aux citoyens

La pratique de l'évaluation se généralise progressivement, en particulier dans la sphère publique. Il s'agit de connaître les impacts réels sur la biodiversité des politiques publiques et des projets privés, afin d'une part d'orienter les décisions à venir vers la réduction des impacts négatifs et d'autre part de rendre compte aux citoyens de l'efficacité de l'action. Cette évaluation n'est que rarement réalisée, et apporterait probablement son lot de surprises. Par exemple, les conclusions d'une évaluation de l'impact sur la biodiversité de l'ensemble des mesures du Grenelle ne sont pas évidentes, certaines actions « Grenelle » ayant de manière évidente des conséquences négatives sur la biodiversité. Afin de renforcer la pertinence des évaluations, il est nécessaire par ailleurs de renforcer nos connaissances.

1.

Améliorer nos connaissances sur la biodiversité

Les connaissances sur l'état de la biodiversité, le fonctionnement des écosystèmes, et leurs liens avec les activités humaines se sont largement renforcées ces dernières années, mais elles restent lacunaires. Elles sont cependant nécessaires pour concevoir et évaluer les politiques publiques. La France dispose d'un certain nombre de programmes d'inventaires structurants, pilotés par le Muséum national d'Histoire naturelle, et d'un ensemble de laboratoires de recherche performants sur ces sujets. Cependant, on peut noter qu'au contraire de certains secteurs comme l'agriculture, le secteur de l'environnement ne dispose pas d'un organisme de recherche dédié.

Les naturalistes amateurs et bénévoles fournissent de nombreuses données, mais cet effort, non rémunéré, ne suffit pas à disposer de données suffisamment structurées pour suivre la biodiversité. Pour certaines espèces, les réseaux d'observateurs amateurs permettent d'acquérir des données statistiquement robustes (c'est le cas par exemple du protocole STOC, Suivi temporel des oiseaux communs), qui sont complémentaires des données collectées par les professionnels. Les données issues des sciences participatives, impliquant l'ensemble des citoyens dans la collecte des données, permettent de suivre des tendances générales, tandis que les données issues des réseaux professionnels répondent à des questions plus précises.

Proposition 32. Disposer, d'ici à 2017, d'un dispositif complet de suivi continu de la biodiversité permettant la production d'indicateurs. Le renforcement de la cohérence du réseau des observateurs doit s'accompagner d'un renforcement de la formation naturaliste universitaire.

Pour évaluer l'efficacité de l'ensemble de l'action publique et privée sur la biodiversité, compléter l'acquisition de connaissances naturalistes et taxonomiques par des suivis continus orientés vers la production d'indicateurs de biodiversité est indispensable. Ces suivis continus doivent concerner certaines espèces et certains habitats, car l'exhaustivité n'est ni un objectif réaliste, ni un objectif nécessaire. Il s'agit donc de choisir des espèces et des écosystèmes représentatifs et pouvant être considérés comme illustrant une question ou une politique (on parle d'espèces « parapluie » pour désigner les espèces dont la dynamique indique la bonne qualité de tout un écosystème).

Pour ces espèces et ces écosystèmes, nous proposons de renforcer le réseau d'observateurs compétents qui puisse respecter des protocoles scientifiques adaptés, grâce à un plan d'échantillonnage statistiquement pertinent, en partenariat étroit avec les universités et les organismes de recherche et en cohérence avec le système d'information sur la nature et les paysages. Ce protocole d'échantillonnage devra notamment permettre d'évaluer l'impact du réseau d'aires protégées sur la biodiversité.

Un tel réseau existe déjà à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, concernant les espèces et les écosystèmes des lacs et des rivières et dans les Conservatoires botaniques nationaux pour les espèces végétales et les champignons. Certains personnels de l'ONCFS et de l'Office national des forêts (ONF) sont compétents sur ces sujets mais ne sont pas mobilisés de manière cohérente. Il s'agit donc de fédérer ces réseaux et de les compléter pour les groupes taxonomiques orphelins, puis de les relier à l'évaluation des politiques publiques et d'informer les décideurs et le grand public des résultats obtenus. L'Office de la biodiversité constituera la structure d'animation de ce réseau d'observateurs. La collecte de données sur le terrain est un véritable travail de fourmi. Même si un plan d'échantillonnage rigoureux permettra de cibler les efforts, l'acquisition de données reste coûteuse en moyens humains.

Proposition 33. Créer un fonds pour financer les projets d'acquisition de connaissances et de gestion de la biodiversité, permettant de mobiliser à la fois les différents départements ministériels concernés, ainsi que du mécénat d'entreprises.

Ces inventaires pourraient être financés par ceux qui en ont besoin, notamment les entreprises qui ont besoin de données actualisées pour les évaluations en amont des projets, et par tous les départements ministériels concernés (écologie, agriculture, urbanisme, transports, tourisme, etc.), sans que la puissance publique ne se substitue aux exigences d'évaluation environnementale des opérateurs.

Un des rôles de l'État est d'être moteur d'innovations. En lien avec les développements concernant l'évaluation des impacts des activités humaines sur la biodiversité, répondre à l'objectif ambitieux de restauration écologique passera par le renforcement des travaux de recherche sur ces sujets.

De plus, améliorer les connaissances ne suffit pas, si leur utilisation pour orienter les politiques publiques ne s'améliore pas. En effet, les données naturalistes sont encore insuffisamment utilisées pour produire des indicateurs permettant de suivre non seulement l'état de la biodiversité, mais aussi les conséquences des politiques sur celle-ci. C'est l'objet de l'Observatoire national de la biodiversité, qui a été mis en place en 2011, que de produire de tels indicateurs. Mais les résultats sont pour l'instant inexistant. Ces indicateurs devront pouvoir répondre à des questions qui parlent à la fois aux décideurs et aux citoyens. En effet, l'information des collectivités, en particulier des élus communaux, est souvent très lacunaire, malgré les efforts de porter à connaissance des services de l'État. Or les élus locaux ont un impact important sur la biodiversité, par les décisions d'urbanisme et

d'aménagement qu'ils peuvent prendre. Pour cela, des travaux de recherche seront nécessaires.

Ainsi, il s'agit de concevoir une mise en relation étroite entre les organismes de recherche et les inventaires naturalistes, afin notamment de s'assurer que les données sont utilisables et de qualité. Ceci est une condition nécessaire pour que les indicateurs soient pertinents pour l'action. Ce travail doit être entrepris pour les inventaires de sciences participatives, afin de renforcer la robustesse et l'intérêt des protocoles mis en place, mais aussi pour les inventaires scientifiques pilotés par le Muséum national d'Histoire naturelle et par les Conservatoires Botaniques Nationaux.

2.

Améliorer l'évaluation de l'efficacité écologique

L'évaluation environnementale ne concerne pas uniquement les politiques publiques, mais aussi l'ensemble des projets d'aménagement qui ont un impact sur l'environnement. Comment assurer une évaluation environnementale indépendante, aux échelles organisationnelles pertinentes ? Est-il possible d'évaluer *ex ante* les conséquences de nos actions sur la biodiversité ? Les législations européennes et nationales (directive 85/337 sur l'évaluation environnementale des projets et 2001/42 dite directive plans et programmes) prévoient que les évaluations d'impacts environnementaux des grandes opérations sont soumises à l'avis, rendu public, d'une « autorité compétente en matière d'environnement ». Ces prescriptions visent à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent (convention d'Aarhus, charte constitutionnelle) et à améliorer la qualité des projets avant la prise de décision. À l'échelle nationale, l'évaluation environnementale est exercée par le ministère en charge de l'environnement, lorsqu'il n'est pas concerné par les projets, et par l'autorité environnementale (AE - instance du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable), dans le cas inverse. Si l'AE n'est pas totalement indépendante, ses premières années de fonctionnement sont positives. À l'échelle régionale, au lieu de dupliquer à plus petite échelle le dispositif, il a été décidé que l'AE en région est constituée par le Préfet s'appuyant sur ses services (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL). Compte tenu de la fusion Équipement – Écologie, les services régionaux sont souvent juge et partie, dans la mesure où ils sont la plupart du temps impliqués dans la conception des projets d'aménagement ou d'infrastructures à évaluer. Or il est indispensable pour la crédibilité et l'efficacité de l'évaluation qu'elle soit conduite par une autorité différente de celle qui est en charge de la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution des travaux.

Proposition 34. Créer une autorité environnementale régionale dans chaque Région, sur le modèle de l'autorité environnementale nationale, dont l'action doit être renforcée. Il s'agit de créer une instance d'évaluation environnementale indépendante, présidée par un haut fonctionnaire ou un universitaire et composée de fonctionnaires dédiés et de personnes qualifiées, qui pourrait s'appuyer sur la DREAL et l'administration régionale tout en restant indépendante et transparente.

L'instance nationale d'évaluation des projets législatifs et réglementaires (notamment les projets d'aires protégées) est le CNPN (Conseil National pour la Protection de la Nature) dont le fonctionnement n'est actuellement pas satisfaisant. Les dossiers se multiplient et

devraient se multiplier encore si l'on élargit les besoins de compensation à tous les projets qui ont un impact sur la biodiversité. Il convient donc de mieux organiser la gestion de ces dossiers, en décentralisant une partie des formulations d'avis (possiblement au conseil scientifique régional de protection de la nature, CSRPN, lui aussi malheureusement saturé), ou en organisant mieux l'évaluation environnementale locale.

L'efficacité écologique des politiques publiques et des projets privés n'est que rarement évaluée. Alors qu'il paraîtrait surréaliste de se lancer dans la construction d'une autoroute sans évaluer son efficacité économique sur le long terme, la notion d'efficacité écologique n'est même pas abordée : les technologies utilisées sont-elles celles qui ont le moins d'impacts négatifs sur la biodiversité ? Le tracé évite-t-il toutes les zones où la destruction d'espèces patrimoniales ne peut être compensée ? Les mesures compensatoires sont-elles calibrées au plus juste ? Placer l'efficacité écologique et sociale au cœur de la décision, à tous les niveaux, est un véritable enjeu. Pour cela, il est indispensable de pouvoir évaluer cette efficacité. Il n'est pas nécessaire de disposer d'évaluations « absolues » mais plutôt de pouvoir comparer entre deux projets alternatifs celui qui a le moins d'impact global, et sur le long terme, sur les milieux naturels. Cette évaluation doit porter sur la pertinence de l'outil choisi, sur l'efficacité de la mise en œuvre, et sur le résultat en matière de biodiversité. Elle pourrait utilement aussi concerner les entreprises, quelle que soit leur taille. En effet, pourquoi ne pas commencer à essayer de faire le lien entre l'efficacité écologique d'une entreprise, son capital, son nombre de salarié, son chiffre d'affaire, etc. ? Par ailleurs, les critères d'évaluation doivent pouvoir être améliorés, pour tenir compte par exemple de l'impact des projets en termes de consommation d'espace.

Proposition 35. Renforcer le rapport « responsabilité sociale des entreprises » par un volet approfondi concernant la biodiversité et le rendre obligatoire pour toutes les entreprises de plus de 100 salariés, de manière progressive, d'ici à 2020. En s'appuyant sur les expériences des grandes entreprises qui le mettent en place actuellement, des transferts de bonnes pratiques et de compétences doivent être envisagés.

Si le rapport « responsabilité sociale des entreprises » n'a pour l'instant pas de conséquences pour les entreprises, il est nécessaire d'identifier les moyens pour pouvoir s'appuyer sur les résultats en matière d'efficacité écologique pour, à moyen terme, inciter ou contraindre les acteurs privés à aller plus loin dans l'intégration de l'impact de leur activité sur la biodiversité.

L'évaluation doit aussi concerner les projets d'aide au développement à l'international. Il s'agit de se demander si, pour répondre à un besoin clairement identifié, il est plus pertinent de financer un projet ponctuel sur site, l'ensemble d'un secteur d'activités, des entreprises qui valorisent la biodiversité, ou encore la société civile pour ses actions incitatives. Un retour d'expériences sur des financements existants doit être organisé.

3.

Structurer l'expertise sur la biodiversité

L'évaluation environnementale des projets publics et privés repose sur l'expertise d'instances spécialisées comme l'autorité environnementale ou le CNPN, mais aussi sur la mobilisation de l'ensemble des experts travaillant sur ces sujets, au cas par cas. L'évaluation écologique n'est en effet pas une question de scientifiques entre eux. C'est une question qui rassemble scientifiques, gestionnaires et décideurs politiques. L'expertise française en matière de biodiversité existe, mais peine à être mobilisée. En effet, les chercheurs ne sont pas évalués sur leur capacité à fournir une expertise pertinente et manquent de temps pour s'impliquer. Ils sont actuellement jugés sur le nombre de publications scientifiques de haut niveau et ni le travail d'expertise, ni celui sur la conservation des collections par exemple, ne sont reconnus. En sus de la « charte de l'expertise », qui semble pour l'instant peu efficace, il est indispensable de travailler sur l'amélioration de la reconnaissance de l'expertise dans les cursus universitaires et dans la carrière scientifique. Les experts qui travaillent en dehors des organismes de recherche, que ce soit dans d'autres établissements publics ou dans des structures privés, sont parfois sollicités mais leur travail d'expertise peine à être reconnu au sein de leur structure.

Il ne s'agit pas forcément de créer une structure nationale qui serait dédiée à l'expertise, contrairement à ce qui était imaginé au moment du lancement de la missions sur une agence de l'expertise, menée par Le Maho et Boucher en 2010/2011, mais de renforcer la perméabilité entre les organismes de recherche qui disposent d'une expertise scientifique et les organismes gestionnaires qui disposent d'une expertise technique d'une part et les décideurs publics et privés d'autre part. L'objectif est en effet d'améliorer l'utilisation des connaissances disponibles mais aussi d'orienter pour partie l'acquisition de nouvelles connaissances afin de répondre au mieux aux questions posées par les décideurs. Il est donc nécessaire à la fois de renforcer les compétences dans l'ensemble des structures détentrice d'une expertise, mais aussi de favoriser leur mise en réseau.

Proposition 36. Favoriser la création de services spécialisés dans le transfert de connaissances et la réponse aux questions sociétales, au sein des établissements de recherche et de gestion de la biodiversité. L'organisation opérationnelle de l'expertise au Muséum national d'Histoire naturelle pourrait être un exemple.

Le Muséum national d'Histoire naturelle dispose en effet d'un service chargé de la mutualisation et de l'optimisation de la collecte, de la synthèse et la diffusion d'informations

sur le patrimoine naturel. Placé à l'interface entre la recherche scientifique et les décideurs, il travaille de façon partenariale avec l'ensemble des acteurs biodiversité. Certaines entreprises ou collectivités locales pourraient être intéressées par la création de telles structures ailleurs qu'au Muséum national d'Histoire naturelle et contribuer à leur fonctionnement. Comme les pépinières d'entreprises au sein des campus font du transfert de technologie, ces services d'expertise feraient du transfert de connaissances à destination de l'État, des collectivités et des entreprises, de manière plus structurée que ce qui se fait actuellement.

Proposition 37. Consolider et alimenter une base de données des expériences positives et négatives de gestion et de restauration de la biodiversité, afin de pallier pour partie les inégalités territoriales en matière d'expertise.

Cette base publique permettrait de recenser les problèmes posés, les réponses apportées, les résultats obtenus, et de mettre à disposition les documents permettant à chacun de comparer les expériences. Cette base de données pourrait être organisée dans le cadre de l'Office de la biodiversité. L'expertise scientifique concerne non seulement les projets locaux sur le terrain, mais aussi les grands débats scientifiques, comme l'évaluation des services écosystémiques.

Proposition 38. Créer à l'échelle nationale un mécanisme d'expertise, à l'interface entre connaissances et décisions, afin d'alimenter l'IpBES (GIEC de la biodiversité, dont la création vient d'être décidée à l'échelle internationale) et de répondre aux questions nationales nécessitant une expertise collégiale.

Une telle structure de coordination de l'expertise devrait permettre à la fois de faciliter l'émergence et la traduction des questions des décideurs politiques et de mobiliser tous les porteurs de connaissances, y compris en dehors du monde de la recherche. Elle pourrait être associée à la fondation pour la recherche sur la biodiversité, pour le volet « expertise scientifique », et à l'office de la biodiversité, pour l'« expertise technique », ou faire l'objet de la création d'une structure dédiée.

Le renforcement des missions confiées aux conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) est aussi une piste à creuser. Actuellement centrés sur une expertise officielle pour l'État et les collectivités locales, ils pourraient répondre aux besoins d'une expertise privée, sur les projets d'aménagement et leurs conséquences écologiques. Cependant, pour ne pas amputer le premier champ de compétences, il est nécessaire de repenser l'organisation des CSRPN qui ont actuellement atteint les limites de leur fonctionnement (temps de travail des membres des CSRPN, bénévoles).

Les modèles conceptuels utilisés pour penser l'évaluation écologique des projets et l'expertise sont souvent simplistes, malgré une grande qualité des travaux théoriques disponibles dans le champ de la recherche, qu'elle soit sociale ou écologique. Les théories de la gestion de l'environnement existent et nous incitent à sortir des aires protégées, à impliquer les acteurs économiques – premiers concernés par la destruction de la biodiversité - et à financer la restauration écologique. Pour produire un cadre normatif et incitatif afin

d'améliorer l'efficacité écologique des projets, il est indispensable de disposer d'une expertise de qualité, en prise directe à la fois avec les théories scientifiques et avec les besoins des décideurs. Cette expertise doit s'exercer dans un cadre déontologique à créer.

4.

S'appuyer sur la société civile et donner un espace politique à la biodiversité

Le renforcement de l'évaluation des impacts sur la biodiversité des projets et politiques a notamment pour objectif une meilleure transparence vis-à-vis de la société civile. Malgré les efforts de nombreuses associations de protection de la nature, les enjeux liés à la perte de biodiversité n'ont actuellement pas la même presse que d'autres problèmes environnementaux, tels les changements climatiques par exemple. Susciter un engouement politique et citoyen est cependant nécessaire pour aller plus loin dans la mobilisation de l'ensemble des acteurs. L'année internationale de la biodiversité (2010) et la conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique (CDB), qui s'est tenue à Nagoya en octobre 2010, ont montré la montée en puissance de ces enjeux dans les débats publics, montée en puissance qu'il convient de renforcer. Or le portage politique des sujets biodiversité n'est pas là, malgré une ministre en charge de l'écologie autrefois convaincue, et il fait cruellement défaut. Ce portage gagnera en visibilité par la simplification des différentes instances responsables du suivi des politiques de biodiversité, à l'échelle nationale comme locale.

Proposition 39. Regrouper en un seul comité national toutes les instances qui suivent actuellement les questions de biodiversité. Il serait l'instance « biodiversité » du CNDDGE (comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement), se chargerait du suivi de la SNB et de la Trame verte et bleue, et donnerait un avis politique sur les projets d'envergure nationale ayant un impact sur la biodiversité (en s'appuyant sur l'expertise d'un Comité national de protection de la nature renouvelé).

Cette proposition vise à simplifier la gouvernance en matière de biodiversité afin d'améliorer la consultation de l'ensemble de la société et de clarifier les messages « biodiversité » à l'attention des décideurs et des citoyens. Ce comité serait chargé de présenter chaque année au Président de la République et au parlement un rapport sur l'état de la biodiversité et sur les politiques publiques en lien avec cet état.

Proposition 40. Instaurer l'examen et la mise en débat au parlement de la nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité, réponse nationale à la ratification de la convention sur la diversité biologique (la première SNB avait été publiée en 2004), afin de redonner un sens politique à cette stratégie, tout en sensibilisant les élus nationaux à ces questions. Définir des cibles chiffrées et datées pour chacun des 20 objectifs de la nouvelle SNB afin de la rendre opérationnelle, évaluer les progrès vers ces objectifs et piloter la mise en œuvre de la stratégie en conséquence.

Cette proposition a pour objectif de faciliter l'appropriation par le gouvernement post 2012, de ce projet, certes transversal, mais porté et élaboré par un gouvernement de droite et de donner une ambition forte à la mise en œuvre de la SNB. En effet, la nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité a été publiée le 19 mai 2011. Elle doit maintenant être portée par l'ensemble des acteurs qui ont contribué à son élaboration, afin qu'ils s'engagent à agir dans ce cadre.

L'élaboration de la Stratégie nationale pour la biodiversité est un exemple intéressant de construction partenariale d'un projet de société autour de la biodiversité (7 collègues représentatifs des différentes composantes de la société, des groupes de travail pour co-construire, etc.). Ce travail national n'est pour l'instant contraignant pour personne et aucun acteur n'a obligation de construire sa stratégie pour la biodiversité. Un « guide pour l'action » devrait accompagner la déclaration d'engagement des différents partenaires et mener à une « reconnaissance » des stratégies des acteurs en faveur de la biodiversité, attestant de leur respect du cadre donné par la SNB.

Proposition 41. Consolider la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité en conditionnant la reconnaissance de l'engagement volontaire des acteurs au respect de critères exigeants, à la fois sur le fond et sur la forme. Favoriser pour cela les engagements collectifs des acteurs concernés.

Sur le fond, chaque acteur institutionnel doit s'engager à contribuer à tous les objectifs de la SNB qui le concernent, à suivre les impacts de ses actions sur la biodiversité, et à agir sur le long terme (avec des objectifs à 10, 20 ou 50 ans). Sur la forme, les principes de gouvernance doivent être respectés et un débat public engagé.

Par ailleurs, l'engagement doit être une manière de renforcer l'implication des acteurs, en définissant des modalités robustes, transparentes et pertinentes d'évaluation de leurs stratégies pour la biodiversité. En effet, évaluer de manière rigoureuse les documents produits et leurs effets sur la biodiversité permettrait de reconnaître la valeur de ces stratégies pour la biodiversité et donc de renforcer leur portée.

Pour la mise en œuvre de la SNB, l'ensemble des acteurs, dont l'État, pourront s'engager pour contribuer à stopper la perte de biodiversité. Cependant, la révision de la SNB adopte une démarche très individualiste et ne prévoit pour l'instant pas de cadre pour l'engagement de collectifs d'acteurs. Pour être portée par un gouvernement de gauche, la SNB doit pouvoir favoriser les engagements de collectifs. C'est le rôle de l'État et des collectivités

territoriales d'encourager ces collectifs autour de problématiques communes. Le dispositif législatif est probablement suffisant pour que des acteurs se regroupent autour d'un objectif commun pour la biodiversité (associations, GIP, etc.). Une des conditions pour la reconnaissance d'un engagement en faveur de la biodiversité dans le cadre de la SNB devrait être sa construction partenariale, avec l'ensemble des acteurs concernés, et autour d'un projet cohérent.

Proposition 42. Inciter toutes les Régions à se doter d'ici à 2015 de stratégies régionales pour la biodiversité (SRB) compatibles avec la SNB afin de doter chaque Région d'un dispositif d'action cohérent en faveur de la biodiversité, dont le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) sera un des volets. Adapter à l'échelle locale le dispositif d'engagement et de reconnaissance des actions des acteurs locaux.

Enfin les engagements de l'État pour la période 2011-2013, qui ont été rendus publics en même temps que la stratégie, restent très modestes, notamment sur les points sur lesquels l'État était attendu (la fiscalité du patrimoine naturel, l'agence de la nature, l'expertise en matière de biodiversité). Ces engagements devront être renforcés, de même que les moyens humains permettant de les mettre en œuvre.

Ces mesures gagneront en opérationnalité si les moyens sont donnés à la société civile de construire un message pertinent et cohérent, fondé sur des théories de l'action environnementale consolidées et sur des concepts écologiques renouvelés. En outre-mer, ce renforcement est indispensable, afin de compléter le dispositif public, et doit être proposé en particulier dans le Pacifique.

Conclusion

Les marges de progrès pour améliorer l'action en faveur de la biodiversité sont multiples, comme en témoigne le présent document. Certaines idées présentées ici mériteraient d'être développées afin de bien analyser les conditions de réussite de leur mise en œuvre, les coûts associés et les possibilités de financement.

Le constat de la perte de biodiversité et des conséquences pour l'homme est clair et les modalités pour agir peuvent être facilement identifiées. Cependant, sans un portage politique fort, ces propositions ont peu de chances d'aboutir. Il s'agit de convaincre que la perte de biodiversité est non seulement un risque à moyen terme pour la qualité de vie économique et sociale, mais aussi que sa bonne gestion et sa protection sont une opportunité pour explorer un mode de développement nouveau, qui apporte une réelle amélioration du bien-être humain, y compris sur les aspects sociaux et économiques. Le défi est de faire comprendre que la biodiversité est une des voies de sortie des impasses dans lesquelles nous sommes actuellement, et donc une composante essentielle de toute voie progressiste : soyons proactifs dans la gestion des questions environnementales, et non uniquement réactifs ; appuyons nous sur le devenir de la biodiversité comme source d'emplois, d'innovations, de croissance, de bien-être ; restaurons une biodiversité qui soit aussi source de lien social.

Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : www.tnova.fr

Terra Nova - Déjà parus

Nicolas Sarkozy 2007-2012 : le dépôt de bilan, par le cabinet d'experts de Terra Nova (Terra Nova, 2012)

Pour une régulation des hautes rémunérations, Martin Hirsch, Gaby Bonnand, Sandra Desmettre (Terra Nova, Contribution n°20, 2011)

L'imposture, dix ans de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy, Préface de Robert Badinter, Valérie Sagant, Benoist Hurel et Eric Plouvier (Terra Nova, Contribution n°19, 2011)

Changer de politique de sécurité, Jean-Jacques Urvoas et Marie Nadel (Terra Nova, Contribution n°18, 2011)

Pour une République des services publics, Matine Lombard et Jean-Philippe Thiellay, (Terra Nova, Contribution n°17, 2011)

2012-2017 : Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale, Henri Rouilleault (Terra Nova, contribution n°15, 2011)

Ecole 2012 : Faire réussir tous les élèves, François Dubet et Ismaël Ferhat (Terra Nova, contribution n°14, 2011)

Pour une mobilité durable, Diane Szytkier, (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°13, 2011)

Faire réussir nos étudiants, faire progresser la France, propositions pour un sursaut vers la société de la connaissance, par Yves Lichtenberger et Alexandre Aïdara (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°12, 2011)

Coopération internationale : éléments d'une politique progressiste, par Anne Mingasson (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°11, 2011)

Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social, par Guillaume Macher (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°10, 2011)

D'un capitalisme financier global à une régulation financière systémique, par Laurence Scialom et Christophe Scalbert (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°9, 2011)

Maîtriser l'énergie : un projet énergétique pour une société responsable et innovante, par Alain Grandjean (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°8, 2011)

Les défis du care : renforcer les solidarités, par Gilles Séraphin, rapporteur du groupe, préface de Marc-Olivier Padis, directeur éditorial de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°7, 2011)

L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°6, 2011)

L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°5, 2011)

Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistanat n'est pas le sujet, par Marc-Olivier Padis et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°4, 2011)

Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance, par Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°3, 2011)

L'avenir de la décentralisation, par Victor Broyelle, Yves Colmou, Karine Martin, (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°2, 2011)

Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°1, 2011)

La justice, un pouvoir de la démocratie, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau, président du groupe de travail, et Hélène Davo et Sonya Djemni-Wagner, rapporteuses (Terra Nova, 2010)

Pour une réforme progressiste des retraites, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

L'Etat Pyromane, ouvrage collectif sous la direction d'Olivier Ferrand (Terra Nova, Delavilla, 2010)

L'Europe contre l'Europe, par Olivier Ferrand, président de Terra Nova (Hachette Littératures/Terra Nova, 2009)

Pour une primaire à la française, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)