



~ M A R S 2 0 1 7 ~
REGARD CRITIQUE N°05

PROTECTION DES ESPÈCES : TIRER LES LEÇONS DE NOS ÉCHECS

~ AUTEUR : JEAN-DAVID ABEL ~

Depuis les années 70, la France a progressivement mis en place des politiques de protection d'espèces et de milieux, les déclinant en lois, règlements, engagements de moyens, en cohérence avec l'évolution des institutions et des politiques internationales (notamment européennes) en la matière. Après plusieurs décennies de "protection", il est possible d'esquisser un regard sur ces politiques, en parcourant plusieurs questions : comment se portent les espèces concernées ? Quels sont les facteurs déterminants de réussite ou d'échec ? Qu'ont apporté respectivement les démarches réglementaires et contractuelles ? Et, instruits de cette expérience, que pourrait-on imaginer de plus efficace et mieux ajusté aux situations concrètes, dans la perspective d'une protection durable et intégrée ?

A. Un déploiement normatif progressif

Les signaux d'alarme de mieux en mieux documentés s'accumulent concernant l'érosion de la biodiversité : ils ont conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre, au cours des dernières décennies, des politiques de protection et de restauration de très nombreuses espèces sauvages, accompagnées de politiques de protection et suivi des milieux. Sans les exposer

dans le détail, il est possible d'en distinguer plusieurs types, dont les effets se conjuguent.

Tout d'abord, au niveau législatif, la loi du 10 juillet 1976 est venue poser les bases de la protection de la nature en France, et a déclaré "d'intérêt général" "la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent". Ce texte fondamental, à l'origine d'une grande partie des articles du

code de l'environnement, a notamment créé les réserves naturelles et introduit l'obligation d'études d'impact, ainsi que les mesures nécessaires pour éviter, réduire et compenser si possible les impacts des projets d'aménagement - mesures dont les modalités de mise en œuvre n'ont été précisées que par la récente loi « biodiversité »...

Par ailleurs, un approfondissement significatif des connaissances a été accompli grâce au déploiement d'inventaires et au soutien à des études ciblées, portées tant par des structures publiques (collectivités, parcs, établissements publics,..) qu'associatives. Ce travail a permis une meilleure objectivation de la situation, complétée d'analyses et descriptions des facteurs influant

sur l'état des espèces. A cela s'est adjoint l'apport considérable des "listes" régionales, nationales, européennes, qui se dédoublent en chapitres taxonomiques et géographiques, à partir desquelles peuvent être déclinés des arrêtés ministériels fixant les listes d'espèces protégées et les conditions particulières de leur protection. Toute destruction directe ou toute modification des lieux (aménagement, modification du milieu...), susceptible de faire disparaître ou de nuire à ces espèces protégées, sont alors interdites.

Parallèlement et parfois antérieurement, la montée en puissance de choix de "gestion" volontaristes a concouru à des objectifs similaires. Ainsi, concernant les ongulés, des plans de chasse ont été instaurés



progressivement à partir des années 60 jusqu'à la généralisation de leur obligation en 1979. Ces plans destinés à assurer un développement durable des populations d'ongulés ont été complétés d'une part par des opérations de réintroduction ou de renforcement concernant d'abord des ongulés (cerf et chevreuils, puis chamois, isards et bouquetins, pour ne pas parler du mouflon dont il a été procédé à des introductions sur des territoires où l'espèce n'avait jamais été présente), et d'autre part par l'instauration de réserves nationales de chasse, conçues comme des réservoirs de population pour permettre la capture et le « lâcher » d'animaux vivants. Enfin, la gestion volontariste s'est

imposée peu à peu pour certaines espèces d'oiseaux notamment des rapaces (vautours ou gypaètes) ou de poissons, ou encore pour des renforcements ponctuels de la population d'ours dans les Pyrénées.

Ultérieurement, de nombreux "plans nationaux d'actions", plus de 70 à ce jour, ont été mis en œuvre pour permettre un bon état de conservation, ainsi que la restauration des espèces les plus menacées, en vue de répondre aux exigences des directives européennes "Oiseaux" (1979) et "Habitat, Faune, Flore" (1992). Rassemblant connaissances acquises, analyse de la vulnérabilité, enjeux et actions nécessaires à la conservation ou restauration



des espèces, leur but est de faciliter l'intégration de la protection des espèces concernées dans les activités humaines et dans les politiques publiques.

De même, au niveau international, la mise en place de conventions de protection des espèces et des milieux (Ramsar 1971, Berne 1979...) a pu permettre d'asseoir ces politiques et de les mettre en cohérence, en promouvant aussi des coopérations entre Etats.

Comme évoqué ci-dessus, l'ensemble de ces politiques de protection des espèces s'est accompagné de politiques de protection des milieux qui ont concouru au ralentissement de l'érosion, voire à l'amélioration de la situation de certaines espèces, selon une approche qui a évolué au fil du temps. Pendant deux à trois décennies, ont prévalu des objectifs ciblés de protection de territoires, conçus comme des espaces d'exception ou des réservoirs de biodiversité, concrétisés par la création et la préservation de poches de biodiversité (coeurs de parcs nationaux, réserves naturelles, arrêtés préfectoraux de protection de biotopes...). Les limites de ces outils, au-delà des premiers succès et résultats observables, se sont progressivement révélées, la protection de "timbres-postes" non reliés entre eux n'étant pas suffisante

pour préserver durablement les espèces. Les choix ont évolué vers des politiques de "réseau" (directive Habitats) puis de "trame" (corridors, trame verte et bleue) dont la logique progressive, combinée à une amélioration des connaissances locales, a mené à l'introduction des connaissances et enjeux de protection dans les documents de planification et d'urbanisme. De plus, la publication en 2007-2009 d'arrêtés ministériels concernant tous les grands groupes (insectes, mollusques, mammifères terrestres, reptiles, amphibiens, oiseaux) a considérablement amélioré la protection de la nature puisque les milieux de vie, de reproduction et de repos de nombre d'espèces sont désormais également concernés.

Enfin, la mise en place de Stratégies nationales pour la biodiversité - notamment la seconde pour la période 2011-2020, établie sur la base de l'évaluation de la première - ont permis de mettre en cohérence nombre de dispositifs, procédures et plan d'actions, sous une gouvernance renouvelée et structurée, affirmant la nécessité "d'être mise en œuvre non seulement par l'Etat mais aussi par les collectivités locales et les différents acteurs de la société civile".

B. Des résultats mitigés

En regardant de suffisamment loin (ce qui est bien souvent le cas des médias, du grand public, de la quasi-totalité des responsables politiques...), on peut estimer que ces politiques ont été couronnées de succès. Il est vrai que certaines espèces "visibles" ont véritablement progressé, ont reconstitué des populations et étendu leur aire de présence (ongulés, grands prédateurs, rapaces diurnes et nocturnes,..) ; en outre, la visibilité de ces espèces s'est développée dans l'espace public, grâce au suivi et à la diffusion des connaissances. Le grand public a accès à des animations in situ, à des expositions ou à une sensibilisation ciblée en milieu scolaire.

En réalité, les résultats des politiques de protection de la nature s'avèrent inégaux. Si un certain nombre d'espèces va assurément mieux, des centaines d'espèces d'oiseaux, d'amphibiens, d'insectes sont en net déclin, sans parler de celles en danger d'extinction pure et simple. Il est d'une part notable que nombre d'espèces dont la situation s'est améliorée le doivent en partie à la déprise humaine de vastes fractions de territoires, au moins

autant qu'à des décisions réglementaires et des politiques de protection. D'autre part, derrière la légitime satisfaction face à l'acceptation sociale massive de la présence d'espèces naguère encore considérées comme "nuisibles" (rapaces notamment), persistent la non-acceptation, la crainte ou la méconnaissance d'espèces pourtant tout à fait "indolores" pour l'espèce humaine (insectes, reptiles, amphibiens, chiroptères...), dont la destruction se poursuit ou s'accélère dans une grande indifférence.

C. De trop nombreuses lacunes

Plusieurs facteurs essentiels n'ont été pris en compte ni au moment de l'élaboration, ni par la suite lors de la mise en oeuvre des politiques de protection. Sans les hiérarchiser ni pondérer leur importance relative, on peut les présenter succinctement.

A. UNE APPROCHE TROP SECTORIELLE.

Les politiques de protection des espèces ont été conçues au départ (et poursuivies, malgré les mises

en garde émanant de la SNB), comme des politiques "sectorielles". Or les enjeux impliquent en la matière d'avoir une approche transversale, qui questionne l'ensemble des pratiques et politiques susceptibles de nuire à la biodiversité, afin de les faire évoluer. Comment imaginer que l'on puisse effectivement protéger de nombreuses espèces et leur habitat, alors que l'agriculture industrielle, le manque d'ambition dans la protection des masses et cours d'eau, ainsi qu'un rythme non maîtrisé d'artificialisation d'espaces contribuent, ensemble, à les détruire ou à les mettre en difficulté, et ce malgré les engagements officiels ?

B. UNE POLLUTION CHIMIQUE NÉGLIGÉE

Point qui prolonge le précédent, il est patent que n'ont pas été appréciés à leur juste niveau les impacts de la présence massive (et en cocktail) de substances chimiques dans le sol, les eaux et l'air. De mieux en mieux documentés, les effets ponctuels ou persistants de ces substances sont démontrés sur un spectre large de milieux (sols, eau, plantes) et d'espèces (aquatiques, oiseaux, insectes, micromammifères...). L'effet en cascade sur les réseaux trophiques peut être majeur dans certains milieux ou dans certaines conditions.

C. DES AIDES PUBLIQUES « BIODÉFAVORABLES ».

Dans le même ordre d'idée (approche transversale des causes et des solutions), on constate un manque de volonté politique manifeste pour supprimer ou réorienter les aides publiques dommageables pour la biodiversité : certains soutiens publics continuent en effet à favoriser la destruction ou la dégradation d'habitats naturels, d'autres confortent une surexploitation des ressources naturelles renouvelables, certains minorent les coûts sociaux et environnementaux des pollutions et, de fait, les favorisent. Des évaluations et recommandations existent depuis des années, notamment dans le rapport du Centre d'Analyses Stratégiques de 2011 sur "les aides publiques dommageables à la biodiversité", sans être pour autant mises en oeuvre ou expérimentées.

D. UNE GOUVERNANCE INADÉQUATE.

Les questions et conflits liés à la biodiversité sont traités par une gouvernance inadéquate, qui génère blocages et clivages plutôt qu'expérimentations et innovations. Notre Etat, encore très jacobin dans nombre de ses prises de décisions structurantes, alimente des conflits de représentations

et des clivages "centraux", quasi identitaires et souvent médiatisés, qui, loin de favoriser la résolution des problèmes et l'intégration de solutions dans les pratiques ou décisions locales, nourrissent les antagonismes et provoquent incompréhensions et blocages. On songe ici à l'obligation de décisions de niveau national pour déroger à la protection d'une espèce, ou encore aux décisions prises au niveau ministériel en matière de gestion des problèmes posés par une autre : autorisations faune ou flore pour des projets d'aménagement, impact de prédateurs - mammifères ou oiseaux - avec des activités humaines comme la pisciculture ou l'élevage. Il arrive couramment que ce type d'obligations réglementaires, nécessaires en réalité que pour les espèces en mauvais état de conservation, soient incomprises ou critiquées comme tombant « d'en haut », c'est-à-dire de niveaux auxquels le commun des mortels pense ne pas avoir accès, ou dont il ne connaît pas le fonctionnement et donc le réfute.

E. BLOCAGE CULTUREL.

Le manque d'une compréhension et d'un portage politique des évolutions et réorientations à accompagner et promouvoir traduit un autre manque, celui

d'une approche "culturelle" de la gestion de la biodiversité et du rapport de l'homme à la nature. Face à la prépondérance des enjeux économiques, et au défaut d'appropriation des enjeux en matière de biodiversité, l'accumulation de dispositifs normatifs et de mesures réglementaires n'arrive pas à impacter le cœur de ce qui dégrade ou fragilise la biodiversité. De leur côté, les approches contractuelles, trop peu nombreuses ou insuffisamment assumées politiquement, ne sont pas à la mesure de l'urgence. De fait, un blocage culturel important se manifeste face aux enjeux de l'érosion de la biodiversité. La vision économique dominante empêche la prise en compte à leur juste mesure des effets à long terme de l'appauvrissement de la biodiversité. Notre civilisation a été pendant des siècles fondée sur une appropriation totale de la nature, conçue comme étant au service exclusif des besoins humains. Le changement de paradigme qui voudrait que l'homme soit partie intégrante de la nature, responsable de son bon état et devant prendre en considération l'impact de ses activités dans tous leurs développements, réclame une remise en question profonde : l'acceptation d'une nouvelle relation de l'homme à la nature, ainsi que l'élaboration de politiques à

la hauteur de cette nouvelle perspective.

Or il est fréquent de constater une contradiction persistante entre les avancées de la science et les analyses sur les interactions entre l'homme et la biodiversité, d'un côté, et la vision affirmée par de nombreux décideurs politiques et économiques de la primauté de l'homme, de ses activités et de ses besoins sur la nature et les espèces sauvages, de l'autre. Cette dichotomie se retrouve couramment dans le domaine des projets d'aménagement, mais également dans d'autres secteurs comme celui de l'agriculture. Dans ce dernier secteur, le déni ou la minoration des impacts de l'activité humaine sur la biodiversité est particulièrement vif, alimenté par le refus de ce qui serait considéré comme une perte de la domination et du contrôle de l'homme sur la nature.

D. Un débat national sans envergure

Nous sommes au lendemain de l'adoption d'une loi "biodiversité" - dont les décrets, les moyens budgétaires affectés et la mise en oeuvre vont

mériter un suivi attentif. Qu'avons-nous vu à cette occasion ? Tout d'abord, un Etat insuffisamment ambitieux, acceptant l'enrichissement du projet au compte-gouttes par les parlementaires, mais sans volonté réelle face aux lobbies agricoles, cynégétiques et industriels. Nous avons également été les témoins de débats révélant que les difficultés décrites ci-dessus sont bien réelles et actuelles : déni des menaces qui pèsent sur la biodiversité et indirectement sur l'état, la qualité et l'avenir des milieux, minoration de l'impact des pesticides sur le vivant, diversions sur l'état des milieux marins, des coraux et des populations piscicoles, le tout avec un florilège de déclarations à l'emporte-pièce qui masquent peu une absence d'intérêt ou de culture scientifique. L'existence dans chaque famille politique de personnalités plus ouvertes à ces questions n'empêche pas la grande majorité de se montrer, pour l'heure, imperméable à des approches plus globales et durables que celles du modèle de pensée dominant : en bref, le mode de développement demeure fondé d'une part sur une vision d'une nature "au service de l'homme", inépuisable et sans intérêt intrinsèque, soucieuse de ne pas contrer la vision utilitariste de la nature ; d'autre part sur une approche largement de court



terme, tout entière dévolue à des objectifs économiques "évidemment" plus légitimes.

Lors de l'examen de la loi « biodiversité », le débat n'a ainsi revêtu aucune dimension scientifique et stratégique. Le caractère pédagogique de ce type de discussion, devant l'opinion nationale, a été sous-estimé, et finalement gâché. Une majorité de parlementaires ont esquivé leurs responsabilités au cours de débats politiques et sans envergure, et ce à l'orée d'un millénaire où la nécessité pour l'humanité d'apprendre à vivre solidairement dans les limites bio-physiques de la planète est devenu un enjeu majeur.

Le défi du réchauffement climatique a mis plusieurs décennies à

acquérir une légitimité et à bénéficier de l'engagement d'acteurs de tous horizons, mais il s'est finalement imposé dans l'agenda national et international. Le défi de l'érosion de la biodiversité, de ses conséquences pour le futur, peine quant à lui à être pris en compte à sa juste mesure, alors même que nombre de travaux scientifiques décrivant le phénomène sont antérieurs à ceux sur les changements climatiques. Ici encore, le facteur « culturel » explique ce retard.

E. Et demain ?

Pourtant, la construction de politiques efficaces de protection de l'environ-

nement est possible : elle doit se faire en co-construction avec les acteurs, sur la base de données objectives largement disponibles. S'agissant de la mise en oeuvre, le suivi des politiques environnementales doit faire également l'objet d'évaluations et de gestions partagées. Pour cela, un "travail culturel" d'ensemble est nécessaire, assumé par les responsables politiques à toutes les échelles sur la base d'objectifs clairement définis. La sensibilisation et l'éducation scientifique conditionnent une acculturation à grande échelle sur les questions de biodiversité.

Une meilleure connaissance des processus concourant à la biodiversité passe par la formation des agents de l'Etat, des acteurs des collectivités territoriales, du secteur industriel, de l'éducation nationale et du secteur agricole, ainsi que du grand public. L'objectif à atteindre, au terme d'une évolution qui prendra probablement plusieurs générations, est bien celui d'un changement de paradigme concernant la relation entre l'homme et la nature.

Dès demain, les services de l'Etat auront à mettre en oeuvre des politiques publiques fondées sur des compromis exigeants entre les données scientifiques et les enjeux sociétaux, nécessairement plus ambitieuses et adaptées que celles d'hier, dans un contexte ou

le monde politique et une partie importante des médias minorent la question de notre responsabilité vis-à-vis de la biodiversité et flattent des lobbies dans le sens du poil.

Mais sans attendre et dès aujourd'hui, des collectivités, des syndicats mixtes, ou encore des parcs régionaux, appuyés par un tissu associatif volontaire, s'efforcent dans certains territoires d'inventer des gestions locales plus intelligentes, dans lesquelles les désaccords ou les conflits d'intérêts ne sont pas niés mais appelés à nourrir des projets de territoire communs. Les contrats de rivière par exemple, ou les documents d'objectifs sur les sites Natura 2000, les comités consultatifs des réserves naturelles, ou encore l'élaboration de documents d'urbanisme qui tiennent compte de la préservation de la trame verte et bleue, sont autant de creusets permettant d'assurer une plus libre acceptation des avis, intérêts et objectifs en présence, tout en les remettant dans un horizon de complexité où la recherche du compromis est assumée, et où la biodiversité n'est pas et ne sera plus la variable d'ajustement de visions de court terme.



humanité et biodiversité

ENSEMBLE PROTÉGEONS LE VIVANT

