

H&B

LA REVUE D'HUMANITÉ ET BIODIVERSITÉ

N°3 - 2016 / 2017

LA BIODIVERSITÉ ET SES POLITIQUES - REGARDS CROISÉS



LA REVUE D'HUMANITÉ ET BIODIVERSITÉ

LA BIODIVERSITÉ ET SES POLITIQUES - REGARDS CROISÉS

Que penser des politiques qui ont été mises en œuvre en France, du point de vue de la biodiversité ? Quels sont leurs atouts, sur lesquels l'exécutif et le Parlement devront s'appuyer ? Sur quelle logique d'action reposent-elles et, de ce fait, à quelle aune faut-il les évaluer ? Quelle est la portée des instruments d'action disponibles, comment sont-ils utilisés, avec quels résultats pour l'action ? Quels sont les points aveugles, les insuffisances, les défis pour la politique de la nature dans les années à venir ? Comment faudrait-il utiliser le dispositif institué par la loi biodiversité de 2016 ? Quelles alliances faut-il rechercher ?

Voici un échantillon des questions auxquelles Humanité et Biodiversité a invité des acteurs de tous types à réfléchir avec elle. Tour à tour, des chercheurs, des gestionnaires, des élus, des membres de l'administration, d'associations et de commissions se sont prêtés au jeu de la conversation et nous ont confié, sans détour et sans filtre, leur opinion sur ces questions, à la lumière de leur expérience personnelle. De certaines de ces conversations sont issues une série d'articles qui apportent des éléments de réponse aux questions évoquées plus haut. Le lecteur constatera que de grandes lignes se dégagent avec vivacité, quoique dans des contextes assez différents. Un article conclusif tire quelques fils de ces grandes idées, mais chacun pourra trouver, au fil des contributions, de nombreuses autres pistes pour sa réflexion, ses stratégies, ses espoirs... ou son programme politique.

Les auteurs : Jean-David Abel, Isabelle Arpin, Michel Badré, Bernard Chevassus-au-Louis, Audrey Coreau, Arnaud Cosson, Françoise de Fouchécour-Cazals, Patrick Gautier, Bernard Labat, Yann Laurans, François Letourneux, Virginie Maris, Laurent Mermet, Jean-Baptiste Narcy, Gilles Pipien, Claire Poinot, Xavier Poux et Justine Roulot.

N°3 - 2016 / 2017

Revue annuelle

10 euros

Déjà parus chez Humanité et Biodiversité :

- La revue annuelle n°1 « Humanité et Biodiversité » - janvier 2014
- Le hors-série : notre santé dépend-elle de la biodiversité ? - juillet 2015
- La revue annuelle n°2 « Biodiversité et territoires » - octobre 2015

La revue annuelle n°3 d'Humanité et Biodiversité : La biodiversité et ses politiques - Regards croisés

- Directeur de la publication : Justine Roulot
- Coordinateurs du numéro : Audrey Coreau, Yann Laurans et Justine Roulot
- Conception graphique : Vincent Martin (vmart1@hotmail.fr)
- Imprimé avec des encres végétales sur papier certifié PEFC 100% :  
- Imprimerie Centr'Imprim 36100 Issoudun
- Dépôt légal : avril 2017
- ISSN : 2272-8805

Humanité et Biodiversité

110 bld St-Germain 75006 Paris

Tél. 01 43 36 04 72

E-mail : contact@humanite-biodiversite.fr

www.humanite-biodiversite.fr

/// PRÉFACE

J'ai le plaisir de vous présenter le troisième numéro de notre revue H&B, consacrée aux politiques de la biodiversité.

Même si le terme « biodiversité » n'est apparu dans des textes officiels qu'après la conférence de Rio de 1992, les politiques publiques se préoccupant de la protection et de la gestion de la « nature vivante » s'ancrent dans une histoire beaucoup plus longue. On prend souvent en France comme référence la « première loi » sur la protection de la nature de 1976 mais l'on pourrait, sans être exhaustif, faire remonter cette histoire à la création, en 1861, de la « série artistique » de la forêt de Fontainebleau et la baliser de quelques étapes, comme le vote en 1906 de la loi sur la protection des sites et monuments naturels, la création en 1963 du premier parc national français (La Vanoise) ou le décret de 1967 instaurant les parcs naturels régionaux.

Alors que se préparait un projet de loi explicitement dédié à la biodiversité, notre association s'est proposé de porter un regard critique sur ces politiques de la biodiversité. Il nous a semblé nécessaire d'embrasser dans cette analyse non seulement les politiques spécifiquement dédiées à la biodiversité mais aussi celles qui, ayant d'autres finalités, étaient susceptibles d'avoir des impacts sur la biodiversité. Sur ce dernier point, on peut considérer que toutes les politiques publiques sont concernées : la première stratégie nationale pour la biodiversité, élaborée en 2004, invitait tous les ministères à présenter leur contribution à cette stratégie nationale.

En termes de méthode, ce travail s'est appuyé sur des auditions initiées fin 2014 et invitant des acteurs variés - aménageurs et gestionnaires, élus, membres d'associations, chercheurs et enseignants-chercheurs - à présenter leur expérience de conception et de mise en œuvre de ces politiques. C'est à partir de ces présentations que nous avons sollicité les auteurs des articles de ce numéro. Notre ambition n'était pas de proposer ici une vision globale et cohérente mais seulement quelques « regards croisés » d'acteurs ou d'observateurs.

Au cours de ce travail, la loi sur la biodiversité est parvenue au terme de son long parcours législatif. C'est pourquoi nous avons souhaité en présenter une analyse, portant principalement sur sa portée et l'insertion des nouvelles instances qu'elle crée dans le paysage institutionnel existant.

Sans déflorer les conclusions que propose Yann Laurans à la fin de ce numéro, je soulignerai ici deux messages centraux de ces analyses. Le premier est que la « boîte à outils » des politiques de la biodiversité est riche et diversifiée mais que l'heure n'est ni à son enrichissement, ni à sa « simplification », mais à une utilisation pertinente, adaptée à des contextes variés, de ces outils.

Le second message est que les politiques non dédiées à la biodiversité – urbanisme, agriculture, transport, énergie – ont sans doute des impacts, positifs ou négatifs, au moins aussi importants que les politiques dédiées, en particulier vis-à-vis de la biodiversité « ordinaire ». Or le but de la gestion de cette biodiversité ordinaire est justement d'éviter qu'elle ne devienne « remarquable ». D'où la nécessité de sensibiliser aux enjeux de la biodiversité un grand nombre d'acteurs pour qu'ils intègrent ces enjeux mais aussi pour qu'ils ouvrent leurs instances de dialogue sectoriel à des acteurs de la biodiversité.

Enfin, je remercie chaleureusement l'ensemble des personnes auditionnées et des auteurs de ces articles et, tout particulièrement, Audrey Coreau, Yann Laurans et Justine Roulot, qui ont assuré la coordination de ce travail.

Bernard Chevassus-au-Louis,
Président d'Humanité et Biodiversité

/// SOMMAIRE

Préface	p.02
Bernard Chevassus-au-Louis	
Multiplication des outils : un gage d'efficacité ?	p.05
Audrey Coreau	
Aires protégées : un ancrage fragile dans le paysage institutionnel français	p.21
Isabelle Arpin et Arnaud Cosson	
Protection des espèces : tirer les leçons de nos échecs	p.33
Jean-David Abel	
Agriculture et Biodiversité : mais que font les politiques ?	p.43
Xavier Poux	
La « reconquête » de la biodiversité passera par une action publique négociée et évolutive	p.59
François Letourneux	
La concertation n'évite pas les conflits	p.63
Laurent Mermet et Jean-Baptiste Narcy	
Foncièrement efficace ?	p.65
Bernard Labat et Yann Laurans	
Le ministère de la santé doit-il s'occuper de biodiversité ?	p.75
Gilles Pipien	
Droit de la nature : qui protège bien châtie bien	p.79
Françoise de Fouchécour-Cazals	
Urbanisme : et s'il fallait changer les règles ?	p.83
Justine Roulot et Patrick Gautier	
Radiologues plutôt qu'opticiens : la biodiversité bouscule le rôle des économistes	p.95
Yann Laurans et Virginie Maris	
Eviter, réduire, compenser : enfin concilier écologie et aménagement du territoire ?	p.107
Michel Badré et Claire Poinot	
L'agence française pour la biodiversité : quel rôle dans la gouvernance de la biodiversité ?	p.119
Bernard Chevassus-au-Louis et Justine Roulot	
Conclusion	p.137
Yann Laurans	
Remerciements	p.142
Présentation des auteurs	p.143
L'association	p.147

MULTIPLICATION DES OUTILS : UN GAGE D'EFFICACITÉ ?

~ AUDREY COREAU ~

Les politiques publiques de biodiversité sont mises en œuvre par un nombre toujours croissant d'outils, d'instruments et de dispositifs pour traiter d'un nombre toujours croissant de problèmes : amélioration de la fonctionnalité des écosystèmes, restauration des continuités écologiques, changements climatiques, etc... Si certains outils atteignent sans difficulté les objectifs pour lesquels ils ont été créés (on peut penser par exemple à l'agence des aires marines protégées qui a permis la création de nombreux parcs naturels marins en associant les acteurs de la mer), d'autres sont largement critiqués (on peut penser par exemple au dispositif « Éviter, Réduire, Compenser » dont l'application restait marginale jusqu'à récemment – voir l'article de M. Badré et C. Poinot dans cette revue). Il est alors tentant de dénoncer la conception des politiques publiques : nous n'aurions pas les bons outils pour enrayer le

déclin de la biodiversité.

C'est à la suite d'une série d'entretiens avec des acteurs des politiques publiques de biodiversité que l'idée au cœur de cet article est née. En effet, nous avons fait le constat que, lorsque nous les interrogeons sur les freins actuels des politiques publiques de biodiversité, nos interlocuteurs ne poin-

taient que rarement un manque d'outils ou de dispositifs de gestion, mais plutôt des difficultés relatives à la mise en œuvre des outils existants. Cependant, lorsque nous les interrogeons sur les leviers potentiels pour améliorer l'état de la biodiversité, les solutions proposées concernaient souvent la conception de nouveaux outils.



Il semble donc exister un décalage entre le diagnostic des difficultés (la mise en œuvre des outils existants, qui pourraient être efficaces s'ils étaient effectivement utilisés) et les solutions proposées (la création de nouveaux outils, de nouvelles politiques). Ce décalage peut découler d'un réflexe bien compréhensible : la création d'un nouvel outil génère plus d'espoirs et est souvent plus facile, moins conflictuelle et parfois même plus réaliste que la réforme de l'existant, qui suppose d'identifier puis de dépasser les blocages. Néanmoins, il conduit à une prolifération d'outils peu efficaces, occultant une réflexion fine sur les conditions d'une bonne mise en œuvre des outils existants. La trousse à outils des politiques publiques de biodiversité n'est-elle pas déjà suffisamment fournie ? Les acteurs qui élaborent les politiques de biodiversité cherchent-ils le « couteau-suisse », c'est-à-dire l'outil qui pourrait répondre à une multitude de questions ? La biodiversité n'a-t-elle pas plutôt besoin d'un artisan compétent pour utiliser les marteaux, clous et autres pinces coupantes existants avec art et précision, et d'un architecte à même de dessiner les plans d'ensemble ?

1. L'ergonomie est la discipline qui étudie l'adéquation entre les outils disponibles et la manière dont ils sont utilisés, ainsi que les conséquences pour les individus d'une mauvaise adéquation entre les outils et les besoins.

2. La gestion est la discipline qui étudie l'action conduite de façon collective par des groupes d'individus (entreprises, associations, etc.) visant à atteindre des objectifs communs, grâce à la mise en place de moyens dédiés.

La préservation des zones humides et son arsenal d'outils variés fournit le cas typique d'une panoplie d'instruments peu ou mal utilisés. Cet exemple, détaillé en première partie, nous amènera, à partir de travaux en ergonomie¹ et en gestion², à souligner la diversité des blocages possibles lorsque les décideurs raisonnent principalement en termes d'outils, en omettant de les insérer dans des chaînes d'actions pour obtenir le résultat escompté. De nouveaux exemples seront mobilisés pour illustrer ce point. Enfin, nous ferons des propositions pour dépasser la logique « d'ingénieur », qui pose l'outil comme étant au cœur des solutions aux problèmes d'environnement, en s'appuyant sur une logique stratégique qui permette aux acteurs, et notamment aux associations de protection de la nature, d'analyser finement les points de blocage et d'adapter leurs propositions aux difficultés constatées sur le terrain. La métaphore de la trousse à outils nous accompagnera tout au long de notre propos pour présenter de manière illustrée les qualités et les défauts d'une logique d'action qui serait basée uniquement sur la création de nouveaux « outils », elle ne doit cependant pas être prise au sens littéral.

La préservation des zones humides : une panoplie d'outils peu ou mal utilisés

La préservation des zones humides fait l'objet d'une attention particulière de la part du législateur depuis de nombreuses années^{3,4}. En effet, ces espaces sont soumis à de multiples pressions anthropiques, que ce soit le drainage en vue de leur mise en valeur agricole, l'urbanisation des zones humides littorales, la pollution des eaux par les industries estuariennes ou encore la rectification des cours d'eau pour la navigation. Pour répondre à ces pressions, des cadres d'action publique existent à différentes échelles : la convention Ramsar à l'échelle internationale⁵, les différents textes de loi et le plan national pour les zones humides à l'échelle française^{3,6}, les schémas directeurs d'aménagement et de



gestion des eaux à l'échelle des grands bassins versants (il y en a cinq en France métropolitaine), puis les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) à l'échelle des sous-bassins versants.

Guidés par ces conventions, lois, plans et schémas, de nombreux outils existent pour préserver et restaurer les zones humides : des procédures, des zonages, des

3. On peut notamment citer les textes législatifs suivants : loi de protection de la nature (1976), loi littoral (1986), loi sur l'eau (1992), loi portant transposition de la directive cadre européenne sur l'Eau (2004), loi sur l'eau et les milieux aquatiques (2006), loi portant Engagement National pour l'Environnement (2010). Voir par exemple l'introduction du guide juridique d'accompagnement des bassins de Rhône-Méditerranée et de Corse, note de bas de page n°4, pour un descriptif historique rapide.

4. Cizel O. (2012), « Protection et gestion des espaces aquatiques et humides. Guide juridique d'accompagnement des bassins de Rhône-Méditerranée et de Corse », Pôles Relais Lagunes Méditerranéennes – Agence de l'eau RMC, 566 p. + annexes (disponible en ligne)

5. <http://www.ramsar.org/fr>

6. MEDDE (2014), « 3^{ème} plan national d'action en faveur des zones humides (2014-2018) », 23 p. + annexes. (disponible en ligne)

réglementations, des mesures agro-environnementales, etc. Cependant, malgré cet encadrement, ni l'état ni la dynamique d'évolution des zones humides métropolitaines ne sont satisfaisants, comme en témoigne l'enquête nationale sur l'état des zones humides⁷.

Prenons l'exemple de la mise en place des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) qui peuvent être définies en leur sein. Les ZHIEP sont des zones dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion de l'eau ou une valeur touristique, écologique, paysagère et cynégétique particulière. Les ZSGE sont, quant à elles, des zones qui doivent contribuer de manière significative à la protection de la ressource en eau potable ou à la réalisation des objectifs du SAGE. Ces zonages ont été créés en 2005 dans le cadre de la loi sur le développement des territoires ruraux et permettent, une fois mis en place, de définir des programmes d'actions visant à préserver les écosystèmes. La définition de ces zones inclut non seulement le caractère typique de la végétation et l'hygromorphie des sols (comme cela était déjà le

cas dans la définition de la loi sur l'eau de 1992), mais elle comprend aussi la fonctionnalité⁸ des zones humides. En effet, comme les zones humides ont été particulièrement dégradées, préserver leurs contours actuels ne suffit pas toujours à assurer la fourniture des services écosystémiques associés. Il s'agit alors de prendre en compte les zones potentiellement humides mais qui auraient été par exemple drainées et qu'il conviendrait de restaurer pour un bon fonctionnement des écosystèmes. L'amélioration de l'état des ZHIEP passe par la définition d'un programme d'actions, grâce au dispositif ZSCE (zone soumise à contrainte environnementale), destiné à améliorer la gestion agricole de la zone humide (changement des rotations des cultures, travail du sol, diminution des engrais et pesticides, restauration d'une prairie, etc.). Le programme d'actions ZSCE est approuvé par le préfet après consultation. Les trois premières années, sa mise en œuvre dépend de la volonté des propriétaires et des exploitants des terrains de contractualiser un certain nombre de mesures. Au-delà de ce délai, en cas d'échec, le préfet est autorisé à rendre obligatoires certaines des mesures préconisées dans le programme d'actions. Dans

7. CGDD (2012), « Résultats de l'enquête nationale à dire d'experts sur les zones humides », Collection Études et Documents, n°70, 95 p. (disponible en ligne)

8. La fonctionnalité d'un milieu naturel est sa capacité à assurer les cycles biologiques et biogéochimiques.



les ZSGE, des servitudes d'utilité publique peuvent être mises en place et certaines activités peuvent être réglementées.

Cet ensemble d'outils semble bien coordonné et promet une certaine efficacité par la combinaison de zonages spatiaux, de programmes

d'actions concertées, d'obligations de mise en œuvre et de réglementations. Cependant, plusieurs limites peuvent être mises en exergue.

La loi de 2005 a été précisée par des arrêtés en 2008 et 2009 et quelques SAGE prévoient de mettre en place ces zonages. Cependant, la logique

d'action des ZSCE pose question. En effet, cette philosophie est celle du « contractuel obligatoire », selon laquelle le préfet peut rendre obligatoire la contractualisation des mesures contenues dans le programme d'actions, si les acteurs n'avancent pas suffisamment vite dans leur mise en œuvre. Cependant, si la mise en œuvre du programme d'actions devient alors obligatoire, cela ne dit rien sur son efficacité environnementale. Si les objectifs ne sont pas atteints, non parce que le programme d'action n'a pas été mis en œuvre, mais plutôt parce qu'il n'était pas assez ambitieux, le préfet n'est pas compétent pour le remettre en cause. L'impact environnemental de ce dispositif dépend donc de la capacité des acteurs à se mettre d'accord sur

un programme d'action ambitieux. La logique contractuelle peut faciliter cette concertation. Mais si celle-ci échoue, l'État ne dispose plus de possibilité de recours, car il ne peut rendre obligatoire que le déploiement des moyens décidés collectivement et non l'atteinte de résultats.

Par ailleurs, à notre connaissance, aucun préfet n'a validé de liste de ZHIEP. Ainsi, les zones humides prioritaires définies dans les SAGE n'ont pas de traduction réglementaire. L'outil existe bel et bien, mais il n'est pas mis en œuvre. Sans qu'il soit facile à ce jour d'en expliquer les raisons, nous pouvons supposer que des pressions politiques empêchent l'adoption d'un zonage jugé trop inclusif. Cerise sur le gâteau : dans



certaines régions, des acteurs s'empressent de drainer les zones humides restantes par peur que les nouveaux zonages n'apportent avec eux leur lot de contraintes. Le retard pris dans l'application de cette disposition réglementaire produit un effet pervers souvent constaté : face à un potentiel durcissement de la réglementation environnementale, les acteurs économiques anticipent et contournent *ex ante* une hypothétique réglementation future. La peine pour les zones humides est alors double : elles sont drainées par anticipation d'une interdiction de drainage qui ne viendra probablement jamais.

Comme l'illustre cet exemple, il ne suffit pas de disposer d'un outil potentiellement efficace, ou d'une panoplie d'outils complémentaires, pour améliorer l'état de la biodiversité. Encore faut-il qu'ils soient utilisés par des acteurs ayant la volonté de mettre en œuvre les politiques publiques de biodiversité. Un outil annoncé mais abandonné ou qui n'est pas mis en œuvre peut en effet causer dans certains cas plus de dommages qu'une absence d'outils.

Outils, instruments et dispositifs de gestion : quelques éléments de vocabulaire

Les outils, instruments et dispositifs de gestion et d'action publique ont été définis de différentes manières, en fonction des disciplines qui s'y sont intéressées (sciences de gestion et sciences politiques principalement⁹). Nous retiendrons ici que ces trois termes désignent l'ensemble des techniques et des modes d'agir qui permettent d'instruire les divers actes classiques de l'action organisée (prévoir, décider, mettre en œuvre, contrôler, etc.). Nous ne ferons pas de différence majeure entre outil et instrument. Par exemple, un indicateur de biodiversité, un groupe de travail, un texte législatif, une norme sont des instruments/outils d'action publique.

9. Par exemple, Moisdon (1997) définit les outils de gestion comme des « schéma[s] de raisonnement reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation, et destinées à instruire les divers actes classiques de la gestion, que l'on peut regrouper dans les termes de la trilogie classique : prévoir, décider, contrôler ». P. Lascoumes et P. Le Galès (2005) définissent les instruments de l'action publique comme l'ensemble des « outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale ».

Références:

- Moisdon J.-C. (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion*. Paris, Ed. Seli Arslan.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (2005), « L'action publique saisie par ses instruments », In : *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, 370 p.

Les dispositifs rassemblent quant à eux plusieurs outils ou instruments dans des agencements plus complexes. Ces agencements définissent les capacités des acteurs à se saisir des différents instruments. Par exemple, le dispositif « Natura 2000 » rassemble une diversité d'acteurs : État (administration centrale et services déconcentrés), collectivités locales, commission européenne, gestionnaires de terrain, associations, etc. Ces acteurs mobilisent tour à tour différents outils (loi, décrets, sites Natura 2000, documents d'objectifs, comité de pilotage, etc.) pour conduire la politique publique pour laquelle il a été conçu. Le dispositif définit la nature des relations que les acteurs peuvent avoir entre eux et les outils qu'ils peuvent mobiliser à différents moments de la mise en œuvre de la politique publique.

Que ce soient les outils, les instruments ou les dispositifs, tous sont définis pour contribuer à atteindre un ou plusieurs objectifs d'action publique. Cependant, ils ne peuvent remplir ces objectifs seuls : leur mise en place nécessite la présence d'opérateurs aptes à les utiliser à bon escient, à les mettre en musique au sein des dispositifs d'action concrète. L'action de ces opérateurs consiste ainsi

à mobiliser les différents outils, instruments et dispositifs au sein de chaînes opératoires que l'on souhaite efficaces en vue d'atteindre un objectif donné.

Il ne suffit évidemment pas de disposer d'outils et d'opérateurs pour que l'action publique soit enclenchée. D'une part, la capacité d'action des acteurs est liée non seulement à la disponibilité des outils, mais aussi aux compétences des acteurs et à l'ensemble des autres ressources dont ils disposent (financières, humaines, relationnelles, etc.). D'autre part, cette capacité d'action ne se transforme en réel pouvoir d'action que lorsque certaines conditions internes et externes sont réunies à un moment donné (fenêtres d'opportunité politique, contexte stratégique, présence d'opposants ou d'alliés, etc.)¹⁰

La conception d'un outil efficace ne va donc pas de soi et dépend non seulement des caractéristiques de l'outil, mais aussi du contexte dans lequel il s'insère. Certaines périodes sont propices à l'élaboration de nouveaux outils (comme par exemple en 1976, lorsque la fenêtre politique était grande ouverte, ou encore au moment du Grenelle de l'environnement), mais elles doivent être suivies de phases

de consolidation où de meilleurs résultats sont obtenus en se concentrant sur la mise en œuvre et l'articulation d'outils existants.

Un marteau et un clou pour accrocher un cadre

Nous venons de le voir, les outils sont au service d'objectifs précis et ils s'insèrent dans des dispositifs et des chaînes opératoires parfois complexes, dont l'efficacité dépend du contexte politique et stratégique de l'action. Tout au long de ces chaînes opératoires, de multiples sources de difficultés peuvent donc empêcher l'atteinte des objectifs initialement fixés.

Prenons l'exemple de deux outils, un marteau et un clou, et d'un objectif, accrocher un cadre à un mur. Plusieurs raisons peuvent expliquer l'échec de ce dispositif de bricolage. Par exemple, 1/ le marteau n'est pas suffisamment rigide pour que l'on puisse s'en servir pour enfoncer le clou. Ou encore : 2/ on se sert du marteau pour essayer de fixer le cadre avec une cheville et une vis, en oubliant l'existence du clou. Autre blocage potentiel : 3/ on a le marteau, mais le clou a été perdu. 4/ On cherche à enfoncer le clou

avec une chaussure, et non avec le marteau qui reste bien rangé dans la boîte à outils. 5/ Le marteau est bien utilisé pour enfoncer des clous, mais l'opérateur décide d'enfoncer une dizaine de clous et non un seul, ce qui détériore le mur et ne permet pas d'accrocher le cadre. Enfin, 6/ le marteau est utilisé pour enfoncer le clou et accrocher le cadre, mais une autre personne utilise une pince pour arracher le clou, ou décroche systématiquement le tableau.

Nous avons là six difficultés potentielles à l'atteinte des objectifs fixés malgré l'existence d'outils (le marteau et le clou) et d'un objectif (accrocher un cadre), que nous allons reprendre successivement en les illustrant avec des exemples issus des politiques de biodiversité.

Difficultés posées par une logique d'action basée uniquement sur les « outils »

1 / L'outil est mal conçu. En matière de biodiversité, le plan simple de gestion forestière, outil permettant aux forestiers privés de conduire la gestion de leurs forêts, est un outil « mou », qui pourrait être amélioré pour mieux intégrer la biodiversité dans la gestion forestière privée.

10. Gouédard C. et Rabardel P. (2012), « Pouvoir d'agir et capacités d'agir : une perspective méthodologique ? Illustration dans le champ de la santé, sécurité et conditions de travail », *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé*, n°14-2. (disponible en ligne)

En effet, le plan simple de gestion doit se conformer aux orientations nationales et régionales forestières, mais ces dernières n'ont pas de dispositions sur la biodiversité suffisamment ambitieuses, bien qu'elles soient soumises à évaluation environnementale. Le plan simple de gestion n'est pas un outil conçu de façon suffisamment affuté pour répondre aux enjeux de biodiversité.

2/ L'outil est bien conçu, mais il est mal utilisé. Le plan de chasse est un outil qui était conçu et utilisé de manière adéquate et efficace pour augmenter les populations de gibier. On essaie actuellement de l'utiliser pour réguler des populations trop nombreuses : cela ne fonctionne pas car l'outil (et notamment sa gouvernance) n'est pas conçu pour atteindre cet objectif. En effet, il est essentiellement régulé par les chasseurs qui n'ont qu'un intérêt très secondaire pour diminuer les populations de gibier malgré les dégâts causés en forêt ou aux espaces cultivés.

3/ L'outil est bien conçu, bien utilisé, mais il ne s'insère pas dans une panoplie d'outils suffisamment complète. Nous pouvons reprendre l'exemple de la séquence « éviter, réduire, compenser » dont l'efficacité est analysée par C. Poinsot et M. Badré dans ce numéro. En effet, la séquence ERC est dans la loi depuis

1976, mais sa mise en œuvre ne s'est accélérée que dans les années 2010. Les compensations sont encore très faibles en surface, ce qui témoigne d'une opérationnalité insuffisante. Ce n'est cependant pas le dispositif ERC en lui-même qui semble inadéquat, même si des ajustements ont eu lieu suite à l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages en août 2016. Le diagnostic du manque d'efficacité de ce dispositif souligne l'incomplétude de la chaîne opératoire : il manque notamment le suivi de la mise en œuvre des mesures compensatoires en tant que telles et le contrôle permettant de s'assurer, à différents niveaux, que les outils existants sont bien utilisés à la hauteur des attentes des législateurs.

4/ L'outil est bien conçu, inséré dans une chaîne opératoire qui fonctionne, mais il n'est pas utilisé. Les raisons de la non-utilisation de l'outil peuvent être nombreuses, elles sont souvent politiques, résultats de rapports de force entre acteurs défavorables aux enjeux environnementaux. En matière de biodiversité, nous avons illustré cette difficulté avec l'exemple sur les zones humides, en soulignant l'absence à ce jour de toute inscription préfectorale de zones humides d'intérêt écologique potentiel (ZHIEP) au début de cet article.



5/ L'outil est bien conçu, correctement et massivement utilisé, mais il est détourné de ce pour quoi il a été conçu. Nous pouvons ici reprendre l'exemple des ZSCE (zones soumises à contraintes environnementales). L'objectif initial était de rendre obligatoire l'atteinte d'objectifs environnementaux dans des zones particulièrement sensibles pour la gestion de l'eau, mais nous l'avons vu dans la première partie, c'est finalement un objectif de moyen qui a été retenu : la mise en œuvre du programme d'actions devient obligatoire, indépendamment de son ambition environnementale. La finalité de la politique a été perdue au fur et à mesure de la conception et de la mise en œuvre de l'outil.

6/ L'outil est bien utilisé mais des opposants annulent son effet ou empêchent l'opérateur d'agir. Dans le cas des ZIEHP exposé précédemment, le lobby des agriculteurs semble suffisamment puissant pour

que sa mise en œuvre soit freinée. Pire, certains agriculteurs anticipent de potentielles contraintes futures en détruisant les prairies naturelles restantes.

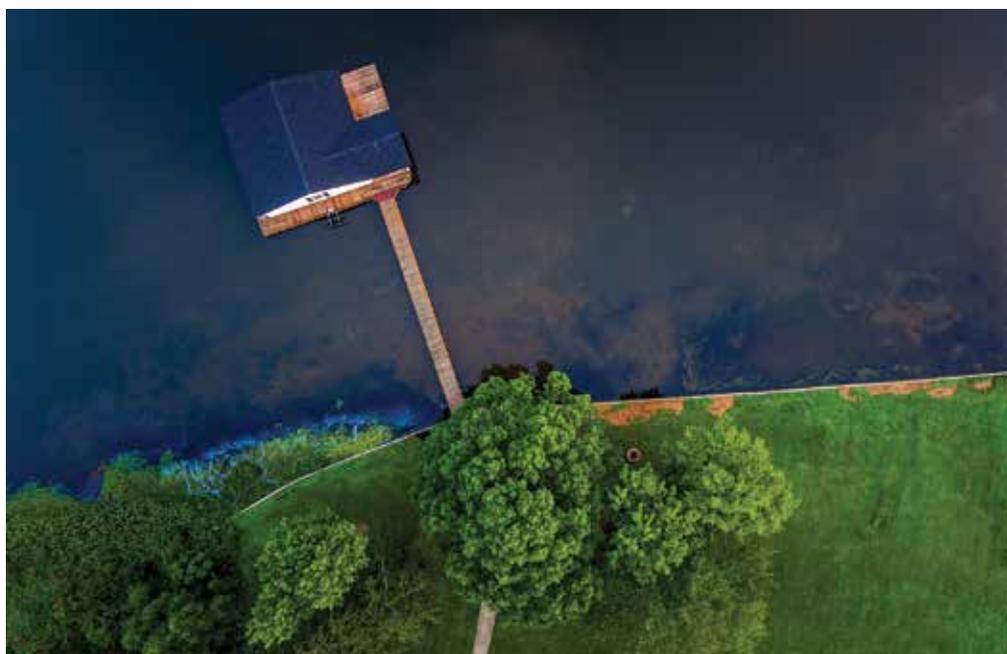
Dans le premier cas, lorsque l'outil est mal conçu, il est bien évidemment utile d'essayer de le changer. Cependant, dans tous les autres cas, le problème est ailleurs et la situation doit être envisagée de manière plus globale.

D'une logique « d'ingénieur » à une logique stratégique

La littérature en sciences de gestion sur les outils et les dispositifs (et un peu de bon sens) nous apprend donc

qu'un outil ne peut atteindre seul un objectif de politique publique : il faut qu'il soit effectivement utilisé par un opérateur, qu'il s'inscrive dans une chaîne opératoire efficace et que le contexte de l'action soit sinon favorable, du moins pas trop défavorable. Lorsque l'outil est replacé dans la chaîne opératoire censée mener à l'action, plusieurs blocages peuvent encore expliquer une absence de résultat, ou un résultat différent de celui escompté. Le défaut de conception de l'outil est un de ces blocages parmi d'autres : l'outil n'est pas utilisé, il est utilisé mais insuffisant, il est mal utilisé, voire il est détourné (c'est-à-dire qu'il est utilisé pour un autre objectif que celui pour lequel il avait été conçu). Ainsi, concevoir un outil fonctionnel

nécessite de bien comprendre 1/ le problème de biodiversité qu'il s'agit de résoudre, 2/ la chaîne opératoire dans laquelle l'outil peut s'insérer : qui doit l'utiliser ? A quelles conditions ? De manière complémentaire à quels autres outils ? Etc. et 3/ le contexte stratégique de l'action : les acteurs sont-ils susceptibles de se servir de l'outil ? A-t-on obtenu le soutien d'un grand nombre d'alliés ? L'opinion publique est-elle sensibilisée à l'enjeu ? Etc. Dans l'exemple de la préservation des zones humides, ce n'est pas tant le défaut des outils que celui de leur mise en œuvre effective qui semble actuellement poser problème. Plus que réformer l'ensemble du dispositif, il faut alors faire appliquer la réglementation : cela passe par la mobilisation



d'outils complémentaires à ceux qui existent déjà, pour améliorer la sensibilisation et le contrôle.

La mise en œuvre française des directives Natura 2000 peut être un autre exemple pour illustrer ce point. En effet, la démarche initialement choisie par l'État français s'appuyait sur un zonage conçu sur des bases scientifiques. Le manque de concertation initiale a mené à des conflits majeurs sur certains territoires. S'agissant d'un outil européen, il n'était pas possible d'en changer les objectifs. Par contre, la France avait toute latitude pour revoir la démarche et a choisi *in fine* de s'appuyer sur des concertations territoriales, débloquent ainsi la mise en œuvre du dispositif¹¹. Pour concevoir un outil qui contribue à l'atteinte des résultats escomptés, le diagnostic de la situation qu'il convient de résoudre doit donc être réalisé en amont, pour anticiper au maximum les détournements possibles et pour ne concevoir de nouveaux outils que lorsqu'un problème nouveau est vraiment identifié.

Réfléchir aux outils nécessaires pour atteindre les objectifs que l'on se fixe et aux conditions pour qu'ils soient opérationnels requiert une

approche pragmatique. Les travaux des spécialistes en sciences de gestion nous apprennent à poser des questions pertinentes : à quels objectifs doit répondre le nouvel outil ? Avons-nous les moyens de son déploiement sur le terrain ? Est-il complémentaire des outils existants ? Il ne s'agit donc nullement de conclure qu'il faut dans tous les cas cesser de créer de nouveaux outils. Néanmoins, pour les associations de protection de la nature et pour tous les acteurs qui souhaitent contribuer à l'amélioration de l'environnement, ce diagnostic critique de la logique « d'ingénieur » qui vise à répondre à toutes les difficultés par la construction de nouveaux outils, soulève quelques points de vigilance.

Un des principaux défauts de la logique « d'ingénieur » est justement qu'elle pense les solutions en termes d'outils, d'instruments et de dispositifs. Cependant, concernant les questions de biodiversité, les problèmes appellent souvent des solutions d'une autre nature. Les acteurs pourraient donc gagner en efficacité en développant encore plus leur capacité de diagnostic et d'analyse de la nature des enjeux de biodiversité afin de proposer des outils pertinents ou de proposer des solutions qui ne mènent pas à la création de nouveaux outils,

11. Alphanéry P. et Fortier A. (2001), « Can a territorial policy be based on science alone? The system for creating the Natura 2000 in France », *Sociologie Rurale*, n°41:3, 311-328.

lorsque cela n'est pas nécessaire. Cela permettrait une meilleure allocation de leurs ressources humaines et financières, car créer de nouveaux outils est parfois très coûteux, alors que l'exercice d'une pression politique pour améliorer la mise en œuvre d'un outil existant peut se révéler relativement économe.

Il ne s'agit néanmoins pas de rationaliser à outrance les outils disponibles. En effet, une forme de redondance est parfois nécessaire afin que les acteurs puissent se saisir rapidement de l'un ou l'autre des outils en fonction du contexte. Par exemple, si deux indicateurs de biodiversité peuvent paraître très proches, il est possible que l'un soit utilisé pour développer les connaissances tandis que l'autre serve à l'évaluation des politiques publiques¹². De même, le dispositif des aires protégées est souvent critiqué pour la multiplicité des outils (aire d'adhésion des parcs nationaux, parcs naturels marins, parcs naturels régionaux, etc.). Cependant, ces outils ont tous leurs spécificités et répondent à des contextes d'action particuliers (voir l'encadré de F. Letourneux dans cette revue). La redondance peut donc créer de la souplesse et de la réactivité, dont il serait dommage

de se priver.

Enfin, il est parfois tentant lorsque l'on a trouvé un outil qui fonctionne de vouloir lui attribuer un maximum de fonctions (la tentation du « couteau-suisse » – l'outil qui peut tout faire). Mais un outil donné ne peut pas toujours répondre à tous les problèmes. On prend alors le risque de « surcharger la barque » d'une part, et d'autre part d'utiliser un outil pour une action pour laquelle il n'est pas adapté. Ainsi a-t-il été, par le passé, plusieurs fois envisagé d'élargir le périmètre d'intervention du Conservatoire du Littoral à l'ensemble des zones humides continentales, ce qui n'aurait bien évidemment pas produit la même efficacité que sur le littoral, pour la préservation duquel l'adhésion de l'opinion et, par-là, les soutiens politiques, sont bien plus forts.

C'est aussi l'un des risques encourus actuellement par la future Agence Française de la Biodiversité. Les missions qui lui sont assignées sont en inflation constante, depuis les premiers projets de loi jusqu'au texte actuel. Chaque lecture parlementaire entraîne son lot d'amendements et les élus d'ajouter, qui une mission d'inventaire des terrains pouvant faire l'objet de mesures compensatoires, qui une

mission sur les espèces exotiques envahissantes, qui une mission sur la réduction de l'utilisation des phytosanitaires. Or la création de cette agence par fusion de quatre établissements publics existants se fait à moyens constants. Si quelques économies d'échelles peuvent être réalisées sur les fonctions transversales (notamment gestion des ressources humaines, comptabilité, etc.), cela ne suffira pas, et de loin, à dégager des marges de manœuvre suffisantes pour permettre à ce nouvel acteur d'assumer pleinement toutes ces nouvelles fonctions. De plus, la coexistence de certaines missions laisse présager des tensions au sein de la future agence, qui devra s'occuper à la fois de police de l'environnement, de conseil aux acteurs, de subventions, de gestion d'espaces protégés, de formation et d'animation de la stratégie. Il convient donc d'être vigilant pour éviter le réflexe du « couteau suisse », lorsque cela n'est pas approprié.

Ainsi, nous avons vu précédemment qu'un certain nombre de défauts des outils existants ne résidaient pas tant dans leur conception que dans leur mise en œuvre, notamment par les décideurs administratifs et politiques. La multiplication des outils et des dispositions législatives et réglementaires ne sert à rien si ces outils et dispositions

ne sont pas utilisés concrètement sur le terrain. Par exemple, certains décrets d'application des lois « Grenelle » ont mis près de 5 ans à être publiés (c'est notamment le cas des arrêtés de protection de géotope, étendant les arrêtés de protection de biotope au patrimoine géologique, dont le décret a été publié fin décembre 2015), et encore faut-il qu'ils soient mis en œuvre ! Si tous les efforts sont portés sur l'élaboration des lois et des grands schémas de planification, les effets concrets de ces réformes politiques peuvent se faire attendre très longtemps. Les acteurs de la société civile ont donc une responsabilité importante dans le suivi de l'utilisation effective des outils existants pour s'assurer que ceux-ci ne restent pas lettre morte. Ils peuvent à cette fin contribuer à des évaluations contradictoires de la mise en œuvre des outils les plus problématiques et à des retours d'expérience, ou dénoncer les effets d'annonce lorsque les politiques de biodiversité peinent à entrer dans une phase opérationnelle. ❁

12. Rabaud S. (2016), « Les indicateurs de biodiversité entre connaissances et actions : impasses, détours ou raccourcis pour les stratégies environnementales », Thèse de doctorat, AgroParisTech, 421 p.

AIRES PROTÉGÉES : UN ANCRAGE FRAGILE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL FRANÇAIS

~ ISABELLE ARPIN & ARNAUD COSSON ~

Introduction

Selon la définition de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), « une aire protégée est un espace géographique clairement défini, reconnu, dédié et géré, par des moyens légaux ou autres, afin de favoriser la conservation à long terme de la nature et des services écosystémiques et des valeurs culturelles qui y sont liés ».

Les aires protégées (AP) ont fait partie des toutes premières mesures de préservation de la nature. Elles couvrent des surfaces importantes, évaluées en 2014 à respectivement 15,4 % et 3,4 % des surfaces terrestres et des surfaces des océans à l'échelle globale. Elles sont, pour ces raisons, souvent présentées comme un des principaux instruments, sinon le socle,

des politiques de préservation de la biodiversité. Leur nombre et l'importance de leur couverture spatiale doivent encore augmenter pour atteindre les objectifs d'Aichi¹ (17 % des surfaces terrestres et 10 % des océans couverts par des AP d'ici 2020).

L'UICN a distingué sept catégories d'AP en fonction notamment de leur surface et de leur niveau de protection, qui vont des aires protégées avec une utilisation durable des ressources naturelles (catégorie VI) aux réserves intégrales (catégorie Ia). Les AP incluent en France une très large gamme d'espaces naturels aux statuts différents (parcs nationaux, réserves naturelles nationales et régionales, parcs naturels régionaux, arrêtés préfectoraux de protection de

1. Les objectifs d'Aichi constituent le « plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 » pour la planète, adopté par les parties à la Convention sur la diversité biologique en octobre 2010.



biotope, sites classés, sites du conservatoire du littoral, réserves de biosphère, etc.).

Ce texte propose une présentation et une analyse, dans leurs grandes lignes, des politiques françaises des AP. Il décrit le passage progressif, au cours des dernières décennies, de la création d'une collection d'AP à l'émergence de politiques publiques des AP (section 1). Il identifie les facteurs de solidité et les facteurs de fragilité de ces politiques (section 2). Il montre que ces dernières sont traversées par des tendances contraires, à l'ouverture avec l'intégration des activités humaines dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'un côté, à la (re)fermeture avec la promotion de la naturalité et du réensauvagement d'un autre côté

(section 3). Il conclut à l'émergence encore inaboutie d'une politique publique des AP et s'interroge sur la capacité de la future agence française pour la biodiversité à conforter cette politique et son ancrage dans le paysage institutionnel français.

1/ D'une panoplie d'aires protégées à des politiques françaises des aires protégées

La création d'AP est relativement ancienne, du moins si on la compare à d'autres mesures destinées à

protéger la nature. Elle a débuté dans la première moitié du vingtième siècle², soit bien avant la création d'un ministère de l'environnement (janvier 1971), s'est confirmée dans les années 1960 et s'est accélérée dans les années 1990, avec une augmentation progressive du nombre et des types d'AP. La France dispose ainsi, depuis plusieurs décennies, d'une panoplie d'AP aux statuts variés inégalement réparties sur son territoire. Mais une panoplie d'AP ne suffit pas à faire une politique des AP, au sens d'action cohérente fixant pour l'ensemble des AP des objectifs clairement définis et dotée de moyens spécifiques. Malgré l'existence d'un bureau des aires protégées au ministère chargé de l'environnement, les AP se sont longtemps développées indépendamment les unes des autres. Avec leur multiplication, leur mise en réseau est apparue de plus en plus nécessaire et des structures fédératives ont vu le jour à différentes échelles, comme la Fédération des parcs naturels régionaux de France (1971) ou Parcs nationaux de France (2006) à l'échelle nationale et l'IPAMAC (2000) – le réseau des parcs naturels du Massif Central – à l'échelle régionale. Toutefois,

2. Avec notamment la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

la mise en réseau des AP reste aujourd'hui inaboutie et les liens entre AP, y compris de même statut ou géographiquement proches, sont souvent limités, réduisant les possibilités de mise en œuvre d'une politique commune.

Au cours des dernières années, la France a par ailleurs élaboré une stratégie de création des aires protégées terrestres (SCAP) et, tout récemment (2015), une stratégie de création et de gestion des aires marines protégées, en application

de sa stratégie nationale pour la biodiversité³ (première en 2004, seconde en 2011). Celle-ci est elle-même liée à la ratification par la France, en 1994, de la Convention sur la diversité biologique (1992). L'émergence d'une politique globale de la biodiversité a ainsi été déterminante dans la conception des politiques françaises des AP. Selon l'article 23 de la loi Grenelle I du 3 août 2009, la SCAP doit « *identifi[er]*

3. Une nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité porte sur la période 2011-2020.

les lacunes du réseau actuel » et faire en sorte « que 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain soit placé dans les dix ans sous protection forte ». La stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées (Ministère de l'écologie, 2015) fixe quant à elle un objectif de 20 % des eaux françaises couvertes par une aire marine protégée en 2020, contre 16,5 % aujourd'hui.

Ces stratégies sont venues s'ajouter à celles des différentes structures



fédératives d'AP, qui conservent chacune leur logique propre, même si des rapprochements et des initiatives communes ont parfois lieu. Il est par conséquent plus juste de parler des politiques françaises plutôt que d'une politique française des aires protégées.

2/ Facteurs de solidité et de fragilité

Les politiques françaises des AP présentent à la fois des facteurs de solidité et des facteurs de fragilité.

LE DROIT, LA SCIENCE ET LA TECHNIQUE

Un important facteur de solidité des politiques publiques réside dans leur capacité à se trouver des sources de légitimité. Suivant un modèle essentiellement rationnel-légal (Restier-Melleray, 1990), les politiques françaises des AP ont d'abord cherché à se rendre légitimes en s'appuyant sur le droit, la science et la technique.

Les rares AP créées avant l'adoption de textes juridiques ont manqué de reconnaissance et de moyens au point de parfois disparaître, comme le « parc national du

Pelvoux » (1913) qui a précédé le parc national des Écrins (1973). Les AP n'ont acquis une assise solide qu'avec un ensemble de lois, de décrets et de textes de niveau moindre (arrêtés préfectoraux par exemple). La rédaction de nouveaux textes ou la modification des textes existants ont constitué une réponse à la diversité des problématiques de conservation mais aussi, dans certains cas, à la difficulté progressivement croissante de créer de nouvelles AP avec les dispositifs existants.

La science a formé une autre grande voie de légitimation des politiques publiques des AP. La volonté est très rapidement apparue de fonder l'action publique dans les AP sur des connaissances scientifiques. Cette volonté s'est notamment traduite par la création presque systématique d'un conseil scientifique dans les AP, à l'exception des plus petites, y compris lorsque cette création ne constituait pas une obligation (cas des parcs naturels régionaux). Dans les faits, les conseils scientifiques ne suffisent pas à assurer un lien entre la connaissance et la gestion et les gestionnaires d'AP recourent à d'autres moyens pour renforcer les fondements scientifiques de leur action, comme l'accueil d'équipes de recherche sur leur territoire, la participation à des projets de recherche et la formation continue des agents.



La technicisation des métiers a elle aussi contribué à légitimer les politiques publiques des AP. Elle a en effet permis de distinguer les gestionnaires des AP des « amoureux de la nature » et de démontrer leur capacité à mettre en œuvre un ensemble de techniques pour la préserver. Au fil des décennies, un corpus de techniques de gestion spécifiques a été élaboré, dont font partie les techniques de réintroduction des espèces ou la gestion des zones humides. La création de corps de l'environnement (agents techniques et techniciens de l'environnement en 2001, inspecteurs de l'environnement en 2012) communs à plusieurs institutions

de gestion de la nature a par ailleurs fortement contribué à la visibilité et à la reconnaissance des métiers exercés dans les AP.

Si le recours historique au droit, à la science et à la technique a ainsi constitué de solides points d'appui pour les AP, ces dernières montrent aussi plusieurs fragilités, dont certaines tendent actuellement à s'aggraver.

DÉFICIT D'ADHÉSION, COMPLEXITÉ, NOUVEAUX ENJEUX ET CRISE DES MOYENS

Le déficit d'adhésion des populations locales aux AP est un premier facteur de fragilité. Les habitants des AP tendent de fait à moins adhérer aux politiques des AP que l'ensemble de la population française, quand ils ne les contestent pas franchement. Cette situation, au demeurant très variable selon les AP et les catégories d'habitants, a certainement des causes multiples. Elle est sans doute liée, au moins en partie, au fait que les politiques publiques des AP visent très fréquemment des territoires ruraux qui semblent relativement épargnés par la crise environnementale et où la nécessité de préservation apparaît moins évidente que dans les territoires urbains et périurbains. La contestation est par ailleurs d'autant plus forte que les actions des AP se heurtent à d'importants

projets et enjeux de développement, comme l'a récemment montré la non-adhésion à la charte du parc national de la Vanoise de la quasi totalité (27 sur 29) des communes concernées.

La diversité des catégories d'AP et l'empilement sur les mêmes territoires d'AP aux statuts différents constituent un autre facteur de fragilité. Parfois qualifié de « fatras instrumental » (Laslaz, 2005), ils génèrent en effet une complexité administrative et une confusion chez les habitants et les visiteurs des AP, et sont de ce fait facilement instrumentalisés pour dénoncer « le mille-feuille administratif ».

Les politiques publiques des AP sont par ailleurs confrontées à l'émergence d'autres grands enjeux que ceux qui prévalaient au moment

de la création des AP. Généralement créées pour protéger des espèces, des espaces et des paysages remarquables et emblématiques, les AP ont obtenu dans ce domaine d'importants succès, dont témoigne, par exemple, l'augmentation des populations de bouquetin et de gypaète barbu dans les AP alpines. La préservation de la biodiversité en général et l'adaptation aux changements globaux sont aujourd'hui devenues les enjeux majeurs, et la capacité des AP à y répondre de manière pertinente suscite un certain nombre d'interrogations (Arpin et Cosson, 2015).

Enfin, les politiques publiques des AP sont affaiblies par le décalage entre les ambitions et les moyens disponibles. Ce décalage a varié selon le type d'AP et les époques. Les

parcs nationaux ont ainsi bénéficié d'un renforcement substantiel de leurs moyens humains et financiers après la loi du 14 avril 2006. Mais les politiques publiques des AP sont aujourd'hui toutes très affectées par la réduction des moyens et leur mise en œuvre concrète s'en trouve fortement limitée. Si elle devait se prolonger, cette situation donnerait probablement lieu à un changement de modèle, avec une évolution néolibérale, au demeurant déjà amorcée en France et très avancée, par exemple, dans les parcs nationaux britanniques (montée en puissance du mécénat privé, commercialisation de services, etc.).

3/ Entre ouverture et fermeture... quelles trajectoires des AP ?

LES LIMITES DE LA CONCEPTION INITIALE « DESCENDANTE » DES AP FRANÇAISES

Comme d'autres politiques publiques, la gestion des AP est marquée depuis les années 1980 par un passage du gouvernement à la gouvernance environnementale (Mathevet, Thompson et al. 2010), en réponse à deux limites rencon-

trées par le modèle centralisé et réglementaire de certaines AP. La première est une limite d'efficacité dans un contexte complexe caractérisé par des écarts importants entre les objectifs formels et la mise en pratique sur le terrain qui dépend du comportement des gestionnaires directs (agriculteurs, forestiers, autres usagers du territoire). Pour répondre à cette insuffisance a été développé le concept de « gestion concertée » ou « gestion patrimoniale » (Leroy et Mermet, 2004) impliquant d'emblée l'ensemble des acteurs concernés dans une démarche plus ascendante. La seconde est une limite de légitimité : dans un contexte de montée de l'impératif délibératif (Blondiaux et Sintomer, 2002), la légitimité rationnelle-légale, apparue insuffisante, a été complétée par une légitimité procédurale construite dans la négociation avec les acteurs. Selon les AP, ce mouvement conduit au renforcement du modèle initial (cas des parcs naturels régionaux dont la dynamique part des élus locaux sous l'impulsion des régions) ou à sa remise en cause dans une dynamique d'ouverture (cas des parcs nationaux et des réserves naturelles nationales).



DANS LES TEXTES : UNE GESTION CONCERTÉE INTÉGRANT ACTIVITÉS HUMAINES ET PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ

Cette logique globale d'ouverture à une gestion concertée intégrant les activités humaines va de pair avec un changement de paradigme juridique, scientifique et sociétal. Sur le plan du droit, les textes nationaux cadrent de plus en plus le processus à suivre, et moins le contenu. Ainsi, le processus d'élaboration des chartes de parcs nationaux est explicite dans la réforme de 2006 mais les modalités d'application de la réglementation dans le cœur doivent être négociées avec les acteurs locaux. Sur le plan scientifique, la vision d'une conservation de la nature (sous entendu sans l'homme) s'efface au profit du paradigme dominant de pilotage dynamique de la biodiversité (Blandin 2009) : les hommes font partie de la biodiversité et certaines de leurs activités, comme le pastoralisme dans certaines conditions, sont même essentielles à sa préservation. Sur le plan sociétal, la diffusion du paradigme néolibéral se traduit dans le domaine de la protection de la nature par l'émergence de la notion de « services écosystémiques ». Vivement critiquée par ceux qui considèrent que la nature n'est pas monétarisable, la notion progresse globalement avec des

notions associées comme « l'équivalence écologique ». Au sein de la doctrine nationale « éviter, réduire, compenser », elle part du principe que la perte de biodiversité due à un aménagement peut être évaluée et compensée à hauteur équivalente par des travaux de restauration écologique, voire de création de milieux riches en biodiversité (zones humides par exemple). Cette logique dominante d'ouverture pourrait laisser penser à une convergence des modèles d'AP : à terme, en quoi un parc naturel régional gestionnaire d'une réserve naturelle en son cœur différencierait-il d'un parc national constitué d'un cœur protégé et d'une aire d'adhésion dotée d'une charte inspirée de celle des parcs naturels régionaux ?

MAIS DES TRAJECTOIRES RÉELLES OPPOSÉES... UNE AMBIVALENCE INHÉRENTE AUX AP DANS LES FAITS ET DANS LES ESPRITS ?

La réalité de terrain montre aujourd'hui plutôt des trajectoires variées, voire opposées. La dynamique d'ouverture est en elle-même porteuse de paradoxes. Plusieurs facteurs dont la clarté des limites, des rôles et du système de sanction sont nécessaires à une bonne gestion en patrimoine commun (Ostrom, 2011). Or les dynamiques d'ouverture des AP entraînent au contraire une porosité croissante des

limites et une hybridation des rôles. Dans le cas des parcs nationaux, un même projet s'applique en cœur et en aire d'adhésion, même si c'est avec des outils réglementaires d'un côté et contractuels de l'autre. Les élus détiennent un pouvoir croissant au conseil d'administration, sans être toujours prêts à prendre des responsabilités dans des politiques publiques à dimension contraignante, de peur de compromettre leur avenir politique. Le retrait de l'État laisse parfois un vide dans le jeu d'acteurs, au point où certains d'entre eux regrettent les frontières et règles plus claires du passé et finissent par solliciter un arbitrage de l'État pour dépasser des difficultés insolubles localement. De plus, la logique d'ouverture ne va pas toujours de pair avec l'amélioration de l'acceptation locale qui en était pourtant l'un des objectifs premiers (Laslaz, 2005). Ainsi, les compromis lors de la négociation de la charte du parc national de la Vanoise n'ont pas permis d'obtenir l'adhésion des communes escomptée. Les acteurs locaux sont souvent ambivalents dans leur perception et leurs attentes vis-à-vis des AP. Le reproche est fréquemment fait aux agents des parcs naturels régionaux, dont les outils sont pourtant rarement contraignants, de se comporter en « ayatollahs de la nature ». La dynamique d'ouverture n'a donc

pas complètement résolu les problèmes que soulevait l'approche descendante initiale des AP les plus contraignantes : peut-être est-ce dû à des ambivalences inhérentes à l'objet même des AP qui sont des lieux de confrontation privilégiés des visions du rapport homme/nature dans les sociétés contemporaines.

NATURALITÉ ET RÉENSAUVAGEMENT

Les limites rencontrées en pratique par l'ouverture des AP alimentent, de manière un peu inattendue, la montée en puissance d'une rhétorique de la naturalité, de la libre évolution, ou encore de la nature férale. À l'échelle européenne, la notion de réensauvagement est le socle de plusieurs projets en cours (comme *Rewilding Europe*). À l'échelle très locale, on assiste à des initiatives de création d'AP privées qui ne sont plus uniquement le fait d'initiatives isolées de mécènes ou de fondations (comme celle de la Tour du Valat). Même si ces évolutions restent marginales, elles trouvent un écho auprès de certains scientifiques et gestionnaires qui défendent le retour à un paradigme ségréatif fondé sur l'idée que l'homme est une menace vis-à-vis d'une nature qu'il faut protéger pour sa valeur intrinsèque. Le modèle concerté ou intégratif des AP affaiblirait la conservation de la biodiversité en diluant les objectifs



des politiques de la nature, les faisant passer des compromis aux compromissions (Locke et Dearden, 2005). L'approche « ouverte » des politiques des AP serait un facteur d'instabilité en fonction des aléas politiques ou économiques locaux, ce qui n'est pas compatible avec les objectifs de préservation de moyen terme de la biodiversité (Rodary, Castellanet et al. 2003).

Enfin, certains auteurs avancent que le paradigme d'ouverture actuellement dominant repose sur des préceptes idéalistes qui gommement les asymétries de pouvoir et le caractère politique conflictuel des enjeux de protection de la biodiversité derrière le credo des solutions « gagnant/gagnant » (Igoe et Brockington, 2007).

Où vont les politiques des AP ? Force est de constater que, derrière un modèle apparemment dominant, les réalités de terrain montrent des ambivalences et des trajectoires en tension entre logique d'ouverture et de (re)fermeture.

Conclusion : vers une politique ancrée de manière fragile dans le paysage institutionnel français

Au terme de cette revue des forces et faiblesses des AP et des tensions

qui caractérisent leur gestion, nous pouvons conclure que ce dispositif de protection correspond aujourd'hui à une politique publique qui reste inaboutie. Cela tient, entre autres, au fait que les AP s'inscrivent dans une politique environnementale encore jeune, qui bénéficie seulement depuis 1971 d'un ministère dédié, aux contours au demeurant très fluctuants. La création en 2017 de l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) permettra-t-elle de faire émerger une politique des AP plus unifiée ? Un rôle majeur attendu de l'AFB réside justement dans une mobilisation améliorée de l'expertise existante en matière de biodiversité grâce à une mise en réseau des acteurs et des professionnels. Les AP sont évidemment concernées. La création de l'AFB devrait contribuer à accroître la lisibilité des AP tout en facilitant leur adaptation aux enjeux du moment. Elle devrait permettre une mutualisation des moyens, qui resteront probablement insuffisants. Les besoins supplémentaires, estimés en 2013 à 200 millions d'euros par an pour le budget de l'AFB par les préfigurateurs, ont en effet peu de chance d'être satisfaits. La mise en place d'entités régionales de l'AFB devrait faciliter l'articulation de la préservation de la biodiversité avec les activités humaines à cette échelle, sans pour autant offrir

une proximité de terrain suffisante pour résoudre les difficultés d'acceptation des AP au niveau local. En outre, l'AFB est porteuse d'une nouvelle source de tension : en rééquilibrant l'attention portée à la préservation de la biodiversité dite ordinaire et à la préservation de la nature remarquable, le dispositif des AP devient un élément parmi d'autres d'une politique publique très globale au sein de laquelle il s'agira de répartir des ressources et des moyens qui n'iront pas en augmentant. ❄️

Références :

- Arpin I. et Cosson A., 2015. « The category of mountain as source of legitimacy for national parks. » *Environmental Science & Policy* 49:57-65.
- Blandin P., 2009. « De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité. » Paris : éditions Quae.
- Blondiaux L. et Sintomer Y., 2002. « L'impératif délibératif. » *Politix* 15:17-35.
- Laslaz L., 2005. « Les zones centrales des Parcs nationaux alpins français (Vanoise, Écrins, Mercantour), des conflits au consensus social ? Contribution critique à l'analyse des processus territoriaux d'admission des espaces protégés et des rapports entre sociétés et politiques d'aménagement en milieux montagnards. », *Ruralia* [En ligne], 16/17 | 2005, mis en ligne le 21 août 2006, consulté le 6 décembre 2015. URL : <http://ruralia.revues.org/1094>
- Igoe J. et Brockington D., 2007. Neoliberal conservation : a brief introduction. *Conservation and Society*, 5(4), p. 432-449.
- Laslaz, L., 2010. « Préface », *Revue de géographie alpine/ Journal of Alpine Research* [En ligne], 98-1 | 2010, mis en ligne le 29 mars 2010, consulté le 5 décembre 2012. URL : <http://rga.revues.org/1088>
- Leroy M. et Mermet L., 2004. La gestion patrimoniale : innovations et limites de 25 ans de recherche d'une gestion concertée de l'environnement rural. Séminaire de recherche « Sociologie de l'environnement », perspectives franco-allemandes. Strasbourg.
- Locke H. et Dearden P., 2005. Rethinking protected area categories and the new paradigm. *Environmental Conservation*, 32(1), p. 1-10.
- Mathevet R., Thompson J., Delanoé O. et al. 2010. « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires. » *Natures, Sciences, sociétés*, 18, 4, p. 424-433.
- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2015. Stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées. Synthèse. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/13148-2_strategie-nat-AMP.pdf
- Ostrom E., (2011). *Neither Market nor State: Community Organization of Resources*. Montpellier.
- Restier-Melleray C., 1990. « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France. » *Revue française de science politique* 40: 546-585.
- Rodary E., Castellanet C. et Rossi G., 2003. « Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible ? » Paris : Karthala et Gret.

PROTECTION DES ESPÈCES : TIRER LES LEÇONS DE NOS ÉCHECS

~ JEAN-DAVID ABEL ~

Depuis les années 1970, 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 de 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 1960 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 à



la 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 États.

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'État 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 œuvre 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 œuvre 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 État, 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 État insuffisamment ambitieux, acceptant l'enrichisse-

ment 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'environnement 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'État, 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'État 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 où 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. ✨

AGRICULTURE ET BIODIVERSITÉ : MAIS QUE FONT LES POLITIQUES ?

~ XAVIER POUX ~

Agriculture et biodiversité : une prise de conscience, enfin ?

Pour les observateurs des politiques publiques à l'interface agriculture et biodiversité à l'échelle européenne, 1992 marque une rupture. Il y a un avant la signature de la Convention sur la biodiversité et l'introduction des mesures agro-environnementales (MAE) dans la Politique Agricole Commune (PAC), et un après. Avant : un développement agricole aveugle qui, à coup de drainages et de pesticides, détruit la nature. Après : une reconnaissance des enjeux, une multiplication des livres blancs et verts, de recherches conduisant à la dotation d'instruments politiques qui, des MAE à la conditionnalité

et aux « paiements verts » de la PAC, vont dans le bon sens. Il faut dire qu'il y avait urgence : avec près de 60 % des surfaces du continent européen gérés par l'agriculture, 90 % des pesticides utilisés (hors jardins et entretien des espaces publics – chiffres France) et des transformations majeures des paysages, on ne pouvait plus vraiment éviter le sujet.

Depuis un quart de siècle, non seulement la contribution, ambivalente, de l'agriculture à la biodiversité est mieux (re)connue, mais l'action semble suivre. Et les théories d'action s'affinent, au moins dans les discours : il n'est pas question de mettre une nature remarquable « sous cloche » (ce terme à lui seul disqualifie sa protection), il s'agit d'intégrer la biodiversité dans le développement de l'agriculture. Derniers avatars, l'objectif de transformation agroécologique de l'agriculture française ou l'affi-



chage « vert » de la PAC 2015-2020 (nous reviendrons rapidement sur ces deux points). Au total, alors que les dispositifs semblent se renforcer – encore que le changement climatique semble avoir relégué la biodiversité en priorité de second ordre –, les résultats se font attendre. Sans détailler dans le cadre de cet article, les indicateurs de résultat sont au rouge : les habitats agricoles, « remarquables » ou « ordinaires » se dégradent, les prairies permanentes sont retournées ou intensifiées, l'abondance et la diversité des oiseaux qui dépendent de l'agriculture se réduisent rapidement. Le printemps silencieux annoncé par Rachel Carlson en 1962 s'observe sur des pans de plus en plus étendus du territoire. Où sont les parebrises

couverts d'insectes que chaque traversée d'une zone d'élevage nous garantissait il y a 20 ans ?

Le lecteur du présent article l'aura compris : en matière de biodiversité et d'agriculture, nous défendons un constat d'échec. On pourra se rassurer avec des expériences locales réussies – et elles existent – largement mises en valeur et rebattues, mais l'arbre ne peut cacher la forêt. Depuis 25 ans, et en fait bien davantage, la biodiversité reste le domaine sur lequel le développement agricole est notablement faible. Il faut dire que les enjeux vont au-delà de quelques points de surface d'intérêt écologique ou du meilleur réglage des pulvérisateurs. Notre propos dans ce papier est de rappeler quels sont ces enjeux sur

le plan du développement agricole et d'analyser en quoi et pourquoi les réponses politiques apportées sont insuffisantes. Notre conclusion est claire : sans réelle appropriation politique des enjeux, il n'y aura pas de progrès. Une attente sociétale réelle s'observe, sur laquelle une dynamique politique pourrait s'appuyer, mais elle est ambivalente. Le pari est ouvert, il est incertain. Mais se cantonner à un débat d'experts sur le réglage d'instruments politiques dédiés n'y suffira pas.

Agriculture et biodiversité : de quoi s'agit-il ?

La conservation de la biodiversité est une cause environnementale exigeante.



Les espèces végétales et animales, les habitats et les paysages qui composent cette biodiversité liée à l'agriculture sont le fruit d'une coévolution longue avec des pratiques agricoles qui les respectent, voire les favorisent. Les haies, les prairies permanentes, les parcours, les bords de champ et les murets ont une certaine durée d'existence, qui permet aux communautés et aux cortèges de se constituer et aux écosystèmes de fonctionner. Les fauches tardives permettent l'expression d'une diversité floristique et aux oiseaux de nidifier ; les apports de fumiers compostés exempts de vermicides permettent aux sols cultivés de fonctionner. On soulignera au passage que, dans le cas européen au moins, la présence d'élevages d'herbivores reste une condition nécessaire, dans une majorité de cas, pour conserver ces éléments

permanents du paysage constitutifs des habitats semi-naturels. Ces herbivores sont à la fois le moyen de valoriser l'herbe ou la végétation ligneuse issue de ces habitats et celui de transférer une fertilité riche en matière organique aux sols cultivés. La pâture et la fauche, quand elles ne sont pas trop intensives, induisent une perturbation intéressante pour des milieux ouverts. On rappellera aussi que l'élevage reste le principal débouché des légumineuses nécessaires à la biologie de nombreux insectes pollinisateurs. La consommation humaine de lentilles et pois ne suffira pas à avoir des campagnes riches en légumineuses.

Sans entrer dans une image fixiste de la biodiversité – les paysages agraires sont en évolution constante depuis des millénaires et les espèces s'en sont accommodées – il faut bien rappeler que sa conservation implique une certaine prudence dans l'aménagement des agro-écosystèmes. Les espèces peuvent se maintenir et coévoluer si des rythmes d'évolution des habitats respectent leur migration. Retourner une prairie permanente n'est pas un problème si, à l'échelle d'un paysage, d'autres prairies ont l'occasion de récupérer des stocks de graines et ont le temps d'évoluer vers des cortèges floristiques variés, fruits de pratiques

extensives. Ces exigences de temps long, d'extensivité des pratiques – c'est à dire, l'absence d'intrants qui modifient la composition et le fonctionnement des écosystèmes en supprimant un grand nombre d'espèces – de diversification des productions et d'associations de cultures et d'élevages d'herbivores sont clairement à l'opposé des tendances actuelles. Sans détailler ici, on rappellera que les techniques à l'œuvre depuis l'après-guerre vont exactement au rebours : intensification des pratiques, spécialisation des systèmes animaux et végétaux et destruction ou abandon de nombreux habitats semi-naturels. Il faut cinquante à cent ans pour avoir une prairie naturelle riche en espèces. Il faut une journée pour la retourner. Il faudra encore plus de temps pour voir réapparaître dans cette prairie des légumineuses après une fertilisation qui aura détruit les bactéries du sol fixatrices d'azote en les rendant inutiles.

Les forces à l'œuvre derrière ce développement globalement défavorable à la conservation de la biodiversité sont puissantes : recherche technologique oubliée de l'écologie des paysages, organisation économique favorisant des bassins d'approvisionnement productifs

et spécialisés (la minimisation du coût de collecte du lait est un puissant outil d'aménagement des paysages), simplification du travail pour les agriculteurs. Autant la conservation de la biodiversité à l'échelle d'un paysage, reposant sur des systèmes de production économes et diversifiés, se comprend dans une perspective agro-écosystémique voire ethnographique, autant sa destruction se comprend dans la dynamique d'un système socio-technique verrouillé, extrêmement cohérent dans la conjonction de ses composantes techniques, économiques, socio-linguistiques, voire culturelles.

Dans le cadre d'un exposé aussi bref, notre analyse est nécessairement simplificatrice : on peut restaurer des fragments de biodiversité dans des paysages uniquement cultivés et toutes les dynamiques agricoles ne sont pas défavorables. Certes. Mais dans les grandes lignes, le tableau est celui que nous dressons.

On pourra aussi nous opposer un problème de définition : en nous inscrivant dans une acception de la biodiversité qui fait la part belle aux fleurs, insectes, bactéries, oiseaux, ne fait-on pas abstraction d'une fraction de biodiversité plus directement utile au bon fonctionnement des écosystèmes ? Après tout, ce qui importe dans une

agriculture moderne n'est-il pas d'avoir des sols qui fonctionnent et des insectes qui jouent le rôle d'auxiliaires des cultures ? Pas besoin d'habitats semi-naturels et de pratiques extensives dans cette approche de la biodiversité inspirée du génie écologique. On voit qu'en matière de politiques publiques, ce cadrage change considérablement la compréhension des objectifs. Une première objection à cela – il y en aura une autre en conclusion – est qu'en matière d'écologie, il est hasardeux de vouloir réduire les fonctionnalités à quelques processus que l'on voudrait maîtriser. Les changements d'échelles de temps et d'espaces amènent très souvent, sinon toujours, à complexifier les exigences de fonctionnement des écosystèmes et à réinventer des agro-écosystèmes complexes, alors qu'on voulait s'en affranchir. Il faudra des oiseaux pour réguler l'insecte auxiliaire des cultures qui, seul sur la place, pullulera. Il faudra des habitats pour que cet oiseau nidifie, etc... Le réductionnisme a son intérêt en écologie, mais il ne peut se substituer à une vision plus globale et inscrite dans un temps plus long.

La biodiversité, c'est complexe et c'est exigeant.

Des politiques publiques inefficaces malgré des affichages de plus en plus vertueux

Face à ces constats alarmants, nous l'avons évoqué en introduction, on pourra objecter un changement de paradigme politique. Avant la réforme de la PAC de 1992, aucune politique ne prenait explicitement en charge la préservation de la biodiversité en lien avec l'agriculture. Mais 1992 marque un tournant à bien des égards : c'est l'année de la Convention sur la biodiversité de Rio, lors de laquelle l'urgence d'agir a été établie ; c'est celle de la directive communautaire « habitats » et du réseau Natura 2000, offrant un cadre d'action plus global que la seule directive « oiseaux » de 1976 ; c'est l'année d'une réforme de la PAC, donc, qui semble tourner le dos à la période productiviste et introduit les mesures agri-environnementales (et climatiques depuis 2013). Si nous prenons cette date de 1992 comme charnière, c'est que cette période instaure le cadre dans lequel les politiques publiques en

faveur de la biodiversité évoluent. La dimension européenne est donc première dans cet objet politique : tant dans la définition des objectifs (côté environnement) que des outils (côté agriculture).

Concernant les outils, nous nous focaliserons dans l'analyse sur les mesures agri-environnementales, que nous considérons comme étant le seul dispositif susceptible aujourd'hui d'avoir une efficacité *potentielle*, à des conditions qui sont loin d'être toujours remplies. Ainsi, si la prise en charge politique reste insatisfaisante depuis maintenant un quart de siècle, c'est pour une série de raisons que nous allons passer en revue dans les lignes qui suivent :

- Une dotation budgétaire très marginale et incertaine des MAE ;
- Un ciblage des mesures environnementales inapproprié ;
- Un accompagnement technique et humain insuffisant ;
- Un suivi et une évaluation très lacunaires.

Une dotation budgétaire très marginale et incertaine des MAE

Pour bien comprendre les enjeux budgétaires des MAE, il convient de se référer rapidement à la PAC d'avant 1992. Le principe fondamental de cette dernière était d'offrir aux producteurs européens un prix garanti, grâce à un mécanisme de stockage et de subvention à la tonne de blé ou de bœuf payant l'écart entre le prix mondial et le prix européen. Ce mécanisme de soutien jouait au niveau macro-économique, consistant en un soutien que l'on pouvait ramener à la tonne pour les produits concernés, soutien « invisible » pour la plupart des producteurs qui n'étaient pas conscients que vendre leur blé à 100 F le quintal reposait en fait sur une subvention de 30 F (en utilisant des chiffres hypothétiques). Ce système avait comme principal inconvénient d'augmenter les besoins budgétaires avec la production (quand le volume de production croît, les subventions aussi). Aussi la réforme de 1992 a-t-elle introduit un premier « découplage » entre la quantité produite et le niveau de soutien public, en instaurant un

paiement direct à l'hectare calculé sur un rendement historique à l'échelle départementale (en France ; d'autres pays comme l'Allemagne calculeront cette moyenne à l'échelle nationale). Pour ne pas bouleverser l'équilibre économique d'exploitations qui avaient investi en fonction d'une espérance de production, le paiement direct était établi de manière à être neutre pour le producteur. Si le rendement en blé était de 100 quintaux par hectare, le chèque – cette fois visible – fut de 3000 F (pour reprendre les chiffres ci-dessus) ; s'il était de 50 quintaux, il était deux fois moindre. La différence est qu'à l'avenir, le chèque ne varierait pas avec la production : les perspectives budgétaires étaient stabilisées.

Si nous revenons sur ce passage d'un soutien à la tonne à un paiement direct, c'est que la géographie et la distribution des aides est encore aujourd'hui en grande partie héritée de la période avant 1992. On peut résumer les réformes successives de la PAC à un approfondissement du découplage (en 1992, le rendement ne compte pas ; à partir de 2005, la nature de la production ne compte plus, on peut enfin transformer une parcelle de cultures en prairies sans être pénalisé... mais cette amélioration sera bien tardive) et



à une convergence des aides par hectare, entre pays de l'Union européenne et entre exploitations. Mais ce qui importe est que ces aides directes constituent le cœur du budget communautaire, rassemblé sous le terme de « premier pilier » de la PAC. En fait leur logique repose sur un soutien global à l'économie d'exploitations dans de grands bassins de production, qu'on ne peut pas faire évoluer trop rapidement au risque de mettre en péril « les filières » au regard des coûts fixes engagés dans chaque unité de production. On peut le considérer comme une rente à la capitalisation, qui représente 72 % des dépenses en France (chiffres 2015), et 80 % en Europe. Face à ces dépenses obligatoires et en grande partie héritées, il reste

donc 28 % pour le deuxième pilier, que l'on peut en première analyse définir comme celui des dépenses associées à des objectifs plus ciblés. Ce pilier couvre de fait une large série de thèmes, allant des aides aux exploitations situées en zones défavorisées (en grande partie une compensation de ce dont l'historique du premier pilier les avait privées) aux calamités agricoles en passant par les mesures agri-environnementales, les plus ciblées en faveur de la biodiversité. En France, en 2015, les dépenses de ces mesures ont représenté 3 % de l'ensemble des dépenses de l'agriculture (source : Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, 2015). 3 % qui doivent compenser tous les dispositifs qui financent l'équipement, la

spécialisation et l'intensification des exploitations...

Fait aggravant, alors que le premier pilier est entièrement payé par l'Europe, le second fait l'objet d'un cofinancement national. En période de restriction budgétaire, la variable d'ajustement se retrouve être ces mesures cofinancées et notamment les mesures agri-environnementales, dernière roue d'un carrosse bien chargé. Tous les gestionnaires de mesures agri-environnementales le disent : la visibilité budgétaire des mesures agri-environnementales est très incertaine. Difficile de convaincre dans ce contexte.

Un ciblage des mesures environnementales inapproprié

A notre approche budgétaire centrée sur les mesures agri-environnementales, on objectera qu'un des progrès faits par la PAC sur les 25 dernières années est l'intégration progressive de l'environnement dans le premier pilier, soit sur les trois quarts des dépenses. Le mécanisme de cette intégration

environnementale est ce qu'on appelle l'écoconditionnalité, dont le principe est de conditionner le versement des aides directes au respect de règles générales en matière d'environnement. La prise en charge de l'environnement repose donc sur deux niveaux : un niveau « de base » couvert par cette écoconditionnalité et un niveau renvoyant à des exigences plus élevées et ciblées, couverts par les mesures agri-environnementales évoquées ci-dessus. Nous ne détaillons pas dans ce court article les avatars ayant conduit à distinguer dans la dernière PAC des paiements de base, conditionnés à une série de règles associées à des règlements communautaires, et des paiements verts, conditionnés à des exigences relatives à la diversité des cultures, du « maintien » des prairies permanentes (en fait, l'encadrement de leur recul) et à la présence de surfaces d'intérêt écologique.

Le rappel des exigences que nous avons fait plus haut permet de disqualifier l'efficacité de principe de la conditionnalité pour la biodiversité. Les surfaces d'intérêt écologique peuvent être cultivées voire traitées, les prairies sont définies sans aucun critère qualitatif, alors que ces critères sont déterminants. Quant aux exigences de rotation, elles sont réellement a

minima et sans aucune efficacité. Ce constat sévère, mais maintenant largement admis, s'explique par un fait politique majeur : associer une quelconque condition aux aides du premier pilier, perçues par les agriculteurs comme le soutien à leur revenu, est extrêmement délicat. Les conditions ne peuvent être conçues de manière à créer des exclus, en envisageant des changements de pratiques un tant soit peu exigeants. De fait, toutes les discussions sur les différentes étapes de la conditionnalité du premier pilier – et les paiements verts ne font pas exception – ont été marquées par une très grande prudence et de nombreuses dérogations. Le résultat de cette approche est plutôt contre-productif à trois titres : il augmente les exigences formelles et la complexité administrative pour l'agriculteur, il associe l'environnement à un signal négatif (non-respect = non-paiement, bureaucratie), il n'est pas efficace, ce qui limite les perspectives d'amélioration. Tout ça pour ça !

Il reste les mesures agri-environnementales (MAE), l'essentiel repose sur elles. Dans les 3 % de budget alloués, ces mesures ont une ambition très variable, allant d'une légère amélioration de pratiques, à l'efficacité incertaine,

à des mesures couvrant de réels besoins dans la gestion de sites Natura 2000, par exemple (fauche tardive, prairies non fertilisées). Le problème est double : la dilution des mesures les plus efficaces – et il y en a – dans le budget d'une part, et la concurrence entre mesures plus ou moins ambitieuses d'autre part pour l'agriculteur. Les mesures agri-environnementales étant volontaires, l'agriculteur aura logiquement tendance à contracter celles qui sont le moins exigeantes et à délaisser celles qui ne lui apportent qu'un revenu marginal, alors qu'elles sont celles qui peuvent faire la différence.

La seule exception dans cette emprise spatiale très restreinte des MAE est le réel développement de l'agriculture biologique (de 3,1 % à 5,1 % de la SAU entre 2010 et 2015), qui bénéficie de paiements pour la conversion et, dans certaines régions de programmation pour son maintien. Les facteurs économiques (prix de vente des produits AB) et sociétaux (forte image) se combinent ici à l'effet incitatif des aides. Néanmoins, si l'agriculture biologique est clairement un net gain en matière de biodiversité par rapport à l'agriculture conventionnelle, l'évaluation de son effectivité sur la conservation de la biodiversité reste à conduire, à l'aune des exigences de paysages

et de végétation semi-naturelle évoquées plus haut. On indiquera que l'agriculture biologique étant considérée comme « verte par définition » dans les conditions des paiements verts, elle est affranchie de l'exigence de maintien surfaces d'intérêt écologique, ce qui ne facilite pas son évaluation sous l'angle de la biodiversité.

Un accompagnement technique et humain insuffisant

Aggravant l'efficacité de mesures peudotées et dont les cahiers des charges sont le fruit d'une négociation entre les tenants de mesures « de masse », à l'efficacité limitée, et de mesures ciblées, le dispositif agri-environnemental souffre en plus d'un déficit d'accompagnement humain notable. Les *success stories*, car elles existent (nous pensons au dispositif « prairies fleuries » ou à certains plans pastoraux portés par des collectivités), montrent que le changement de pratiques visé par les mesures doit être accompagné par un conseil technique et plus globalement une reconnaissance sociale – à l'intérieur de collectifs d'agriculteurs et d'acteurs du territoire. Cet accompagnement

est exigeant et demande de la part des animateurs des compétences techniques, économiques, humaines, de communication... et de savoir-faire administratif. C'est cette dernière compétence qui occupe, hélas, le plus de temps des animateurs de terrain, au détriment de la recherche d'effectivité des mesures.

Un suivi et une évaluation très lacunaires

Le dernier point évoqué – celui de l'effectivité – nous amène à une constante dans l'évaluation des dispositifs agri-environnementaux depuis maintenant près de 20 ans : la trop grande rareté de dispositifs de suivi-évaluation précis à l'échelle des territoires de projets. La question fondamentale : « quel a été l'effet des MAE sur la biodiversité ? » ne peut être précisément instruite à l'échelle de la grande majorité des territoires de projets. Hors ceux, minoritaires, dans lesquels des associations établissent des inventaires et des suivis, on ne dispose pas d'état zéro et encore moins de diagnostic agro-écologique global, inscrivant les pratiques – problématiques comme positives – dans

un fonctionnement agricole cohérent, donnant à voir des paysages sous l'angle de leur fonctionnement écologique. Les indicateurs restent lacunaires et nous citerons l'absence de dispositifs permettant d'estimer les surfaces en prairies non « améliorées » et en parcours, alors qu'elles forment la matrice des habitats semi-naturels et, plus concrètement, accueillent une flore et une faune irremplaçable. Alors que des données existent dans les déclarations PAC, on ne dispose pas de cartographie précise des infrastructures écologiques qui permettrait d'en évaluer l'efficacité potentielle.

Or, le suivi et l'évaluation sont plus qu'un exercice de rapportage administratif, ce sont les moyens de représenter les objets de la politique. La biodiversité s'incarne dans des formes concrètes dont il faut rendre compte à l'échelle des territoires. On ne peut enrôler des acteurs dans un projet agri-environnemental si on ne montre pas les problèmes et les améliorations à venir. Une des réussites de « prairies fleuries » est de crédibiliser la biodiversité en la montrant et la mesurant, en impliquant les différentes parties concernées. Faute de cette exigence de représentation, de quoi parle-t-on ? Imagine-t-on une politique de l'emploi qui ferait abstraction d'un

discours sur le nombre et la qualité des emplois visés et obtenus ?

Faute d'un tel dispositif, on se contente de données trop rares. On soulignera ici l'effort que représente le rapportage au titre de la directive habitats et le suivi des oiseaux communs, mais ces dispositifs ne sont pas à la hauteur des enjeux, aux échelles locales et nationales. On retrouve là aussi une problématique de précarité budgétaire, qu'il s'agisse des services du Museum ou des associations naturalistes.

Conclusion : pour un investissement de la biodiversité dans le débat politique

Notre analyse dessine en creux un agenda politique pour une meilleure prise en charge de la biodiversité dans le domaine agricole, en jouant des marges de manœuvre nationales offertes dans le cadre européen :

- une dotation budgétaire nettement accrue en faveur de mesures agri-environnementales, et plus largement de projets territorialisés

intégrant des volets économiques (agricoles ou non), et qui plus est non soumis aux aléas budgétaires du co-financement ;

- des moyens humains d'accompagnement technique et de développement ;
- un dispositif de suivi évaluation investi à différents niveaux, du local au national.

A contrario, notre analyse conduit à un scepticisme dans la capacité à faire bouger les lignes en matière de conditionnalité du premier pilier, au regard des enjeux politiques qui y sont associés. Les enseignements de la dernière réforme de la PAC et les appels répétés à la simplification rendent cette voie peu crédible. En matière de biodiversité, il vaut mieux un outil incitatif, valorisant les progrès, plutôt qu'une menace de réfaction d'un paiement que l'on considère acquis via la conditionnalité. La biodiversité est un bien public positif, à équiper politiquement comme tel.

Notre agenda est extrêmement classique – hormis la piste d'avoir des MAE entièrement financées par le budget européen – et l'objectif de notre propos n'est pas tant de déboucher sur des outils innovants que de proposer un cadre d'analyse

qui permette de comprendre les enjeux techniques et politiques. Ce qui serait d'ailleurs innovant serait de mettre en œuvre des dispositifs que les acteurs de la biodiversité appellent de leurs vœux depuis 25 ans, sans modifier les dispositifs à chaque changement de gouvernement.

Les limites de la prise en charge

de la biodiversité s'expliquent fondamentalement par le cadre institutionnel communautaire dans lequel elles s'inscrivent. Nous revenons aux objectifs, dont l'essentiel s'appuie sur la directive habitats – objectif à la fois légitime et partiel à plusieurs titres, mais qu'il serait déjà remarquable d'atteindre. Quant aux moyens, ils

s'inscrivent dans le cadre de la PAC, et nous voudrions rappeler une évidence largement oubliée : la dotation budgétaire des MAE s'est faite sur des bases de négociation historiques. Le partage fondamental entre premier et deuxième pilier puis, au sein de ce dernier, le partage entre des instruments dont la dotation relève essentiellement



de rapports de force politiques. On part de l'hypothèse qu'il faut faire le travail avec le budget des MAE – personne ne défend sérieusement l'efficacité de la conditionnalité, essentiellement une mesure de *greenwashing* au coût administratif exorbitant – sans se soucier du fait que ce budget est la portion congrue et qu'en tout état de cause il n'a jamais été calculé en fonction de besoins estimés. Il est clair que ces moyens sont insuffisants, d'abord en quantité puis en qualité. Les augmenter au détriment d'autres mesures aurait un double avantage : renforcer les outils incitatifs et affaiblir en relatif ceux qui ne font que financer le développement d'une agriculture industrielle et contre lesquels les MAE œuvrent.

Mais cet objectif politique soulève une question plus fondamentale : celle de l'investissement par les hommes et les femmes politiques, aux niveaux européen mais aussi et surtout national et local. Sans une perspective de prise en charge de la biodiversité portée par un discours politique, faisant le relais des acteurs de la société civile et des territoires qui se soucient de cette perte de biodiversité et de paysages, il n'y a pas de raisons que la question sorte d'un débat extrêmement technique et contraint par le cadre politique.

Le projet agro-écologique porté par le ministère de l'agriculture actuel va dans ce sens, mais au prix d'un compromis politique qui rend ses objectifs peu lisibles, et qui ne se traduit pas dans les moyens dégagés.

Comment un tel investissement de la biodiversité par les acteurs politiques pourrait-il émerger ? Nous n'avons pas la réponse à cette question et il est clair que cet investissement irait à l'encontre de discours qui mettent un supposé impératif de production en avant (« il faut nourrir 9 milliards d'êtres humains »... alors que la question n'est pas que l'Europe « nourrisse le monde »), voire qui établissent une hiérarchie des enjeux environnementaux en considérant la lutte contre le changement climatique comme un impératif qui justifierait la relégation de la biodiversité à un objectif mineur (concrètement : la méthanisation, les énergies renouvelables à renfort d'intrants de synthèse et une intensification générale de l'agriculture).

Notre vision est différente, elle considère que non seulement la conservation de la biodiversité demeure un objectif vital pour nos sociétés, mais qu'elle permet de plus d'intégrer une réelle multifonctionnalité de l'agriculture, y compris la lutte contre le changement clima-

tique à laquelle elle souvent abusivement opposée (nous songeons à l'*augmentation des surfaces en prairies* qui serait associée à un tel objectif). Cette conservation répond à de multiples attentes sociétales en matière de sécurité alimentaire (moins d'intrants et de pesticides), de qualité des produits (par exemple des animaux nourris par des fourrages diversifiés riches en oméga 3), voire de qualité territoriale et de paysages. Elle contribue même à la sécurisation alimentaire mondiale en réduisant les importations de soja américain via la désintensification de l'élevage. De la même manière que la destruction de la biodiversité à grande échelle a conduit aux nombreux dysfonctionnement de l'agriculture moderne, sur les plans environnemental, social et économique, sa reconquête peut fonder un nouveau projet agricole tout aussi cohérent. Voire le seul réellement durable si l'on s'inquiète de la sixième extinction de la biodiversité à laquelle notre agriculture contribue – la maison ne brûle pas qu'ailleurs. Ce projet a de nombreuses répercussions sur notre manière de consommer (abandon de la viande industrielle), les changements qu'il induit sont à la hauteur des exigences écologiques que nous avons brossées dans la première partie de notre propos. Mais il est aussi potentiellement porteur d'un sens plus

grand que la fuite en avant vers un système alimentaire industriel. Aux hommes et femmes politiques de se saisir d'un tel projet. Aux donneurs d'alerte et témoins de projets réussis en faveur de la biodiversité, aux médias et aux différents lieux de formation de relayer cette vision. La première intention politique sera de renforcer les enceintes qui considèrent que les « petites fleurs et les petits oiseaux » sont en fait plus grands et plus fondamentaux que la production de steaks hachés dont, statistiquement, un tiers finit dans nos poubelles et dont le prix de vente ne nourrit même pas l'agriculteur qui les a produits. ❄️



LA « RECONQUÊTE » DE LA BIODIVERSITÉ PASSERA PAR UNE ACTION PUBLIQUE NÉGOCIÉE ET ÉVOLUTIVE

~ FRANÇOIS LETOURNEUX ~

Chacun convient que notre pays a un vrai talent, voire du génie, pour élaborer des réglementations complexes, des processus administratifs retors. La simplification de ces normes et de ces procédures est donc

régulièrement invoquée comme une ardente et urgente obligation. Commissions et groupes de travail lui sont périodiquement dédiés. Qu'en est-il, concernant la biodiversité ? L'arsenal des dispositions juridiques qui la concernent

directement n'a guère été remis en cause par les hussards de la simplification. Il est vrai que ce dispositif apparaît comme simple, voire binaire. On y distingue, pour concentrer sur eux l'essentiel de l'attention publique, les espèces et les milieux rares et menacés dont il faut assurer la sauvegarde. On y dresse la liste des espèces qu'il est interdit de détruire, et on détermine, sur quelques pourcents du territoire, des espaces naturels protégés, parcs, réserves, espaces du réseau Natura 2000, qu'il faut soustraire aux destructions humaines pour les conserver en l'état.

La loi de 1976 sur la *protection* de la nature, et les deux directives européennes de 1979 (oiseaux) et de 1992 (faune flore habitats) qui fondent cet arsenal juridique sont quelque peu fixistes, et finalement défaitistes. Fixistes, car elles reposent sur l'idée qu'il y aurait d'une part un équilibre idéal de la nature, qui serait stable si les humains ne venaient pas le perturber, et d'autre part une collection d'espèces animales et végétales éternelles, puisqu'il faudrait éviter absolument qu'aucune disparaisse. Défaitistes, car la stratégie et les armes sont exclusivement défensives. Il s'agit de reculer, de perdre le moins possible, comme si l'on était au

fond persuadé qu'on ne peut que reculer et que perdre. Cette loi et ces deux directives ont néanmoins fait leurs preuves dans certains cas, justement lorsque le déclin de certaines espèces était avéré et parce qu'elles considèrent que la préservation d'espèces qui disparaissent rapidement doit faire partie des projets de société à entreprendre. Mais elles peuvent paraître peu ambitieuses, au regard des objectifs que l'on pourrait se fixer (voir par exemple ceux de la Convention sur la Diversité Biologique – dits objectifs d'Aïchi).

La loi promulguée le 8 août 2016 a pour objet la *reconquête* de la biodiversité, de la nature et des paysages. Elle propose dans son titre premier une biodiversité bien davantage composée de forces en tension, de relations entre formes du vivant, que d'un simple catalogue d'espèces : son équilibre, dans le grand mouvement de l'évolution, n'est pas statique mais dynamique, un équilibre en mouvement.

Quel arsenal d'actions publiques va-t-on constituer pour cette nouvelle stratégie ?

Notre conception de la biodiversité s'est complexifiée. Elle réclame de nouvelles politiques publiques. L'analyse de l'évolution, en Europe et depuis 30 ans, des populations de 163 espèces d'oiseaux nicheurs met en évidence une diminution



qui craignaient, en s'engageant volontairement, que leurs avancées ne soient transformées en normes nouvelles par une administration aux aguets. Il a fallu également convaincre les associations de protection de la nature que progresser ensemble sur la contribution des dépendances d'une autoroute ou d'une ligne à grande vitesse à la trame verte et bleue n'interdisait en rien de demeurer hostile par principe, et de s'opposer fermement, le cas échéant, à la réalisation de ces ouvrages. S'inspirant de telles expériences, les nouveaux modes d'action publique qu'il faut aujourd'hui inventer devront être plus évolutifs, plus négociés, donc susceptibles d'être mieux compris et acceptés. ❁

globale de 20 % des effectifs, soit 421 millions d'oiseaux. Les pertes les plus lourdes concernent des espèces banales, non considérées comme menacées, voire encore chassables : l'alouette des champs ou la tourterelle des bois. En revanche, des espèces hier rares et donc protégées, busards des roseaux ou grues cendrées, sont aujourd'hui deux ou trois fois plus abondantes ; les dispositifs publics

ont été efficaces pour leur défense, et on peut s'en féliciter. Mais pendant ce temps, c'est ailleurs que la biodiversité s'effondrait. On ne répondra pas efficacement et intelligemment à ces enjeux complexes en se limitant à des règlements, des classements, même s'ils demeurent indispensables, ni en complexifiant le dispositif réglementaire. Certaines pratiques ouvrent, à

cet égard, des perspectives. Le comité français de l'UICN et le club des grandes entreprises qui construisent des infrastructures linéaires se sont ainsi engagés dans une réflexion commune quant à la bonne manière de construire et de gérer celles-ci, tout en contribuant à un meilleur fonctionnement de la biodiversité. Pour mener à bien cette réflexion, il a fallu vaincre les réticences des entrepreneurs

LA CONCERTATION N'ÉVITE PAS LES CONFLITS

~ LAURENT MERMET & JEAN-BAPTISTE NARCY ~

Depuis le début des années 1990, la concertation et la participation du public ont été au cœur de la conception de l'action publique en matière d'environnement. Depuis les lois sur l'eau, sur les déchets, la mise en place des plans municipaux d'environnement puis des agendas 21, de la Commission nationale du débat public, jusqu'au Grenelle de l'environnement de 2007, les dispositifs participatifs ont été une priorité des pouvoirs publics dans tous les champs de l'environnement. De manière plus diffuse, mais très influente, l'idée de « mettre les acteurs autour de la table » est devenue, depuis plus de vingt ans, une sorte de réflexe intellectuel. Lorsqu'un dossier d'environnement n'avance pas, ou sombre dans le conflit, on tend à chercher la cause principale – et aussi la principale voie de sortie – dans une amélioration des dispositifs de concertation ou de la participation du public.

Mais ce réflexe, si souvent et si facilement répété, est-il encore

adapté ? On peut en douter lorsque l'on examine de près des conflits d'environnement aigus des dernières années. Les affrontements autour du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et l'impasse sur laquelle débouche ce dossier, par exemple, ne sont pas la conséquence d'un déficit ou d'un dysfonctionnement de la concertation. Le débat public puis l'enquête publique ont bien fait remonter les informations clés sur les zones d'ombre concernant la justification du projet, sur les impacts environnementaux, sur l'ampleur des groupes sociaux opposés au projet. Ils ont bien joué leur rôle, et si les pouvoirs publics régionaux et nationaux ont décidé de ne pas infléchir le projet, ce n'est pas faute que chacun ait pu exprimer son point de vue : le problème est ailleurs. On pourrait aussi se pencher sur des dossiers clés pour la biodiversité comme les insecticides néonicotinoïdes, ou la pêche en eau profonde, et l'on verra qu'ils se jouent aujourd'hui dans des épreuves de force qui ne sont



pas dues à un manque d'échange de point de vues, ou d'information sur les points de vue respectifs, mais à la poursuite délibérée de projets malgré l'ampleur des oppositions et en dépit des avis concertés.

Le récent ouvrage qui synthétise les résultats du programme de recherche « Concertation, Décision et Environnement »¹ précise ce constat : même si elle reste utile, la concertation n'est plus le front d'innovation principal, ni l'enjeu central de l'action publique

environnementale et des dossiers clés de la biodiversité. Le recours à toujours plus de procédure de concertation ne doit pas être un réflexe d'évitement. ❄

1. Laurent Mermet et Denis Salles (dir.), 2015, « La concertation, apprivoisée, contestée, dépassée? » De Boeck.

Le site internet du programme « Concertation, Décision et Environnement » donne accès à un matériau et une réflexion très riches pour réfléchir aux enjeux actuels de concertation dans le domaine de la biodiversité notamment.

FONCIÈREMENT EFFICACE ?

~ BERNARD LABAT & YANN LAURANS ~



L'acquisition foncière pour la conservation est une démarche qui, par nature, suscite chez les uns et les autres des projections contrastées et de nature plutôt fantasmagorique. Pour certains environnementalistes, elle est parfois vue comme un idéal, une possibilité exceptionnelle, difficile à obtenir du fait des résistances qu'elle rencontre mais qui, une fois acquise, permet une forme de « sanctuarisation » des objectifs naturalistes : une fois chez eux, les acteurs de la conservation et la nature seraient un peu tranquilles.

Pour beaucoup d'acteurs économiques, en revanche, elle est vue au mieux comme une perte pour la croissance et le progrès, au pire comme une confiscation stérilisante et une « mise sous cloche », qui témoignerait du fait que les « petites bêtes et les petites fleurs » se verraient donner la priorité sur la conquête de l'espace inculte pour le bien matériel de l'humanité. Pour certains analystes enfin, elle est suspecte en ce qu'elle constituerait une privatisation et une reddition de la politique environnementale aux logiques néo-libérales du marché,

dont le « business » de la biodiversité qui se développerait aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Australie serait le témoin.

Au-delà de ce type de projections, et de certains cas particuliers comme le littoral, il est aujourd'hui difficile de produire une analyse du rôle effectif de cet instrument dans le paysage de la conservation et de l'aménagement du territoire, de déterminer sa place au regard des autres modes d'intervention, et de mesurer son efficacité dans l'évolution de la biodiversité française. Il est en revanche possible de réaliser un tour d'horizon synthétique des instruments existants en France et de leur utilisation pour la biodiversité, ainsi que quelques pistes de réflexion que peut nous inspirer l'étude des exemples anglo-saxons. C'est le double objet de cet article.

I. Cinq instruments de gestion foncière pour la biodiversité en France

Sans, bien entendu, prétendre à l'exhaustivité du paysage dans le domaine, on peut concentrer l'essentiel de l'analyse à cinq instruments ou dispositifs

permettant l'acquisition foncière pour des objectifs de biodiversité en France : les établissements publics fonciers (EPF), les droits de préemption environnementale au profit des SAFER, l'acquisition des espaces naturels sensibles par les Départements, par le Conservatoire du Littoral et enfin par les Conservatoires d'Espaces Naturels.

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS (EPF)

Le rôle principal de ces établissements consiste à assurer une mission de portage contractuel dans les transactions intéressant le foncier, mais dont les enjeux ou l'économie générale échappent au marché du fait, par exemple, de surcoûts (dépollution...) ou de moindres perspectives de retour sur investissements (logement à faible rentabilité). L'environnement n'est pas une priorité en tant que telle pour les EPF. Ainsi, par exemple, la lettre ministérielle adressée à la direction de l'EPF Nord-Pas-de-Calais fin 2014 cible bien la nécessité de « répondre à l'urgence que constitue la crise du logement en France » et de « mobiliser du foncier là où les besoins en logement sont les plus forts ». Est cependant aussi mentionné « l'aménagement durable du territoire » et la « limitation de l'artificialisation des sols »¹.

1. Lettre du 12/12/2014 adressée à Marc Kaszynski, directeur général, reproduite dans le PPI Nord-Pas-de-Calais 2015-2019.

Il existe en France 13 EPF d'État et 23 EPF locaux. Ces derniers, établis concrètement à une échelle infra-régionale, sont de taille très variable, avec un périmètre d'intervention éventuellement conséquent : ainsi l'EPF de Haute-Savoie, l'un des plus grands, couvre-t-il 211 communes, soit les deux tiers du département. Les EPF établissent une programmation pluriannuelle de leurs interventions (PPI), valables pour une durée standard de cinq ans. Ces PPI s'accompagnent d'une convention-cadre passée avec les collectivités de leur territoire, et l'établissement privilégie, en pratique, les opérations listées dans cette convention-cadre. Ils sont financés par la taxe spéciale d'équipement (rapport : 370 millions/an) et les produits de vente des terrains (255 millions annuellement environ).

De fait, si les EPF interviennent semble-t-il marginalement pour la biodiversité, les EPF d'État « historiques » (Normandie – ex EPBS, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais) ont été créés pour traiter de grandes friches industrielles et pour reconvertir des territoires en déclin économique, ce qui impliquait des portages fonciers longs avec, dans nombre de cas, un retour au « terrain naturel ».² De fait, la programmation des interventions de certains EPF témoigne de

projets potentiellement importants pour la biodiversité locale. Ainsi, l'EPF « Foncier de Bretagne » indiquait, dans son PPI 2010-2015, un axe dédié à la préservation d'espaces naturels remarquables, sensibles et agricoles, et liste des actions menées à ce titre : par exemple à Bieuzy-les-eaux (56) avec acquisition et portage foncier de 60 ha de landes classées en ZNIEFF. Au total, les EPF semblent des outils en eux-mêmes bien adaptés à la conservation des espaces remarquables, mais probablement utilisés de façon marginale à cet effet. À noter qu'il n'existe pas de statistiques quantitatives disponibles sous un document récapitulatif unique pour les opérations environnementales des EPF, qui permettraient de mieux prendre en compte, voire de mesurer, leur participation à la politique de la biodiversité.

LES DROITS DE PRÉEMPTION ENVIRONNEMENTALE AU PROFIT DES SAFER

Les 26 SAFER existantes ont, quasiment depuis leur création, un droit de préemption leur permettant d'acquérir un bien agricole en se substituant à l'acquéreur initial pour l'attribuer *in fine* à un candidat à l'installation, dont le projet correspond à un ou plusieurs objectifs éligibles définis à l'article L143-2

du code rural. Les sept premiers objectifs éligibles pour l'exercice de ce droit, inscrits dans cet article, concernent la productivité agricole et sylvicole : installation, consolidation, extension, préservation de l'équilibre, du caractère familial, lutte contre la spéculation foncière... Depuis 1999 néanmoins, le droit de préemption des SAFER a été élargi en introduisant, dans la rédaction de l'article, la possibilité de recourir à la préemption pour « la réalisation de projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics » (art L 143-2 du code rural, op. cit.).

La préemption environnementale, comme d'ailleurs toute préemption, est censée être exercée en dernier recours. L'exercice de la préemption environnementale des SAFER nécessite de surcroît l'accord de l'État, représenté par deux commissaires du gouvernement. La désignation des motifs environnementaux pouvant justifier la préemption est assez vague, et reste subordonnée aux intérêts agricoles : « la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, et l'entretien des paysages, l'équilibre économique

des exploitations ne devant pas être mis en péril par les obligations qui en découlent (...) l'entretien des cours d'eau et la prévention des inondations et de l'érosion des sols » (loi 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole).

Ainsi, en 2013, 4 % du volume global des opérations des SAFER concernent des opérations « à caractère environnemental », principalement au profit des Espaces Naturels Sensibles des Départements (81 opérations), des zones Natura 2000 (59 opérations) et des aires de protection des captages d'eau (53 opérations). S'agissant toutefois de l'appréciation de l'impact surfacique de ces opérations, il est assez difficile d'y voir clair, notamment parce qu'il est difficile de distinguer les surfaces effectivement dédiées à des opérations environnementales de celles relevant de l'exercice « généraliste » de la préemption par les SAFER. Cette difficulté, a du reste, été relevée, non sans critiques, par la Cour des comptes dans son rapport annuel 2014³. Néanmoins, des chiffres traduisent au moins les flux annuels en la matière : de 1970 à aujourd'hui, les surfaces acquises par préemption SAFER

2. CGEDD, rapport « actions foncières à moyen ou long terme – anticiper pour mieux maîtriser », Patrick Albrecht et Pierre Narring, nov 2013, p. 29.

3. La Cour observe effectivement que « Les statistiques relatives à l'activité SAFER restent (...) limitées et les rapports et comptes transmis à ce titre à l'État ne font pas l'objet d'études approfondies ». Avant d'ajouter que l'exercice de leur droit de préemption est en quelque sorte biaisé dans la mesure où la seule « menace » d'y recourir permet aux SAFER de se substituer aux acheteurs tiers – ce que la cour qualifie d'« opération de substitution ». Rapport annuel 2014, pp. 99-100.

tournent annuellement de 8000 à 10 000 hectares, la préemption environnementale n'étant comprise que tardivement dans cet ensemble⁴. En 2013, 6100 ha ont été acquis par préemption au profit des SAFER, ce au moyen de 1330 opérations ; mais d'après la même source, seuls 3700 ha pour 470 opérations présentaient une finalité en lien avec la préservation de l'environnement et des paysages)⁵. Ce dernier chiffre laisserait supposer, sachant que le droit de préemption environnemental est exercé depuis 2000, que le « stock » constitué de la sorte se situerait autour de 55 000 ha, mais il ne s'agit là que d'une extrapolation (très) optimiste, faute de meilleure source identifiable.

LES ZONES DE PRÉEMPTION ENS

Les espaces naturels sensibles des départements (ENS) sont un outil de protection des espaces naturels fondés sur l'acquisition directe ou la maîtrise foncière via la signature de conventions avec les propriétaires privés ou publics. La loi du 18 juillet 1985 fixe deux objectifs primordiaux à la politique ENS des départements : 1/ préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux d'un côté ; 2/ aménager ces espaces pour les ouvrir au public, sauf



exception justifiée par la fragilité des milieux. Le département peut instituer, par délibération du Conseil départemental, une part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles : c'est la « Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles », ou TDENS, dont le produit peut être employé pour le compte propre du département ou au profit de personnes publiques. Fin 2011, 87 départements l'avaient instituée.

Force est d'avouer que l'évolution de cet outil compromet son appréhension quantitative. Depuis le 1^{er} mars 2012, et conformément à une Loi de Finances rectificative de décembre 2010, la TDENS est « fondue » dans la nouvelle taxe d'aménagement (TA), dont l'assiette est le m² de construction neuve, et qui remplace pas moins de onze taxes préexistantes. Ceci ne va pas sans soulever des

problèmes de lisibilité que n'a pas manqué de relever, en son temps, l'inspection générale des Finances⁶. Selon une source locale⁷ citant des références nationales, il y aurait 162 000 ha acquis aujourd'hui en tout au titre des ENS, soit l'équivalent de trois ou quatre « zones cœur » de parcs nationaux en France, ou un peu moins que la superficie d'un département comme l'Essonne. Cependant, la grande hétérogénéité des politiques environnementales menées sur ces espaces a été relevée à plusieurs reprises : le contenu environnemental des ENS est parfois très controversé, notamment pour ceux acquis de longue date. Dans ce contexte, le rapport précité de l'IGF s'inquiétait déjà d'une « faible lisibilité des actions » correspondantes (p.4).

LE CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

Établissement public administratif de l'État, créé par la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire du littoral a permis la mise sous protection de 160 000 ha « préservés », soit 1450 km de côtes, représentant 13 % du littoral côtier pour 700 sites (donc approximativement la même superficie que les ENS acquis par les départements français).

Le budget du conservatoire est d'environ 50 millions par an, les deux tiers de son budget d'investissement étant effectivement consacrés aux acquisitions. Ce budget est assuré par l'affectation du droit annuel de francisation des navires (DAFN), même si cette construction juridique reste relativement fragile. Son droit de préemption peut être exercé dans trois types de zones : les zones de préemption délimitées par le Conseil départemental au titre des espaces naturels sensibles (sous certaines conditions), les zones délimitées à l'initiative du Conservatoire lui-même, et dans les Zones d'Aménagement Différé (ZAD). La surface cumulée des périmètres d'acquisition ouverts au Conservatoire est ainsi de 361 577 ha en 2014, soit deux fois la superficie aujourd'hui sous son contrôle.

La gestion des sites est quant à elle assurée et financée par des partenaires-gestionnaires qui sont en général les collectivités littorales, d'autres établissements publics (comme les parcs nationaux), voire des associations agréées (LPO, etc.).

LES CONSERVATOIRES D'ESPACES NATURELS (CEN)

Les 29 conservatoires d'espaces naturels, créés progressivement à

4. Source : intervention de Muriel Gozal, secrétaire nationale FNSAFER, au congrès National des SAFER, La Rochelle, 4 décembre 2015.

5. Source : rapport d'activité 2013 des SAFER « Agir pour les territoires »,

6. Voir le rapport : « La Fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020) », Hélène Pelosse - Laurent Winter - Pierre Painault - Jérôme Laurent, octobre 2011, pp.2 et suivantes.
7. http://www.essonne.fr/fileadmin/patrimoine_naturel/contenus/Livret_de_presentation_du_Schema.pdf

partir de 1976, mènent une politique de « maîtrise foncière et d'usage » conformément à l'article L 414-11 du code de l'environnement, qui emploie ce terme sans faire mention d'un droit de préemption. De fait, pour ce qui est de la maîtrise foncière, les modalités d'action des CEN consistent essentiellement en acquisitions à l'amiable, dons et legs. Cette politique concerne aujourd'hui 2921 sites pour une surface cumulée d'environ 153 000 hectares. Mais dans cet ensemble, le recours à l'acquisition en pleine propriété est assez minoritaire, préférence étant clairement donnée aux conventions de gestion. Par ailleurs, cet ensemble se superpose partiellement avec des protections foncières ou réglementaires extérieures au système des CEN proprement dit : un tiers des sites gérés sont par ailleurs des ENS, et les conservatoires gèrent 35 réserves naturelles nationales et 50 régionales. On peut noter que la loi Grenelle 1 (loi 2009-967 du 3 août 2009) reconnaît, en son article 24, le rôle spécifique que doivent jouer les CEN dans la mise en place progressive de la trame verte et bleue. Les lois Grenelle ont du reste institué un dispositif d'agrément des CEN également décrit à l'article L 414-11 du code.

UN CONSTAT EN DEMI-TEINTE

Ce rapide tour d'horizon des outils disponibles pour la gestion foncière livre un constat en demi-teinte. D'une part, il apparaît clairement que les possibilités d'action ne manquent pas. Les instruments existent, sont bien installés dans le paysage institutionnel français. Plutôt que des territoires « sous cloche », les territoires « acquis » font l'objet de conventions multi-partenariales, impliquant toujours les collectivités locales, quand ils ne sont pas directement sous leur contrôle.

Cependant, au vu de ce court et partiel bilan des principaux instruments fonciers, il n'est pas possible de conclure qu'ils sont tous utilisés à plein pour une politique de la biodiversité ambitieuse. Leur budget est parfois fragile, leur utilisation pour la conservation limitée, et, si l'on additionne quelques-uns des chiffres présentés ici quant à la superficie ainsi gérée, on obtient à peine plus de 320 000 hectares (3200 km²), soit la surface d'un petit département français comme le Rhône, et approximativement 0,5 % de la superficie de la France métropolitaine.

II. Des dispositifs fortement dépendants des institutions publiques

Beaucoup des critiques à l'égard de ces outils, évoquées en introduction, aussi bien que des arguments qui leur sont favorables, sont fondés sur l'idée que l'acquisition permettrait une certaine indépendance des propriétaires, et des gestionnaires, à l'égard du collectif social. Pour les opposants, il s'agit de soustraire les terres à l'exercice des choix collectifs et sociaux au bénéfice d'un seul ou de quelques privilégiés (soit par la « mise sous cloche », soit par la « privatisation »). Symétriquement, pour certains promoteurs de ces démarches, il s'agit de pallier les difficultés et les limites de l'action collective, et notamment les insuffisances de l'action de l'État. L'examen pratique de l'usage des instruments utilisant la maîtrise foncière produit un tout autre panorama.

Tout d'abord, le tableau dressé, quoique incomplet, des outils de maîtrise foncière environnementale français, suggère qu'il s'agit d'un instrument largement utilisé par des acteurs publics, le Conservatoire du Littoral en étant le plus important ;

la Tour du Valat est un des rares exemples hexagonaux de maîtrise foncière privée spécifiquement conçue et gérée pour la biodiversité. Certes, aux États-Unis et au Royaume-Uni, de grands opérateurs associatifs privés ont historiquement pris une part importante dans la politique de conservation. Aux États-Unis, *The Nature Conservancy* possède plus de 6 millions d'hectares acquis par dons et legs, et, au Royaume-Uni, *the Royal Society for the Protection of Birds* et le *National Trust* sont les principaux acteurs. Les risques, aussi bien que les avantages, de la « privatisation » nous paraissent, cependant, à relativiser : dans une très grande majorité des surfaces concernées, le propriétaire des terrains est soit public, soit lié à une grande association de portée nationale ou internationale, et de ce fait dotée d'une gouvernance qu'il est possible d'observer, de critiquer, et éventuellement d'influencer politiquement, même si elle conserve une autonomie certaine.

Par ailleurs, l'idée que la propriété foncière constitue un affranchissement des systèmes collectifs, et confère aux acteurs « privés » une autonomie presque complète, ne résiste pas à l'examen. Deux exemples, aussi contrastés que la Floride aux États-Unis et le Conservatoire du Littoral en France, illustrent combien actions privées et publiques sont imbriquées à

toutes les échelles d'action. Dans un cas comme dans l'autre, les outils de maîtrise foncière reposent en premier lieu sur l'adoption d'une ou plusieurs lois. Ce sont, par exemple pour les États-Unis, deux « Acts » importants, l'un qui rend possibles et facilite les transactions impliquant des servitudes de compensation (*Conservation easements Act*), l'autre qui leur donne un statut fiscal d'exception (*Pension Protection Act*). La transposition et l'application à l'échelle locale doivent ensuite résister aux inévitables oppositions locales. En Floride, le soutien politique du gouverneur face au lobby des aménageurs, puis la constance des juges face aux attaques judiciaires, ont permis au système prévu par la loi fédérale de se mettre effectivement en place. Dans le cas du Conservatoire du Littoral, on sait que l'intervention de l'opérateur nécessite un accord préalable du Conseil municipal⁸. On voit ainsi que le « secteur privé » ni le « secteur public » n'agissent indépendamment l'un de l'autre, et que l'intervention des entreprises dépend de l'existence, non seulement d'un cadre de gouvernance, mais aussi d'une action politique et administrative constante. Enfin, dans tous les cas, force est de constater que maîtrise foncière

ne signifie pas que la gestion des territoires soient de compétence exclusive des propriétaires. On sait que le Conservatoire du Littoral doit, statutairement, confier la gestion de ses terrains par convention à un opérateur, généralement une collectivité locale. De même, dans l'exemple américain, l'intervention privée est guidée et encadrée par une planification spatiale, définie par les pouvoirs publics, relativement précise et contraignante, qui définit les zones prioritaires d'intervention et celles qui ne le sont pas.

Conclusion

Le tour d'horizon de cinq instruments majeurs de l'acquisition foncière utilisés pour la biodiversité en France montre que ces instruments fonctionnent et possèdent une certaine ancienneté dans le paysage institutionnel. Le caractère relativement restreint de leur périmètre d'intervention ne leur permet cependant pas de représenter un dispositif central pour la politique de la biodiversité territoriale. Il faut probablement retenir une exception pour le Conservatoire du Littoral, dans la mesure où son périmètre d'intervention n'est pas négligeable

8. Mermet, L., Laurans, Y., & Leménager, T. (2014). *Tools for what trade? Analysing the Utilisation of Economic Instruments and Valuations in Biodiversity Management*. <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/25-VA-A-Savoir.pdf>



au regard de l'enjeu environnemental auquel il répond (le littoral et les rivages lacustres). L'acquisition foncière pour la biodiversité, en France, apparaît donc comme un instrument d'appoint, que l'on peut éventuellement qualifier de marginal, au regard des superficies qu'elle concerne.

Par ailleurs, l'examen du fonctionnement de ces outils montre que maîtriser le foncier pour la conservation ne signifie pas l'exclusion du collectif par un intérêt privé. À toutes échelles et à tous les stades opérationnels, la maîtrise foncière ne peut se faire sans un soutien constant et une coordination forte avec de nombreux acteurs de la sphère publique, depuis l'administration fiscale jusqu'au Parlement, en passant par les élus locaux, la justice, les administrations de l'environnement, les collectivités locales, etc. La « mise sous cloche » n'est pas l'image qui lui correspond, et il y a

au contraire place pour développer l'usage de ce type d'instruments, qui organise et réorganise l'action publique autour d'un acte fort de gestion environnementale. Cela parle en faveur d'un développement raisonné d'outils permettant de concilier action foncière, propriété privée, et protection de l'environnement ; approche qu'illustrent timidement (et très imparfaitement) les « obligations réelles environnementales » de la nouvelle « loi Biodiversité » (dans son article 72), mais aussi peut-être les fiducies foncières environnementales en droit anglo-saxon. L'action foncière pour la biodiversité ne devrait pas se limiter aux cadres ici décrits, dont on a montré les limites. Elle offre des possibilités d'accord et de négociation permettant des compromis mutuellement profitables entre les activités économiques et les politiques de préservation de la biodiversité. ❁

LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ DOIT-IL S'OCCUPER DE BIODIVERSITÉ ?

~ GILLES PIPIEN ~



Au niveau international, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)¹ s'est clairement engagée dans une approche « un monde, une santé », qui tend à considérer que la santé

des humains est directement liée à la santé de l'environnement. Plus récemment, cette approche de l'OMS s'est traduite par des travaux communs avec la Convention pour la Diversité Biologique (CDB)² en vue

de promouvoir des actions croisées entre les politiques publiques de santé humaine et celles de préservation de la biodiversité. La France, qui soutient ces orientations, a particulièrement œuvré, lors de la conférence des États membres de la CDB en Corée en octobre 2014, en faveur d'une résolution³ engageant les gouvernements à mener des politiques de santé en lien avec celles en faveur de la biodiversité.

Pour concrétiser ces engagements, le ministère de la santé doit désormais avoir pour ambition d'intégrer la biodiversité dans au moins trois principaux champs d'action :

- La santé publique : la connaissance du fonctionnement des écosystèmes, donc du vivant, est utile à la connaissance des microbiotes humains⁴ ; la biodiversité représente une alliée de la santé humaine parce qu'elle fournit ses principes de bases à de nombreux médicaments ; elle présente également un effet de dilution, ou encore de nombreux cas de coévolutions qui montrent les voies de résistances aux pathogènes ; la connaissance des modes de développement de plantes ou animaux permet de comprendre les modalités de lutte contre des vecteurs de

pathogènes ou d'agression : on peut à cet égard citer la lutte efficace contre les allergies à l'ambrosie, du fait même de la compréhension de sa propagation par bouturage en zone de faible biodiversité, comme les bords de routes trop fauchés ;

- La maîtrise des dépenses publiques de santé : des nombreuses études tant internationales (OMS) que nationales (par exemple sur la pollution de l'air) montrent que les coûts en santé publique des pollutions de l'environnement et des milieux sont très importants. On peut également citer le cas du rôle important du « vert » (parcs, arbres, etc.) en ville pour limiter le stress, et par voie de conséquence les soins psychiques voire psychiatriques ;

- La gestion des hôpitaux : les hôpitaux pourraient développer par exemple, 1/ les jardins thérapeutiques qui aident à soigner les patients et améliorent la sérénité des soignants; 2/ de nouvelles méthodes d'hygiène et de nettoyage permettant non seulement de réduire les rejets polluants dans l'eau mais aussi de limiter la création de résistances.

1. La direction Santé Environnement de l'OMS se trouve à Genève. Voir notamment : <http://www.who.int/phe/fr/>
2. Convention pour la Diversité Biologique, dont le secrétariat permanent se trouve à Montréal. Voir notamment : <https://www.cbd.int/secretariat/>

3. Voir : <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-12/cop-12-dec-21-fr.pdf>

4. Le microbiote correspond à l'ensemble des micro-organismes peuplant un microbiome, c'est-à-dire un milieu de vie bien défini. L'Homme abrite par exemple un microbiote intestinal qui se compose des 100 000 milliards de bactéries vivant dans ses intestins.

Le ministère de la santé a rejoint la proposition du ministère en charge de l'environnement d'intégrer dans le Plan National Santé Environnement (PNSE 3) des mesures concernant la santé-biodiversité, et participe à un groupe de travail dédié⁵ au sein du Groupe Santé Environnement (GSE⁶).

Il est temps d'aller plus loin et de passer à l'action, par exemple :

- en dégagant des moyens de recherche interdisciplinaire (médecine, médecine vétérinaire, biologie et écologie), en particulier pour mieux corrélér, sur le terrain, les épidémiologies et l'étude de l'état (sanitaire) des milieux naturels ;

- en ouvrant un volet santé-biodiversité dans les contrats territoriaux de santé passés par les Agences régionales de santé⁷, avec des collectivités territoriales et des acteurs de la santé ;

- en mobilisant les hôpitaux en vue de l'adoption de nouveaux modes de nettoyage sans biocide, ainsi que de la généralisation de jardins thérapeutiques ;

- en élargissant la lutte contre l'antibiorésistance au-delà de la maîtrise des prescriptions médicales ou vétérinaires, avec une nouvelle maîtrise de l'usage des biocides et des pesticides, sous le contrôle d'un comité interministériel dédié ; en outre le délégué ministériel à l'antibiorésistance doit se voir reconnaître une compétence interministérielle, en liaison avec les ministères de l'environnement, de l'agriculture, de la recherche et de l'industrie.

5. Groupe co-présidé par Humanité et Biodiversité

6. Le GSE a été mis en place le 19 octobre 2009 par les ministères de la Santé et du Développement durable. Il réunit des représentants des cinq collèges du Grenelle, auxquels s'ajoutent des personnalités qualifiées et des professionnels du système de santé. Il est chargé de suivre et d'orienter les actions du PNSE tant au niveau national que régional. Voir : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/plan-national-sante-environnement-et-plans-regionaux-sante-environnement>

7. Voir : <https://www.ars.sante.fr/>



Un exemple fort : la lutte contre l'antibiorésistance

Le récent rapport Carlet⁸, établi à la demande de la ministre en charge de la santé, montre le rôle important de la dégradation des milieux naturels dans l'émergence d'antibiorésistances : les gènes de résistances des bactéries sont les mêmes qui réagissent face aux antibiotiques et aux biocides, métaux lourds, pesticides. Aujourd'hui, les patients se présentent porteurs d'antibiorésistance à l'hôpital ou chez leurs médecins. Lutter contre l'antibiorésistance, fléau mondial qui a alerté l'OMS⁹, c'est aussi, et avant tout, lutter contre les agressions contre la biodiversité. ❄️

8. Juin 2015. Voir : http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_antibiotiques.pdf ; en particulier la synthèse : « De fait, à la surconsommation tant en médecine humaine qu'animale, ou dans des usages non sanitaires comme dans l'élevage intensif, s'ajoutent des effets écologiques liés à la dispersion de résidus d'antibiotiques dans l'environnement. La pollution des différents réservoirs de vie par les activités humaines (anti-infectieux, métaux lourds, intrants agricoles chimiques, etc.) favorise la sélection des résistances dans les milieux naturels agressés. Par ailleurs, il est important de ne pas restreindre les réflexions sur l'antibiorésistance uniquement à l'utilisation des antibiotiques. Notamment, l'utilisation immodérée des désinfectants et biocides, y compris par les particuliers, pourrait participer à la sélection croisée des résistances. »

9. Voir <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/antibiotic-resistance/fr/>

DROIT DE LA NATURE : QUI PROTÈGE BIEN CHÂTIE BIEN

~ FRANÇOISE DE FOUCÉCOUR-CAZALS ~

Le début des années 2010 marque un tournant pour le dispositif répressif destiné à conférer une certaine efficacité à la protection juridique de la nature. Non que ce dispositif fût inexistant jusque-là. Au contraire, la France a, au fil des ans, assorti ses nombreuses polices environnementales de multiples mesures de répression administratives¹ et pénales², les mesures pénales étant privilégiées pour les réglementations directement liées à la protection de la nature³. Plus largement, l'environnement a été reconnu comme faisant partie des « intérêts fondamentaux de la nation » dont les atteintes relèvent du code pénal⁴. Mais ce dispositif souffre de

faiblesses criantes, régulièrement dénoncées : prolifération de textes dans différents codes pas toujours cohérents entre eux, manque de coopération entre des polices spécialisées abondantes et éparées, ainsi qu'entre administrations et parquets, moyens insuffisants, manque de rigueur de l'administration dans ses missions de contrôle comme de sanction, poursuites pénales peu nombreuses – et aboutissant à des sanctions dont le niveau est propre à encourager plutôt qu'à juguler la délinquance environnementale...

Ainsi, alors que la délinquance environnementale est loin d'être négligeable⁵, le nombre de poursuite

s'avère faible, et lorsqu'elles aboutissent à un procès pénal, les sanctions apparaissent peu dissuasives : la chambre criminelle de la Cour de Cassation a ainsi confirmé une condamnation pour la destruction de 3 329 pieds d'une espèce végétale protégée à 3000 euros d'amende avec sursis (soit un euro par pied détruit), ou encore une condamnation à 2 ans d'emprisonnement dont dix-huit mois avec sursis pour la destruction d'un très important nombre de chamois dans plusieurs parcs nationaux, à l'aide d'armes prohibées⁶. Cette situation explique que certains auteurs, soulevant la question de l'effectivité de la norme environnementale, parlent d'un droit pénal virtuel⁷.

En grande partie aiguillonné par l'Union européenne (adoption de la directive 2008/99 sur la protection de l'environnement par le droit pénal⁸, et lancement d'une dizaine de procédures, coûteuses pour l'État, devant la Cour de justice de l'UE),

le législateur s'est engagé dans un processus de rationalisation et de renforcement du dispositif coercitif.

Deux lois prévoient, en 2011 et 2013, une circonstance aggravante de bande organisée en matière de déchets ainsi que de faune et flore⁹. De manière transversale, et plus fondamentale, une ordonnance adoptée en janvier 2012 est venue 1/ procéder à une simplification des polices environnementales, 2/ uniformiser et aggraver les peines et les sanctions, et 3/ créer la catégorie des inspecteurs de l'environnement¹⁰. Au terme de cette réforme, la protection de la nature se voit appliquer le type d'encadrement administratif imaginé pour les installations classées. Les peines encourues sont alourdies en fonction de la gravité du dommage et de la mauvaise foi, tandis que la généralisation de la mise en demeure par les polices de l'environnement étend le champ de ces incriminations aggravées¹¹.

1. Mesures ou procédures adoptées par l'autorité administrative en vue de punir directement les infractions aux règles environnementales, ou de constater celles-ci pour les porter devant le juge administratif.

2. Incriminations délictuelles et contraventionnelles, dans le cadre d'une procédure pénale devant le juge pénal.

3. La loi du 14 avril 2006 a ainsi étendu à certains espaces naturels protégés le régime des contraventions de grande voirie.

4. Les « intérêts fondamentaux de la nation » comprennent « l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement » (art. L 410-1, Code pénal). On notera ici que, selon la charte constitutionnelle de l'environnement de 2004, la « préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ».

5. En 2013, 67 211 infractions au droit de l'environnement ont été constatées par les services de police et de gendarmerie. 19 275 concernaient des atteintes à la faune ou à la flore, 5 963 aux espaces naturels et 1 513 aux milieux aquatiques. Ces chiffres sont en légère baisse par rapport à ceux de 2012, mais après une hausse continue (+ 18,9 % sur 2006-2010). Source : Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP).

6. Source : UICN, qui relève aussi que les pollutions marines après les naufrages de l'Erika et du prestige constituent une exception, ayant donné lieu à de fortes sanctions pénales. V. synthèse du colloque « La protection de la nature par le droit pénal : des propositions pour une meilleure efficacité », 2015.

7. Sur ces défaillances, V. notamment Guihal, D. (2014), Actes de la conférence au Conseil d'État « Environnement et polices », in Enjeux juridiques de l'environnement, coll. Droits et débats, La Documentation française, p. 185-220, et Jaworski V. (2009), « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », Les Cahiers de droit, Vol. 50, n° 3-4, sept.-déc. 2009, p. 889-917.

8. Directive n° 2008/99 du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, selon laquelle les États membres doivent prévoir des sanctions pénales « effectives, proportionnées et dissuasives ». V. aussi la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal du Conseil de l'Europe, 4 nov. 1998.

9. Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 et loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013.

10. Ordonnance n° 2012-34 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

11. V. sur ce point MICHELOT A., « Les conditions d'efficacité du droit pénal interne », Revue juridique de l'environnement, Vol. 39 (Hors série « Droit répressif : quelles perspectives pour le droit de l'environnement »), 2014, pp.95-97.

L'ordonnance de 2012 permet également à l'administration de proposer à l'auteur d'une infraction environnementale, préalablement à toute action publique, de recourir à la transaction pénale afin de régler à l'amiable le montant de la réparation et les éventuelles obligations afférentes. Le caractère forfaitaire de cette amende transactionnelle n'échappe évidemment pas à la critique, en raison du risque d'une peine s'avérant peu dissuasive pour les délinquants environnementaux, au terme d'une procédure peu transparente.

En avril 2015, la garde des Sceaux précise, dans une circulaire, de nouvelles *Orientations de la politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement*, qui poursuivent deux objectifs. Il s'agit tout d'abord de mettre en place une politique pénale « adaptée aux enjeux environnementaux locaux », élaborée par chaque parquet après concertation avec les services déconcentrés de l'État et les associations environnementales, et mise en œuvre dans le cadre d'un nouveau partenariat entre parquets, services déconcentrés et police judiciaire. Second objectif : un meilleur traitement judiciaire des infractions environnementales, en invitant notamment les procureurs à rechercher systématiquement la remise en l'état ou la restauration

d'un milieu, mais aussi à requérir des peines réellement dissuasives en cas de gains économiques avérés résultant de la violation de règles environnementales.

Les acteurs concernés vont-ils s'approprier ces orientations – si tant est que ces dernières soient maintenues au cours du prochain quinquennat ? Cela dépendra de leur bonne volonté, bien sûr, mais également des moyens mis à leur disposition, qu'ils soient juridiques ou opérationnels. Sur le plan juridique, pour remédier à un niveau des peines, on l'a vu, souvent trop bas pour être véritablement dissuasif, la loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité multiplie jusqu'à dix certaines atteintes à la conservation d'espèces animales ou végétales sauvages ou encore d'habitats naturels, et en doublant certaines peines d'emprisonnement. Cet alourdissement des peines représente une véritable avancée pour l'effectivité du droit protégeant la biodiversité et, au-delà, une appréciation notable de la valeur sociale des éléments naturels.

Cependant, cette effectivité de la norme environnementale ne se renforcera véritablement que si les contrôles sur le terrain se montrent plus soutenus, et les poursuites pénales plus diligentes. Voilà qui

exige des moyens techniques et financiers accrus, au service d'une mobilisation des acteurs impliqués, des agents chargés de la surveillance jusqu'aux magistrats. A cet égard, le législateur pourrait, à l'avenir, utilement s'inspirer des propositions contenues dans le rapport « Évaluation de la police de l'environnement » établi en février 2015 pour les ministères de l'écologie, de la justice, de l'intérieur et de l'agriculture, et qui insiste sur ce point : l'efficacité des multiples polices environnementales, aujourd'hui mise à mal par une faiblesse chronique dans l'organisation des contrôles, dépend étroitement non seulement des effectifs mis à disposition, dont le nombre mériterait d'être étoffé, mais également d'une meilleure organisation des services et instances concernés : développement des moyens de détection et des remontées d'informations sur les infractions et leurs suites judiciaires, approche harmonisée entre le parquet et l'administration, ou encore formation des parties prenantes, en particulier des magistrats, en vue de les aider à mesurer les enjeux dans un domaine fort technique, et à s'approprier, de manière collaborative, les procédures d'un système répressif encore très complexe et dispersé.

12. Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, Bureau du procureur de la CPI, 15 sept. 2016

On notera que le législateur a également, dans la loi du 8 août 2016, monté d'un cran ses exigences avec l'ouverture d'une troisième voie, initiée par la jurisprudence – aux côtés des répressions pénale et administrative – pour sanctionner les atteintes à la nature : est désormais inscrit dans le code civil le principe d'une responsabilité pouvant être engagée pour préjudice écologique « pur », permettant d'imposer au pollueur une réparation de préférence en nature, au nom de l'intérêt général environnemental.

Ces progrès en droit interne ne sauraient occulter les immenses progrès à réaliser, au niveau international, en vue d'une meilleure prise en charge pénale des crimes environnementaux favorisés par l'importante disparité des sanctions d'un pays à l'autre. La récente décision de la Cour pénale internationale (CPI) de s'emparer désormais de certains « ravages » écologiques est porteuse d'espoir¹². Mais elle laisse intacte la nécessité de créer une Cour pénale internationale de l'environnement qui permettrait de couvrir l'ensemble des destructions des ressources naturelles. ❁

URBANISME : ET S'IL FALLAIT CHANGER LES RÈGLES ?

~ JUSTINE ROULOT & PATRICK GAUTIER ~

Introduction

Cinq grandes pressions pesant sur la biodiversité et responsables de son érosion ont été définies par la communauté scientifique internationale. Il s'agit de la destruction et la dégradation des habitats, la surexploitation des ressources naturelles, les pollutions, l'introduction d'espèces exotiques envahissantes et le changement climatique.

La destruction et la dégradation des habitats naturels sont provoquées en partie par ce qu'on appelle l'« artificialisation des sols »¹. Celle-ci a deux grandes causes principales : l'urbanisation de l'espace, avec souvent une imperméabilisation des sols, et la mise en culture – plus ou moins intensive – qui engendre la destruction des formations écologiques présentes (par exemple par drainage pour les zones

humides, par destruction et mise en culture pour les milieux ouverts² ou par défrichement pour les milieux boisés). En plus de faire disparaître le milieu préexistant, la mise en culture entraîne généralement l'utilisation importante d'intrants et des pratiques mécaniques qui perturbent les sols et modifient en profondeur l'écosystème. Les plantations remplacent les formations végétales naturelles et une uniformisation du milieu s'installe, entraînant une chute de la biodiversité présente.

L'Observatoire national de la biodiversité a chiffré la surface nette artificialisée annuellement en métropole à 66 975 ha/an en moyenne entre 2006 et 2014. Ce chiffre n'inclut pas les milieux agricoles gérés intensivement

donc source d'artificialisation, mais seulement l'urbanisation. Les milieux agricoles sont d'ailleurs, comme les milieux naturels, victimes de l'urbanisation.

Cet observatoire a aussi chiffré à 52 236 le nombre d'hectares de prairies, pelouses et pâturages naturels perdus par artificialisation entre 1990 et 2012. Cette fois-ci, l'indicateur inclut dans les causes d'artificialisation la mise en culture. Ces chiffres illustrent bien l'impact de l'artificialisation des sols sur les milieux ouverts, un type de milieux naturels particulièrement affectés par l'artificialisation, notamment via le retournement des prairies pour mise en culture. L'évaluation de l'état de conservation des habitats d'intérêt communautaire produite par le Muséum national d'Histoire Naturelle en 2015 explique qu'aux côtés des milieux humides et littoraux, « les prairies de fauche et les prairies humides sont particulièrement touchées, de même que les pelouses calcicoles et les pelouses sèches à orchidées »³.

Une autre cause importante d'érosion de la biodiversité est la disparition de milieux favorables par défaut d'entretien et abandon des pratiques qui ont permis leur apparition. Une grande partie des milieux favorables

à la biodiversité en France métropolitaine est en effet constituée par des milieux créés ou maintenus par les pratiques agro-pastorales au cours des deux derniers millénaires. Ces pratiques, antérieures au développement de l'agro-industrie et de l'agro-chimie, ont permis de créer partout en France une incroyable mosaïque de milieux où se sont épanouies des espèces aujourd'hui menacées, notamment sur les terres les plus ingrates et hostiles à la culture. Les landes, les pelouses sèches, les innombrables marais qui parsèment le pays sont ces milieux qu'on qualifie trop facilement de « naturels » en oubliant qu'ils sont totalement dépendants de l'action de l'homme pour conserver leurs qualités biologiques.

Or, avec le développement de la mécanisation et la spécialisation des exploitations agricoles, la plupart de ces espaces ont été abandonnés à partir des années 1950, et les dynamiques naturelles spontanées (enfrichement puis boisement) qui avaient été patiemment contrôlées par la main de l'homme (et la dent du bétail) ont depuis repris, uniformisant et appauvrissant les strates végétales. Et là aussi, face à ces dynamiques naturelles spontanées défavorables à la diver-

1. Pour approfondir ce sujet, vous pouvez notamment consulter l'étude produite par Alice Colsaet avec l'IDDRI intitulée « Gérer l'artificialisation des sols : une analyse du point de vue de la biodiversité », février 2017. L'étude s'appuie notamment sur une analyse détaillée du phénomène sur le territoire francilien.

2. On appelle généralement « milieux ouverts » l'ensemble des habitats naturels à dominante herbacée défini par un taux de recouvrement au sol de la végétation ligneuse inférieur à 25 %.

3. Source : Bensettiti F. & Puissauve R., 2015. – Résultats de l'évaluation de l'état de conservation des habitats et des espèces dans le cadre de la directive Habitats-Faune-Flore en France. Rapportage « article 17 ». Période 2007-2012. MNHN-SPN, MEDDE, Paris, 204 p.

sité biologique, les documents de planification et plus généralement le droit sont inopérants.

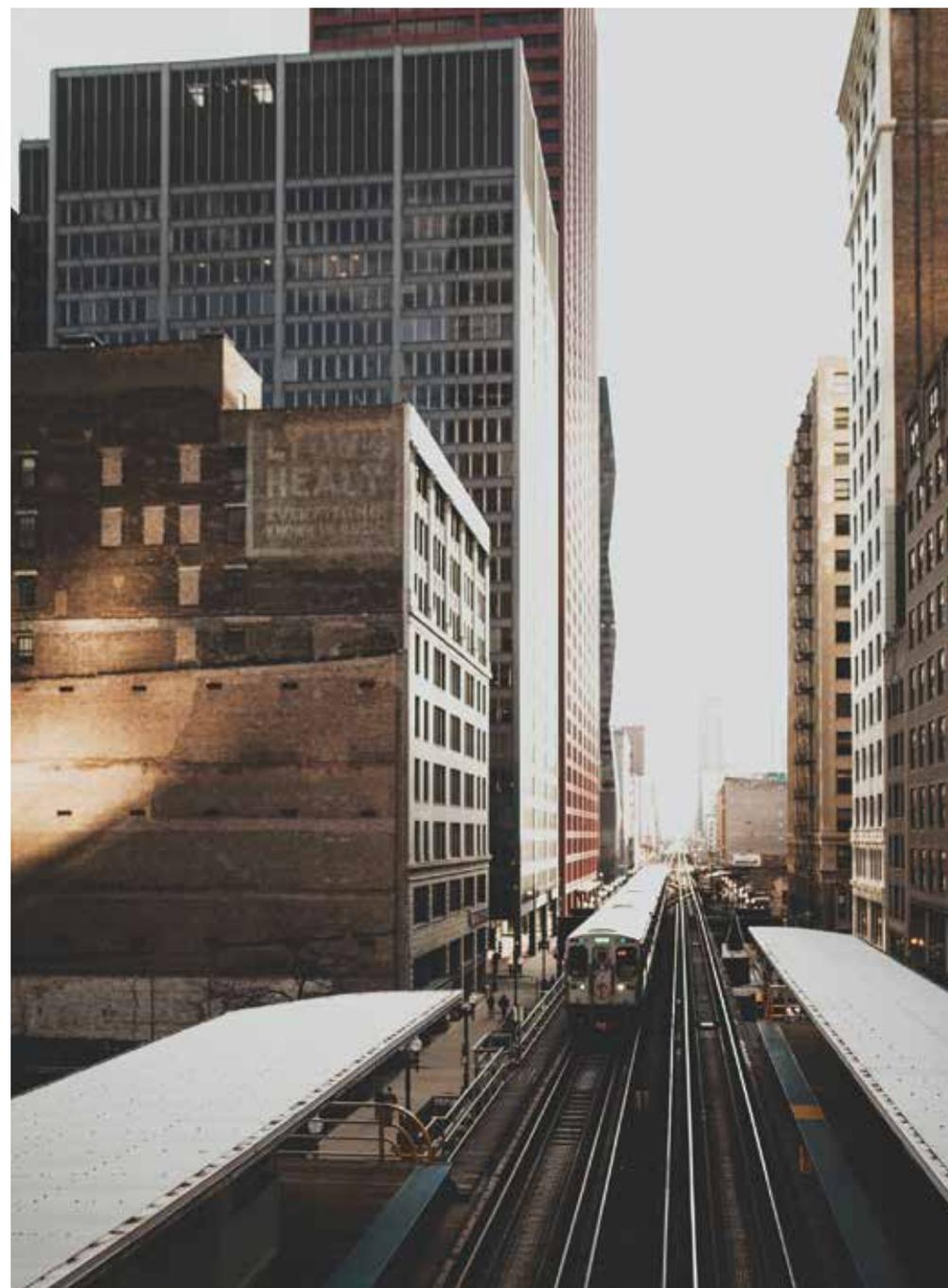
La planification dans le droit de l'urbanisme a été créée pour encadrer l'urbanisation et ainsi répondre à cet enjeu que constitue l'aménagement du territoire. Dans le cadre de la planification, les documents d'urbanisme représentent des outils à destination des collectivités pour réaliser au mieux cet aménagement, en prenant en compte les trois piliers du développement durable (l'environnement, le social, l'économie). Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) forment ainsi les principaux outils pour lutter contre cette artificialisation des sols. Cependant, en l'état actuel, ils ne permettent d'agir que sur un seul facteur de l'artificialisation : l'urbanisation. En effet, ils se concentrent principalement sur le curseur de la constructibilité, donc sur les espaces urbains qui constituent seulement 22 % du territoire⁴. Qu'en est-il des 78 % restants ? Qu'est-ce qui empêche aujourd'hui le droit de l'urbanisme de s'occuper de ces espaces ? Quelles sont les limites des documents d'urbanisme actuels pour lutter contre les autres causes de l'artificialisation, facteurs de dégradation de la biodiversité ?

4. Source : Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

Les limites actuelles du droit de l'urbanisme pour préserver la biodiversité⁵

Ces lois Grenelle I et II ont introduit en 2010 l'obligation pour les collectivités territoriales de traduire les enjeux de biodiversité (et notamment la préservation et la remise en bon état de fonctionnement des continuités écologiques) dans les documents de planification urbaine. Malheureusement, notre droit de l'aménagement et de l'urbanisme n'a pas été conçu à cette fin ; il a avant tout été créé pour gérer le fait urbain, ce qui se construit. La biodiversité doit donc trouver sa place dans cette vision binaire de l'espace : l'urbain et « à urbaniser » d'une part, le naturel, agricole et forestier d'autre part. A l'heure actuelle, dans la quasi-totalité des documents de planification élaborés en France, la « prise en compte » des enjeux de biodiversité et notamment des continuités écologiques ne va pas au-delà de leur « non urbanisation ». Cette

5. Les propos présentés ici ont fait l'objet d'un encadré de Patrick Gautier dans l'article « Remettre le vivant au cœur de l'aménagement et de la décentralisation » de la revue n°2 de *Humanité et Biodiversité*.



« non urbanisation » est certes un préalable indispensable, mais elle reste nettement insuffisante au regard des enjeux de préservation et de reconquête qui nous

intéressent. Elle est d'autant plus insuffisante qu'un nombre important de phénomènes destructeurs (infrastructures linéaires, carrières, etc.) échappent à la



planification⁶ et relèvent de leur propre logique (utilité publique et étude d'impact).

Par exemple, un zonage « non constructible » d'un PLU pourra donner l'impression de protéger strictement une petite zone humide d'intérêt local, alors que dans les faits il sera toujours possible d'y détruire tout intérêt écologique, soit directement en détruisant la roselière ou la prairie humide qui s'y développe, soit indirectement en procédant au drainage de cette zone (ce qui conduira de façon inéluctable à la disparition de ces formations végétales caractéristiques). Le zonage en

apparence protecteur (N ou A) du PLU n'apporte donc en fait qu'une illusion de protection au regard de la dimension fonctionnelle de la continuité écologique. Celle-ci est en effet liée non seulement au caractère inconstructible de l'espace occupé par la zone humide, mais également à l'existence et au maintien des formations végétales spécifiques qui sont indispensables au cycle de vie des espèces, animales ou végétales, qui les utilisent.

Quelques collectivités particulièrement motivées ont entrepris d'aller au-delà de cette seule « non urbanisation », en mobili-

sant certaines règles directement opposables aux tiers. La plus connue est l'Espace Boisé Classé, utile pour protéger strictement un état boisé. Mais cet outil ne permet en aucun cas de garantir la qualité du boisement ni la pérennité de sa fonctionnalité écologique. De plus, les espaces favorables à la biodiversité ne se limitent pas aux espaces boisés et autres bosquets et haies. Les milieux « ouverts » comme les prairies, pelouses, landes, marais, mais également les mares, sources, ripisylves etc. sont en effet autant de « micro-milieux » dont la mosaïque forme la véritable trame verte et bleue, la trame concrète des milieux ordinaires. Ces milieux ouverts sont un peu les « zones grises » de la gestion du problème : les documents d'urbanisme permettent de gérer (plus ou moins) l'urbanisation, la protection des forêts et la protection des terres agricoles à forte valeur économique, mais pas les milieux ouverts non cultivés qui sont de faible rentabilité agricole et ne recueillent pas la même attention et le même encadrement politique et réglementaire que les forêts.

Pour préserver les micro-milieux évoqués plus haut, certains PLU(i) utilisent l'outil des « éléments identifiés » (article L 151-23 du code de l'urbanisme) initialement prévu pour le patrimoine bâti, étendu aux « éléments de paysage » en 1993, puis récemment ouvert aux motifs écologiques⁷. L'intérêt de cet outil est d'identifier, donc de désigner un lieu, un espace, un milieu naturel, et d'édicter des prescriptions dédiées et précises. Dans certains cas, ces prescriptions ont permis d'introduire des mécanismes locaux de « compensation », ou encore de fixer des prescriptions de restauration de milieux dégradés. L'ingénierie locale ne manque pas d'imagination quand il s'agit de trouver les réponses les mieux adaptées aux spécificités locales. Mais on atteint ici les limites de la légalité, et il est impossible de généraliser ces expériences sans une habilitation législative et réglementaire explicite.

Ces outils du PLU(i), juridiquement fragiles, sont à l'heure actuelle le seul moyen pour une collectivité (commune ou intercommunalité) volontaire de prendre des disposi-

6. Cela sera moins vrai une fois que les nouveaux schémas régionaux de carrières seront adoptés. Créés par la loi pour un urbanisme rénové en 2014, ces schémas permettent de passer d'une logique « site par site » à une logique d'appréhension globale des enjeux de l'ensemble de l'activité économique que constitue l'exploitation de carrières. On peut espérer que cela permette de planifier plus en amont les besoins et de mieux gérer les conséquences afférentes à l'activité pour en réduire les impacts.

7. Il s'agit anciennement de l'article L123-1 5 puis du L123-1-5 7 du code de l'urbanisme. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (ALUR) a étendu la portée de ces « éléments identifiés » à « la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques », puis son application réglementaire a entraîné la distinction des usages « paysage et biodiversité » (article L 151-23) des usages « patrimoine bâti » (article L 151-19). La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 a elle modifié l'article pour faire référence, lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, au régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres. Ceci permet de faciliter la réalisation des travaux de gestion nécessaires à la préservation de ces espaces écologiques.

tions concrètes et opposables aux tiers en matière de préservation des espaces d'intérêt écologique locaux. Le droit de l'environnement est pourtant particulièrement fourni lorsqu'il s'agit de préserver des espaces et milieux d'intérêt régional ou national, les « cœurs de nature » (Natura 2000, RNN, RNR, ENS, APB, etc.). Mais ces protections sont lourdes à mettre en place et relèvent exclusivement d'initiative étatique (ministère ou préfet), régionale ou départementale. De même, la réglementation générale est souvent inopérante sur ce type d'espaces de faible étendue. Dans l'exemple de la zone humide, le drainage n'est soumis à déclaration au titre de la loi sur l'eau qu'à partir d'un seuil de 20 hectares.

Par conséquent, pour la préservation des milieux modestes et d'intérêt seulement local, ceux qui constituent la majeure partie de « la trame », il n'existe aucun outil directement mobilisable à l'initiative locale en dehors de ceux du plan local d'urbanisme (communal ou intercommunal)⁸. Et ces derniers ont leurs propres limites, d'où la nécessité impérieuse de les renforcer et compléter.

8. La loi ALUR a légèrement renforcé cet « outillage » du PLU(i) en faveur de la protection et de la reconquête des continuités écologiques, notamment en permettant aux collectivités d'instituer des « emplacements réservés », sorte de réserve foncière permettant d'acquérir puis de recréer des milieux favorables aux continuités écologiques.

Les pistes pour une meilleure prise en compte de la biodiversité dans la planification

Ainsi, l'adaptation des outils existants constitue le levier indispensable pour permettre à la planification de jouer son rôle en faveur d'une meilleure préservation de la biodiversité locale. D'ores et déjà, deux pistes de réflexion se dessinent pour travailler à l'adaptation de ces outils existants : l'« espace de continuités écologiques » et le « plan local d'aménagement et de gestion de l'espace » (sorte de PLU au champ d'action plus large).

UN OUTIL « LEVIER » : L'ESPACE DE CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES

Les débats dans le cadre de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016 ont conduit à l'adoption d'une disposition nouvelle appelée « Espace de continuités écologiques » (ECE) au travers des articles

L113-29 (classement) et L113-30 (mise en œuvre) du code de l'urbanisme. C'est un outil mobilisable volontairement par les collectivités dans le cadre de l'élaboration de leur plan local d'urbanisme afin de « classer (...) des éléments des trames verte et bleue, définies aux II et III de l'article L. 371-1 du code de l'environnement, qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ».

Malheureusement, cette disposition ne crée pas de moyens juridiques nouveaux et permet seulement d'orienter les collectivités vers la mobilisation de plusieurs outils existants du code, de rassembler en quelque sorte ce qui existe sous une enseigne commune. Il s'agit donc seulement d'un ECE d'« affichage ». L'ECE dans ce format ne permet pas d'étendre les capacités pour les collectivités d'édicter des règles et des prescriptions opérationnelles et précises. Par conséquent, il n'est toujours pas possible pour un élu, du moins dans une sécurité juridique qu'il peut légitimement souhaiter, de maintenir le caractère humide d'une zone (autrement dit d'interdire son drainage) ou d'empêcher le retournement d'une prairie remarquable, et donc de préserver de l'artificialisation ces espaces. En effet, comme indiqué plus haut,

certaines collectivités volontaires ont entrepris de faire évoluer le droit en utilisant des outils existants en faveur de la protection et de la gestion de la biodiversité. Mais ces expérimentations locales sont systématiquement attaquées par des opposants de principe à la réglementation. La jurisprudence étudie, vérifie et parfois intègre ces avancées. Mais pour que ces pratiques se diffusent massivement, ce mode d'évolution lente et risquée du droit à l'initiative de pionniers est insuffisant : il faut à l'avenir que le droit évolue par la voie législative, qu'il habilite explicitement – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – les collectivités à édicter des règles de protection et de gestion des milieux naturels, et à les faire appliquer. Et l'ECE tel que créé dans la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 ne permet pas, en l'état, de répondre à ce besoin.

Pourtant, quand les réflexions sur l'ECE ont débuté, la volonté de créer de nouveaux outils et de nouveaux droits d'agir était là. Il serait donc dommage de rester sur cette avancée seulement symbolique. Il est nécessaire de poursuivre vers une réflexion plus large favorisant la prise en compte de la dimension fonctionnelle de la TVB dans les documents d'urbanisme, actuellement insuffisante.

Ainsi, cet ECE aujourd'hui symbolique pourrait aisément évoluer en quelque chose de plus opérationnel, au service des communes et intercommunalités qui sont les mieux placées pour traduire les enjeux locaux de biodiversité de façon adaptée et en fonction des caractéristiques et des sensibilités locales.

Les besoins opérationnels pour répondre à ces enjeux sont de quatre types :

- obtenir un régime d'interdiction de plein droit de toute intervention compromettant la préservation/remise en bon état des continuités écologiques inspirés du régime d'interdiction de plein droit du défrichement appliqué pour l'Espace boisé classé, et à l'avenir applicable à la protection de toutes les formations végétales ouvertes (landes, prairies, pelouses, etc...) ainsi qu'aux sols qui les supportent ;

- avoir la capacité de prescrire des obligations de gestion pour lutter contre les dynamiques naturelles d'appauvrissement biologique (voir introduction) telles que l'enfrichement et le boisement au détriment de landes, pelouses ou prairies abandonnées par l'agriculture⁹ ;

9. A l'instar des dispositions du code forestier (article L 131-10 et suivants) qui organisent les obligations de débroussaillage des propriétés et de leurs abords pour prévenir les incendies (et permettent à la puissance publique de se substituer aux propriétaires négligeants et à leurs frais), il serait parfaitement imaginable de prescrire des obligations d'entretien des milieux à fort enjeux de biodiversité menacés par l'absence d'entretien, et en cas de non-exécution, de permettre à la puissance publique d'agir aux frais du propriétaire négligeant.

- avoir une complémentarité avec l'Espace boisé classé, l'ECE pouvant être mobilisé à la place ou en complément de l'EBC sur certaines formations boisées de type haies, arbres isolés ou sur des continuités écologiques constituées d'une mosaïque de milieux comprenant des formations boisées pour lesquels l'interdiction de plein droit du défrichement et le régime de déclaration préalable des coupes-abattages ne sont pas forcément écologiquement pertinents (exemple : nécessité de maintenir une clairière en milieu boisé car abritant des micro-milieux semi-ouverts remarquables) ;

- pouvoir mobiliser l'outil tant dans les documents d'urbanisme (intégrant le PLU(i) ou le plan local d'urbanisme intercommunal) que dans les petites communes qui n'en sont pas dotées.

Pour conclure, le renforcement de cet outil ECE dans le code de l'urbanisme permettrait : 1/ d'empêcher la destruction d'autres formations végétales que les milieux boisés (zones humides, milieux ouverts...) et pour les collectivités, 2/ d'assurer pleinement leurs responsabilités au regard de la loi, en précisant

bien qu'il s'agit de compléter la « boîte à outils » existante mais que l'utilisation *in fine* de ce dispositif renforcé resterait volontaire pour les élus, et bien sûr en concertation avec les acteurs locaux.

DE LA PLANIFICATION À LA GESTION : VERS LE PLAGE

Au delà de la création d'un outil, aller plus loin dans la capacité des documents de planification, notamment des PLU(i), à traduire les enjeux de biodiversité suppose une évolution majeure du droit actuel. D'outils de planification de « ce qui se construit », les plans locaux pourraient alors utilement évoluer et rapprocher la planification de la gestion. Il n'y a en effet pas de raison valable pour que les petits espaces de biodiversité ordi-

naire soient privés des statuts de protection et des règles de gestion dont bénéficient les espaces de biodiversité majeure. Et seules les collectivités locales (communes et établissements publics de coopération intercommunale) sont à même de mettre en œuvre ces statuts et ces règles dans le cadre d'une bonne gouvernance.

Dans un article publié en 2015 dans le numéro 2 de cette revue, Gilles Pipien va jusqu'à parler de concevoir des PLAGES, ou plans locaux d'aménagement et de gestion de l'espace et des sols, couvrant l'ensemble du territoire communal, urbain et non urbain. Ces PLAGES « devraient, toujours sur la base du PADD (*Projet d'aménagement et de développement durable*), non seulement marquer la fameuse



frontière urbain-constructible/non-urbain-nonconstructible, mais surtout donner des orientations sur les modes d'utilisation et donc, en non-urbain, sur la gestion des sols au regard d'enjeux environnementaux autant qu'économiques (par exemple via des infrastructures agro-écologiques), sur les services écologiques à maintenir, restaurer, et éventuellement rémunérer. Leurs règles (à la fois sur l'urbain et le non-urbain), ou leurs recommandations guideraient l'utilisation des sols, urbains et non urbains. Ces démarches menées en concertation, provoqueraient le nécessaire et fructueux dialogue entre tous les acteurs – à commencer par les élus, les habitants, l'État et les agriculteurs – entre le foncier patrimoine et l'utilisation économique et sociale de ce foncier ». Voici la manière dont il explicite ce besoin de dialogue entre le « plein » (les espaces urbains) et le « vide » (les espaces naturels et agricoles) ; un dialogue faisant actuellement défaut. L'ambition est de taille et sa traduction opérationnelle mérite d'être précisée, d'où le besoin de lancer rapidement une réflexion autour de ce nouveau paradigme et d'expérimenter des premiers PLAGES avec les élus de collectivités volontaires. Bien sûr, ces PLAGES s'appuieraient sur les

dispositifs d'amélioration de la connaissance existants, tels les Atlas de la biodiversité communaux (ABC), qui mériteraient d'être généralisés à l'ensemble du territoire national¹⁰. Ils respecteraient également les procédures existantes de participation. En effet, il est indispensable d'associer la population à l'élaboration des règles et des prescriptions de gestion de ces espaces : les règles de protection édictées dans un document local n'ont de chances d'être respectées et efficaces que si elles sont non seulement connues, mais également comprises.

Conclusion et perspectives

Ces questions d'évolution du droit de l'urbanisme interpellent le dispositif de Trame Verte et Bleue (TVB) à un moment où la question de son intégration dans les documents de planification est au cœur des discussions. En effet, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (dite loi NOTRe), modifie l'organisation de la planification. Désormais, le Schéma régional de cohérence écologique, un des piliers de la

politique TVB, intègre un schéma régional plus englobant et nouvellement créé : le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). La loi NOTRe a ainsi prévu qu'un certain nombre de schémas régionaux, dont le SRCE, soient absorbés par le SRADDET au motif de simplification. L'ordonnance du 27 juillet 2016 confirme cette absorption et prévoit deux dispositions concernant la trame verte et bleue : 1/ le SRADDET devra prendre en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques et 2/ le comité régional de la biodiversité (qui se substitue au comité régional TVB) institué par la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 sera associé à l'élaboration du SRADDET. Malgré ces deux dispositions, cette absorption ne va pas être simple et fragilise la politique Trame verte et bleue.

En définitive, un schéma régional de ce format nécessitera des diagnostics sur les enjeux sectoriels et des phases de concertation plus longues et avec des acteurs plus nombreux. Par conséquent, le processus d'élaboration risque

d'être long et difficile. Au vu de ces changements et difficultés à venir, le rôle à jouer des documents d'urbanisme et des collectivités infrarégionales dans la mise en œuvre de la TVB sur le territoire sera d'autant plus important. Politique récente d'à peine sept ans, tout reste à faire pour la traduire en actions. Et les documents d'urbanisme se révéleront – à l'avenir – comme le meilleur tremplin de cette mise en œuvre. D'où le besoin de les adapter, de renforcer leur caractère prescriptif et d'élargir leur champ d'action. On peut espérer que la toute jeune Agence française pour la biodiversité¹¹ et les futures Agences régionales de la biodiversité associées s'approprient cet enjeu, et accompagnent les élus dans la prise en compte de la dimension fonctionnelle de la TVB. Sa traduction dans les documents d'urbanisme revêt une importance cruciale au regard des évolutions réglementaires récentes dans le domaine de la planification territoriale, et compte tenu de l'urgence à réduire l'impact de l'artificialisation. ❁

10. Source : « Guide ABC : s'approprier et protéger la biodiversité de son territoire », rédigé en 2014 par Humanité et Biodiversité et France Nature Environnement, avec le soutien du Ministère de l'écologie.

11. L'Agence française pour la biodiversité a été créée au 1er janvier 2017. Elle regroupe l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, l'Agence des aires marines protégées, l'Atelier technique des espaces naturels et Parcs nationaux de France. Ils seront prochainement rejoint par les personnels de la fédération des conservatoires botaniques nationaux et une partie des personnels du Muséum national d'Histoire naturelle.

RADIOLOGUES PLUTÔT QU'OPTICIENS : LA BIODIVERSITÉ BOUSCULE LE RÔLE DES ÉCONOMISTES

~ VIRGINIE MARIS & YANN LAURANS ~

Introduction

Dans une étude commandée par l'Agence de l'eau Artois-Picardie (Laurans et Aoubid 2010), on avançait que la valeur économique des services rendus par les zones humides, sur

ce territoire, variait entre 3300 et 8300 €/ha/an selon les sites considérés. Ce résultat empirique était obtenu en agrégeant des informations aussi diverses que le chiffre d'affaires des activités



agricoles directement dépendantes du bassin pour l'irrigation, les coûts évités grâce à la protection contre les inondations que ces zones humides apportaient, les dépenses des usages pour bénéficier d'activités récréatives comme la pêche de loisir ou le kayak, le consentement à payer d'un échantillon de répondants pour maintenir le bassin dans un bon état écologique, ou encore la valeur du carbone stocké dans ces zones humides, s'il était échangé sur le marché mondial du CO₂. L'objectif de cette étude était, en permettant de mieux voir l'ensemble des avantages que la région retirait de la préservation des zones humides, de faire en sorte que les décisions prennent mieux en compte ces écosystèmes.

L'évaluation économique des services écosystémiques consiste à attribuer une valeur monétaire aux services que la société retire de l'existence des écosystèmes, par différents moyens illustrés dans l'exemple ci-dessus. Cette évaluation est alors censée être intégrée au processus de décision : le choix d'un projet d'aménagement, ou d'une variante de projet, ou bien les priorités budgétaires d'une collectivité ou d'un établissement public, etc.

Si les évaluations économiques appliquées à l'environnement et à la biodiversité suscitent à la fois

tant d'enthousiasme et de si vives critiques, c'est en partie parce qu'elles se proposent de participer aux processus de décision publique, et ce de deux manières : d'une part en rendant visibles les valeurs de la nature qui étaient auparavant mal vues, autrement dit en corrigeant une sorte de myopie généralisée à l'égard de la nature pour que les acteurs de la décision puissent mieux l'intégrer dans leurs raisonnements ; d'autre part en jugeant, par le calcul coûts-avantages bien informé de toutes les valeurs, de ce qui est une bonne décision, autrement dit en instillant de la rationalité dans les choix. Une bonne décision publique serait ainsi une décision qui maximise son utilité sociale, calculée comme la somme de ses bénéfices moins celle de ses coûts. La décision pourrait donc s'appuyer, voire reposer entièrement, sur la comparaison des évaluations économiques de différentes options possibles, ou encore se justifier par une évaluation économique positive.

Sur le plan théorique, le calcul économique a, en effet, été conçu comme un moyen de remplacer le processus proprement politique de décision publique. Le calcul coûts-avantages est censé intervenir lorsque le vote n'est pas possible, notamment pour les nombreux choix que doivent opérer

les administrations ; ou lorsqu'il n'est pas fiable pour des raisons techniques, par exemple parce qu'un certain nombre d'enjeux échappent à une bonne appréhension par ceux qui voteraient. Sur le plan pratique, l'histoire du calcul économique de projet remonte au milieu du 19^{ème} siècle lorsque, durant la révolution industrielle européenne, les ingénieurs commis de l'État pour l'aménagement du pays devaient allouer les moyens budgétaires à un portefeuille de projets de développement concurrents. L'investissement était alors optimisé en comparant les projets à l'aune de leurs valeurs économiques respectives.

Le fait de « peser le pour et le contre », et de le faire par un calcul utilisant la métrique monétaire, garantirait ainsi de l'arbitraire un processus de décision : cela le rendrait rationnel et transparent. Par opposition, sans évaluation économique, le risque serait de décider sur la base de points de vue personnels, d'émotions et de perceptions subjectives, voire d'arrangements illégitimes, et de négliger des valeurs trop peu significatives ou trop éloignées pour être distinguées avec netteté. En cela le calcul économique, parce que comptable et littéralement clairvoyant, est censé garantir le caractère démocratique des décisions auprès des citoyens ou de ses représentants.

Ce raisonnement, si séduisant soit-il, repose sur certains présupposés qui sont rarement explicités et justifiés par ceux qui défendent la nécessité d'asseoir la prise de décision publique sur des évaluations économiques. Dans ce texte, nous analyserons et critiquerons trois de ces présupposés :

I. L'évaluation économique opèrerait comme un révélateur neutre ou objectif des valeurs ;

II. Toutes les valeurs peuvent être exprimées en termes monétaires ;

III. Une bonne décision publique devrait maximiser la valeur économique.

Nous allons voir que chacun de ces présupposés est problématique et met en difficulté la prétention de fonder la décision publique sur les évaluations économiques de la nature ou de biens environnementaux. Néanmoins, la mise en évidence des limites de ces évaluations est aussi l'occasion de souligner dans quels contextes et à quelles fins l'analyse économique est nécessaire, comme un outil d'investigation des intérêts sous-jacents aux situations dans lesquelles la conservation de la biodiversité est impliquée.

I. L'évaluation économique de l'environnement est un argument plutôt qu'une mesure neutre

L'un des atouts supposés des évaluations économiques pour aider à la décision publique serait leur neutralité axiologique. L'évaluation elle-même n'aurait pas à endosser de valeurs particulières. Il existerait des valeurs de la nature, certaines facilement identifiables, d'autres plus cachées, et l'évaluation économique permettrait de les rendre toutes visibles, comme un instrument de correction optique.

Cette position, en réalité, n'est pas vraiment tenable. Dans sa recherche d'objectivité, l'évaluation économique considère toutes les valeurs sur le même plan, c'est-à-dire qu'elle s'affranchit de la source des valeurs, des raisons pour lesquelles telles personnes attacheraient une plus ou moins grande valeur à tel ou tel objet. La neutralité de l'évaluation viendrait donc de sa capacité à exprimer l'intensité de la valeur que les uns et les autres accordent à un objet donné, sans avoir besoin de

connaître ou de juger les raisons de cet attachement, qui sont alors renvoyées à leurs sources personnelles et subjectives. Son succès d'estime est incontestable dans la littérature et les débats. Il est probable que ce succès s'explique, au moins en partie, par l'espoir que l'évaluation économique apporte un moyen de conviction efficace aux acteurs qui portent les enjeux environnementaux. En effet, elle posséderait deux qualités fort utiles : elle « parlerait pour l'environnement » sous l'angle matériel (emplois et revenus), que l'on suppose dominant dans l'esprit des gens ; et elle le ferait de manière objective et solide, grâce au caractère technique, calculatoire et formalisé que permet la quantification monétaire.

Pourtant, force est de constater cette posture qui, comme un opticien, révèle des coûts (ou des bénéfiques), qui autrement seraient difficilement visibles par les décideurs, est par essence normative : elle suppose que celui qui les révèle dispose de lunettes spéciales, qui lui ont permis de voir ce qui était caché pour d'autres. L'économiste de l'environnement aurait donc une conscience particulière des problèmes environnementaux et, grâce à ses méthodes de mesure spécialisées, il parviendrait à faire voir à autrui ce qui échappait jusqu'alors à son regard.

Prenons l'exemple des évaluations contingentes faites pour attribuer une valeur monétaire à ce que les économistes appellent parfois les « actifs naturels ». Par une technique d'interrogation s'apparentant à un sondage d'opinion, l'évaluateur produit la somme des valeurs qu'une population donnée « consentirait à payer » pour préserver ledit actif naturel, ou « consentirait à recevoir » pour accepter d'en être privée. Et quelle que soit la question posée ou l'actif environnemental ainsi évalué, les réponses moyennes sont situées à l'intérieur d'une fourchette qui va de quelques euros à quelques dizaines d'euros par an et par personne.

Ce qu'il faut remarquer, c'est que l'on peut obtenir ce type de résultat pour à peu près tout type de question posée. Au total, si l'on additionnait les valeurs ainsi « révélées », on pourrait en déduire qu'un ménage consentirait à payer plusieurs fois son revenu disponible pour préserver l'ensemble des biens et actifs naturels pour lesquels ces questions lui seraient posées séparément. L'emploi de cette méthode pour éclairer la valeur d'un écosystème revient donc bien à *choisir*, parmi l'immensité des biens, services et actifs naturels ou non, celui dont on cherche à démontrer l'importance, comme dans l'exemple des zones

humides d'Artois-Picardie évoqué en introduction. Elle n'est pas une description neutre et objective de l'ensemble des préférences des individus sondés ou de la société dans son ensemble. Elle est une loupe posée sur un problème, un bien, un objet environnemental.

Il s'agit moins, ici, de critiquer cette caractéristique comme une faiblesse, que de souligner que la quantification économique monétaire de l'environnement, et surtout celle qui utilise le plus d'outils statistiques et mathématiques, est aussi, par nature, celle qui procède du parti pris le plus normatif qui soit : faire apparaître, à la vue de ceux qui l'ignoraient autrement, la valeur d'un actif naturel donné, *choisi par l'évaluateur* qui, pour une raison exogène au raisonnement, a conscience de l'importance de cette valeur, et se donne pour mission de la révéler. Ainsi l'économiste des ressources naturelles et de la conservation Jason Shogren l'exprimait-il de manière caractéristique en 1998 : « [Nous, économistes] avons toujours été des environmentalistes, ainsi qu'en témoigne notre exhortation séculaire à faire en sorte que les prix reflètent les vrais coûts sociaux »¹ (Shogren 1998). On notera à la fois le besoin d'exhorter (notre exhortation, « *our cry* ») et de faire apparaître une vérité (les



« vrais coûts sociaux », the « *true social costs* »).

La thèse de la neutralité axiologique de l'évaluation économique résiste donc mal à l'examen. Comme les sociologues l'ont montré depuis longtemps pour les scientifiques, les économistes de l'environnement proposent un cadrage spécifique. Ils ne sont pas, et ne peuvent pas être (et il n'est pas sûr qu'ils le doivent), des instruments de mesure produisant une sorte de correction optique pour que la décision soit plus informée et donc rationnelle. Selon la terminologie de Latour (1999) et de Callon (1986), ils sont des porte-paroles, généralement auto-institués, des « non-humains » qu'ils cherchent à faire exister selon un langage spécifique, le langage monétaire.

II. Tout ne se dit pas avec de l'argent

Pour asseoir sa légitimité comme outil de décision publique, l'évaluation économique se propose aussi d'exprimer une grande diversité de valeurs dans un langage accessible et maniable par les décideurs, à savoir le langage monétaire. Là encore, un tel projet est par essence un projet normatif, dans la mesure où il procède d'une conception bien spécifique des valeurs, qui seraient commensurables (on peut toutes les mesurer) et fongibles (on peut les additionner et les soustraire). Il y a

1. « [economists] always have been environmentalists as witnessed by our century-long cry to get prices to reflect true social costs », p. 556, traduit par nous.

donc un second parti-pris normatif, qui tient, là, dans l'affirmation que toutes les valeurs de la nature pourraient être, moyennant quelques artifices méthodologiques, exprimables en termes quantitatifs et mises en équivalence. Or, les valeurs que l'on attribue à la nature sont diverses, complexes, et surtout hétérogènes. Nombre d'entre elles sont totalement récalcitrantes à la quantification monétaire, et même à la quantification en tant que telle. Tous les bilans mondiaux et régionaux de ces dernières années le montrent : la disparition progressive de la biodiversité est d'abord associée aux changements d'occupation des sols, et au premier chef à la conversion des terres et à l'intensification agricole, qui répondent à leur

manière à la croissance démographique d'une part, à la surconsommation des ressources dans les pays riches et la création de nouvelles classes moyennes dans les pays émergents d'autre part, avec les conséquences sur la demande alimentaire qui en découlent. De ce fait, il nous faut admettre qu'il n'est pas envisageable de penser à la fois conserver la nature et poursuivre le développement économique sur la trajectoire qu'il a aujourd'hui. À terme, ce sera l'un ou l'autre : des paysages et des écosystèmes homogénéisés et simplifiés, avec la conservation de reliques, ou bien l'inflexion nette des modes de production et d'utilisation du sol, et donc une réduction de la demande en ressources, obtenue soit en frei-



nant la croissance démographique, soit en diminuant la consommation *per capita*, soit en conciliant les deux.

Or, un tel changement dans les modes de vie et de consommation ne peut se faire sans investir, ou ré-investir, une dimension philosophique dans notre rapport à la nature, en lien avec nos comportements les plus concrets, ordinaires et répandus : la manière de se nourrir, de consommer, de se déplacer, de se loger, etc. La conservation de la biodiversité doit donc être considérée simultanément à large échelle en termes de politiques publiques et d'enjeux internationaux et à l'échelle des valeurs, des représentations et des modes de vie des individus.

Cependant, à cette échelle individuelle et privée, la rhétorique économique est probablement peu efficace. L'attachement aux lieux, le sentiment d'appartenance à la communauté du vivant, la contemplation du monde naturel et de sa diversité sont autant de valeurs susceptibles de guider ces changements de trajectoires dans nos modes de consommation ; mais ces valeurs n'ont rien à voir avec les valeurs monétaires et ne peuvent pas être quantifiées. Il est impossible de leur donner un prix parce que précisément, elles sont inestimables et ne constituent pas

de bénéfice à proprement parler, mais bien plutôt la toile sur laquelle se trament notre identité, nos aspirations, notre conception du monde. Ce sont de telles valeurs, intangibles, non-quantifiables, qui ont présidé à l'élaboration de politiques de protection du patrimoine naturel, non pas pour les bénéfices marchands qui pouvaient en découler mais parce que ce patrimoine constitue une richesse bien plus fondamentale que la richesse économique et incommensurable avec elle. Ce n'est d'ailleurs pas propre au patrimoine naturel, c'est aussi vrai, par exemple, pour la santé, l'éducation ou la culture : s'il existe bien une utilité économique de ces politiques, celle-ci n'est pas le premier motif de leur justification, alors qu'elles représentent des dépenses bien supérieures à celles de la biodiversité.

Ainsi, on ne devrait pas se contenter de se demander ce qui est le plus profitable de conserver ou de détruire la nature. Il faut aussi pouvoir se demander si le profit économique lui-même doit compter « autant » que la conservation. Dans quelle mesure l'enrichissement d'une entreprise, les points de PIB, l'augmentation du trafic aérien, valent autant, euros contre euros, que la sauvegarde d'une zone humide, l'approvisionnement en eau potable, la préservation d'espèces menacées ?

Vouloir fonder la décision publique sur la quantification monétaire des valeurs en jeu dans la décision, c'est admettre d'emblée que toutes les valeurs sont équivalentes, et que, ultimement, ce qui est plus utile est toujours ce qui, monétairement, rapporte le plus.

III. Nos valeurs naissent aussi du débat

L'évaluation économique de la biodiversité et de l'environnement n'est donc pas neutre, dans la mesure où elle prend le parti de révéler certaines valeurs plutôt que d'autres et où elle accepte que toutes les valeurs soient commensurables avec des valeurs monétaires. Mais devrait-elle nécessairement être neutre pour contribuer aux décisions publiques et pour peser sur le cours des politiques et des stratégies ? Ce serait supposer que la délibération publique ne repose que sur des « données », des faits, des mesures objectives ; ou bien que, si tel n'est pas le cas, c'est du fait d'un dysfonctionnement de la décision, comme l'intrusion de l'irrationnel, d'intérêts particuliers et de considérations subjectives s'imposant par la force. Presque personne ne le

croit vraiment, et l'on sait bien que les décisions collectives résultent de processus politiques et organisationnels par lesquels les valeurs, plutôt que d'être « mesurées », sont argumentées, opposées, infusées, contestées et critiquées. L'argument, et les processus d'argumentation, y tiennent une grande part.

S'interroger sur les valeurs de la nature, c'est aussi questionner certaines de nos valeurs, et éventuellement les réviser. La société évolue, et c'est une force. Face à un problème inédit comme l'érosion massive de la biodiversité, la mission du politique n'est pas tant de recenser les valeurs qui sont déjà bien ancrées dans la société et qui, pour certaines d'entre elles, sont à l'origine du problème, mais plutôt d'engager un véritable débat public sur notre responsabilité vis-à-vis de la destruction de la nature, afin que chacun s'empare de ces questions autrement que sur le seul registre économique.

Les valeurs ne sont pas des éléments fixes qu'il conviendrait de dévoiler ou de découvrir. Elles sont une production sociale dynamique, très sensible au contexte, aux problèmes auxquels la société doit faire face. La couche d'ozone n'acquiert de valeur qu'au moment où l'on prend conscience de sa destruction, le climat nous importe parce qu'il se dérègle. Un enjeu essentiel, pour

ceux que la conservation de la biodiversité anime, n'est pas tant de comptabiliser les valeurs que nous lui accordons mais de faire changer ces valeurs et notamment de rendre compte de sa valeur au-delà des intérêts économiques que nous pouvons en tirer. La valeur du thon rouge ne doit pas être fixée par le prix du kilo de thon sur le marché international, car précisément, plus élevé sera ce prix, plus inéluctable sera sa disparition. Ce n'est pas en calculant la valeur économique du thon que les acteurs d'environnement convaincront les acteurs de la surpêche de changer leur pratique, ou en tous cas, pas seulement. Ce que les acteurs qui portent les enjeux d'environnement peuvent faire pour contribuer à ce débat, c'est par exemple informer et raconter l'écologie de cette espèce, sa place dans la chaîne trophique, sa longévité, montrer qu'il existe d'autres modèles de pêche et de consommation. C'est éventuellement interroger les dépenses publiques qui favorisent cette surpêche ou bien encore donner à voir la beauté de l'océan et de ses peuples humains et non-humains. Dans cette dynamique de changement, l'économie a certainement beaucoup à dire : qui sont exactement les gagnants et les perdants de la surexploitation d'une ressource, quelles sont les alternatives et pourquoi ne parviennent-elles pas

à s'imposer, quel est le coût collectif d'une pratique non-durable et comment se répartit-il entre différentes catégories d'acteurs ? Pour toutes ces questions, une analyse économique peut être un élément déterminant du débat, mais en aucun cas elle ne pourra s'y substituer. À la question de savoir ce qui est le plus rentable entre surexploiter une ressource ou s'en abstenir, il y a fort à parier que le plus rentable, *pour celui qui exploite*, sera bien souvent d'exploiter jusqu'à l'extinction. La rareté créant la valeur, si la demande ne baisse pas, le prix sur le marché devrait probablement augmenter à mesure que les coûts d'exploitation s'élèvent, et que le bien se raréfie, ce jusqu'à l'extinction. On observe par exemple ce que des écologues ont qualifié d'*effet Allee anthropogénétique* (Courchamp et al. 2006), en analogie avec le phénomène d'effondrement des populations une fois passé un certain seuil de rareté observé dans la nature. Cet exemple s'observe de façon caricaturale avec l'augmentation de la pression de braconnage sur les espèces menacées à mesure que leurs populations déclinent. Plus l'espèce est proche de l'extinction, plus son prix sur le marché noir des collectionneurs est élevé, et donc plus fortes sont les incitations à prélever les derniers spécimens.

Le sens du bien commun, de la responsabilité collective et du

vivre-ensemble échappent inévitablement à une mesure du maximum de satisfaction des préférences individuelles, or nombre d'enjeux liés à la protection de la biodiversité relèvent justement de ces dimensions proprement politiques, insolubles dans la seule somme des intérêts particuliers.

Conclusion : pour une reconversion des économistes à la radiologie ?

Parce qu'elles ne sont pas neutres, que toutes les valeurs ne peuvent pas être traduites en termes monétaires et que la décision politique est irréductible à une opération d'optimisation des préférences individuelles, les évaluations économiques ne peuvent pas constituer un substitut à la délibération politique, à la consultation démocratique, et plus généralement au travail permanent d'examen et de redéfinition de la notion de bien public et des valeurs qui sont au cœur des décisions politiques.

Face à ce grand défi que sont la défense de la biodiversité et la production des valeurs sociales compatibles avec ce projet, les

évaluations économiques peuvent néanmoins jouer un rôle important, et contribuer au débat nécessaire sur les valeurs de la nature, afin de faire évoluer les préférences sociales dans un sens plus compatible avec la conservation. On l'a dit, l'évaluation économique monétaire de l'environnement n'est pas un procédé de mesure objective des « vrais coûts sociaux ». Elle est plutôt un argumentaire spécifique, fondé sur la mise en valeur de la nature, et appelant à une prise de conscience salvatrice par l'opinion et les « décideurs ». Ce faisant, et peut-être sans toujours le savoir, elle correspond mieux à une vision de la décision comme un processus politique de confrontation de valeurs que comme calcul. Il reste à l'assumer et à en tenir compte, à se demander quand cette rhétorique est pertinente et mérite d'être mise en œuvre, et dans quelles circonstances, au contraire, le discours sur les valeurs économiques de la nature n'est pas approprié.

Critiquer la prétention hégémonique des évaluations économiques à informer la décision publique ne revient en effet absolument pas à prétendre que la biodiversité doit être protégée indépendamment de toute utilité pour les êtres humains. Il s'agit encore moins de considérer que le calcul économique n'a aucun intérêt pour justifier la conservation

ou pour aider à la décision en matière de politique environnementale. La conservation de la biodiversité est utile et sa destruction a effectivement un coût qui, parce qu'il n'est généralement pas exprimé directement en termes économiques, est trop facilement ignoré. Pour inciter à conserver la biodiversité, la dimension économique ne doit pas être écartée d'emblée. Comme cela a déjà été mentionné, un des enjeux cruciaux de la conservation est de parvenir à intégrer le souci de la nature dans les politiques des secteurs économiques ; et cela nécessite, entre autres, que les acteurs qui portent les enjeux d'environnement cherchent à connaître et à comprendre les acteurs économiques, et réciproquement qu'ils se fassent connaître et comprendre d'eux. Il faut, par exemple, s'intéresser à l'économie agricole pour discerner, au sein des filières de production, les organisations de production les plus compatibles avec la préservation de la nature. De même, si l'estimation d'une « valeur économique totale » d'un milieu naturel ou d'une composante de la biodiversité revêt une utilité qui reste à démontrer, il est indispensable de mieux prendre en compte les intérêts économiques qui sont en jeu dans la conception et la mise en œuvre des politiques, et en forment en quelque sorte l'ossature. Pour penser la fiscalité

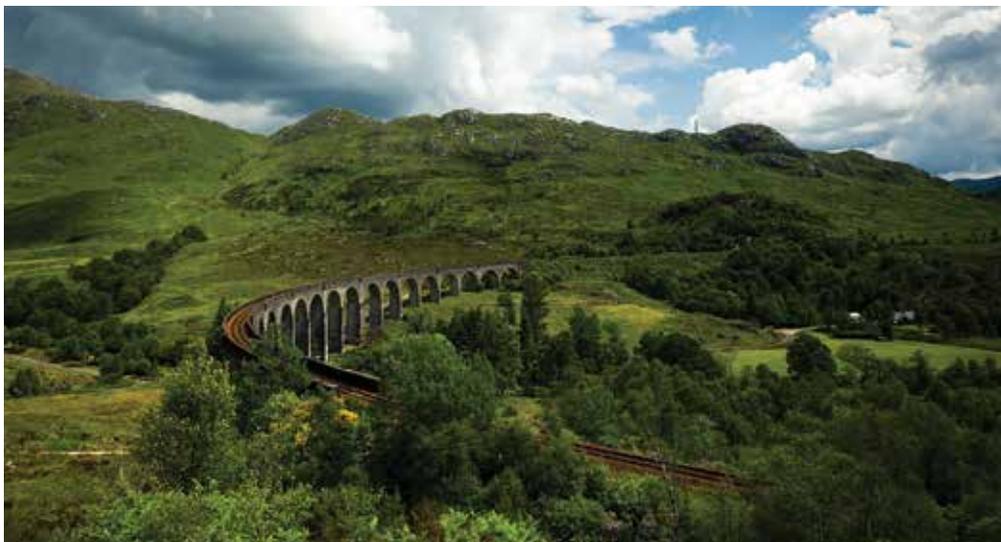
écologique, démontrer l'irrationalité de subventions et de projet publics dommageables à la biodiversité et à la société dans son ensemble, il y a de l'usage pour la pratique de l'économie, bien plus qu'aujourd'hui. Mais, plutôt que « corriger » optiquement une myopie sociale, il s'agit de radiographier les intérêts à l'œuvre, de comprendre les fondements économiques de ce qui nous conduit à détruire la biodiversité ou à la protéger trop peu. Le chantier à engager est vaste et motivant pour ceux qui sont attachés à la rigueur des raisonnements économiques, au souci de l'emploi avisé des deniers publics, à la prise en compte des intérêts matériels des citoyens, dans la conception des politiques sectorielles et leur mise en débat. Les économistes ont de quoi s'occuper, peut-être plus utilement qu'en voulant mesurer une *valeur économique* de la nature ou en espérant qu'une telle mesure pourrait tenir lieu de processus de décision. ❄️

Références:

- Callon, Michel. 1986. « *Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc.* » *L'Année sociologique*, no 36: 169-208.
- Courchamp, Franck, Elena Angulo, Philippe Rivalan, Richard J Hall, Laetitia Signoret, Leigh Bull, et Yves Meinard. 2006. « *Rarity Value and Species Extinction: The Anthropogenic Allee Effect* ». *PLoS Biol* 4 (12): e415. doi:10.1371/journal.pbio.0040415.
- Latour, Bruno. 1999. *Politiques de la nature - comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris, France: La Découverte.
- Laurans, Yann, et Schéhérazade Aoubid. 2010. « *Evaluation économique des zones humides du bassin Artois-Picardie* ». Douai, France: Artois-Picardie Water Agency.
- Shogren, Jason F. 1998. « *A Political Economy in an Ecological Web* ». *Environmental and Resource Economics* 11 (3-4): 557-70. doi:10.1023/A:1008280325604.

EVITER, RÉDUIRE COMPENSER : ENFIN CONCILIER ÉCOLOGIE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

~ MICHEL BADRÉ & CLAIRE POINSOT ~



Depuis la loi de 1976 sur la protection de la nature, tous les impacts négatifs prévisibles des projets significatifs d'infrastructures nouvelles doivent être « évités, ou réduits, ou à défaut, si possible, compensés ».

Le droit communautaire¹ a élargi cette démarche dite du « triptyque ERC » en en faisant un élément obli-

gatoire du processus de préparation de la décision d'autorisation : le porteur de projet doit proposer des mesures ERC qui doivent être contre-expertisées par une « autorité environnementale », faire ensuite l'objet de concertation publique, et être enfin explicitement précisées dans la décision d'autorisation. Cette obligation a été étendue en

2001² aux « plans et programmes » qui forment le cadre de réalisation des projets.

La loi biodiversité votée en 2016 a ajouté le principe selon lequel la compensation ne doit pas entraîner de perte nette de biodiversité : cette disposition, dont il y aura lieu de préciser les conditions de mise en œuvre, va au-delà de la prescription antérieure de compenser, « si possible », les impacts négatifs. La loi a par ailleurs défini une possibilité nouvelle de compensation par acquisition d'éléments « d'espaces naturels de compensation » (encadré n°1), gérés à cet effet selon des règles précises qu'il reste à définir par décret.

Le présent article s'attache à examiner si le dispositif ERC, présent dans les textes depuis 40 ans et précisé au fil des ans afin de limiter les impacts des projets sur la biodiversité, répond, dans son principe et dans ses modalités d'application, à l'objectif de préservation de la biodiversité. Seront examinées les questions pratiques posées par la mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction, de même que la recherche de mesures de compensation écologiquement équivalentes à ce que le projet fait perdre. La formalisation des mesures et leur suivi, qui représentent sans doute actuellement les principales difficultés rencontrées,

seront également analysés. D'emblée, deux observations s'imposent :

- les mesures de compensation, comme l'évitement et la réduction des impacts, qu'elles viennent compléter, sont des éléments constitutifs du projet : elles doivent donc être intégrées avec toute la qualité d'expertise nécessaire dans les études d'avant-projet, et non considérées comme une réparation de fortune décidée en fin de parcours pour limiter les dégâts (ou pour respecter la lettre, à défaut de l'esprit, de la réglementation...).

- l'articulation, dans la définition de ces mesures, entre le projet et le « programme » plus vaste dans lequel il s'insère à peu près toujours, est nécessaire pour permettre une approche globale et cohérente des enjeux fonctionnels de préservation de la biodiversité.

« Eviter, réduire, compenser » : principes de base et difficultés

Un impact dommageable sur la biodiversité d'un projet identifié doit être par priorité évité, ce qui peut prendre deux

1. Directive 85/337/CEE, plusieurs fois amendée, actuellement 2014/52/UE, non encore intégralement transposée.

2. Directive 2001/42/CE.

formes très différentes : l'abandon du projet, ou une modification telle que cet impact disparaisse. A défaut d'évitement, l'impact doit être réduit, et pour ce qui en reste après réduction, compensé : il s'agit d'une séquence hiérarchisée sans options alternatives. La possibilité de compenser des impacts résiduels ne doit pas conduire à une diminution des efforts consentis pour éviter et réduire les impacts sur la biodiversité. Au contraire, l'obligation de compensation doit inciter les aménageurs à diminuer leurs impacts résiduels le plus possible. Par ailleurs, la compensation sous-entend que l'opportunité du projet est avérée (encadré n°2). Tel qu'il est prescrit, le triptyque ERC résulte d'une évaluation ex ante des impacts prévisibles d'un projet, puis d'une définition par le porteur du projet des mesures envisagées pour les maîtriser. Ce travail initial, qui relève de la responsabilité du maître d'ouvrage, doit, pour être cohérent avec les principes du dispositif, remplir quatre conditions :

- L'idée même de la compensation suppose qu'on puisse apprécier l'équivalence écologique entre ce qui est affecté par le projet, et ce qui est apporté en échange pour réduire ou compenser ;

- l'analyse des impacts et de leur compensation faite à l'échelle d'un

projet et à la date de son autorisation doit pouvoir être intégrée dans une approche de conservation de la biodiversité plus globale, géographiquement et chronologiquement ;

- l'objectivité des analyses et des propositions concernant les mesures ERC ne doit pas pouvoir être mise en doute ou influencée par le maître d'ouvrage ou par la personne publique chargée d'autoriser le projet ;

- enfin, la réalité de ce qui est entrepris après autorisation du projet est évidemment l'élément déterminant, confirmant ou infirmant les évaluations d'impact et propositions de mesures ERC faites lors des études préliminaires : le suivi des mesures est donc essentiel.

L'expérience montre que ces quatre points posent des questions sensibles.

A. LA QUESTION DE L'ÉQUIVALENCE ÉCOLOGIQUE

La notion d'équivalence écologique renvoie à la question complexe de la mesure de la biodiversité et de sa valeur : la mesure-t-on par une valeur intrinsèque ? par la qualité du fonctionnement écologique des milieux concernés ? par les services écosystémiques rendus ? Dans la

pratique, les maîtres d'ouvrage font généralement appel à des prestataires spécialisés qui effectuent ces études sous leur responsabilité. En 2015 a été signée une charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale³ sous l'impulsion du ministère chargé de l'Environnement. Cette charte rappelle les fondamentaux et engagements des métiers de l'ingénierie dans ce secteur : indépendance, conseil et confidentialité, transparence, moyens et compétences adaptés, conduite de projet et responsabilités. Le contenu des demandes d'autorisation reste bien entendu de la responsabilité du maître d'ouvrage tout comme les engagements qui s'y trouvent. Mais la pertinence des raisonnements sur l'équivalence écologique repose sur la qualité des expertises écologiques permettant d'identifier les populations d'espèces animales et végétales présentes et de réaliser, en amont des études, une analyse fonctionnelle des habitats et des continuités permettant de relever les interactions avec le programme ou projet. La doctrine ERC est présente en filigrane dans toutes les évaluations. Il s'agit d'un travail itératif de précision des impacts, d'évitement et de réduction, puis de définition du besoin compensatoire. Il est entrepris au fur et à mesure que

le projet d'aménagement se précise, depuis sa planification dans un programme jusqu'à sa conception en tant que projet. Lorsqu'elles sont ainsi effectuées très en amont des études de définition, les mesures compensatoires éventuelles apparaissent comme des éléments constitutifs du projet, et non comme un remède apporté a posteriori à une situation défavorable.

L'expertise doit reposer sur l'évaluation de l'équivalence écologique en mettant « en miroir » les « pertes » engendrées par les projets et les « gains » attendus des mesures compensatoires, d'un point de vue qualitatif (quelles espèces, quels habitats, quelles fonctions ?) et quantitatif, avec des métriques appropriées, (Quetier et al. 2012, etc. ; Jacob et al. 2014 ; Levrel H. et al. 2015). Des méthodes opérationnelles ont été développées à cet effet : ainsi, dans le cadre d'un grand projet ferroviaire, l'importance des compensations à trouver a été évaluée en comparant le fonctionnement des écosystèmes affectés et les services qu'ils apportent à ceux « d'unités de compensation » apportant des services de même nature, en quantité suffisante pour assurer l'équivalence écologique (Quetier et al., 2015). Ces méthodes devraient être plus largement utilisées.

3. Lien web : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-charte-d-engagement-des-bureaux,43760.html>

B. LA QUESTION DES ÉCHELLES SPATIALES ET TEMPORELLES DE DÉFINITION DES MESURES ERC

L'échelle spatiale du raisonnement ERC renvoie à plusieurs questions distinctes. S'agissant de restaurer quelque chose d'équivalent à ce qui est endommagé, la proximité géographique est évidemment à prendre en compte. Ainsi, compenser une zone humide détruite par une autre recréée dans un bassin versant éloigné n'a guère de signification, en matière d'équivalence fonctionnelle, pour les écosystèmes concernés : c'est la notion de bassin versant qui apporte un élément d'appréciation efficace en matière de compensation d'impacts hydrauliques identifiés. Mais le type de zones humides et l'état de conservation des habitats sont aussi des critères importants⁴. La question est tout aussi complexe pour d'autres types d'impact, et une appréciation spécifique sera nécessaire en matière d'équivalence écologique acceptable, en fonction de l'éloignement entre zone d'impact et zone de compensation⁵.

Cependant, l'examen de la validité géographique du raisonnement devrait conduire surtout à examiner les liens entre le projet envisagé et le

programme dans lequel il s'inscrit : une infrastructure particulière est toujours reliée à d'autres, passées ou à venir, qui présentent elles aussi des impacts sur la biodiversité, et nécessitent donc également des mesures ERC. La cohérence, voire simplement la compatibilité, entre les mesures ERC prévues pour les différents projets de tels « programmes » d'opérations liées entre elles peuvent entraîner de sérieuses difficultés. On citera en exemple, parmi d'autres, le cas des ports maritimes, où des projets multiples sont conduits sur des espaces restreints et dans des zones écologiquement sensibles. C'est pour traiter cette question d'articulation entre projets et programme que la directive « plans et programmes », citée plus haut, a prescrit, comme pour chaque projet, la définition des mesures ERC de façon globale lors de la conception du programme. Mais force est de constater que cette démarche est plus complexe que pour les projets : les impacts du programme sont plus difficiles à définir que ceux d'un projet précis, les compensations sont donc plus incertaines, elles peuvent nécessiter des approches foncières plus complexes, et les maîtres

4. ONEMA, MNHN, BIOTOPE, IRSTEA, LECA, Université de Tours. 2016. *Guide national d'évaluation des fonctions des zones humides*. - version 1.0. ONEMA. Collection Guides et protocoles. 186 pages

5. C'est sans doute là l'un des points sensibles dans la future mise en œuvre des espaces naturels de compensation : la zone de pertinence ou d'acceptabilité des compensations apportées par ces espaces devra être définie avec soin, selon la nature des compensations qu'elles pourront fournir.



d'ouvrage des différents projets du programme, qui auront à s'engager, ne sont souvent pas connus... Ces difficultés n'expliquent cependant pas le désintérêt assez général des acteurs concernés, y compris les autorités chargées d'approuver les programmes, à l'égard de la question délicate des mesures ERC à cette échelle. Il est essentiel pour l'avenir que cette problématique soit approfondie.

Cette articulation entre les évaluations environnementales de programme et celles de projet interroge également l'échelle temporelle et la démarche de justification en opportunité du projet. De nombreux projets suscitent oppositions et tensions entre porteurs de projet et défenseurs de l'environnement

mais leur intervention se manifeste principalement sur le temps de l'analyse du projet. Se pose ainsi dans la plupart des cas la question de la justification du projet et de son opportunité. Il serait souhaitable de concentrer les débats et la concertation en amont sur les plans et programmes. L'enjeu est de ne pas faire porter au projet des responsabilités et décisions prises ou non assumées dans des plans et programmes. Ainsi l'absence d'articulation entre ces deux niveaux concourt presque systématiquement à des rejets et incompréhensions. L'enjeu est pourtant d'identifier à différentes échelles de temps et d'espace l'opportunité économique du projet, son utilité et sa rationalité (encadré n°2)

Autre considération liée à la temporalité : les impacts d'un projet peuvent généralement être considérés comme aussi durables que le projet lui-même. L'ordre de grandeur des échelles de temps est ici le siècle plutôt que l'année, alors que les engagements juridiques pris par les maîtres d'ouvrage ne peuvent apporter de garantie sur de telles périodes. Sans chercher une équivalence stricte, le plus souvent illusoire, entre durée de l'impact et durée de la compensation, ce constat conduit à attacher une grande importance au statut foncier des terrains supports de la compensation et à tout ce qui peut garantir la pérennité des engagements.

C. L'OBJECTIVITÉ DES ANALYSES ET PROPOSITIONS DE MESURES ERC

Pour assurer la qualité du processus ERC, et en particulier la confiance du public dans la phase de concertation, il est crucial que celui-ci bénéficie d'une contre-expertise exercée en toute indépendance. C'est « l'autorité environnementale », qui évalue les impacts et la pertinence, efficacité et faisabilité des mesures ERC envisagées. En amont, il est important que les maîtres d'ouvrage soient force de propositions dans l'évitement et totalement impliqués dans la proposition des mesures de réduction et

la faisabilité de la compensation. Dans cette démarche, le maître d'ouvrage doit être accompagné par des spécialistes choisis par lui qui maîtrisent l'équivalence écologique et l'éligibilité et la faisabilité des mesures. Pour garantir l'objectivité de l'analyse, celle-ci doit être ensuite validée par un tiers indépendant. La solution, retenue par la réglementation, d'une contre-expertise des propositions du maître d'ouvrage par une autorité sans lien avec lui, peut se montrer efficace, à condition de garantir l'indépendance de jugement de l'autorité compétente. Il importe en effet, pour la bonne information du public dans la phase de concertation qui suit, que cette autorité soit indépendante non seulement du maître d'ouvrage mais aussi de celui qui délivrera (ou non) l'autorisation du projet : à défaut, le risque est grand de voir l'avis de l'autorité environnementale porter davantage sur l'opportunité du projet porté par la puissance publique, plutôt que sur une appréhension correcte des enjeux environnementaux. Cette double indépendance de la contre-expertise est fonctionnellement assurée au niveau national, par la mise en place depuis 2009 de l'Autorité environnementale nationale rattachée au CGEDD. Cette indépendance n'est en revanche pas toujours garantie au niveau local, où la contre-expertise est souvent assurée par le préfet de

région : l'enjeu des réformes en cours sur l'autorité environnementale locale est justement d'améliorer ce dispositif.

La concertation avec le public, préalable obligatoire à la décision d'autorisation conformément à la Charte constitutionnelle sur l'environnement, doit se dérouler au vu de l'ensemble des éléments d'information disponibles : justifications de l'opportunité du projet, étude d'impact complète y compris propositions de mesures ERC, et avis de l'autorité environnementale.

D. LE SUIVI DES MESURES ERC PRESCRITES

La décision d'autorisation du projet, assortie des mesures ERC nécessaires, est prise à l'issue de cette phase de concertation. Depuis la loi Grenelle II et l'un de ses décrets d'application (décembre 2011), cette décision préfectorale doit préciser le dispositif de suivi des mesures ERC que le maître d'ouvrage devra mettre en place. Cette disposition très importante vise à pallier ce qui a constitué jusqu'à une période très récente l'une des faiblesses majeures du dispositif, à savoir le manque de suivi d'exécution des mesures ERC. Cette obligation de définir les mesures de suivi dans la décision d'autorisation doit évidemment s'accompagner

d'un contrôle effectif de leur bonne exécution, à défaut duquel tout le dispositif ERC perdrait son utilité. La marge de progression sur la mise en œuvre des mesures ERC et leur suivi est réelle :

- au stade de la consultation des entreprises, avec la transcription des engagements du maître d'ouvrage dans les dossiers de consultation des entreprises des marchés de travaux ;
- au stade du suivi de chantier, avec la réalisation de missions de coordination environnementale ;
- au stade du suivi environnemental, avec la réalisation de suivis pluriannuels sur des grands aménagements et le suivi généralisé des mesures de compensations.

Un contrôle renforcé et une plus grande synergie des polices de l'eau et de la biodiversité ont été discutés dans les années 2010 au niveau ministériel mais ces mobilisations sont soumises aux disponibilités des acteurs concernés et aux arbitrages budgétaires. La généralisation des comités de suivi de la mise en œuvre des mesures ERC est également une piste de réflexion.

La démarche ERC exige d'anticiper les impacts environnementaux et de planifier les mesures destinées à les éviter ou les réduire, et seulement en dernier recours,

pour ce qui ne pourra pas l'être, d'inclure la compensation, comme un élément à part entière du projet. Lorsque tout aura été fait pour éviter et réduire, le maître d'ouvrage se doit de mettre en œuvre des mesures compensatoires efficaces et pérennes. S'attachant à l'essentiel, il faut rappeler que les mesures ERC ne pourront contribuer durablement à ralentir, puis à stopper la perte de biodiversité qu'à condition que tout concourt

à : la recherche d'une réelle équivalence écologique entre ce qui est détruit et ce qui est apporté en compensation, à l'échelle du projet comme à celle du programme plus vaste dont il fait partie, l'efficacité du dispositif de suivi des mesures, assurant que l'évitement, la réduction et la compensation sont des réalités de terrain et non un simple argument procédural destiné à obtenir l'autorisation du projet.



La « compensation par l'offre » et les « espaces naturels de compensation »

La loi sur la biodiversité récemment votée prévoit la possibilité, pour un maître d'ouvrage, de déléguer la mise en œuvre des mesures de compensation, en faisant appel à un opérateur de compensation (« *personne publique ou privée chargée, par une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des [MC] pour le compte de cette personne et de les coordonner à long terme* »). Le maître d'ouvrage a la possibilité d'acheter des unités au gestionnaire d'un « espace naturel de compensation » (parfois désigné comme « réserve d'actifs naturels ») constitué par anticipation à cet effet. Il s'agit pour les opérateurs de ces espaces d'engager des opérations de restauration écologique de terrains en mauvais état mais à fort potentiel pour la biodiversité, et d'offrir aux maîtres d'ouvrages redevables d'opérations de compensation la possibilité de participer financièrement à cette « offre de compensation », plutôt que de réaliser par eux-mêmes les opérations de compensation résultant directement de l'évaluation des impacts négatifs de leur projet.

Cette solution a fait craindre à certains une tendance à la « marchandisation » de la nature ou à l'introduction d'un « permis de détruire ».

Cette crainte ne paraît ni plus ni moins fondée qu'à propos du principe même de la compensation, qui prévoit seulement que si un projet doit se réaliser pour des raisons d'intérêt collectif, sa conception doit intégrer les moyens de se tenir aussi près que possible de l'absence de perte nette de biodiversité : pour un projet que la société est décidée à faire aboutir, mieux vaut compenser ses impacts négatifs que ne pas le faire...

Une application rigoureuse de la compensation par l'offre suppose cependant, comme pour toute autre compensation, de s'assurer de l'équivalence écologique entre les impacts qui n'ont été ni évités ni réduits par le projet et la reconstitution effectuée dans la banque de compensation (Site naturel de compensation). Il importe donc que la détermination du besoin compensatoire soit réalisée par des spécialistes et que le processus décisionnel conduisant à la validation des compensations dans la décision d'autorisation du projet soit exactement le même que celui des compensations habituelles : évitement, réduction, proposition de la solution de compensation dès l'étude d'impact, validation par l'Autorité environnementale, concertation avec le public, avant la décision. Cela apparaît d'autant plus nécessaire que l'existence d'une « Réserve d'actifs naturels » pourrait être considérée comme une solution de facilité pour les maîtres d'ouvrage, qu'un paiement libérerait de toute autre obligation pratique, alors que la réalisation de compensations assurant « sur mesure » l'absence de perte nette de biodiversité à leur projet serait plus complexe. Sous cette réserve, la compensation par l'offre devrait apporter de bonnes garanties de suivi et de pérennité, par l'individualisation et les garanties apportées par l'opérateur, si l'agrément des Sites Naturels de Compensation (SNC) est assuré avec rigueur, et si l'appréciation de l'équivalence écologique est faite sans compromission.

Mesures ERC et appréciation de l'opportunité d'un projet

Les directives communautaires sur l'évaluation environnementale, de même que la loi de 1976 introduisant les études d'impact, peuvent être lues comme s'appliquant uniquement à la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par un projet, sans préjuger de son opportunité socio-économique : un projet susceptible d'avoir des impacts environnementaux importants doit comporter une étude d'impact, celle-ci doit être contre-expertisée par une autorité environnementale, il doit y avoir une concertation publique, et au vu de l'ensemble la puissance publique autorise (ou non) le projet en fonction de ses enjeux environnementaux, le cas échéant avec les mesures d'accompagnement ERC nécessaires.

Pour les grands projets d'infrastructures de transport ou d'énergie, la puissance publique (État ou collectivités) est à peu près toujours impliquée dans la décision d'opportunité, et une Déclaration d'Utilité Publique (DUP) est en général nécessaire pour la maîtrise foncière. Le principe même de la DUP consiste à comparer tous les avantages et tous les inconvénients du projet pour la société, et à ne prononcer la DUP que si les avantages l'emportent nettement. Les solutions retenues en matière d'évitement et de réduction des impacts, puis l'existence d'impacts environnementaux éventuellement non compensés font alors partie à l'évidence de cette évaluation globale de l'utilité publique.

A l'inverse, juger d'un point de vue strictement environnemental de la pertinence des mesures d'évitement ou de réduction des impacts sans s'interroger sur les justifications socio-économiques du projet apparaît extrêmement hasardeux : l'Autorité environnementale du CGEDD s'est ainsi interrogée plusieurs fois, dans ses avis, sur le caractère très peu convaincant (ou très peu compréhensible) des justifications de principe données dans certains dossiers d'enquêtes publiques de projets, en amont de toute appréciation sur les impacts environnementaux. Sans s'estimer qualifiée pour contre-expertiser les analyses socio-économiques, il lui a en effet semblé que la bonne information du public, et la compréhension des enjeux de l'évitement, justifiaient de telles positions de sa part.

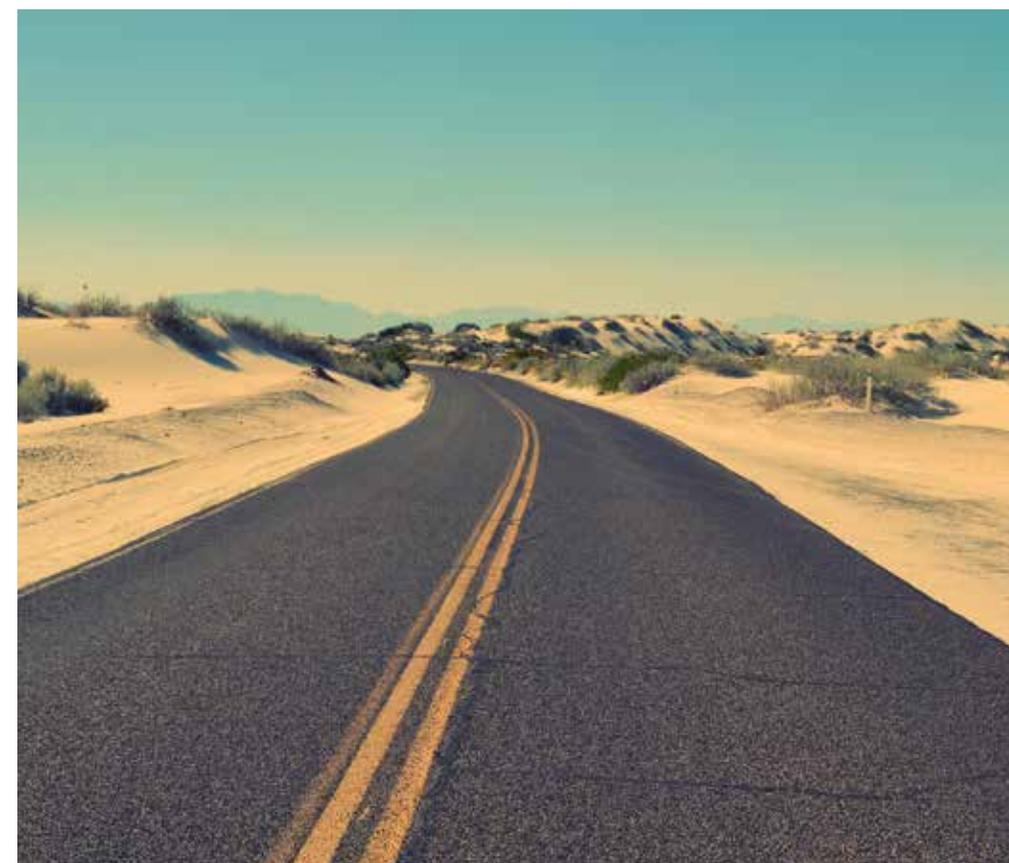
C'est bien pourquoi, en droit, l'enquête publique avant DUP sur un projet se déroule au vu de l'ensemble du dossier, comportant aussi bien les justifications socio-économiques présentées par le maître d'ouvrage que les évaluations environnementales et l'avis de l'Autorité environnementale, afin de permettre au public et à la commission d'enquête d'avoir une vision d'ensemble sur les enjeux du projet.

L'État détient des responsabilités multiples : toujours garant de l'utilité publique

vis-à-vis de l'ensemble des citoyens et responsable de délivrer les autorisations environnementales, il est le plus souvent aussi impliqué dans le portage des grands projets. Cette situation rend souvent sa position délicate, voire incompréhensible pour le public, comme on le constate dans des projets tels que ceux de Notre-Dame-des-Landes ou de Sivens : c'est pour cette raison que la clarté dans le rôle de l'État, planificateur, maître d'ouvrage, pouvoir régalién, est primordiale, que l'indépendance de l'Autorité environnementale est essentielle en matière d'appréciation de la prise en compte des enjeux environnementaux, et que la fourniture de dossiers complets et solidement argumentés sur la justification des projets présentés est indispensable. Il est important de rappeler que la justification du projet est une condition *sine qua non* à la proposition de mesures de compensation et à l'acceptation sociale de celles-ci. ❄️

Références :

- QUÉTIER F., et al., 2015. *La compensation écologique fonctionnelle : innover pour mieux traiter les impacts résiduels des projets d'aménagements sur la biodiversité*. Sciences, Eaux et Territoires n°17.
- JACOB, C., QUÉTIER, F., ARONSON, J., PIOCH, S., LEVREL, H., 2014, *Vers une politique française de compensation des impacts sur la biodiversité plus efficace : défis et perspectives*, Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 20, disponible sur <http://vertigo.revues.org/15385>
- LEVREL, H., FRASCARIA-LACOSTE, N., HAY, J., MARTIN, G., PIOCH, S. (Eds.), 2015, *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement. Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité*, Collection Repères, Éditions Quae, Paris, France.



L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ : QUEL RÔLE DANS LA GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ ?

~ BERNARD CHEVASSUS-AU-LOUIS & JUSTINE ROULOT ~



La création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) constitue l'un des points majeurs de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016. Cette création, ainsi que celle de différentes structures connexes (Comité national de la biodiversité, agences régionales de la biodiversité...) marque une étape importante dans la politique publique du patrimoine naturel et dans l'amélioration de la prise en compte de la biodiversité par tous les acteurs publics et privés. Cet article analyse comment l'AFB pourra se positionner par rapport aux acteurs déjà en place œuvrant, de manière principale ou secondaire, dans le champ de la biodiversité.

La création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) est le résultat d'un processus qui s'est étalé sur près de dix ans.

Il nous semble important, dans un premier temps, de le retracer, afin d'identifier les motivations et les attentes exprimées au cours de cette période et de mesurer en quoi la création de l'AFB a répondu à celles-ci.

Dans un second temps, nous présenterons les différentes instances et opérateurs mis en place par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 et qui peuvent constituer potentiellement ce que nous appellerons un nouveau « canal d'action » pour la biodiversité.

Enfin, nous nous interrogerons sur le positionnement de ce nouveau canal par rapport à d'autres déjà existants et susceptibles également d'agir sur la biodiversité, canaux qui perdurent et que la loi a même parfois confortés¹.

I. Une longue histoire

L'idée de créer un opérateur public en charge de la biodiversité a été avancée, sous des formes diverses, dès les années quatre-vingt-dix, les premières suggestions portant essentiellement sur la gestion des espaces protégés². Ainsi, dans un rapport parlementaire de 1990 intitulé « *Chacun pour tous et cent propositions pour l'environnement* »³, Michel Barnier, alors ministre de l'environnement, proposait d'élargir la mission du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (créé en 1975) pour en faire un « Conservatoire national des espaces et des sites ». Cette réforme aurait permis d'étendre à l'ensemble du territoire la politique de maîtrise foncière pratiquée par le conservatoire du littoral, mais aurait supposé une augmentation substantielle de ses ressources. Toujours selon Michel Barnier, le réseau des conservatoires d'espaces naturels (qui s'était constitué en Fédération en 1989) aurait travaillé « en liaison » avec ce conservatoire national. Cependant, on ne retrouve pas trace d'une telle

1. Une version courte de cet article a été publiée dans l'ouvrage de Chantal Cans et Olivier Cizel (dir.), « Loi Biodiversité. Ce qui change en pratique. Avec les témoignages de juristes, chercheurs, avocats, associations », Éditions Législatives, mars 2017 (624 p.).

2. On trouvera un historique de ces propositions dans le rapport de l'UICN (2006) « Gouvernance et biodiversité : état des lieux en droit français et propositions d'action ».

3. Publié sous le titre « Chacun pour tous. Le défi écologique », Editions Stock, 1990.

mesure dans la Loi Barnier de 1995⁴. On trouve ensuite dans le manifeste de la Ligue ROC publié en 2005⁵, année de la conférence internationale de Paris sur la biodiversité, la proposition de créer une « Agence nationale du patrimoine naturel » ayant notamment pour mission de gérer « de manière exemplaire, ses espaces naturels nationaux », une idée reprise en 2006 dans le Pacte écologique de Nicolas Hulot. En 2007, lors du Grenelle de l'environnement, le groupe de travail sur la biodiversité avait également proposé de « regrouper les nombreux établissements publics concernés dans une seule organisation traitant de la biodiversité ». Cependant, cette recommandation n'a pas été reprise dans les lois Grenelle I et II.

En février 2010, une saisine conjointe du Ministère en charge de l'écologie et du Ministère en charge du budget, adressée au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale des finances, indiquait que « dans le cadre de l'année 2010, année internationale de la biodiversité, nous souhaitons donner plus de lisibilité et plus d'efficacité à nos politiques en matière de biodiversité et plus particulièrement en matière d'aires

protégées. [...] Pour la première étape, nous souhaitons envisager le rapprochement de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) et de Parcs nationaux de France (PNF), ces établissements étant chargés de la protection ou de la gestion d'aires protégées ». Les Parcs nationaux et le Groupement d'intérêt public de l'ATEN (Atelier technique des espaces naturels) étaient également mentionnés dans le périmètre de la réflexion.

Suite à cette saisine, le rapport de mission⁶ établi par Michel Badré, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, et Jean-Philippe Duranthon, inspecteur général de l'administration du développement durable et publié sous le seul timbre du Conseil général de l'environnement et du développement durable, proposait, après avoir examiné quatre options possibles, une orientation sensiblement différente de celle envisagée par la saisine, en indiquant notamment que le rapprochement proposé « ne remédie pas à la principale insuffisance du dispositif de protection actuel, l'absence d'organisme chargé de piloter la politique de la biodiversité en dehors des espaces remarquables ».

Excluant le regroupement d'établissements publics importants, qui ne pouvait être que partiel, il proposait donc la création d'une agence de coordination légère, créée par regroupement de PNF et de l'ATEN, mais disposant de pouvoirs forts : « Il est également nécessaire de constituer un établissement unique tête de réseau des opérateurs du secteur. Cet opérateur exercerait, sous la tutelle de la direction concernée du ministère chargé de l'écologie, une fonction de pilotage de l'ensemble des opérateurs de l'État impliqués dans la mise en œuvre des politiques de biodiversité en définissant, dans le cadre de documents contractuels, les actions à mener par chacun d'eux. Il assurerait par ailleurs des fonctions opérationnelles en matière de gestion de la connaissance, de mutualisation de l'expertise et de certaines fonctions support, et d'organisation de l'évaluation. Cette Agence serait constituée à partir des organismes existant aujourd'hui dans ce secteur d'activité ».

Ce rapport n'a cependant pas eu de suites concrètes.

Une nouvelle séquence politique a été initiée via l'annonce, par le Président de la République lors de la conférence environnementale de septembre 2012, de sa décision

de créer une « Agence nationale de la biodiversité », chargée « sur le modèle de l'ADEME, de venir en appui des collectivités locales, des entreprises comme des associations ».

A la suite de cet engagement, la ministre alors en charge de l'écologie a saisi en décembre 2012 Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature et Bernard Chevassus-au-Louis, inspecteur général de l'agriculture, d'une mission de préfiguration « afin d'étudier l'ensemble des aspects pouvant être concernés par cette création, de proposer la façon d'y procéder, puis d'engager le processus concret de mise en œuvre de cette structure » et d'analyser « les missions susceptibles d'être confiées à cette Agence dans le domaine de la biodiversité terrestre et marine, qu'il s'agisse, notamment, d'acquisition et de mise à disposition de connaissances, d'expertise et de conseil de financement de projet, de maîtrise d'ouvrage, d'action foncière et de gestion courante d'espaces naturels ou de police de l'environnement ».

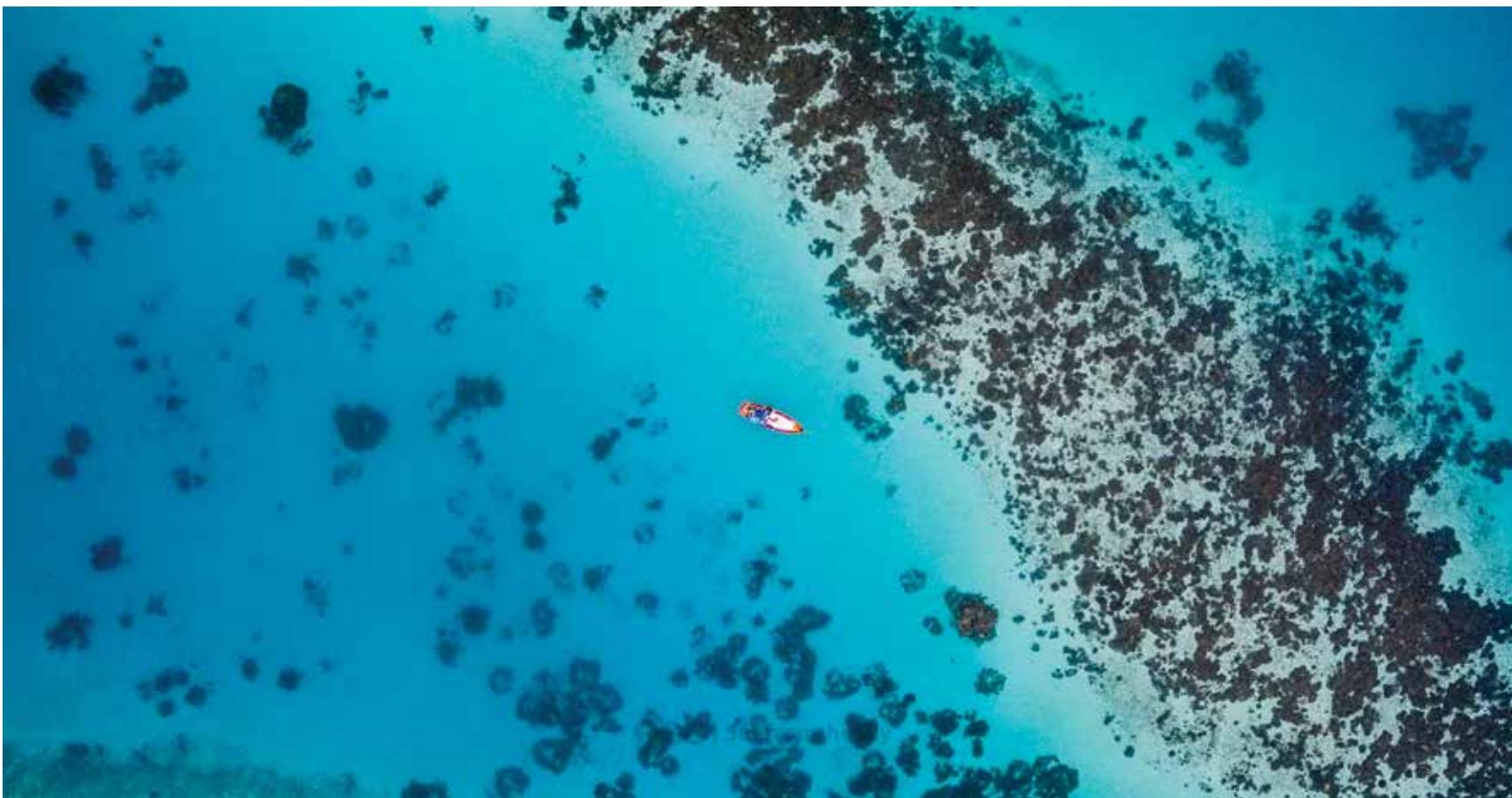
Deux rapports ont été remis en janvier et avril 2013⁷, le premier étant consacré aux missions de cette Agence et à son périmètre, et le second à son organisation

4. Du moins dans le texte voté. Il faudrait consulter les documents préparatoires à cette loi pour voir si cette proposition avait été évoquée.

5. Collectif, 2005. Pour la biodiversité. Manifeste pour une politique renouée du patrimoine naturel. Ed. A. Venir. 318 p.

6. CGEDD, Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature, rapport n° 0077182-01, juillet 2010.

7. Michel, J.M., Chevassus-au-Louis, B. 2013. Rapport de préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Prefiguration_Agence_francaise_biodiv_31_janv_2013-1.pdf et www.cfdt-ufetam.org/dossiers/...afbiodiversite_phase-2_avril-2013.pdf · Fichier PDF



et aux moyens humains et financiers nécessaires à son action. Ces rapports proposaient, après analyse de différentes options, la création d'un nouvel établissement public important, regroupant en particulier l'Agence des aires marines protégées, les Parcs nationaux de France, l'ATEN et tout ou partie des personnels de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), selon le choix, laissé ouvert, de confier ou non des missions de police à cette agence.

C'est sur la base de ces propositions, mais avec d'emblée un arbitrage politique excluant l'intégration de l'ONCFS, que s'est engagée l'élaboration du projet de loi, approuvé en Conseil des ministres en mars 2014 puis soumis au Parlement pour aboutir à son approbation en juillet 2016, soit près de dix ans après le lancement de l'idée de création d'une agence au Grenelle de l'environnement.

On observera que, au cours de cette décennie, deux évolutions majeures du cadrage politique de ce projet

d'agence sont intervenues, sans que les préoccupations initiales n'aient trouvé pour autant de réponses. La première évolution est le passage d'une vision de la biodiversité centrée sur les aires protégées et sur la biodiversité « remarquable » à une vision plus large, portant sur la biodiversité « ordinaire » sur l'ensemble du territoire national ; la seconde évolution réside dans la transition entre une préoccupation de meilleure coordination des opérateurs de l'État vers un souci d'appui à l'ensemble des autres acteurs publics ou privés

susceptibles de prendre en compte les enjeux de la biodiversité. En revanche, la question des ressources complémentaires, humaines et financières, nécessaires pour répondre aux ambitions fixées n'est toujours pas réglée, ni celle des outils et leviers de financement mobilisables dans cet objectif. En outre, premier mauvais signal, l'ONEMA – principal contributeur en termes de budget et de personnels – est ponctionné de 70 millions d'euros par la loi de finances rectificative de 2016.

II. Un nouveau canal d'action potentiel pour la biodiversité ?

On trouvera sur le site de notre association Humanité et Biodiversité⁸ une présentation détaillée des différentes instances de gouvernance sur la biodiversité que la loi a instaurées ou modifiées. Nous ne présenterons ici que les principales caractéristiques des instances nouvelles, en distinguant les instances à caractère consultatif de celles ayant une responsabilité opérationnelle.

8. <http://www.humanite-biodiversite.fr/sommaire-revue-hb>

II.1. LE COMITÉ NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ, INSTANCE CONSULTATIVE NATIONALE

Le Comité national de la biodiversité (CNB) peut être considéré comme le « Parlement de la biodiversité ». Il aura pour mission « *d'échanger les informations et de donner un avis sur tout sujet dont il est saisi relatif à la biodiversité terrestre et marine métropolitaine et ultramarine, ou sur tout sujet ayant un effet notable sur celle-ci, en particulier l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation :* « 1° Des projets législatifs et réglementaires relatifs à la biodiversité » ; « 2° De la stratégie nationale pour la biodiversité et des autres stratégies nationales ayant un effet direct ou indirect sur la biodiversité » ; « 3° Des programmes nationaux de connaissance, d'observation et de diffusion de l'information relative à la biodiversité » ; « 4° Des programmes nationaux portant sur la gestion et la conservation de la biodiversité ».

Il comprend un maximum de 150 membres, sans représentants de l'État. Ceux-ci peuvent en revanche être présents dans des commissions ou groupes de travail.

Le CNB s'insère dans une véritable comitologie puisqu'il est créé aux côtés de nombreuses instances existantes susceptibles d'aborder des questions relatives à la biodiversité. Outre diverses instances thématiques

(comités nationaux de l'eau, de la mer et du littoral, de la montagne, conseil supérieur de la forêt et du bois, conseil national de la chasse et de la faune sauvage...), le Conseil économique, social et environnemental et le Conseil national de la transition écologique peuvent être conduits, du fait de leur compétence large, à examiner des dossiers liés à la biodiversité.

Pour assurer la cohérence entre ces instances, le décret confère cependant au CNB un rôle particulier. Il prévoit en effet que « *Pour assurer la concertation et la coordination avec les autres instances de consultation et de réflexion dont les missions sont relatives à la biodiversité, les présidents des instances consultatives précitées ou leurs représentants se réunissent au moins une fois par an à l'initiative du président du Comité national de la biodiversité* ».

Parmi ces différentes instances, outre le CNB, le Comité national de l'eau et le Conseil national de la mer et des littoraux joueront un rôle particulier dans la gouvernance de la biodiversité. En effet, il est prévu que ces trois comités « *donnent leur avis sur les orientations stratégiques de l'Agence française pour la biodiversité* ».

II.2. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ, OPÉRATEUR NATIONAL

Issue pour l'essentiel du regroupement de trois établissements publics nationaux, l'AAMP (Agence des aires

marines protégées), l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques) et PNF (Parcs nationaux de France) et d'un groupement d'intérêt public, l'ATEN (Atelier technique des espaces naturels), l'Agence française pour la biodiversité sera compétente « *sur l'ensemble des milieux terrestres, aquatiques et marins du territoire métropolitain* » et des différentes collectivités d'outre-mer, dans le respect de leurs statuts propres. La loi du 8 août 2016 lui assigne de nombreuses missions, et notamment :

- le développement des connaissances en lien avec le monde scientifique et le développement des bases de données sur l'eau et la biodiversité ;
- l'appui technique et administratif à divers opérateurs (conservatoires botaniques nationaux, autres établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels, services de l'État, collectivités territoriales, acteurs socio-économiques) ;
- l'appui au suivi de la mise en œuvre des règlements et directives européens et des conventions internationales, à la préservation des continuités écologiques transfrontalières et aux actions de coopération régionale définies entre la France et les États voisins ;
- le soutien financier à des projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la

ressource en eau et la garantie de la solidarité financière entre les bassins hydrographiques, notamment en faveur des bassins de la Corse, des départements d'outre-mer ainsi que des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ;

- la participation et l'appui aux actions de formation, la structuration des métiers de la biodiversité et des services écologiques, la communication, l'information et la sensibilisation du public, ainsi que l'accompagnement de la mobilisation citoyenne et du développement du bénévolat ;
- la gestion (en particulier dans le domaine marin) et l'appui à la gestion d'aires protégées ;
- la contribution à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement, en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes ;
- l'accompagnement et le suivi du dispositif d'accès aux ressources génétiques et de partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ainsi que le suivi des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité.

De manière générale, l'AFB « *apporte son appui scientifique, technique et financier à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'État et des collectivités territo-*

riales et de leurs groupements menées dans son domaine de compétence (en particulier la stratégie nationale pour la biodiversité). Elle soutient et évalue les actions des personnes publiques et privées qui contribuent à la réalisation des objectifs qu'elle poursuit. Elle contribue à la mise en réseau des initiatives de ces personnes et au développement des filières économiques de la biodiversité. Elle assure l'évaluation de l'impact du changement climatique sur la biodiversité et le suivi des actions françaises dans ce domaine ».

En outre, l'Agence « promeut la cohérence des autres politiques de l'État susceptibles d'avoir des effets sur la biodiversité et sur l'eau ».

Le nouvel organisme sera administré par un conseil d'administration de quarante-trois membres titulaires, répartis en cinq collèges. Ce conseil peut mettre en place diverses commissions thématiques mais la loi en instaure d'emblée trois, relatives aux milieux marins et littoraux, aux milieux d'eau douce et à la biodiversité ultramarine. L'Agence sera également dotée d'un conseil scientifique de vingt membres.

II.3. LES COMITÉS RÉGIONAUX DE LA BIODIVERSITÉ, INSTANCES CONSULTATIVES RÉGIONALES

La loi du 8 août 2016 instaure des Comités régionaux de la biodiversité (CRB), avec des prérogatives simi-

laires à celles du CNB. Le CRB est placé auprès du président du conseil régional et du préfet de région, qui le président conjointement. Il « constitue le lieu privilégié d'information, d'échange et de consultation sur tout sujet ayant trait à la biodiversité au sein de la région ».

La loi stipule en outre que, comme le CNB, le CRB doit jouer un rôle particulier vis-à-vis des différentes instances consultatives traitant de biodiversité. En effet, « il organise des concertations régulières avec les autres instances territoriales de consultation et de réflexion dont les missions concernent les questions relatives à la biodiversité ».

En ce qui concerne la composition, le décret d'application du CRB ne fixe pas de nombre mais seulement une répartition en cinq collèges. À noter que, à la différence du CNB, l'État sera représenté. Il est prévu en effet un collège « de représentants de l'État et de ses établissements publics représentant au moins 15 % des membres du comité, comprenant notamment des représentants de l'ensemble des parcs nationaux de la région ».

L'articulation entre le CNB et les CRB fait l'objet de deux développements dans les décrets mais les modalités de cette coordination ne sont pas définies :

- Pour le CNB, il est indiqué que, « dans les avis qu'il est amené à rendre, il (le CNB) veille à la cohérence des politiques de biodiversité entre le niveau national et le niveau régional, en lien notamment avec les comités régionaux de la biodiversité et les comités de l'eau et de la biodiversité ».

- Pour le CRB, il est prévu qu'il « s'assure de la prise en compte des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, ainsi que des éléments pertinents du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ». Cependant, alors que le CRB remplace notamment le CRTVB (comité régional de la trame verte et bleue), il n'est pas prévu explicitement la création en son sein d'une commission spécialisée qui assurera cette fonction.

II.4. LES DÉLÉGATIONS DE L'AFB ET LES AGENCES RÉGIONALES DE LA BIODIVERSITÉ

Pour assurer la présence de l'AFB sur l'ensemble du territoire, le décret met en place une formule très souple, tant dans ses modalités que dans son périmètre : « L'Agence française pour la biodiversité met en place, en tant que de besoin, des directions régionales ou interrégionales ainsi que des services départementaux ou interdépartementaux,

lesquels peuvent être compris dans les dites directions ».

Il est vraisemblable que les actuelles délégations interrégionales de l'ONEMA et les antennes littorales de l'AAMP constitueront la trame de cette déclinaison territoriale.

Cependant, le paysage se complique avec une autre disposition de la loi : « L'Agence française pour la biodiversité et les collectivités territoriales coordonnent leurs actions dans les domaines d'intérêt commun. Les régions et l'Agence française pour la biodiversité peuvent mettre en place conjointement des délégations territoriales, dénommées Agences régionales de la biodiversité, auxquelles peuvent notamment s'associer les départements, en particulier au titre de leur compétence en matière d'espaces naturels sensibles. Ces délégations exercent tout ou partie des missions de l'Agence, à l'exception des missions de police de l'environnement ».

Il s'agit donc d'une création facultative fondée sur une volonté mutuelle. En ce qui concerne les régions, certaines d'entre elles possèdent déjà des Agences de l'environnement (souvent de l'énergie et de l'environnement, comme les 13 agences du réseau RARE, le réseau des agences de l'énergie et de l'environnement) et leur volonté de s'impliquer dans les ARB sera sans doute variable d'une région à l'autre.

III. Quel rôle pour l'AFB dans la gouvernance de la biodiversité ?

La création par la Loi biodiversité des différents opérateurs et instances que nous venons de décrire constitue à notre avis, pour plusieurs raisons, une avancée majeure vers une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les politiques publiques. Cependant, ce nouveau « canal d'action » potentiel sur la biodiversité, constituée de l'agence, de ses implantations régionales propres ou en partenariat et des instances consultatives afférentes (comité national et comités régionaux de la biodiversité), va devoir s'insérer dans un paysage complexe. L'on peut donc nourrir quelques craintes sur sa capacité à y trouver sa place, d'autant plus que cette même loi a également opéré dans ce paysage diverses modifications que nous allons préciser et dont la cohérence n'est pas évidente.

III.1. DES AVANCÉES MAJEURES

La constitution de cette agence comporte plusieurs avancées. Le

premier point positif réside dans la reconnaissance explicite, dans l'intitulé de l'agence, de l'importance de la biodiversité, alors qu'aucun établissement public préexistant ne mentionnait ce terme⁹. On peut d'ailleurs se demander si l'on n'est pas passé de la carence à l'excès de référence à la biodiversité, puisque sur l'initiative des parlementaires, les comités de bassin s'intitulent désormais comité de l'eau et de la biodiversité.

La seconde avancée est relative à l'utilisation dans l'intitulé de l'agence du terme « pour » plutôt que « de » la biodiversité, qui traduit la volonté d'être au service de tous les acteurs concernés plutôt que de vouloir délimiter un territoire exclusif d'intervention, et une mission d'engagement et d'action plutôt qu'une mission restreinte à l'observation et au diagnostic.

Autre motif de satisfaction, le choix fait par le législateur de créer un opérateur doté de ressources humaines et financières conséquentes, qui aura donc la possibilité de réaliser en interne certaines de ces missions. L'agence aura bien sûr à agir en concertation avec d'autres opérateurs mais sans avoir de rôle de coordination (à l'exception de sa mission vis-à-vis des Parcs nationaux, qui lui sont



« rattachés »). Il nous semblait en effet qu'une agence ayant essentiellement un rôle de coordination – option proposée par le rapport Badré-Duranthon – aurait eu du mal à s'imposer à des opérateurs puissants et demeurant autonomes, à moins de disposer de moyens financiers très conséquents. En outre, le fait de se trouver en interface entre ces opérateurs puissants et les tutelles ministérielles de ces organismes risquait de l'exposer à plus ou moins court terme à des critiques convergentes de ces deux parties, comme on a pu l'observer en particulier pour l'ANR (Agence nationale de la recherche). Malgré un périmètre à notre avis trop restreint (du fait en particulier de la non-intégration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage), l'AFB, avec plus de 1200 agents et un budget annuel de plus de

200 millions d'euros, apparaît d'emblée comme un acteur majeur dans le champ de la biodiversité.

Soulignons pour terminer ce volet trois autres points positifs liés à cette agence.

La première avancée, majeure, concerne la mise en place pour l'ensemble de ses personnels d'un statut unique alors que de multiples statuts, souvent précaires, étaient applicables dans les organismes que regroupe l'AFB.

Autre motif de satisfaction : la création du Comité national de la biodiversité, qui aura à examiner les orientations stratégiques de cette agence et à organiser pour ce faire les consultations des autres instances concernées par la biodiversité. Ce comité, qui regroupera un grand nombre d'acteurs publics et privés, pourra à notre avis jouer un rôle précieux pour conforter l'agence dans ses actions, à l'image (même si l'analogie n'est pas totale) des comités de bassin vis-à-vis des agences de l'eau.

Enfin, le choix d'une formule souple pour la traduction territoriale de l'agence permettra de s'adapter à la diversité des situations locales. En effet, l'AFB pourra, en plus de ces implantations régionales ou interrégionales propres et déjà existantes (issues en partie de l'ONEMA), mutualiser ces ressources avec les collectivités intéressées afin de créer des Agences régionales

9. On mentionnera cependant des initiatives comme l'Institut français de la biodiversité, créé en 2000 sous forme de groupement d'intérêt scientifique et transformé en Fondation de recherche pour la biodiversité en 2009.

de la biodiversité pouvant adopter diverses formes juridiques.

III.2. MAIS AUSSI DES INCERTITUDES FORTES

Comment ce nouveau « canal d'action » potentiel sur la biodiversité pourra-t-il se positionner par rapport aux opérateurs existants, qui, pour la plupart d'entre eux, resteront à l'extérieur du périmètre de compétences de l'agence ? Nous distinguerons deux cas, celui des espaces protégés et celui de la biodiversité « ordinaire ».

LES ESPACES « PROTÉGÉS »

On remarquera tout d'abord que la question d'une gestion plus cohérente des diverses aires protégées (au sens large du terme¹⁰), qui était l'objet des premières réflexions sur la création de l'agence et qui avait motivé la demande d'un rapport du CGEDD en 2010, n'a finalement pas conduit à l'adoption de mesures fortes susceptibles de modifier la situation. La loi du 8 août 2016 a certes prévu diverses dispositions nouvelles mais celles-ci ne semblent pas s'inscrire dans une vision stratégique globale.

Le législateur a créé plusieurs dispositifs nouveaux qui vont enrichir la panoplie, des outils de

protection de la biodiversité : obligations réelles environnementales (article 72), zones prioritaires pour la biodiversité (article 74), zones de conservation halieutiques (article 98)... L'initiative de recourir à ces nouveaux outils relève soit de l'autorité administrative (zones prioritaires pour la biodiversité), soit des acteurs économiques (zones de conservation halieutique), soit des collectivités locales (espaces de continuité écologique inscrit dans les PLU), soit, enfin, des propriétaires fonciers et autres « co-contractants de servitudes » (obligations réelles environnementales).

La loi a également donné une reconnaissance juridique aux réserves biologiques en forêt et aux zones Ramsar, qui n'avaient pas d'assise juridique claire. Elle a également élargi la liste déjà longue (voir plus loin) des opérateurs habilités à gérer des réserves naturelles, en y ajoutant, pour les réserves comportant une partie maritime, les comités nationaux ou régionaux des pêches maritimes ou de l'aquaculture (article 92). L'autorité administrative devra être vigilante pour que ces organismes, dont la protection de la biodiversité n'est pas l'objet principal, prennent les mesures de gestion appropriées pour l'écosystème concerné.

En ce qui concerne la gestion globale

de ce dispositif d'aires protégées, le nouveau régime (article 55) donne à l'association Réserves naturelles de France (RNF ne figurait pas explicitement dans le code de l'environnement) une reconnaissance législative¹¹ et une responsabilité dans la gestion de ce réseau¹².

Concrètement, selon RNF, les trois quarts des réserves naturelles sont adhérentes à cette association. Au total, 218 personnes morales sont adhérentes à RNF (et environ 500 personnes physiques). L'ONF et l'ONCFS en sont membres au titre de gestionnaires de réserves naturelles (voir plus loin).

Cependant, outre le fait que cette adhésion n'est pas obligatoire et que le rôle de RNF se limite à une coordination « technique », ce dispositif de réserves naturelles, qui couvrait en 2016 environ 190 000 hectares en métropole, ne peut prétendre à couvrir l'ensemble des aires protégées.

Tout d'abord, d'autres types de

réserves existent qui demeurent en dehors du périmètre de la mission de RNF, tout en représentant des surfaces importantes. Ces réserves résultent d'initiatives plus ou moins anciennes du ministère chargé de l'Agriculture et de la Forêt. Il s'agit :

- des réserves biologiques (RB) en forêt. Elles peuvent revendiquer une antériorité certaine : les premières réserves biologiques (dirigées et intégrales) ont été instituées en forêt de Fontainebleau dès 1953, faisant suite à la création dès 1861 de la « réserve artistique » de 1 097 hectares, qui était la première réserve naturelle au monde (avant le Parc national de Yellowstone aux États-Unis). Elles sont instaurées par arrêté conjoint des ministères chargés de l'Environnement et de l'Agriculture (après avis du Conseil national de la protection de la nature) dans les forêts publiques (domaniales ou autres) à l'initiative de l'Office national des forêts.

Les RB relèvent du code forestier (et

11. La fédération des conservatoires d'espaces naturels avait déjà fait l'objet d'une reconnaissance législative en 2010. A noter également le fait que la loi du 8 août 2016 a conféré une reconnaissance législative à la fédération des Parcs naturels régionaux, lesquels sont aussi amenés à gérer des espaces protégés. Les PNR comprennent en effet sur leur territoire plus de la moitié des réserves naturelles nationales (qui représentent environ 80% des réserves naturelles en termes de surface) et les gèrent pour la plupart d'entre elles.

12. L'article L 332-8 donne la liste de tous les opérateurs pouvant se voir confier la gestion d'une réserve naturelle : « La gestion des réserves naturelles peut être confiée par voie de convention à des établissements publics ou des groupements d'intérêt public lorsque la protection du patrimoine naturel ressort des missions confiées à ces établissements et groupements, ou à des syndicats mixtes, des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ainsi que des associations d'Alsace et de Moselle régies par les articles 21 à 79-III du code civil local ou des fondations lorsque la protection du patrimoine naturel constitue l'objet statutaire principal de ces syndicats, associations et fondations.

Elle peut être également confiée aux propriétaires de terrains classés dans la réserve naturelle, à des collectivités territoriales ou à des groupements de collectivités.

Un comité national ou régional des pêches maritimes et des élevages marins créé en application de l'article L. 912-1 du code rural et de la pêche maritime ou un comité national ou régional de la conchyliculture créé en application de l'article L. 912-6 du même code peut, à sa demande, se voir confier la gestion ou être associé à la gestion d'une réserve naturelle, lorsque celle-ci comprend une partie maritime ».

10. Nous y intégrons les six catégories d'aires protégées proposées par l'UICN en 1994. Voir http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/repertoire/partie1.htm

non du code de l'environnement) et sont créées pour une durée illimitée ; chaque révision d'aménagement de la forêt doit donc tenir compte de cette pérennité ainsi que des réorientations éventuelle du « plan de gestion » de la réserve. En 2016, on comptait 234 réserves biologiques en métropole, représentant 46 000 hectares, soit sensiblement la même surface que celle des forêts incluses dans les réserves naturelles¹³.

- des réserves de chasse et de faune sauvage. Elles concernent 12 000 sites et couvrent 2 500 000 hectares, soit plus de 10 fois la surface des réserves naturelles. Elles sont instaurées de manière décentralisée par le Préfet après avis de la direction départementale des territoires, et gérées le plus souvent par des associations de chasse. Seule une petite partie de ces réserves (10 pour environ 32 000 hectares) ont le statut de RNCFS (Réserves nationales de chasse et de faune sauvage) et sont alors souvent gérées par l'ONCFS¹⁴. Chaque réserve natio-

nale est instituée par un arrêté du ministre chargé de la chasse publié au Journal officiel, conjointement avec le ministre chargé de la Mer lorsque la réserve s'étend en zone de chasse maritime.

Mais surtout, l'ensemble de ces réserves (naturelles, biologiques, de chasse) ne constitue qu'une partie de l'ensemble du dispositif d'aires protégées. En particulier, il n'inclut pas de nombreux autres types d'aires protégées par divers dispositifs contractuels¹⁵, qui couvrent des surfaces beaucoup plus importantes : ainsi, les parcs naturels régionaux, le réseau Natura 2000 et les réserves de biosphère couvrent aujourd'hui respectivement 8,7 et 3,6 millions d'hectares¹⁶.

On aurait pu s'attendre à ce que la loi du 8 août 2016 confie à l'Agence Française pour la Biodiversité une mission plus générale dans ce domaine, mais tel n'a pas été le cas. L'agence se voit certes reconnaître une mission de « *gestion ou appui à la gestion d'aires protégées* », cependant le terme « coordination » ne figure pas dans le texte, si ce n'est pour veiller, via son conseil

scientifique, « *à la coordination des politiques scientifiques des parcs nationaux, en lien avec les conseils scientifiques de ces établissements* ».

De même, l'agence doit, de manière générale, apporter son appui aux politiques de l'État et des collectivités territoriales, mais aucune mention n'est faite d'une implication éventuelle de l'agence dans la SCAP (Stratégie de création d'aires protégées) instaurée par la loi Grenelle 1 de 2009.

Dans la pratique, hormis un rôle fort dans la création et la gestion des aires marines protégées et un appui plus marqué aux Parcs nationaux, via la procédure de rattachement à l'agence, la majorité des aires protégées (au sens large) restera donc gérée par des opérateurs divers, publics ou privés. En outre, aucun lien fonctionnel n'est instauré par la loi entre l'AFB et les différentes têtes de réseaux de ces espaces (Fédérations nationales des parcs naturels régionaux ou des conservatoires d'espaces naturels, Réserves naturelles de France, Comité français des réserves de biosphère...).

L'agence devra donc mettre en place des dispositifs de partenariat originaux et préciser son offre de service, dans un contexte où, pour diverses raisons, le risque est grand de voir se développer une concurrence entre ces différents opérateurs pour la gestion de ces aires protégées.

Dans un tel contexte, l'agence n'est certainement pas pressentie, même si la loi l'y autorise, comme un gestionnaire possible d'aires protégées, sauf peut-être pour gérer des situations temporaires.

Cette situation n'est pas forcément négative : elle laisse une marge de manœuvre importante pour l'AFB pour devenir la « maison commune » de tous ces opérateurs, analyser de manière pragmatique les points forts et les points faibles de ce dispositif, proposer enfin d'éventuelles évolutions.

Cependant, l'agence devra tenir compte du fait que la gestion « politique » de ces dispositifs (autorisation de création, définition d'un gestionnaire, attribution des budgets) restera du domaine des ministères ou des préfets, et qu'elle devra se limiter à sa mission « d'accompagnement et d'appui à la gestion ».

LA BIODIVERSITÉ ORDINAIRE

En matière de biodiversité ordinaire, comme pour les espaces protégés, le nouveau canal d'action sur la biodiversité mis en place par la loi du 8 août 2016, constitué du comité national et des comités régionaux de la biodiversité, de l'AFB et des Agences régionales de la biodiversité, va devoir se positionner par rapport à plusieurs autres canaux d'actions préexistants, allant également du

13. Selon le site de RNF, 160 des réserves naturelles seraient « forestières », couvrant environ 55 000 hectares. Cependant, seulement une vingtaine de ces 160 réserves seraient gérées ou co-gérées par l'ONF. Le total des réserves biologiques et des réserves naturelles forestières serait donc d'environ 100 000 hectares, soit moins de 1% de la surface forestière métropolitaine.

14. Au total, l'ONCFS gère 8 Réserves nationales de chasse et de faune sauvage (RNCFS), 9 Réserves de chasse et de faune sauvage (RCFS), 5 Réserves Naturelles Nationales (RNN), 3 Réserves de chasse et de faune sauvage de Corse (RCFS), soit environ 60 000 hectares (site de l'ONCFS).

15. Voir le site de l'Inventaire National du Patrimoine Naturel pour un inventaire de ces différents espaces protégés <https://inpn.mnhn.fr/espace/protège/stats>

16. Il faut se garder d'additionner toutes ses surfaces car il existe de multiples recouvrements entre ces différentes aires protégées. On estime cependant que le total couvrirait en 2015 plus de 20% du territoire métropolitain. Voir <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs-indices/f/1966/1115/evolution-surfaces-despaces-naturels-protéges.html>

national au local, disposant de ressources et d'organes consultatifs et exécutifs propres. Chacun de ces canaux est susceptible d'être activé par les acteurs politiques (ou de se saisir) pour agir sur la biodiversité. On peut en identifier quatre principaux :

- le canal bien implanté de l'eau (conseil national de l'eau, comités de bassin, agences de l'eau), que la loi a même confortée en lui donnant compétence sur l'ensemble de la biodiversité terrestre, alors que ce canal était jusqu'alors limité aux actions sur des milieux en lien avec les ressources en eau (périmètres de captage, zones humides...). Les comités de bassin, devenus « comités de l'eau et de la biodiversité », voient à cette occasion leur composition modifiée avec l'introduction d'un collègue des « usagers non économiques » qui permettra de faire une part plus grande aux associations.

- les deux canaux d'action liés au MAAF (ministère chargé de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt), celui de la forêt publique et privée d'une part, celui de l'agriculture d'autre part. Ces deux canaux, dont l'objet principal n'est pas la biodiversité, comprennent cependant des acteurs importants agissant, positivement ou négativement, sur son évolution (notamment via les plans de gestion forestière, ou encore l'éco-conditionnalité des aides du premier pilier de la PAC et, de manière plus limitée, les mesures

agroenvironnementales de son deuxième pilier, désormais gérées essentiellement par les régions).

On peut donc regretter que la loi sur la biodiversité n'ait introduit aucune disposition visant à impliquer l'AFB dans la gouvernance de ces différents canaux. En particulier, l'AFB ne fait pas partie des établissements publics siégeant au Conseil supérieur de la forêt et du bois, alors que l'ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage) y est présent. Or, ce conseil supérieur de la forêt et du bois joue un rôle important dans les orientations des politiques forestières. Il a notamment approuvé en mars 2016, un plan décennal dénommé PNF (plan national de la forêt et du bois), qui va maintenant être décliné dans les 13 régions en PRFB (plan régional de la forêt et du bois), sous l'égide des CRFB (commissions régionales de la forêt et du bois).

L'AFB ne sera pas non plus présente dans les conseils d'administration des établissements publics en charge des forêts, l'Office national des forêts (ONF) pour les forêts publiques et le CNPF (Centre national de la propriété forestière) pour les forêts privées.

- le canal de la chasse, qui a cultivé et même conforté son autonomie (maintien et reconnaissance législative du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, non intégration de l'ONCFS dans l'agence). Au titre de la protection ou la gestion de

la faune sauvage, elle intervient dans de nombreux milieux terrestres ou aquatiques et pourra continuer à le faire, sans droit de regard de l'AFB, ce que nous regrettons. On notera cependant que le projet de décret relatif à l'AFB prévoit la mutualisation des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS en charge de la police¹⁷, ce qui constitue un premier pas vers un rapprochement que nous continuons à considérer comme indispensable.

La réussite de la nouvelle gouvernance en matière de biodiversité est fortement conditionnée par l'attitude de ces différents canaux : ils devront impérativement s'engager dans un véritable travail en synergie, selon un dispositif qui reste à imaginer, plutôt que de se livrer à des concurrences néfastes. Le risque n'est pas mince : si le nouveau canal de la biodiversité est, aux termes de la nouvelle loi, compétent pour connaître de toutes les espèces et de tous les milieux, les autres canaux sont, comme on l'a vu, susceptibles d'intervenir sur la quasi-totalité de son domaine d'attribution.

17. « Des unités de travail communes instituées au niveau départemental ou interdépartemental mettent en œuvre, sous l'autorité fonctionnelle d'un chef d'unité, les missions de police de l'environnement de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ainsi que les missions techniques qui y sont associées, définies en ce sens aux articles L. 131-9 et L. 421-1 [du code de l'environnement], dans le cadre de leurs attributions respectives. D'autres établissements publics de l'État exerçant des missions de police administrative ou de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement peuvent, à la demande de leur conseil d'administration, participer aux unités de travail communes ».

Conclusions

Il est bien sûr prématuré de vouloir lancer dès maintenant une nouvelle réflexion sur la gestion de la biodiversité. Il convient dans l'immédiat de mettre en place concrètement et de faire fonctionner le dispositif prévu par la loi du 8 août 2016, qui révélera sans doute à l'usage d'autres qualités et d'autres faiblesses que celles que nous venons de présenter. En particulier, il est difficile de prédire la manière dont les différents acteurs concernés, en particulier les collectivités locales, s'approprient ces nouveaux outils et ces nouvelles instances.

Il reviendra à notre avis au Comité national de la biodiversité d'observer ce fonctionnement et de capitaliser les observations. Il conviendra également d'évaluer ce nouveau régime en termes d'efficacité globale, c'est-à-dire au regard d'une amélioration sensible de l'état de la biodiversité dans les différents milieux, grâce à des indicateurs appropriés.

C'est à partir de ces constats qu'il sera possible d'identifier, avec les différentes parties concernées, les améliorations à la fois souhaitables et possibles de ce dispositif. ❁

CONCLUSION

~ YANN LAURANS ~

À la lecture des articles rassemblés dans ce numéro 3 de la revue d'Humanité et Biodiversité, un même message transparait de presque toutes les contributions : aujourd'hui, en France, la biodiversité et les politiques en charge de ce sujet ne manquent pas d'outils, d'instruments, de dispositifs. Certains datent de la loi de 1976 ou d'avant, d'autres ont été générés par les différents moments législatifs, et d'autres encore viennent d'être inscrits dans le droit français avec la loi biodiversité. Les outils foisonnent, pourrait-on dire. Ainsi

évoque-t-on, d'une part, l'importance des outils de procédure : les démarches de concertation et de consultation du public se sont multipliées ; la gestion des aires protégées a été considérablement ouverte aux acteurs économiques ; le foncier acquis pour la protection de l'environnement fait l'objet de conventions de gestion négociées multipartites ; la gouvernance de l'Agence française de la biodiversité fait une large place au dialogue entre tous les acteurs. C'est d'autre part le cas des outils opérationnels : les articles montrent que les types et les modalités d'aires protégées



se sont multipliés, des outils variés pour intervenir sur le foncier sont disponibles, la gestion des zones humides comme celle des forêts font l'objet de panoplies fournies de plans, schémas, démarches concertées, la gestion de l'urbanisation fait l'objet de nombreux textes, et de nouveaux outils comme les obligations réelles environnementales et la compensation par anticipation ont été instaurés ou renforcés par la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Il n'est pas nécessaire de rappeler que, malgré cela, la biodiversité française poursuit sa tendance générale à la dégradation, avec la baisse de l'abondance et de la diversité des espèces. En revanche, des îlots de nature sont préservés et des progrès localisés sont observés, notamment dans la conservation d'espèces remarquables. Autrement dit, une partie de cette biodiversité « remarquable » parvient à être parfois protégée, notamment parce qu'elle bénéficie de soutiens à tous niveaux et que ces soutiens se traduisent dans les arbitrages politiques locaux comme nationaux. Mais ceci reste exceptionnel et la biodiversité « ordinaire », on le sait, poursuit son érosion accélérée.

Comment expliquer ce constat paradoxal ?

Les articles ici présentés permettent de livrer quelques pistes pour identifier les atouts du système de gestion de la biodiversité en France, ses faiblesses, et pour suggérer des pistes pour l'action dans le cadre d'une interprétation renouvelée, ou renforcée, des problèmes de la biodiversité.

Quelques points forts du dispositif français et de ses évolutions récentes apparaissent. Le plus présent dans les esprits est bien entendu la création récente de l'Agence française de la biodiversité, dont on rappelle ici qu'elle répond à une demande ancienne des acteurs de la biodiversité en France. L'organisation adoptée possède des atouts : elle détient une identité et des moyens propres, elle s'appuie sur des comités et des commissions susceptibles de lui garantir à la fois une certaine indépendance et une insertion dans le jeu des acteurs de l'environnement et de l'économie et, enfin, sa déclinaison régionale a été conçue avec une pragmatique souple. On note aussi, parmi les points forts, le renforcement des procédures et des textes à la disposition de la police, le potentiel offert par les outils d'action sur le foncier, les succès isolés mais réels de la conservation d'espèces protégées, et des exemples d'initiatives partenariales entre ONG et entreprises.

Au chapitre des faiblesses, on observe que ces outils s'accumulent et qu'ils tentent d'apporter des réponses institutionnelles aux lacunes de ceux qui existent et ne sont pas utilisés, sans pour autant réussir à créer une cohérence dans le dispositif. Beaucoup d'instruments d'action, introduits pourrait-on dire « à Paris » par la loi, les décrets et les innovations institutionnelles, restent sur le terrain sous-utilisés, mal utilisés, voire ignorés, dans les arbitrages que rendent, au jour le jour, les autorités publiques placées en position d'arbitre et de canalisateurs de ces outils. Entre les lignes apparaît ainsi le constat de pressions fortes sur le terrain, qui réduisent la portée des politiques et de leurs instruments, et d'arbitrages défavorables qui, les uns après les autres, défont le fragile tissu vivant de la biodiversité. Et ce dans un contexte où le modèle de la protection de la nature se cherche encore. Ses acteurs hésitent en effet entre les succès du modèle ancien de la conservation d'espèces remarquables, appuyé sur ses succès circonscrits, mais soumis aux critiques du « fixisme » voire du « défaitisme », et un modèle qui se voudrait « conquérant », comme l'indique le projet de loi de 2016, évoquant la « reconquête » bien que ce modèle, dans les faits et sur le terrain, ne semble pas conquérir grand-chose et paraît

plutôt se traduire par une retraite mal ordonnée. De fait, les moyens accordés à la conservation, et plus globalement à l'action sur le terrain, sont en baisse (voir la réduction des subventions de certaines régions aux associations environnementales), et ils ne sont pas compensés par des investissements et des arbitrages en faveur de la bonne coexistence entre biodiversité et activités humaines. Les concertations, les enquêtes publiques, les commissions et les consultations s'enchaînent, mais, véhicules transmettant le rapport de forces en l'état, elles ne modifient pas substantiellement les projets ni les programmes qui conduisent, les uns après les autres, à l'érosion de la biodiversité.

Pourtant, l'opinion publique reste globalement attachée à la nature, à ses paysages, au maintien de son cadre de vie, à la diversité, à une certaine idée de la campagne, au bien-être animal et à la santé. À large échelle, au niveau des principes et des intentions politiques, l'environnement, et son corollaire, la santé, restent des préoccupations importantes des Français. Personne ou presque ne souhaite la disparition de la nature, mais peu sont prêts à accepter des contraintes dans leur propre activité lorsque sa préservation le requiert. En outre, sur le terrain, la

persistance et la profondeur de la crise économique donne aux argumentaires s'appuyant sur l'emploi et l'activité une force telle que les précautions environnementales, les projets de préservation, la mise en œuvre des outils de la biodiversité ne sont pas suffisamment soutenus par les autorités et ne remportent pas souvent les arbitrages, et telle que les nombreux outils de politique restent globalement inopérants.

Cette contradiction, entre un attachement général aux causes environnementales d'un côté et les divisions locales crispées par la crise économique de l'autre, explique probablement cette conjugaison d'une panoplie d'outils ambitieux mis à la disposition des acteurs d'environnement, et d'une faiblesse du pouvoir local de ces mêmes acteurs face aux pressions de toutes sortes, sans soutien fort des autorités publiques. Pour utiliser une métaphore sportive, nous pourrions dire que les équipes locales des acteurs de la biodiversité se voient octroyer de nouveaux terrains, des règles complexes et évolutives, mais rénovées, pour leur permettre d'exprimer leur jeu, de nombreux conseils techniques et guides de bonnes pratiques et une fédération nationale réorganisée. Mais, pendant ce temps, leur effectif est réduit par manque de moyens, alors que les parties à jouer sont

de plus en plus nombreuses ; leurs adversaires sont plus nombreux et mieux équipés par des sponsors plus généreux, sont soutenus par des supporters plus bruyants et, quand ils passent en force, l'arbitre public, sous l'influence de cette foule, n'a pas le courage de siffler. Une partie des supporters de la cause environnementale ont entre eux de nombreux débats sur la manière dont leur équipe pourrait reprendre l'avantage, mais semblent surtout préoccupés par la forme du ballon et la philosophie des règles du jeu...

Dans ces conditions, et c'est aussi ce qui transparaît des articles de ce numéro, les solutions passeront notamment par des alliances. De nombreux acteurs, et filières d'action, partagent des préoccupations communes sur au moins une partie des enjeux. Ainsi de la santé, axe d'alliance déjà ancien et qui bénéficie d'une légitimité forte pour mobiliser l'action publique. Il y a, de même, des acteurs puissants au service de politiques qui cherchent à se renouveler, comme les opérateurs du foncier évoqués dans ce numéro. On peut aussi évoquer l'exemple des agences de l'eau, qui ont décidé depuis quelque temps de prendre le virage de la biodiversité dans leurs incitations et mènent des actions fortes sur la continuité écologique des cours

d'eau. Il y a aussi des grandes entreprises qui, comme le gouvernement, doivent tenir compte de l'opinion publique et de leur réputation, et qui se montrent de plus en plus attentives aux pressions de leurs consommateurs et à la nécessité de les répercuter dans des actions. Symétriquement, on peut se poser la question du renversement de la preuve, dans un contexte où les dossiers d'environnement sont presque toujours fragilisés par l'argument de l'emploi et de l'activité économique. L'évaluation économique se voit ici proposer un rôle renouvelé, non plus pour prouver que la nature a de la valeur, mais plutôt pour remettre en question la justification économique des projets et des programmes qui dégradent la biodiversité, justification qui n'est souvent pas aussi solide qu'on le dit.

Tous les diagnostics portés dans notre revue témoignent du fait que le système de gestion de la biodiversité repose fortement sur le réseau des acteurs, des institutions et des associations de terrain qui agissent dans différents cadres pour sa préservation. Des outils parfois innovants et pertinents sont mis à leur disposition, mais encore faut-il qu'ils puissent s'en servir et, pour cela, en avoir les moyens matériels. Là où les subventions aux associations environnemen-

tales se réduisent, où les budgets et les effectifs des organismes gérant la conservation sont diminués, les services de l'État qui instruisent les dossiers sont notoirement sous-dotés, et la police de l'eau et de l'environnement n'a plus suffisamment de moyens pour se saisir des instruments à sa disposition. L'état de la biodiversité française est principalement le résultat d'une myriade de processus locaux, qui nécessitent des acteurs soutenus et dotés de moyens, des arbitrages fermes et des procédures justes. La biodiversité n'a pas besoin d'investissements ni de transferts financiers massifs, elle a besoin de moyens réels, constants et bien diffusés pour alimenter le tissu des acteurs qui se mobilisent pour elle. Et elle a besoin d'arbitrages courageux de la part des autorités locales. ❁

REMERCIEMENTS

Un grand merci à l'ensemble des auteurs qui signent un article dans ce numéro et dont la biographie se trouve dans la liste ci-après.

Nous tenons également à remercier les six membres du comité de pilotage, pour le travail remarquable de conception et d'édition qu'ils ont effectué sur cette revue : Audrey Coreau, Yann Laurans, Justine Roulot, Françoise Cazals, Bernard Chevassus-au-Louis et Michel Badré. Nous remercions également notre stagiaire, Camille Younsi, pour l'accompagnement pendant six mois sur ce projet.

Enfin, un grand merci à l'ensemble des personnes auditionnées qui ont contribué à la richesse de ce numéro : Jean-David Abel, Isabelle Arpin, Michel Badré, Patrick Blandin, Lucien Chabason, Philippe Cury, Frédéric Gosselin, Serge Grouard, Gilles Kleitz, Raphaël Larrère, Yann Laurans, François Letourneux, Virginie Maris, Laurent Mermet, Jean-Baptiste Narcy, Claire Poinot, Xavier Poux, Jean-Pierre Raffin et Lionel Vilain.

PRÉSENTATION DES AUTEURS

JEAN-DAVID ABEL

Vice-président de France Nature Environnement (FNE) et pilote de son réseau « biodiversité », naturaliste engagé de très longue date dans les réseaux associatifs rhônalpins (FRAPNA et LPO), il est également administrateur d'une association nationale de protection de la montagne. Il a été conseiller technique au ministère de l'environnement auprès de D. Voynet et Y. Cochet, et a assuré des responsabilités électives locales dans la Drôme pendant 13 ans.

ISABELLE ARPIN

Ingénieure de formation, elle est sociologue au centre Irstea (institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture) de Grenoble. Sa thèse a porté sur le rôle des animaux sauvages dans les relations sociales. Elle étudie depuis plusieurs années les manières contemporaines d'étudier et de gérer la biodiversité, avec un intérêt particulier pour les modalités de collaboration entre chercheurs et gestionnaires de la nature. Elle a effectué de nombreuses enquêtes de terrain dans les espaces protégés alpins.

MICHEL BADRÉ

Après une formation d'ingénieur, il a exercé pendant près de trente ans des fonctions techniques et managériales à l'Office National des Forêts, dans différentes régions et à la direction générale. Il a ensuite fait partie de l'Inspection générale du ministère de l'Environnement de 2002 à 2008. Chargé en 2009 de mettre en place l'Autorité environnementale nationale, instance collégiale chargée d'évaluer la prise en compte des enjeux environnementaux par les projets et programmes de portée nationale, il a présidé cette instance jusqu'en 2014. Il est administrateur d'Humanité et Biodiversité.

FRANÇOISE CAZALS

Docteur en droit public (Université Paris 1), spécialisée droit de l'environnement, diplômée de Sciences-Po Paris, journaliste pendant 15 ans (affaires communautaires et économiques), elle est actuellement bénévole à Humanité et Biodiversité.

BERNARD CHEVASSUS-AU-LOUIS

Normalien biologiste, il a été chercheur à l'Institut national de la recherche agronomique où il a développé des travaux en génétique des poissons. Il a été directeur général de cet organisme, président du Muséum national d'Histoire naturelle et inspecteur général de l'agriculture. Il est actuellement président de Humanité et Biodiversité et a publié en 2013 « *La biodiversité, c'est maintenant* » (Editions de l'Aube).

AUDREY COREAU

Docteur en écologie, elle travaille depuis une dizaine d'années à l'interface entre recherche et action publique. Elle a notamment été responsable de la politique des données naturalistes au ministère de l'écologie et a contribué à l'élaboration de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2011-2020. Entre 2011 et 2016, ses recherches à AgroParisTech et au Centre A. Koyré visent à comprendre les stratégies des acteurs d'environnement pour améliorer les politiques de biodiversité. Depuis 2016, elle a rejoint l'équipe de préfiguration puis l'Agence Française pour la Biodiversité.

ARNAUD COSSON

Ingénieur de formation, il a commencé son parcours professionnel par différents postes de responsable dans des organismes du service public de l'environnement, dont celui de directeur adjoint du parc national des Cévennes. Ensuite formé à la recherche à Science-Po Paris, il a soutenu sa thèse en sociologie sur la réforme de 2006 des parcs nationaux. Aujourd'hui sociologue à Irstea, il poursuit ses travaux sur les transformations contemporaines des politiques de la nature, en développant une posture « d'accompagnement par la recherche » des décideurs publics concernés.

PATRICK GAUTIER

Géographe spécialisé en environnement et aménagement du territoire, il agit depuis une quinzaine d'années au sein des Parcs naturels régionaux sur des missions variées mêlant les problématiques paysagères, naturalistes, urbaines, architecturales et énergétiques. Sa pratique de la planification locale de l'aménagement du territoire lui a permis d'accompagner de nombreuses collectivités dans l'expérimentation de nouvelles dispositions réglementaires en matière de préservation de la biodiversité.

BERNARD LABAT

Docteur en droit public (Université Paris 1), anciennement analyste en développement durable & RSE dans un cabinet de conseil (ANTEE SAS), il

est actuellement chargé de mission Droit et économie auprès d'Humanité et Biodiversité, par ailleurs membre de la Société Française pour le Droit de l'Environnement.

YANN LAURANS

Économiste de la biodiversité et de l'eau, il travaille sur les politiques de la biodiversité, et sur leur articulation entre l'évaluation économique et les politiques de la nature et de l'eau. Il s'exprime ici à titre personnel, et en tant que membre du comité de réflexion d'Humanité et Biodiversité.

FRANÇOIS LETOURNEUX

Vice-président du comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature qu'il a présidé six ans, vice-président de l'Office pour les insectes et leur environnement et administrateur de la Ligue pour la protection des oiseaux. Il a dirigé, de 1992 à 2004, le Conservatoire du Littoral après avoir été directeur de la Protection de la nature au ministère de l'Environnement. Forestier de formation, il a commencé sa carrière dans le Nord-Pas-de-Calais, où il a notamment dirigé le réseau des parcs naturels régionaux.

VIRGINIE MARIS

Chargée de recherche au CNRS, elle travaille en philosophie de l'environnement au Centre d'écologie fonctionnelle et évolutive (CEFE) de Montpellier. Ses recherches portent sur l'épistémologie des sciences de la conservation, et sur les enjeux éthiques et politiques de la protection de la gestion de la biodiversité.

LAURENT MERMET

Professeur à AgroParisTech, en gestion de l'environnement, ses travaux concernent essentiellement les questions de conservation de la biodiversité, ainsi que la gestion des écosystèmes. Ses problématiques de recherche et d'enseignement portent sur les stratégies pour l'environnement, la négociation, la concertation et la participation du public, les enjeux et méthodes des recherches prospectives sur l'environnement.

JEAN-BAPTISTE NARCY

Consultant au sein du cabinet AScA, il travaille depuis une vingtaine d'années sur les aspects stratégiques des politiques publiques d'environnement. Il s'implique régulièrement dans l'analyse et l'animation de processus concertés, notamment en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

GILLES PIPIEN

Ingénieur général des ponts, des eaux et forêts, ancien directeur régional de l'environnement, puis conseiller environnement à la Banque mondiale et évaluateur pour le Plan National Santé Environnement, il a co-dirigé l'ouvrage collectif « *Notre santé et la biodiversité* » (Buchet/Chastel, 2013). Il a organisé une conférence scientifique à Lyon sur « Santé et biodiversité » en 2014, et un colloque de philosophie à la Sorbonne fin 2016, « Quelles éthiques pour les relations humains-biodiversité ? ». Il est administrateur d'Humanité et Biodiversité.

CLAIRE POINSOT

Docteur du Muséum national d'Histoire naturelle, ses recherches ont porté sur la caractérisation fonctionnelle des zones humides et leurs interactions avec les politiques publiques. Directrice régionale du bureau d'études BIOTOPE, elle analyse, depuis plus de 12 ans, les enjeux « biodiversité » et participe à une meilleure intégration en amont de ces enjeux dans les projets d'aménagement territoriaux et les schémas directeurs de planification territoriale.

XAVIER POUX

Ingénieur agronome et docteur en économie rurale (AgroParisTech), il exerce une activité de consultant et de recherche au sein du bureau d'études AScA. Ses thèmes de réflexion portent sur la dynamique des systèmes agricoles et alimentaires en Europe et leur impact sur l'environnement, avec un focus sur la biodiversité, ainsi que sur les formes d'organisation et d'action collective et publique qui permettent une prise en charge effective des enjeux environnementaux.

JUSTINE ROULOT

Ingénieure écologue de formation, diplômée d'AgroParisTech en sociologie des organisations et analyse stratégique pour l'environnement, elle travaille dans l'association Humanité et Biodiversité depuis 6 ans. Elle est spécialisée dans l'analyse des politiques publiques liées à la biodiversité. A titre bénévole, elle est administratrice de l'Association française interprofessionnelle des écologues.

L'ASSOCIATION

Qui sommes-nous ?

Humanité et Biodiversité est une association loi 1901 présidée par Bernard Chevassus-au-Louis. Hubert Reeves en est président d'honneur. Elle est reconnue d'utilité publique, apolitique et non-confessionnelle, agréée par le ministère de l'Environnement et reconnue représentative pour prendre part au dialogue environnemental.

Humanité et Biodiversité a pris la suite de la Ligue Roc créée en 1976. Le nouveau nom adopté en 2012, témoigne de la volonté d'agir pour une prise en compte plus large et plus complète des enjeux, en lien avec l'avenir de nos sociétés.

Humanité et Biodiversité est dirigée par un conseil d'administration constitué de bénévoles, et animé par une équipe de cinq salariés. Elle est aussi dotée d'un comité de réflexion composé d'experts aux compétences variées (écologie, juriste, économiste, sociologue...).

CONSEIL D'ADMINISTRATION D'HUMANITÉ ET BIODIVERSITÉ

Michel Badré	Anne-Marie Hallier
Jean-Pierre Bompard, <i>vice-président</i>	Patrice Hirbec, <i>trésorier adjoint</i>
Sylvain Boucherand, <i>trésorier</i>	Patrick Hubert, <i>vice-président</i>
Nelly Boutinot	Gilles Lecuir
Bernard Chevassus-au-Louis, <i>président</i>	Nadia Loury, <i>secrétaire générale</i>
Bernard Delay	Alain Naessens
Mireille Delprat	Gilles Pipien
Jacqueline Denis Lempereur	Carine Ritan
Nathalie Frascaria-Lacoste	Claude Saunier

L'ÉQUIPE SALARIÉE

Sandrine Bélier, *directrice*
Bernard Labat, *chargé de mission, droit et économie de la biodiversité*
Justine Roulot, *chargée de mission, politiques de la biodiversité*
Sandrine Pouillet, *responsable administrative et financière*
Berdís Aouameur, *secrétaire administrative*

COMITÉ DE RÉFLEXION D'HUMANITÉ ET BIODIVERSITÉ

Bernard Chevassus-au-Louis	Virginie Maris
<i>co-animateur du Comité</i>	Gilles J. Martin
Michel Badré	Serge Morand
Philippe Cury	Gilles Pipien
Olivier Frérot	<i>co-animateur du Comité</i>
Yann Laurans	Anne Caroline Prévot
Jean-Claude Lefeuvre	Patrice Valantin
Xavier Leroux	Maurice Wintz
Philippe Lévêque	

NOTRE MISSION ?

Le principal objet statutaire d'*Humanité et Biodiversité* est de « renforcer la perception et la prise en compte par tous, des synergies et des liens indissociables entre humanité et biodiversité ».

Pour le décliner, *Humanité et Biodiversité* agit notamment pour :

- favoriser le développement de la biodiversité pour les générations actuelles et futures ;
- favoriser l'intégration de la biodiversité dans tous les secteurs d'activités, en tenant compte des dimensions économiques et sociales ;
- inciter à de nouvelles formes de gouvernance et de mobilisation de la société.

Humanité et Biodiversité a participé au Grenelle de l'Environnement et est partie prenante de la Conférence Environnementale. Elle est membre du Conseil national de la transition écologique, du Comité de suivi de la stratégie nationale de la biodiversité, de la plateforme RSE, du Comité pour l'économie verte...

Que faisons-nous ?

PROPOSER DES IDÉES POUR AMÉLIORER LA PRISE EN COMPTE DE LA BIODIVERSITÉ

Notre mission la plus originale est de faire naître des idées et de contribuer à l'adoption de solutions pratiques, efficaces et équitables pour préserver la biodiversité. Les idées que nous élaborons sont introduites dans le débat public par des publications, des colloques, des participations aux travaux lancés par les pouvoirs publics ou par divers réseaux d'acteurs privés.

CONTRIBUER À L'AMÉLIORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Humanité et Biodiversité participe activement aux travaux lancés par le Gouvernement ou le Parlement pour élaborer stratégies, lois et règlements, elle y est force de propositions et soucieuse de leur élaboration concertée avec tous les acteurs, le dialogue des parties prenantes étant le constant souci de l'association.

Humanité et Biodiversité est un adhérent engagé de la stratégie nationale de la biodiversité.

SENSIBILISER ET FAIRE CONNAÎTRE LA BIODIVERSITÉ

Pour que la société intègre réellement l'importance des enjeux de la biodiversité, il est indispensable de faire progresser la connaissance et la prise de conscience. *Humanité et Biodiversité* s'y emploie par des conférences pour tous les publics, des publications, des partenariats avec des acteurs publics ou des acteurs privés.

Humanité et Biodiversité anime un site internet communautaire.

Par ailleurs, *Humanité et Biodiversité* développe avec ses adhérents le réseau des Oasis Nature pour créer une mosaïque d'espaces favorables à la biodiversité.

HUMANITÉ ET BIODIVERSITÉ, UNE ASSOCIATION OUVERTE AUX PARTIES PRENANTES

Le credo d'*Humanité et Biodiversité* se résume en cette formule : « *la biodiversité partout, par tous et pour tous* ».

C'est dans cet esprit que nous publions cette revue, n'hésitez pas à réagir si elle vous a intéressé ou a suscité des réflexions.

Et plus largement, n'hésitez pas à nous contacter, *Humanité et Biodiversité* est ouverte aux échanges, au travail partenarial et bien sûr au mécénat.

Retrouvez sur www.humanite-biodiversite.fr :

- une présentation plus complète de l'association ;
- nos notes de positionnement ;
- notre charte du mécénat.

Humanité et Biodiversité
110 boulevard St Germain 75006 Paris
Tel. 01.43.36.04.72
E-mail : contact@humanite-biodiversite.fr
Site : www.humanite-biodiversite.fr