

Un nouvel avis du CESE. "La biodiversité : relever le défi sociétal"

mercredi 6 juillet 2011

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté les 28 et 29 juin 2011 cet avis qui lui était demandé par le premier ministre afin d'« éclairer les pouvoirs publics (...) sur les moyens les plus efficaces, dans le contexte culturel, sociétal et politique français, de traduire les engagements pris par la France à Nagoya » (dixième conférence des parties à la convention sur la diversité biologique, octobre 2010 : voir [ici](#).)
On trouvera ci-dessous la synthèse de l'avis remis par le CESE avec les recommandations, et le document complet en téléchargement.

Sommaire de cet article

- [CONSTAT](#)
- [Synthèse de l'avis La biodiversité : relever le défi sociétal, présentation](#)
- [Recommandations relatives aux engagements internationaux de la France](#)
- [Recommandations relatives aux autorités publiques françaises](#)
- [Recommandations relatives à la mobilisation des acteurs](#)
- [Télécharger le rapport complet](#)

CONSTAT

La biodiversité, un enjeu sociétal

La biodiversité est un véritable enjeu de société car elle se trouve fragilisée, menacée alors qu'elle est essentielle au développement humain lui-même. De nombreuses études montrent que réduire la quantité et la diversité du vivant accroît la vulnérabilité, entraînant pour lui comme pour les humains une moindre capacité d'adaptation et d'évolution.

Longtemps, la biodiversité ou diversité biologique a été présentée comme la préservation d'espèces emblématiques menacées de disparition. En fait, la biodiversité recouvre la diversité des gènes, des espèces et des écosystèmes, tous en interaction. Cet ensemble d'êtres vivants, dont les humains font partie, constituent la biosphère.

L'expansion de l'activité humaine bouleverse les équilibres écologiques existants et génère des pressions sur la biodiversité, aujourd'hui bien identifiées. Ces dernières se retrouvent sur l'ensemble de la planète et interagissent parfois entre elles. C'est ainsi que des habitats se trouvent fragmentés ou détruits, que les pollutions de l'air, de l'eau et des sols perturbent les écosystèmes. C'est ainsi que déclinent et s'épuisent les ressources naturelles, renouvelables ou non, par surexploitation, compromettant la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins. C'est encore l'introduction volontaire ou non d'espèces invasives qui modifie des écosystèmes. Ce sont enfin les changements climatiques qui perturbent l'évolution des organismes vivants et affectent les milieux. La régression de la biodiversité condamne toute forme d'attentisme et inversement.

À cette urgence écologique s'ajoute l'urgence économique et sociale. Fragiliser la biodiversité remet en cause les services écologiques rendus. Les conséquences économiques de la dégradation de la biodiversité ont été évaluées dans une fourchette située entre 1 350 et 3 500 milliards d'euros par an par le rapport sur *l'Économie des écosystèmes et de la biodiversité*, qui en 2010 mettait en lumière le coût économique de l'inaction et l'aspect sous-jacent des relations entre l'activité économique et le vivant : « *L'invisibilité*

économique des flux de la nature dans l'économie représente un facteur important de la détérioration des écosystèmes et de la perte de la biodiversité ».

La perte de la biodiversité impacte directement la subsistance et la vie quotidienne des populations les plus pauvres et les plus dépendantes de l'environnement. En l'absence de changement des comportements et de modèle de développement, la pression sur les écosystèmes augmentera dans les décennies à venir avec des conséquences irréversibles.

La compréhension de l'enjeu est donc essentielle. Préserver et restaurer de la biodiversité constitue un enjeu sociétal. Il s'agit de reconsidérer notre rapport avec le vivant et d'assurer un autre développement économique et social pour l'humanité.

Une prise de conscience et une mobilisation qui se poursuit

La prise de conscience internationale de l'état de l'écosystème s'est manifestée pour la première fois lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992. Ce Sommet a débouché sur trois conventions visant à prévenir les changements climatiques, la conservation de la diversité biologique et à lutter contre la désertification.

Vingt années après, l'objectif d'arrêter la perte de la biodiversité ou de réduire son appauvrissement de manière importante n'a pas été atteint, en partie à cause du caractère irréversible de certains processus de destruction, de l'inertie acquise et d'un manque général de volonté politique. Pourtant, la mobilisation s'est accrue considérablement, entraînant peu à peu les responsables politiques, les acteurs économiques et sociaux et l'opinion publique. Dans le même temps, les connaissances scientifiques se sont enrichies grâce à des travaux comme la première Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (MEA) en 2005, puis l'étude sur l'Économie des écosystèmes et de la biodiversité (TEEB), en 2010. La future Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) devrait permettre de disposer, à terme, d'un corpus complémentaire d'informations montrant l'urgence et l'utilité à agir.

Cette prise de conscience s'est traduite au sein de l'Union européenne (UE) et en France par l'adoption de stratégies dédiées à la biodiversité, en cohérence avec les stratégies en faveur du développement durable. Ainsi, progressivement, un cadre se met en place, constitué de grandes orientations déclinées en objectifs. Toutefois, tant en Europe qu'en France, les politiques en faveur de la biodiversité souffrent d'un manque d'intégration aux autres politiques publiques.

La mobilisation collective a pris une nouvelle dimension à la conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique (CDB) à Nagoya, en octobre 2010, qualifiée d'historique. Celle-ci a adopté un plan stratégique comportant vingt objectifs ambitieux et chiffrés que la France devra mettre en oeuvre d'ici à 2020. Pour leur traduction dans les faits, une impulsion politique forte est nécessaire.

La saisine gouvernementale

C'est dans ce contexte international porteur d'une dynamique favorable à la reconnaissance et à la prise en compte de la biodiversité que le Premier ministre a saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Un processus de révision de la stratégie nationale pour la biodiversité a été initié depuis juillet 2010. Les travaux ont été réalisés par un Comité de révision multi-acteurs, dans l'esprit du Grenelle de l'environnement, qui a intégré les objectifs de Nagoya. Ces travaux ont débouché sur les premiers éléments d'orientation d'une nouvelle Stratégie pour la biodiversité (SNB) 2011-2020 présentée le 19 mai 2011 par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement. La nouvelle stratégie a pour ambition de « *préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, en assurer l'usage durable et équitable, et de réussir pour cela l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité* ». Elle se traduit par vingt objectifs qui ont pour buts de renforcer la mobilisation et les initiatives citoyennes, d'inclure la biodiversité dans la décision économique, de maîtriser les pressions sur la biodiversité. Elle vise aussi à garantir la cohérence entre les politiques

publiques tout en développant la prise en compte des enjeux de la biodiversité dans la recherche et la formation. La SNB doit déboucher sur des plans d'action. Les acteurs sont invités à adhérer à la stratégie ainsi qu'à ses objectifs, afin d'étudier dans les dix-huit mois suivants selon quelles modalités ils les mettront en oeuvre. Cette stratégie ne garantit pas à ce stade l'intégration des objectifs dans l'ensemble des politiques publiques, ni qu'elle bénéficiera de moyens suffisants.

Parallèlement, la Commission européenne a rendu publique le 3 mai dernier sa communication dénommée *Notre assurance vie, notre capital naturel : une stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité pour 2011-2020*. Cette communication doit être encore adoptée par le Conseil européen et le Parlement européen. D'ores et déjà, la Commission souligne que l'application des accords de Nagoya nécessitera « *d'accroître substantiellement les ressources financières de toutes origines* ».

Les priorités du CESE

Dans l'élaboration de son avis, le CESE s'est attaché à mettre l'accent sur le rôle et la mobilisation de tous les acteurs, au nombre desquels figurent l'État pour ses propres actions et les citoyens.

Toutefois, parmi les recommandations formulées, quatre sont considérées comme particulièrement structurantes :

- la première concerne l'action de l'État, les moyens dédiés à la mise en oeuvre de la nouvelle SNB, ainsi que sa gouvernance. Le faible nombre de ministères actuellement impliqués dans la SNB n'est pas un gage de portage politique fort, et il introduit un doute sur sa réelle dimension interministérielle. De plus, avec seulement cinquante millions d'euros de financement annoncés par la France pour la période 2011-2013, il sera difficile de décliner au plan national les engagements pris à Nagoya ;
- la seconde concerne la recherche notamment fondamentale. Elle se doit d'être ambitieuse et pluridisciplinaire (sciences du vivant, sciences humaines et sociales, etc.). Elle est une clé essentielle pour donner aux décideurs, d'aujourd'hui et de demain, les moyens d'agir dans l'intérêt de la société tout entière et de chaque citoyen ;
- la troisième concerne l'éducation et la formation. Pour amener chacun à reconsidérer ses relations avec le vivant, un effort de sensibilisation, d'éducation et de formation est particulièrement nécessaire ;
- la quatrième concerne la mobilisation de tous les acteurs à tous les niveaux.

L'ensemble nécessite d'accroître très fortement les ambitions pour cet enjeu majeur.

Synthèse de l'avis *La biodiversité : relever le défi sociétal*, présentation

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 148 voix pour, 2 contre et 47 abstentions

Présentation

Préserver et restaurer de la biodiversité constitue un enjeu sociétal. Il s'agit de reconsidérer notre rapport avec le vivant et d'assurer un autre développement économique et social pour l'humanité. La compréhension de l'enjeu est donc essentielle.

*

**

Longtemps, la biodiversité ou diversité biologique a été présentée comme la préservation d'espèces emblématiques menacées de disparition. En fait, la biodiversité recouvre la diversité des gènes, des espèces et des écosystèmes, tous en interaction. Cet ensemble d'êtres vivants, dont les humains font partie, constituent la biosphère.

La biodiversité, aujourd'hui reconnue comme essentielle au développement humain, a subi des atteintes dont le rythme n'a fait que s'accroître. De nombreuses études montrent que réduire la quantité et la

diversité du vivant, dont nous faisons partie, réduit ses capacités d'adaptation et d'évolution, et remet en cause les services rendus par la biodiversité, indispensables aux sociétés humaines.

Protéger la biodiversité répond donc à une urgence écologique, économique et sociale. L'humanité dans son ensemble, et chaque pays isolément, doit se montrer à la hauteur de cet enjeu sociétal, en reconsidérant ses rapports avec le vivant et en promouvant un autre développement économique et social.

Pour le CESE, l'objectif aujourd'hui doit être celui d'une croissance développant et encourageant des solutions qui contribuent à une production compétitive et efficace, incluant des exigences sociales fortes tout en ayant un impact positif sur l'environnement. La biodiversité est à la fois source de profits et de coûts, d'où l'importance cruciale d'une réflexion sur son intégration aux stratégies d'entreprises. Le CESE, dans un suivi de cet avis, explorera les solutions nécessaires pour atteindre cet objectif [1].

En octobre 2010 à Nagoya, lors de la conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, a été adopté un ensemble de textes ambitieux dont un plan stratégique accompagné d'objectifs précis. Repris par la stratégie de l'Union européenne en cours d'adoption, ils ont aussi été intégrés par le Comité multi-acteurs d'élaboration de la nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB). La stratégie 2011-2020, telle que présentée le 19 mai 2011, n'apporte pas suffisamment de garanties pour l'intégration des objectifs dans l'ensemble des politiques publiques ainsi que sur les moyens qui lui seront affectés.

Saisi par le Premier ministre dans un contexte international et national marqué par l'engagement de la France à Nagoya et par l'adoption de la SNB, le CESE formule ses recommandations en insistant sur le rôle et l'implication des différents types d'acteurs comme facteurs clés de réussite.

Dans la présentation qui suit, les onze recommandations thématiques de l'avis sont regroupées en trois grandes orientations, en référence à ce contexte et à cette préoccupation.

Recommandations relatives aux engagements internationaux de la France

Adhérer au Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages issus de leur utilisation (APA) et le mettre en oeuvre

Le CESE recommande que la France :

- signe puis **ratifie rapidement** le Protocole APA et agisse au sein de la communauté internationale pour **accélérer son entrée en vigueur** ;
- définisse un statut juridique aux ressources génétiques.

Contribuer activement à la recherche de financements innovants, optimiser les moyens existants et affecter des moyens au niveau international et européen

Le CESE recommande :

- que des financements innovants, dont la taxe sur les transactions financières, soient trouvés pour relever les défis relatifs à la biodiversité ;
- de valoriser les démarches favorables à la biodiversité **en prenant en compte les coûts de gestion qu'elles induisent** ;
- **l'intégration du capital naturel dans les décisions et comptabilités** publiques et privées ;
- que la France s'engage au plan international pour qu'un panel de scientifiques et d'experts soit chargé de définir une série d'indicateurs financiers permettant de quantifier les besoins et les conditions pour une gestion durable des écosystèmes au niveau planétaire et de mesurer les flux financiers réellement mobilisés ;
- **qu'elle tienne ses propres engagements financiers annoncés à Nagoya** en faveur de la biodiversité et de l'aide publique au développement ;
- d'intégrer les problématiques environnementales, dont la biodiversité, dans l'élaboration des politiques

de l'UE ;

- de **réviser les priorités budgétaires européennes pour consacrer plus de moyens aux enjeux de la biodiversité** ;

- de transposer sans tarder et d'appliquer en droit national les directives européennes liées à l'environnement ;

- d'avancer dans la mise en place de **nouveaux modèles de rémunération** des services rendus par la nature.

Finaliser et consolider la mise en place de l'IPBES

Le CESE recommande :

- que la France poursuive son engagement en contribuant à la mise en place rapide de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) et continue à la soutenir **en assumant un secrétariat de groupe** ;

- que l'IPBES puisse élaborer des diagnostics critiques, modéliser des scénarios prospectifs, et jouer un rôle d'alerte. Elle devra s'appuyer sur des travaux de scientifiques internationalement reconnus, et élaborer un résumé des travaux pour les décideurs, soumis à l'approbation de l'assemblée générale ;

- **que la gouvernance de l'IPBES soit confiée à des scientifiques**, dans le cadre d'un fonctionnement indépendant et transparent, et que l'assemblée générale soit ouverte à des **observateurs de la société civile** ;

- **de reconnaître les résultats des programmes de sciences participatives** comme l'une des sources de données et savoirs utilisables par l'IPBES.

Recommandations relatives aux autorités publiques françaises

Accroître la mobilisation du gouvernement dans son ensemble et les contributions exemplaires de l'État

Le CESE recommande :

- que **les décisions relatives à la SNB soient adoptées en Comité interministériel du développement durable (CIDDD), réuni sous la présidence effective du Premier ministre** ;

- **que la valeur de la biodiversité soit intégrée aux critères de la décision publique et aux mesures des richesses** ;

- que l'État acteur :

→ établisse un état des lieux, des inventaires et présente des bilans périodiques de la biodiversité dont il a la charge et déploie de manière coordonnée et exemplaire des plans d'actions dans chaque ministère ;

→ soit exemplaire en matière de biodiversité dans la gestion de ses services, en interne et en externe, mais aussi dans ses relations avec ses fournisseurs ;

- **que soit publié le décret créant les comités régionaux de la Trame verte et bleue (TVB)**, ce qui conditionne sa mise en oeuvre ; La biodiversité : relever le défi sociétal - 7

- **de substituer une fiscalité écologique à des éléments de fiscalité existante** ;

- de rechercher, au travers d'une mobilisation de la fiscalité locale, notamment du foncier et de l'urbanisme, des outils efficaces en vue de réduire la consommation d'espaces naturels et de restaurer les infrastructures écologiques ;

- de mobiliser tous les acteurs autour de la problématique biodiversité santé.

Accroître la mobilisation des collectivités territoriales et la cohérence des actions

Le CESE recommande :

- **que toutes les régions élaborent des stratégies régionales** pour la biodiversité articulées et cohérentes avec la SNB, lesquelles pourraient faire l'objet d'une évaluation et de recommandations par

les pairs ;

- que l'État et les régions mettent en place un comité régional biodiversité organisé en collèges d'acteurs représentatifs du territoire afin de construire un nécessaire copilotage.

Accroître les efforts en faveur de la recherche

Le CESE recommande :

- de **soutenir la recherche fondamentale, de développer les recherches pluridisciplinaires pour analyser le fonctionnement des écosystèmes ;**
- de modéliser l'évolution de la biodiversité pour mieux comprendre les risques et les conséquences liés aux activités humaines ;
- de développer des stations scientifiques et réseaux d'observatoires de la biodiversité qui pourront participer à des actions de restauration de celle-ci ;
- **d'assurer à la recherche sur la biodiversité des moyens financiers et humains à la hauteur des enjeux.**

Accroître les efforts en faveur de l'éducation et de la formation

Le CESE recommande :

- de mieux mobiliser l'Éducation nationale, de faire évoluer les programmes scolaires et d'assurer la transversalité dans les différents enseignements ;
- **de renforcer le dialogue entre l'éducation nationale et les autres parties prenantes ;**
- de faciliter et relancer l'organisation de « classes vertes » renommées « classes de nature » en lien avec les collectivités et le tissu associatif, d'effectuer cette mobilisation dès la maternelle, en primaire et au collège, en renforçant les moyens alloués à l'éducation à l'environnement ;
- d'intégrer la biodiversité dans les formations supérieures, dans les cursus de certains métiers et les plans de formation continue. Les dirigeants des entreprises et les représentants du personnel (CE et CHSCT) doivent également bénéficier de formations intégrant la biodiversité.

Reconnaître et valoriser la richesse en biodiversité des Outre-mer

Le CESE recommande :

- que les contrats État/collectivités d'Outre-mer prennent en compte la biodiversité, **en s'appuyant sur une coordination interministérielle et avec les élus locaux renforcée ;**
- de veiller au suivi rigoureux des projets de conservation des espèces et de recherche en gestion de la biodiversité dans les régions ultrapériphériques, financés par les programmes européens BEST et Net-Biome ;
- **un renforcement des moyens de l'État en mer** pour assurer le respect de la réglementation protégeant les espèces.

Recommandations relatives à la mobilisation des acteurs

Soutenir et développer la mobilisation des citoyens et des organisations à but non lucratif

Le CESE recommande :

- de favoriser par l'intermédiaire des associations les démarches d'adhésion individuelle à la SNB ;
- que les pouvoirs publics mettent en place de grandes campagnes de communication et de sensibilisation à l'instar de ce qui se pratique pour d'autres domaines environnementaux ;
- d'étudier la possibilité d'offrir aux citoyens de nouveaux moyens d'agir en faveur de la biodiversité, **en leur permettant de s'engager volontairement à son bénéfice sur leur propriété ;**
- un soutien accru aux organisations à but non lucratif dont, notamment, les APNE, dans leurs actions de

protection et de gestion conservatoire des milieux et des espèces.

Accroître la mobilisation des acteurs économiques et sociaux

Le CESE recommande :

- que les entreprises soient dans un premier temps incitées à prendre en compte la biodiversité, cette prise en compte pouvant être ensuite rendue obligatoire ;
- que les fonds d'investissement socialement responsables (ISR) intègrent également la dimension biodiversité ;
- **d'intégrer la biodiversité dans le dialogue social ;**
- **que soit mise en oeuvre une politique de vulgarisation auprès des agriculteurs** sur les effets économiques et écologiques positifs de l'augmentation de la biodiversité sur leurs exploitations ;
- d'accentuer l'effort en matière d'évaluation économique des services écosystémiques rendus par le secteur de l'agriculture à la biodiversité ;
- **qu'il soit rendu possible aux agriculteurs d'être les acteurs de la mise en oeuvre des mécanismes de compensation environnementale**, selon des modalités à déterminer entre les différents acteurs concernés.

Améliorer et élargir la gouvernance

Le CESE recommande :

- **de situer le CESE dans le processus continu d'élaboration et d'évaluation des politiques de la biodiversité**, comme de mobilisation des acteurs. Le CESE souhaite pouvoir suivre ses recommandations et fera un état des lieux de leur prise en compte dans le courant de l'année 2013 ;
- de valoriser le rôle des CESER en les incitant à se saisir des enjeux de la biodiversité ;
- de veiller à la cohérence des politiques publiques en donnant toute leur place aux différents opérateurs et services de l'État dans leurs moyens et missions par des coopérations renforcées ;
- de proposer aux acteurs engagés dans la SNB, de se mettre en synergie sur des projets élaborés collectivement.

Télécharger le rapport complet

www.lecese.fr/Brochures/2011/2011_05_biodiversite.pdf

Notes

[1] La rédaction de ce paragraphe résulte de l'adoption en séance plénière par 85 voix pour, 53 contre et 43 abstentions (voir le résultat du scrutin n° 2), d'un amendement déposé par le groupe de la coopération, sous amendé par les groupes de la CGT et de la CFDT.