



AGIR pour la
BIODIVERSITÉ



POUR QUE VIVE LA NATURE

Nouvelles propositions pour une
stratégie nationale de la
biodiversité
ambitieuse,
efficace
et partagée

28 juillet 2022

En bref

Faisant suite à son Livre blanc de mai 2020 sur la future stratégie nationale de la biodiversité (SNB3)¹, le collectif CAP Nature et Biodiversité propose dans cette nouvelle contribution des solutions précises pour répondre quatre lacunes importantes de l'ébauche actuelle de cette stratégie, rendue publique en mars 2022. Ces lacunes portent sur la définition de cibles et objectifs pertinents, sur les modalités d'une gouvernance efficace et durable, sur les moyens nécessaires au succès de cette stratégie et sur le niveau d'ambition des mesures envisagées.

Volet 1 : des cibles pertinentes assorties d'indicateurs opérationnels

Pour proposer un nombre restreint de « macro-cibles » permettant de rendre compte globalement de l'efficacité de la SNB3 vis-à-vis de la réduction des pressions et de l'amélioration de l'état de la biodiversité, nous avons retenu en priorité les cibles qui sont mentionnées dans le projet comme étant déjà proposées par d'autres cadres stratégiques européens ou internationaux, sans pour autant avoir été retenues formellement par le projet actuel de SNB.

En effet, ce projet ne propose que des indicateurs associés à certaines des actions envisagées, indicateurs permettant d'attester de la réalisation de ces actions mais non de leur impact.

Nous montrons qu'au moins une dizaine des cibles mentionnées peuvent être dotées d'objectifs quantifiés, fondés sur des bases de données fiables et déjà disponibles. Il apparaît donc possible de définir très rapidement, à partir de tout ou partie de ces cibles, un tableau de bord opérationnel et simple permettant de lancer la SNB et de permettre son évaluation régulière.

Volet 2 : Une gouvernance à repenser

La mise en place d'une gouvernance inclusive de tous les acteurs, interministérielle et intersectorielle, efficace et redevable est un facteur-clé de réussite de la SNB particulièrement important, qui n'est que très partiellement relevé dans le projet actuel.

Notre collectif estime indispensable la mise en place d'une gouvernance inclusive et planifiée, coordonnant et mobilisant les acteurs, ainsi que l'instauration d'un portage interministériel fort et continu avec un état d'avancement régulier de chaque ministère.

Par ailleurs il est essentiel de renforcer la cohérence et la complémentarité des politiques biodiversité et climat, en les plaçant au même niveau d'urgence, de portage politique et d'investissement.

Pour que la SNB3 ait des chances de produire les effets escomptés, il convient qu'elle soit co-construite et déployée en association étroite et engageante avec les acteurs territoriaux et socio-économiques.

En ce qui concerne l'articulation opérationnelle entre le niveau national et le niveau territorial, notre collectif propose de s'appuyer fortement sur les Agences de l'eau et leurs instances de gouvernance en élargissant leur mandat, leurs moyens et leurs instances à l'ensemble de la biodiversité terrestre et aquatique, tout en construisant une cohérence étroite avec les DREAL, les Régions et leurs ARB, et les délégations régionales de l'OFB.

Enfin l'exigence démocratique et participative qui ne cesse de se renforcer dans la société, doit s'assortir d'une exemplarité de la part des décideurs et de l'État en matière de biodiversité et d'environnement, et d'une meilleure association des citoyens aux décisions.

Volet 3 : Propositions sur les moyens nécessaires

¹ <https://www.snpn.com/afin-que-nature-vive/>

Dans les stratégies passées comme dans la trame proposée pour la prochaine stratégie nationale pour la biodiversité, la définition et la mise en œuvre des moyens adéquats aux objectifs définis ont fait défaut. Ce n'est pas la cause unique de l'échec de ces stratégies, mais c'en est un facteur majeur.

La dégradation des écosystèmes et de la biodiversité constitue une menace majeure pour l'ensemble de la société. Le pilotage de la prévention de cette dégradation et de la restauration de la biodiversité doit logiquement être assumé par les politiques publiques, qui outre une efficacité maximale de la dépense doivent viser à répartir justement les charges de protection et de restauration, sur la base notamment des principes pollueur-payeur et usager-payeur.

Quand on parle de moyens, on parle bien sûr des ressources nécessaires à la mise en œuvre des mesures définies. Mais on parle aussi de la nécessité de réorientation de politiques et financements existants qui contribuent à la dégradation de la biodiversité : une stratégie efficace ne peut viser seulement à parer ou réparer les dégâts produits par des systèmes de production et consommation insoutenables, elle doit aller à la racine des causes de la dégradation.

Pour cela, les outils budgétaires, économiques et fiscaux, mais aussi financiers, doivent être mis au service de la protection de la nature et de la lutte contre le changement climatique.

Volet 4 : Des ambitions insuffisantes, et peu concrétisées

Ce dernier volet rappelle plusieurs points de vigilance auxquels nos associations sont attachées. Pour nos associations, la SNB3 doit répondre en même temps à deux objectifs :

- 1) Stabiliser globalement l'état de la biodiversité en France d'ici 2030, et commencer à l'améliorer dans certains compartiments.*
- 2) Enclencher la transformation en profondeur de nos systèmes économiques, sociaux et de nos schèmes de pensée pour les inscrire dans une trajectoire de longue durée vertueuse à la fois pour les humains et l'ensemble de la biodiversité.*

Nous considérons que les trois premiers axes de la stratégie articulent bien les différents domaines d'action :

- « Protéger la biodiversité et lutter contre les pressions à l'origine de sa dégradation »,*
- « Restaurer la biodiversité »,*
- « Vivre avec la nature et en valoriser les bienfaits pour l'homme et la société ».*

Pour autant le passage des intentions aux actions s'avère décevant et insuffisant : les mesures proposées, mal priorisées et peu engageantes, sont insuffisantes pour espérer atteindre les objectifs stratégiques de la SNB3.

Nous regrettons que la SNB semble privilégier une approche utilitariste, trop focalisée sur les humains pour saisir l'ensemble des enjeux et permettre de définir des solutions réellement adaptées et durables à la crise globale en cours.

Notre collectif souligne que des questions majeures sont absentes ou insuffisamment traitées. Les ambitions opérationnelles et la concrétisation de la stratégie sont en grand décalage avec les intentions exprimées et ne pourront permettre, en l'état, de répondre aux enjeux identifiés à l'échéance de 2030.

Enfin nous constatons que la thématique de la reconnexion des humains à la nature, pour induire des changements transformateurs, est largement évacuée de la SNB3, y compris dans la dimension de la sensibilisation et de la formation.

Introduction

Pourquoi cette nouvelle contribution des ONG ?

Le projet de 3^e stratégie nationale pour la biodiversité a fait l'objet de trois critiques majeures et convergentes de la part des différentes instances (CNB, CNTE, CNPN, CNML, CESE) consultées en février 2022 :

- **les cibles visées par cette stratégie et les objectifs qu'elle se propose d'atteindre ne sont pas toujours clairement définis**, ni suffisants pour espérer stopper l'érosion de la biodiversité en France ; les indicateurs mis en place pour juger de l'atteinte de ces objectifs sont trop souvent des indicateurs de moyens, pas de résultats, voire la plupart du temps inexistantes ;
- **la gouvernance de cette future stratégie reste à définir de manière opérationnelle**, tant dans sa dimension « horizontale » (coordination de l'action des différents ministères et des différents secteurs socio-économiques) que « verticale » (articulation de la SNB avec l'action des différentes collectivités territoriales) ;
- **les moyens nécessaires à la réussite de cette stratégie ne sont pas identifiés** et encore moins mobilisés, pas plus que ne sont supprimées les subventions néfastes à la biodiversité dont les études scientifiques mesurent de plus en plus précisément les effets majeurs.

En complément de son Livre Blanc pour la biodiversité publié en mai 2020, CAP Nature et Biodiversité a décidé d'apporter sa contribution sur ces trois volets. Un quatrième chapitre de ce document regroupe diverses préoccupations et points de vigilance que notre collectif juge important de souligner.

*

Volet 1 :

Des cibles pertinentes assorties d'indicateurs opérationnels

Cadrage général de nos propositions

Le projet de SNB propose un certain nombre d'indicateurs associés à chacune des 64 actions envisagées. Ces indicateurs sont souvent des **indicateurs de réalisation**, c'est-à-dire pouvant attester que les actions prévues ont été effectivement mises en œuvre, mais sans pouvoir juger de leur efficacité par rapport à l'objectif global de mettre fin à l'érosion de la biodiversité.

C'est pourquoi, pour évaluer la pertinence de la future SNB, suivre sa mise en œuvre et assurer sa compréhension et son appropriation par tous les acteurs (y compris le grand public), **nous considérons indispensable de doter cette stratégie d'un nombre restreint (5 à 10) de « cibles-clés », assorties d'objectifs quantitatifs et d'indicateurs déjà disponibles.**

Ces cibles devront être :

- aisément **compréhensibles** par le grand public dans leurs relations avec la biodiversité ;
- **intégratives** (leur amélioration attestant de progrès substantiels dans la protection de la biodiversité) ;
- **mobilisatrices**, c'est-à-dire impliquer, pour les atteindre, une volonté politique réelle d'agir ;
- **mesurables** régulièrement (si possible annuellement) ;
- **déclinables** à différentes échelles, en particulier au niveau des Régions, pour articuler les stratégies nationale et régionales autour de cibles communes ;
- **réalistes**, c'est-à-dire réalisables.

Inventaire des cibles possibles

Nous proposons :

- d'organiser ces cibles autour de deux grands volets complémentaires : d'une part, **les grandes pressions** affectant la biodiversité et, d'autre part, **l'état de la biodiversité** (espèces ou habitats) ;
- de les relier aux cinq axes stratégiques de la SNB², en particulier aux deux premiers ;
- de documenter les différents milieux : milieux terrestres (y compris les eaux douces) et marins (y compris le littoral), territoire métropolitain et ultramarins ;
- de retenir des cibles pouvant effectivement être atteintes dans le cadre de politiques nationales, c'est-à-dire ne nécessitant pas comme préalable la conclusion d'accords internationaux (COP15) ou européens (Green Deal).

²Axe 1 : « Des écosystèmes protégés, restaurés, connectés et résilients ».

Axe 2 : « Des ressources naturelles et des services écosystémiques utilisés de manière durable et inclusive ».

Axe 3 : « Une société reconnectée avec la nature, formée et mobilisée, qui agit ».

Axe 4 : « Un pilotage transversal, efficace et redevable ».

Axe 5 : « Des financements au service des politiques de biodiversité ».

Le document de cadrage du projet de SNB présente dans son chapitre 2 un certain nombre de cibles et objectifs proposés par l'Union européenne ou dans le cadre international de la préparation de la future COP15 qui pourraient répondre à tout ou partie de ce cahier des charges (voir liste en annexe). **Cependant, le document de cadrage ne se prononce pas sur le fait que la SNB les adoptera ou non. Nous avons donc choisi en priorité d'examiner cette liste, par rapport aux critères précédemment définis.**

On notera néanmoins que beaucoup de ces cibles font partie de la liste des indicateurs retenus par notre pays pour rendre compte de l'atteinte des objectifs de développement durable³.

Le tableau 1 propose un premier recensement, non exhaustif, de ces cibles.

Tableau 1 : cibles possibles pour la SNB3

Domaines	Cibles possibles	Milieux
<i>Changement d'usage des milieux</i>	- Augmentation des surfaces en protection forte et protection des surfaces peu anthropisées - Mise en place de zones tampons associées à des aires protégées	terrestres et marins
	- Maintien des prairies permanentes (ou ensemble des surfaces en herbe ?)	terrestres
	- Réduction de l'artificialisation	terrestres
	- Augmentation des surfaces en agriculture biologique (ou autres méthodes certifiées)	terrestres
<i>Surexploitation</i>	- Fin de l'exploitation des espèces (chassées ou pêchées) en mauvais état de conservation	terrestres et marins
<i>Pollutions</i>	- Limitation forte de l'usage des pesticides	terrestres mais conséquences en mer
	- Réduction des excédents d'apports d'azote	idem
<i>Dérèglements climatiques</i>	- Émissions de GES	Terrestres et marins (pêches et transports maritimes)
	- Contribution au stockage de carbone	Terrestres et littoraux (herbiers)
<i>Etat de la biodiversité</i>	- État écologique des masses d'eau	Terrestres et littoral
	- Etat de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire	Terrestres et marins
	- Abondance des oiseaux communs (STOC) (ou autres groupes)	Terrestres et littoral

Objectifs et indicateurs

Pour chaque cible, il conviendra de définir un objectif à atteindre et un indicateur pertinent. L'indicateur devra être disponible dans des bases de données publiques (ONB ou autres).

Le tableau 2 donne quelques exemples d'objectifs et d'indicateurs d'ores et déjà disponibles. **Il apparaît possible de mettre en place immédiatement, de manière opérationnelle, une liste d'une dizaine de ces « macro-cibles », assorties d'objectifs précis et d'indicateurs pouvant être suivis dans la durée.**

³Voir le rapport du CNIS (2018) à https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2017/10/Rapport_Cnis_N%C2%B0150_GT_iODD.pdf

Tableau 2 : Propositions d'objectifs et indicateurs disponibles pour les différentes cibles

Cible	Objectif 2030	Indicateur et sources
Pesticides	Réduction de 50% des usages (dès 2025 en France)	NODU agricole et/ou indicateur HRI (EUROSTAT)
Excédents d'azote	Réduction 20% des apports (objectif Farm to Fork)	Statistiques agricoles
Etat des masses d'eau continentales et littorales	2/3 en bon état écologique (en 2027)	Données des Agences de l'eau
Prairies permanentes	Valeur 2020	Surfaces toujours en herbe des exploitations agricole (statistiques agricoles)
Surfaces en agriculture biologique	25% en 2030 (objectif UE)	Statistiques agricoles
Pêche durable	100% des stocks	Pourcentage des stocks exploités durablement par la pêche française (IFREMER)
Surface en protection forte	10% pour terre et pour mer	INPN
Espèces chassables en mauvais état de conservation	Aucune en 2030. 20 espèces concernées.	Liste rouge UICN
Artificialisation	Division par 2 du rythme actuel d'ici 2030 et ZAN en 2050	Teruti ou fichiers fonciers (CEREMA)
Emission GES	- 55% (objectif européen)	CITEPA
Stockage de carbone dans les sols agricoles et forestiers	4% en 10 ans (stratégie 4 pour mille) pour les sols agricoles	RMQS Inventaire forestier national (IGN)

En complément, le tableau 3 recense un certain nombre de cibles qui nous sembleraient importantes de retenir, mais pour lesquelles un travail complémentaire serait nécessaire pour définir des objectifs précis ou des indicateurs pertinents.

Nous avons distingué deux catégories :

- celles pour lesquelles un indicateur est d'ores et déjà disponible. Dans ce cas, il serait possible de définir assez rapidement l'objectif politique qui serait retenu ;
- celles pour lesquelles on ne dispose ni d'indicateurs ni d'objectif à atteindre. Dans ce cas, il conviendrait dans un premier temps de définir les cibles qui seraient retenues pour initier un travail technique pour instrumenter ces cibles.

Tableau 3 : Autres cibles possibles à instrumenter

Cible	Commentaires
Abondance des oiseaux communs	<i>Indicateur disponible (STOC). Objectif à définir</i>
Bois mort dans les forêts	<i>Indicateur disponible (IGN). Objectif à définir</i>
Pollution lumineuse	<i>Indicateur disponible (ONB). Objectif à définir</i>
Pollutions plastiques	<i>Objectif et indicateur à définir</i>
Protection des forêts subnaturelles	<i>. Cible de 100% au niveau de l'UE. Objectif et indicateur à définir (IBP ?)</i>
Maîtrise des espèces exotiques envahissantes	<i>Objectif et indicateur à définir</i>
Mise en place de « zones tampons » associées aux aires protégées	<i>Objectif et indicateur à définir</i>

Imperméabilisation des sols	<i>Objectif et indicateur à définir</i>
Abondance des insectes	<i>Objectif et indicateur à définir (papillons, libellules)</i>
Surfaces réelles d'infrastructures agroécologiques dans les espaces agricoles	<i>Objectif et indicateur à définir</i>
Réduction des subventions néfastes et des mesures fiscales défavorables	<i>Objectif et indicateur à définir</i>
Nombre, état et réseaux de mares	<i>Objectif et indicateur à définir</i>
Limitation de la sur-fréquentation des aires protégées et des milieux peu anthropisés	<i>Objectif et indicateur à définir</i>
Limiter les destructions non fondées scientifiquement des ESOD (espèces susceptibles de causer des dégâts)	<i>Objectif et indicateur à définir</i>
Favoriser la cohabitation entre les humains et les grands prédateurs	<i>Objectif et indicateur à définir</i>

Conclusion

En conclusion, au moins une dizaine des cibles mentionnées dans le projet actuel de cadrage de la SNB peuvent être dotées d'objectifs quantifiés, fondés sur des bases de données fiables et déjà disponibles. Il apparaît donc possible de définir très rapidement, à partir de tout ou partie de ces cibles, un tableau de bord opérationnel et simple permettant de lancer la SNB et de permettre son évaluation régulière.

*

Annexe volet 1 :

Objectifs internationaux et européens cités dans le projet de SNB3

Type	Objet	Valeur cible 2030
Déterminants	<i>Subventions néfastes</i>	- 500 milliards \$ (CDB)
	<i>Plan de verdissement des villes</i>	Toutes les villes de plus de 20.000 habitants ont un plan (UE)
Ressources	<i>Ressources financières</i>	Atteindre 200 milliards de dollars par an pour la biodiversité, dont + 10 milliards pour les PED (CDB)
Pressions	<i>Espèces exotiques envahissantes</i>	Réduire de 50% les introductions (CDB)
		Réduire de 50% les espèces de la liste rouge menacées par les EEE (UE)
	<i>Engrais</i>	Réduction de 20% des apports et de 50% des pertes (UE)
	<i>Pesticides</i>	Réduction de 50% (UE)
	<i>Exploitation</i>	Réduire « considérablement » les impacts négatifs de l'exploitation (UE)
		Éliminer ou réduire les captures accessoires des pêches (UE)
	<i>Déchets plastiques</i>	100% (élimination de tous les rejets) (CDB)
	<i>Dérèglements climatiques</i>	- 10 GT CO2 eq captés par les écosystèmes (CDB)
	<i>Gaspillage</i>	Réduire de 50% le gaspillage (alimentaire et autres) (UE)
<i>Remédiation sols contaminés</i>	« progrès significatifs » (UE)	
Etat	<i>Aires protégées</i>	30% (CDB et UE)
		10% stricte (UE)
		Gérer « efficacement » les aires protégées (UE)
		Protection stricte de 100% des forêts primaires et subnaturelles (stratégie Forêt UE)
	<i>Restauration écosystèmes dégradés</i>	Restauration de 20% (CDB)
		30% des habitats en état de conservation favorable (UE)
	<i>Pollinisateurs</i>	Inverser le déclin des pollinisateurs (UE)
	<i>Paysages agricoles à haute diversité</i>	10% des surfaces agricoles (UE)
	<i>Agriculture biologique</i>	25% des surfaces (UE)
	<i>Plantations d'arbres</i>	3 milliards (UE)
<i>Continuité écologique des rivières</i>	25.000 Km à écoulement libre (UE)	
<i>Protection des espèces</i>	Stabilité ou tendance positive (UE)	

Volet 2

Propositions sur la gouvernance nécessaire

Introduction

La SNB2 avait été élaborée de manière collégiale, associant de nombreux acteurs en amont (collectivités, ONG, entreprises...) et les invitant à s'impliquer pour son déploiement en aval.

Cette dynamique initiale s'est érodée faute de portage politique et donc de moyens d'animation de la part de l'État. Certains acteurs bien intentionnés se sont essouffés comme par exemple les entreprises, qui ont fini par initier une autre dynamique en parallèle (Act For Nature).

Nous partageons donc partiellement les conclusions du projet de SNB3 (page 28) qui sous-estime cependant la responsabilité de l'État : « *la mobilisation de l'ensemble des acteurs a eu tendance à faiblir dans la durée, du fait d'un portage politique et d'une gouvernance interministérielle faibles, d'une répartition peu claire des rôles entre les acteurs, et de l'absence d'un dispositif de suivi et d'évaluation* ».

L'axe 4 du projet de SNB s'intitule « **Un pilotage transversal, efficace et redevable** ». Ce projet indique que cette stratégie « *prévoit enfin les conditions d'une gouvernance inclusive de la stratégie, sollicitant directement ou représentant toutes les composantes de la communauté nationale : responsables politiques et administratifs, membres de la société civile, représentants des territoires, acteurs socio-économiques ou habitants* ».

Nous partageons la totalité de ce constat mais considérons que **les réponses aux enjeux de gouvernance, de portage, de redevabilité ne sont que très partiellement relevés par la SNB3 en l'état.**

Notre collectif estime indispensable la mise en place d'une gouvernance inclusive et planifiée, coordonnant et mobilisant les acteurs, ainsi que l'instauration d'un portage interministériel fort et continu avec un rendre compte régulier de chaque ministère.

La structuration du gouvernement a des conséquences en matière de transversalité et d'appropriation des enjeux dans le domaine de la biodiversité. La création d'un ministère de la Mer, compétence extraite du précédent ministère de la Transition écologique, ne s'est pas révélée pertinente de ce point de vue. La récente sortie de l'Énergie n'est pas forcément un signe favorable, de même que le classement au 10^e rang protocolaire du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et au 40^e du secrétariat d'État à l'Écologie. Le fait de confier la planification écologique à la Première Ministre est en revanche un signe encourageant, dont l'effectivité sera scrutée.

Notre contribution porte sur cinq aspects :

- **la cohérence « horizontale »** : pourquoi faut-il une gouvernance transversale forte pour assurer un pilotage efficace et durable, et non un simple rôle de coordination confié (comme dans la SNB2) au ministère en charge de l'Écologie ?
- **l'implication des acteurs dans la SNB3** : comment co-construire la stratégie avec les acteurs autres que l'État central (collectivités territoriales, monde de l'entreprise, société civile...), et les mobiliser pour sa réussite ?
- **la cohérence et la complémentarité des politiques biodiversité et climat.**

- **la cohérence « verticale »** : comment assurer la cohérence entre la politique nationale (intégrant les orientations européennes et internationales) et celles des collectivités territoriales ?
- **les enjeux démocratiques de l'évaluation environnementale et de l'exemplarité de l'État** : il s'agit de réflexions plus générales sur la gestion des enjeux environnementaux, dont la biodiversité fait partie.

1. Pour une gouvernance transversale forte

Pour argumenter sur la nécessité d'une coordination forte de l'action des différents ministères, nous avons analysé la contribution possible et nécessaire des différents ministères aux 5 axes prévus dans le projet de SNB. La notation ++ indique la nécessité d'une implication forte et la notation + indique que le ministère doit contribuer à la réalisation de l'axe.

On constate à partir de l'examen de ce tableau que tous les départements ministériels ont à voir avec cette stratégie. C'est en particulier le cas de l'axe 3 « sensibilisation, formation et mobilisation » qui implique la totalité des ministères.

Axe SNB	<i>1. Protection et restauration des écosystèmes</i>	<i>2. Usage durable et inclusif des ressources</i>	<i>3. Sensibilisation, formation et mobilisation</i>	<i>4. Pilotage transversal</i>	<i>5. Financements</i>
Ministères					
Europe et affaires étrangères	++	+	++	+	+
Transition écologique	++	++	++	++	++
Éducation nationale			++	+	+
Économie et finances	+	++	+	+	++
Armées	++		+		
Intérieur	+		++	++	
Travail et emploi	+	+	++		
Outre-mer	++	++	++	++	+
Cohésion des territoires	++	++	+	++	+
Justice	+		++		
Culture	+	+	++		
Solidarité et santé		+	++	+	
Mer	++	++	++	+	++
Enseignement supérieur et recherche	++	++	++	+	++
Agriculture et alimentation	++	++	++	+	++
Fonction publique		+	++	+	

Il est donc impératif de distinguer le rôle d'opérateur du futur ministère en charge de la transition écologique, qui sera à l'évidence l'un des opérateurs majeurs de cette stratégie, et celui de coordinateur de l'action, qui nécessite, pour être efficace, d'avoir une volonté et une capacité réelles d'incitation, de réorientation et d'arbitrage.

Nous approuvons donc que ce rôle de coordinateur soit désormais confié **au premier ministre, avec l'appui du nouveau secrétariat général** placé à ses côtés. Il sera essentiel **d'assurer la permanence de cette mission et responsabilité interministérielle.**

D'autres mesures simples nous paraissent nécessaires afin de répondre à ces enjeux déterminants :

- **Créer un Comité interministériel de la biodiversité**, avec des réunions semestrielles sous l'autorité du Premier ministre, afin de suivre et de piloter la réalisation de la SNB3.
- **Créer un « défenseur de la biodiversité »**, indépendant, comme il existe un « défenseur des droits ».
- **Formaliser un état d'avancement annuel de chaque ministère** devant la représentation nationale et le CNB, chacun pour ses budgets et ce qui le concerne. Placer le CNB au cœur du pilotage et de la redevabilité de la SNB3.
- **Présenter et rendre public un rapport annuel au Conseil de défense écologique ainsi que devant la représentation nationale sur la mise en œuvre de la SNB** (MTE + OFB) et ses effets sur l'état de la biodiversité en France. Ces bilans sont destinés à garantir aux citoyens et aux acteurs un accès transparent à la fois régulier, synthétique et détaillé aux résultats du suivi-évaluation, et doivent pouvoir servir pour le réajustement des mesures ou de leur mise en œuvre.
- **Préciser la répartition des rôles entre le ministère de la Transition écologique et l'Office français de la biodiversité**, en vue du pilotage de la SNB3.
- **Clarifier les rôles entre les différentes instances nationales** dédiées à l'expertise et au conseil (CNP, CNB et CS de l'OFB), à l'échange sociétal (CESE, CNB et CNTE), au débat public (CNDP) et à la gestion (CA de l'OFB, CNCFS) et y renforcer la place des spécialistes de l'écologie, de la biodiversité et de la protection de la nature. On perçoit mal à ce stade l'articulation avec le Comité National de la Refondation.
- **Mettre en place une évaluation environnementale du projet de loi de finance** annuel intégrant les objectifs de protection de la biodiversité afin de garantir dans le PLF un budget minimum pour la biodiversité.
- **Engager un vaste plan de formation des élus et fonctionnaires de tous les ministères.**

2. Renforcer la cohérence et la complémentarité des politiques biodiversité et climat

La question précédemment évoquée de la cohérence de l'action publique se pose pour tous les plans, programmes et stratégies relevant de l'action de différents ministères et susceptibles d'influer sur la biodiversité : plan sur les forêts, l'agriculture, l'énergie, l'urbanisme...

Elle se pose particulièrement pour les actions concernant, d'une part, la biodiversité et, d'autre part, la lutte contre les dérèglements climatiques. Le Président de la République a affirmé lors du congrès de l'UICN en 2021 vouloir porter ces deux enjeux au même niveau de priorité et il convient donc de traduire cette volonté de cohérence par des actions concrètes, d'autant plus que certains antagonismes

apparaissent aujourd'hui entre les politiques liées à ces deux domaines. La séparation des questions écologiques et énergétiques dans deux ministères distincts constitue à ce titre un sujet d'inquiétudes.

Nous proposons en particulier, à court terme :

- **D'élargir les missions du Haut Conseil pour le Climat à la biodiversité** et d'intégrer dans ce HCCB des spécialistes de la biodiversité, en particulier des scientifiques impliqués dans l'IPBES ;
- **De rattacher directement le CNTE au premier ministre**, pour en faire l'instance sociétale de référence sur ces questions, **en le faisant présider par une personnalité indépendante** (comme c'est le cas pour le Conseil national de l'eau ou le Conseil supérieur de l'énergie) ;
- À plus long terme, nous proposons **d'engager une réflexion globale sur l'ensemble des instances consultatives compétentes dans le domaine des milieux et des ressources naturelles** (eaux marines et continentales, pêche et chasse, forêts, sols, air...), pour examiner comment assurer une meilleure cohérence de la gestion de ce patrimoine commun de la nation⁴.
- **De stopper toute régression et allègement des politiques de protection de la biodiversité et de la capacité d'agir des citoyens**.

3. Co-construire et déployer la SNB3 avec les acteurs territoriaux et socio-économiques

Si les consultations initialement réalisées en région ont permis de faire remonter un nombre important d'idées, de besoins et de souhaits, force est de constater que l'élaboration du 1^{er} volet de la SNB3 en a peu tenu compte, et n'a pas impliqué les acteurs territoriaux. Or ceux-ci ont un rôle central à jouer dans la mise en œuvre et la réussite de cette stratégie. Afin qu'ils puissent se l'approprier il convient qu'ils soient **acteurs volontaires et agissants de son élaboration finale**.

Il convient donc dans la phase annoncée de finalisation de la SNB3 de :

- **Préciser la liste des acteurs de la future SNB3** en indiquant leur niveau d'implication et de responsabilité, notamment dans les zones à pressions, y compris les acteurs non publics, qu'il convient de mobiliser spécifiquement ;
- **Impliquer davantage les acteurs territoriaux dans la construction et l'écriture de la SNB3, de ses plans d'action et dans leur mise en œuvre, notamment les collectivités territoriales** (Régions, Départements, Communes...), en précisant leur redevabilité et sa régularité ; sans oublier les instances d'expertise naturaliste et d'évaluation scientifique que sont les CSRPN, qu'il convient d'**impliquer à leur niveau territorial** avec des moyens renforcés.
- **Préciser l'articulation entre la SNB et les SRB** et mettre en place un dispositif permanent de concertation entre les acteurs afin de garantir une synergie entre les différentes échelles ;
- **Refonder le niveau départemental de la gouvernance « biodiversité »** en y rendant majoritaires les spécialistes de l'écologie, de la biodiversité et de la protection de la nature ;
- **Mettre en place un dispositif afin d'associer les acteurs économiques et sociaux** (la « société civile ») à la gouvernance territoriale de la biodiversité et au déploiement de cette stratégie ;

⁴Art. L110-1 du code de l'environnement : « Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation ». Préambule de la charte de l'environnement : « L'environnement est le patrimoine commun des êtres vivants » et « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ».

- **Maintenir ce lien étroit avec les territoires et les acteurs tout au long de la SNB3 ;**
- **Mettre en cohérence les moyens financiers déployés par les collectivités avec les attentes exprimées.**

4. Articuler les niveaux nationaux et territoriaux

La question de l'articulation entre une politique nationale et celles des différentes collectivités territoriales n'est pas propre à la biodiversité : on la retrouve également dans le domaine de la culture, de l'éducation (au sens large), de l'urbanisme et des transports, de l'agriculture...

Elle est parfois tranchée, au moins en théorie, en décidant d'une compétence exclusive du niveau national (cas de l'Éducation nationale, hors construction et entretien des bâtiments) ou, à l'inverse, d'un transfert total de compétences aux Régions (cas de la culture scientifique et technique) ou à d'autres collectivités territoriales (une grande partie de l'action sociale).

Dans le cas de la biodiversité, cette formule de « spécialisation » d'un niveau de gouvernance ne nous semble pas souhaitable : de la commune à l'Union européenne et aux conventions internationales, tous les niveaux d'action et de responsabilité politique ont un rôle à jouer et doivent être mobilisés.

Notre proposition est de s'appuyer fortement, au niveau opérationnel, sur les Agences de l'eau et leurs instances de gouvernance en élargissant à la fois leur mandat, leurs moyens et leurs instances de gouvernance à l'ensemble de la biodiversité terrestre et aquatique. À un niveau plus politique, les Agences régionales de la biodiversité, les DREAL et les délégations régionales de l'OFB auraient bien sûr à exprimer leurs attentes et leurs propositions auprès de ces agences, et seraient parties prenantes de la définition, de la mise en œuvre et du financement des plans d'action.

Nos arguments en faveur de cette option sont les suivants :

- sur un plan réglementaire, les Agences de l'eau sont désormais compétentes pour la biodiversité terrestre, même si, en l'absence de moyens complémentaires, elles limitent actuellement leurs actions à des territoires précis ;
- après une période consacrée essentiellement au « petit cycle de l'eau » (l'eau dans les tuyaux), elles se mobilisent de plus en plus dans la gestion du « grand cycle », en particulier pour lutter contre les pollutions diffuses. À ce titre, elles interviennent de diverses manières dans les milieux terrestres (pratiques agricoles, protection des périmètres de captage...) ;
- sur le plan de la gestion quantitative de la ressource et des phénomènes extrêmes (sécheresses, inondations), elles sont sensibles à la notion de fonctions écologiques et aux « solutions fondées sur la nature » ;
- sur un plan politique, les Agences de l'eau sont des établissements publics nationaux, ce qui permet à l'État, tout en associant les collectivités territoriales, de conserver un pouvoir de pilotage important de l'ensemble du dispositif. En outre, elles sont reliées fonctionnellement à l'OFB (qu'elles financent), ce qui contribue à la cohérence de l'ensemble. De même, les ARB (Agences régionales de la Biodiversité) pourront tout à fait proposer aux Agences de l'eau des projets pour des co-financements éventuels ;
- les Agences de l'eau disposent d'une instance consultative pluraliste, le comité de bassin, représentant l'ensemble des usagers (au sens large) de la ressource. On pourra discuter du dosage entre les différents collèges, qui a d'ailleurs été modifié à plusieurs reprises, mais cette instance fonctionne, est connue et reconnue par les collectivités territoriales et les autres acteurs. Elle a, en outre, des prérogatives décisionnelles qui n'en font pas un simple lieu de débats. Autre aspect, au niveau des collectivités territoriales, on peut s'attendre à ce que ce soient les mêmes personnes qui s'intéressent à la gestion de l'eau et à la question de la

biodiversité. Enfin, ce comité regroupe l'ensemble des collectivités territoriales, alors que les instances régionales, au moins actuellement, n'ont pas cette capacité ;

- contrairement au SRADDET qui n'a pas de valeur prescriptive forte, les SDAGE sont des schémas vis-à-vis desquelles d'autres politiques et stratégies (notamment les SRADDET) doivent être « compatibles », terme ayant une portée juridique beaucoup plus forte. Il serait donc pertinent de faire porter par les SDAGE (qui deviendraient des SDAGEB) les stratégies liées à la biodiversité ;
- la question de la protection des sols, dans ces diverses dimensions, sera sans doute un thème qui va émerger dans les prochaines années. Il se situe clairement à l'interface des politiques de l'eau et de la biodiversité et de la politique agricole et cette option permettrait d'envisager, à moyen terme, une politique intégrée de protection et de gestion du patrimoine naturel et de ses usages ;
- sur un plan budgétaire, les AEB peuvent mobiliser des ressources affectées et les affecter effectivement à leur objet, dans le cadre d'une planification pluriannuelle relativement protégée des aléas politiques. Ce « modèle » des Agences dédiées a fait ses preuves (voir ADEME, ANRU, ANAH, voire ANSES) et permettrait de donner à la politique de biodiversité la stabilité dont elle a besoin.

5. Les enjeux démocratiques de l'évaluation environnementale et de l'exemplarité de l'État

La gestion des enjeux environnementaux, dont la biodiversité fait partie, est un sujet complexe qui fait intervenir depuis longtemps des experts, des groupes de pression et les autorités. De plus l'exigence démocratique et participative ne cesse de se renforcer dans la société, et s'assortit d'une part d'une **demande d'exemplarité de la part des décideurs et de l'État**, et d'autre part du **désir des citoyens d'être entendus et associés aux décisions**.

Le système actuel présente d'importantes limites sur ces deux points. Nos propositions pour les résoudre sont les suivantes :

- Assurer **l'indépendance de l'Autorité environnementale et des avis d'experts**.
- Renforcer la **redevabilité de l'Etat face aux avis exprimés lors des consultations publiques**. Nos associations se mobilisent en effet pour répondre à ces consultations et constatent souvent que des décisions sont prises en dépit d'opinions très largement défavorables.
- Renforcer les **exigences relatives aux évaluations environnementales** des projets (notamment dans l'examen du cas par cas) et les moyens affectés aux MRAE.
- **Garantir et renforcer l'exemplarité de l'État et des autorités publiques** dans leur ensemble (dans la lignée de la stratégie « Services publics écoresponsables ») par une prise en considération accrue de la biodiversité dans leurs fonctionnements et missions (marchés publics, entretien, travaux, gestion du patrimoine, etc.). Il s'agit en particulier d'éviter que ne soient repris chaque année des arrêtés ministériels et préfectoraux déjà cassés par les tribunaux administratifs et le Conseil d'État.
- **Évaluer les préfets en fonction du nombre d'arrêtés cassés par les tribunaux administratifs et le Conseil d'État**. Limiter l'usage des dérogations et instituer une évaluation régulière de leurs effets par rapport à l'objectif du texte auxquelles elles dérogent.

Volet 3

Propositions sur les moyens nécessaires

Introduction

Dans les stratégies passées comme dans la trame proposée pour la prochaine stratégie nationale de la biodiversité, la définition et la mise en œuvre des moyens adéquats aux objectifs définis ont fait défaut. Ce n'est pas la cause unique de l'échec de ces stratégies, mais c'en est un facteur majeur.

Quand on parle de moyens, on parle bien sûr des ressources nécessaires à la mise en œuvre des mesures définies. Mais on parle aussi de la nécessité de réorientation de politiques et financements existants, qui contribuent à la dégradation de la biodiversité : une stratégie efficace ne peut viser seulement à parer ou réparer les dégâts produits par des systèmes de production et consommation insoutenables, elle doit aller à la racine des causes de la dégradation.

Pour cela, les outils budgétaires, économiques et fiscaux mais aussi financiers doivent être mis au service de la protection de la nature et de la lutte contre le changement climatique.

1. Les besoins

La dégradation des écosystèmes et de la biodiversité constitue une menace majeure pour l'ensemble de la société. Le pilotage de la prévention de cette dégradation et de la restauration de la biodiversité doit logiquement être assumé par les politiques publiques, qui outre une efficacité maximale de la dépense doivent viser à répartir justement la charge de protection et de restauration, sur la base notamment des principes pollueur-payeur et usager-payeur.

Un rapport du CGEDD de 2016 chiffrait les besoins de financement supplémentaires pour la biodiversité à au moins 200 M€ par an, dont au moins 50 M€ pour la trame verte et bleue et 35 M€ pour le milieu marin. Cette estimation se basait sur les engagements et politiques en vigueur à cette date. Depuis, environ 45 M€ supplémentaires ont été dégagés par le gouvernement à travers des augmentations successives des crédits du Programme 113 (+ 12 M€ en 2019, + 16 M€ en 2021, +15 M€ dans le PLF 2022). **Compte tenu des mesures financières prises depuis cette date, il resterait encore un besoin d'environ 150 M€/an (en ordre de grandeur) de financements additionnels pour les politiques actuelles.** Mais cela ne tient pas compte des nouvelles actions qui seront définies dans la prochaine SNB.

Ce dernier rapport de référence nécessite d'être actualisé, à la lumière des évolutions des moyens consacrés à la biodiversité depuis et des nouveaux besoins identifiés pour atteindre les objectifs fixés. Une mission IGF-CGEDD est en cours à ce sujet, en complément de la récente mission IGF/CGEDD sur les besoins de financement pour l'atteinte des objectifs définis dans la nouvelle stratégie des aires protégées à 2030. Il serait opportun que la mission puisse établir des comparatifs ou des propositions en s'inspirant de quelques exemples étrangers, de pays européens mais aussi du Québec.

Comme souvent, il est regrettable que les études de faisabilité du financement des plans et programmes envisagés soient réalisés après-coup, alors que ladite faisabilité est une condition sine qua non de l'effectivité et de l'efficacité de ces politiques.

Les besoins à dimensionner ne sont pas uniquement des besoins de dépenses d'investissement, mais doivent aussi intégrer des besoins en dépenses de fonctionnement, car les programmes d'actions à financer incluront nécessairement des dépenses de fonctionnement (mobilisation des territoires, des filières, actions grand public, etc.). Cette évaluation des besoins devra aussi comporter une évaluation

des coûts de l'inaction, c'est à dire une projection des coûts qui seront supportés à terme si les actions nécessaires à l'atteinte des objectifs en matière de biodiversité ne sont pas menées à bien.

Dans ce panorama, il ne faut pas omettre les besoins liés spécifiquement à la politique de l'eau et à l'atteinte des objectifs de la directive-cadre sur l'eau, déjà repoussés à plusieurs reprises et désormais fixés à 2027. Les 11e programmes d'intervention des agences de l'eau (2019-2024) ont réorienté le financement des agences de l'eau sur les interventions en faveur de l'atténuation du changement climatique, de la préservation de la biodiversité et des milieux marins, autrement dit le « grand cycle de l'eau ». Ces moyens, même en augmentation, restent insuffisants pour la mise en œuvre des actions nécessaires : les besoins supplémentaires sont estimés à +250 M€/an pour le seul grand cycle de l'eau, mais sont contraints par le plafond actuel (2,197 Mds€ au titre de l'année 2021) appliqué aux ressources prélevées par les Agences qui financent seules leurs dépenses.

Quatre politiques spécifiques nécessiteront des moyens conséquents :

- **la stratégie nationale pour les aires protégées 2030**, initiée depuis janvier 2021 : au vu de l'ambition de ses objectifs et selon la mission dédiée IGF-CGEDD, les besoins seraient de 650 M€ supplémentaires par an dès 2023 et de 1240 M€ à l'horizon 2030 [pour mémoire, le rapport « Waldron » évaluait en 2020 que l'économie mondiale bénéficierait de la création de zones protégées sur terre et en mer avec un rapport avantages/coûts de 5 contre 1 a minima, par l'apport d'avantages non monétaires essentiels et la contribution à la résilience de l'économie mondiale].

- dans le cadre de l'objectif gouvernemental de « zéro artificialisation nette », **la politique dite de « Nature en ville »**, destinée notamment à l'adaptation des centres urbains au dérèglement climatique, nécessiteront 500 M€/an en complément des investissements déjà programmés, au regard des budgets déjà définis par une grande part des métropoles et grandes villes.

- **la politique de préservation des milieux marins**, avec l'adoption des documents stratégiques de façade, la montée en puissance des aires marines protégées, la protection des écosystèmes et des ressources, la priorisation d'une pêche et d'une aquaculture soutenables, va nécessiter la mobilisation de financements complémentaires.

- **les objectifs de restauration**, qui découleront de la mise en œuvre du futur cadre mondial de la biodiversité issu de la COP15 et de la toute récente initiative européenne qui vise explicitement la restauration de la nature dans le but de **réparer** les 80 % d'habitats européens qui sont en mauvais état. Dans le cadre de cette proposition de loi sur la restauration de la nature, des **objectifs juridiquement contraignants en matière de restauration de la nature dans différents écosystèmes** s'appliqueront à chaque État membre, en complément de la législation existante. L'objectif est de couvrir au moins **20 % des zones terrestres et marines de l'UE d'ici à 2030 par des mesures de restauration de la nature** et, d'ici à 2050, d'étendre ces mesures à tous les écosystèmes qui doivent être restaurés. Ces mesures se traduiront nécessairement par des besoins financiers significatifs.

2. Les axes d'action

Sur la base de ce recensement, l'ambition de la SNB doit être double :

- rétablir des signaux économiques cohérents avec les objectifs environnementaux de préservation de la biodiversité, en supprimant les incitations qui favorisent des comportements impactant négativement la biodiversité, et en développant ceux qui lui sont bénéfiques

- dégager les financements et moyens nécessaires pour la protection et la restauration de la biodiversité, permettant de couvrir les besoins déjà identifiés (trame verte et bleue, grand cycle de l'eau) et les nouveaux besoins (stratégie aires protégées, restauration, etc..).

Ces axes sont en cohérence avec les ambitions de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, ainsi qu'avec les cibles prévisionnelles 2030 de la prochaine Convention pour la Diversité Biologique (décembre 2022).

2.A – Résorber les financements et incitations publiques défavorables à la biodiversité

Réformer la fiscalité pour soutenir les comportements favorables à la biodiversité et préserver le capital nature : d'ici 2030, rétablir une fiscalité cohérente avec les objectifs de préservation de la biodiversité et du capital naturel.

- intégrer le coût incrémental de la protection de la biodiversité dans les politiques économiques par une réforme de la politique fiscale notamment dans le cadre du principe usager ou pollueur/payeur.
- engager une politique de réduction/correction progressive des aides publiques dommageables à la biodiversité : d'ici à 2028 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, afin de réduire au minimum ou d'éviter les impacts défavorables.
- éco-conditionner les soutiens publics de façon à ce que les subventions et incitations, y compris les incitations économiques et réglementaires publiques et privées, soient positives ou neutres en matière de biodiversité.

Dans ce sens, les fonds européens dédiés à la Politique Agricole Commune devront à l'avenir être réorientés pour que les politiques agricoles et alimentaires intègrent et soutiennent des objectifs de biodiversité et les pratiques agroécologiques. De façon non exhaustive, voici quelques objectifs et indicateurs possibles :

- atteindre au moins l'objectif européen de 25 % de la surface agricole française en bio ou autre label plus ambitieux en 2030 ;
- renforcer la dimension « biodiversité » des programmes alimentaires territoriaux (PAT) ;
- agir contre l'élevage intensif (animaux enfermés) qui engendre pollutions, mauvais traitements et déforestation importée, pour favoriser un élevage extensif local et soutenir des filières légumineuses nationales ;
- créer des mesures contractuelles, individuelles ou collectives, via les politiques agricoles et forestières pour assurer le maintien et la restauration des milieux prairiaux, des zones humides, des parties amont des cours d'eau et des boisements alluviaux ;
- favoriser le développement de contrats collectifs pour la fourniture de biens et de services environnementaux en vue d'obtenir des résultats environnementaux ;
- établir tous les contrats pour paiements de services environnementaux sur la base d'objectifs de biodiversité, paysages et stockage de carbone ; confirmer les paiements sur fonds publics sur la base de résultats attestés favorables à la biodiversité.

2.B – Assumer un effort budgétaire important et progressif

Comparés à d'autres politiques d'intérêt général, les financements des politiques de biodiversité ont la particularité de reposer à près de 70 % sur des ressources de fiscalité affectée. **Il est nécessaire de réaffirmer le caractère de « bien commun » de la biodiversité et des services qu'elle rend et de réengager les moyens du budget général pour financer les politiques de préservation et de restauration.**

Au cours de la décennie écoulée on a pu constater une stagnation, voire une régression des moyens humains et matériels affectés aux opérateurs publics de la biodiversité : transfert aux Agences de l'eau

de la charge du financement de plusieurs opérateurs de l'État (OFB, Parcs nationaux) avec maintien du plafonnement global des ressources de ces agences, réduction des effectifs de ces dernières comme de ceux d'autres opérateurs importants pour la biodiversité (ONF, CNPF).

Il est patent que l'affirmation de nouvelles ambitions en matière d'objectifs de biodiversité, « à hauteur de ceux du climat », n'est pas compatible avec ces pertes de moyens et d'appui à la mobilisation de la société (collectivités, acteurs économiques, associations). La re-budgétisation de moyens dédiés dans le programme 113, une définition précise des moyens nécessaires et l'affectation de nouvelles ressources sont indispensables.

Le lancement de la future SNB et de son premier programme d'action triennal doit être accompagné de l'élaboration d'une loi de programmation budgétaire pluriannuelle, intégrant les politiques eau et biodiversité, en cohérence avec celles concernant le climat. Il s'agira de donner une visibilité pluriannuelle au financement de la biodiversité, par une trajectoire des dépenses à venir, prenant en compte les engagements nouveaux, notamment ceux liés à la restauration et la protection des espaces, et reflétant l'ensemble des financements, qu'ils soient budgétaires ou fiscaux. Cette budgétisation devrait concerner l'ensemble des politiques publiques qui doivent mieux intégrer les enjeux et objectifs de biodiversité et non uniquement les budgets consacrés à la biodiversité.

La mise en place d'un principe général de convergence climat/biodiversité et équité sociale des budgets publics pourrait également être proposés pour éviter les effets inévitables de mesures écologiques.

Cette loi devrait spécifier la dimension « biodiversité » du « budget vert », puisqu'il est mis en place pour proposer « *un état évaluatif des moyens financiers publics et privés mis en œuvre pour financer la transition écologique et énergétique ainsi que de leur adéquation avec les volumes financiers nécessaires au respect des engagements européens, de l'accord de Paris et de l'agenda 2030 du développement durable* » : cela permettrait de renforcer le rapportage et la redevabilité de l'État en matière d'objectifs de biodiversité.

Dans le cadre de cette loi, des dispositions réglementaires pourraient également être introduites, par exemple le fait d'établir que d'ici 2024 les achats publics soient exempts de produits issus de déforestation importée ou d'écosystèmes naturels convertis pour la production agricole.

2.C – Donner un nouvel élan aux politiques soutenues par les Agences de l'Eau

Du fait de l'instauration du « plafond mordant », une hausse des dépenses en faveur d'un domaine se traduit pour les Agences nécessairement par une baisse dans un autre, au détriment des besoins qui demeurent dans cet autre domaine. **Il est donc indispensable de supprimer ce principe du plafond, dès lors que les taux des prélèvements doivent de toutes façons être approuvés par l'Etat.**

De plus, les redevances « eau » continuent à être très majoritairement perçues auprès des usagers domestiques (+ de 70 % du total des redevances encaissées en 2020). Ce hiatus constaté entre l'origine des recettes perçues par les agences de l'eau et la destination de leurs dépenses contribue à amoindrir le consentement à payer des usagers de l'eau dans les instances de bassins et affaiblit la légitimité des agences de l'eau à financer ces thématiques nouvelles, telle que la lutte contre l'érosion de la biodiversité, l'adaptation au changement climatique, la prévention des impacts de l'environnement sur la santé ou encore l'accroissement des moyens consacrés à la surveillance des milieux marins en application de la directive cadre stratégie pour le milieu marin.

Dans ce contexte, il serait cohérent de diversifier les taxes affectées aux agences de l'eau **en instaurant une taxe fondée sur des activités exerçant des pressions sur la biodiversité** (par exemple via l'affectation aux agences de l'eau d'un complément venant se greffer sur la part départementale de la taxe d'aménagement, c'est-à-dire sur les surfaces nouvellement aménagées). Le rendement de cette nouvelle redevance pourrait être prévu à hauteur d'un montant de 150 M€ dans un premier temps

(2023), puis relevé au maximum à 250/300 M€ à horizon 2025 pour contribuer au rééquilibrage des recettes des agences de l'eau.

Par ailleurs et à moyen terme, il serait légitime de définir une cible d'élimination des micro-polluants de diverses familles, qui aujourd'hui ne sont pas efficacement éliminés par les outils d'épuration et opèrent une nouvelle pression sur les milieux naturels. Ce nouveau programme à définir impliquera des dépenses supplémentaires, qui nécessiteront l'instauration d'outils de financement adaptés, soit via un mécanisme de responsabilité élargie du producteur (REP), dédié à la collecte et au traitement de produits contenant des micro-polluants, soit au moyen d'une redevance « micro-polluants », inspirée de l'actuelle redevance pour pollutions diffuses et perçue par les agences de l'eau.

2.D – Pour une fiscalité écologique incitative

Dans la stratégie de l'UE, la Commission « *continuera de promouvoir les systèmes d'imposition et de tarification qui reflètent les coûts environnementaux, y compris ceux liés à l'appauvrissement de la biodiversité. Cela devrait encourager des changements au niveau des systèmes d'imposition, dans le sens d'un déplacement de la charge fiscale pesant sur le travail vers la pollution, les ressources sous-évaluées et les autres externalités environnementales. Les principes de « l'utilisateur-payeur » et du « pollueur-payeur » doivent être appliqués afin de prévenir et de corriger la dégradation de l'environnement* ».

Au niveau français, rappel de quelques des propositions concrètes :

- **augmenter la fiscalité sur les modes de consommation destructeurs de l'environnement** : moduler la TVA sur les produits en fonction de leur impact climat- biodiversité ; taxer les entreprises sur la consommation intermédiaire en fonction de l'impact écologique des produits utilisés, compensée par une baisse des cotisations patronales sur le travail afin de ne pas nuire à l'emploi ;
- **établir une taxe sur les études d'impact visant à financer l'instruction et le contrôle de la mise en œuvre des mesures compensatoires par les services de l'État** ; augmenter les redevances d'usage des activités dont l'impact environnemental est élevé du fait de leur emplacement ou de leur nature ;
- **adapter la fiscalité sur les espaces naturels** : rendre automatique la défiscalisation foncière des Obligations Réelles Environnementales et les exonérer de droits de succession proportionnellement à la durée de leur engagement ; proposer des incitations fiscales pour la mise en œuvre des autres dispositifs de mobilisation individuelle en faveur de la biodiversité et organiser leur contrôle ; supprimer la taxe foncière sur les zones humides ainsi que sur les milieux naturels inclus dans les aires protégées réglementairement et certaines zones labellisées (Natura 2000, ZNIEFF de type 1) ; supprimer ou réduire la taxe sur les revenus issus des espaces naturels pour toutes les activités respectant des critères d'éco-conditionnalité ;
- **défiscaliser l'ensemble des travaux d'entretien et de restauration en vue du maintien en bon état écologique d'un espace** ;
- pour **lutter contre l'artificialisation des sols**, supprimer les avantages fiscaux Pinel ; réévaluer la taxe d'aménagement et la taxe sur les surfaces commerciales et supprimer toute forme d'exonération si une artificialisation est occasionnée ; taxer progressivement plus fortement les plus-values sur le déclassement des espaces agricoles, naturels et forestiers en terrains constructibles.

2.E – Mobiliser des outils financiers

Permettre aux ménages d'orienter leur épargne vers des actifs verts :

- obliger les assureurs à aligner 50 % des investissements réalisés à travers les assurances-vie avec la taxonomie verte européenne (hors secteurs gaz et nucléaire) ;

- transformer le PEA (Plan épargne action) en PEE (Plan épargne écologique) entièrement dédié à des actifs verts, et dont la plus-value resterait non imposable ;
- rendre obligatoire pour chaque banque la proposition de fonds labellisés « verts » pour l'investissement des particuliers ;
- augmenter le plafond du LDD au niveau du livret A (passer de 12 k€ à 23 k€), en conditionnant à des actions des banques en faveur de la biodiversité.

2.F – Mettre en cohérence les règles commerciales internationales avec les objectifs « biodiversité »

Les investissements publics et privés à l'étranger et les traités de commerce international "nouvelle génération" ne doivent plus porter atteinte à la biodiversité, et si possible conduisent à un gain de biodiversité.

- **mettre en place d'ici 2025 pour les financeurs publics et privés français des critères pour ne financer d'ici 2030 que des projets (barrages, infrastructure de transports, etc.) qui ont procédé à des études d'impacts de type ERC (Éviter, Réduire, Compenser & mesures d'accompagnement) et prévu des mesures effectives de gestion des impacts ;**
- **revoir les critères d'évaluation socio-économique des projets d'investissements** en fixant un taux d'actualisation prenant mieux en compte le bien-être des générations futures, en relation avec les enjeux de biodiversité ;
- **augmenter à travers l'AFD les ressources financières dédiées à la biodiversité (446 M€ euros en 2018) et aligner à 100 % l'AFD sur le cadre mondial post-2020 pour la biodiversité ;**
- intégrer systématiquement des mesures miroir dans les accords commerciaux de sorte que les produits importés en Europe respectent les normes de production européennes, notamment en matière de protection de la biodiversité ;
- **plaider dès 2022 au niveau européen pour que la ratification de nouveaux traités de libre-échange soit conditionnée au respect (par tous les Etats-Parties) de l'accord de Kunming** et pour que le respect du cadre mondial post-2020 pour que la biodiversité devienne une clause essentielle des nouveaux traités de libre-échange.

Volet 4

Quelques points de vigilance

Introduction

Pour nos associations, la SNB3 doit répondre en même temps à deux objectifs :

- 1) **Stabiliser globalement l'état de la biodiversité en France d'ici 2030**, et commencer à l'améliorer dans certains compartiments.
- 2) **Enclencher la transformation en profondeur de nos systèmes économiques, sociaux et de nos schèmes de pensée** pour les inscrire dans une trajectoire de longue durée vertueuse à la fois pour les humains et le reste de la biodiversité.

L'ambition de la SNB doit donc être de susciter des changements en profondeur dans la société, afin de réduire les pressions sur la biodiversité en France, et celles que nous occasionnons indirectement dans le reste du monde, de restaurer les écosystèmes, leurs fonctions et leurs réseaux, tout en valorisant les bienfaits de la biodiversité pour les humains et les sociétés.

Ainsi, notre collectif approuve globalement les trois « finalités » exposées p. 3132, qui dessinent les trois premiers axes de la stratégie :

- « Protéger la biodiversité et lutter contre les pressions à l'origine de sa dégradation »,
- « Restaurer la biodiversité »,
- « Vivre avec la nature et en valoriser les bienfaits pour l'homme et la société ».

Pour autant **le passage des intentions aux actions s'avère décevant et insuffisant : les mesures proposées sont incomplètes, mal priorisées et peu engageantes ; elles sont clairement insuffisantes pour espérer atteindre les objectifs stratégiques de la SNB3.**

2.a.i.1. Une stratégie qui semble privilégier une approche utilitariste

Même si la préoccupation d'une utilisation durable des ressources naturelles et des services écologiques est légitime, il conviendrait de ne pas en faire la seule justification de la stratégie. Une mise en avant des notions de « **valeur intrinsèque** » **des êtres vivants** comme fondement des actions, en particulier pour l'axe 1, est indispensable.

Le second défaut majeur est que la conscience de la finitude du monde, et sa conséquence la nécessaire sobriété, est singulièrement absente de cette stratégie. Ce **principe transversal de sobriété** est certes convoqué dans les intentions (p. 36) mais il n'est pas décliné dans les objectifs et les actions. Une réflexion sur un meilleur partage de l'espace, sur les déplacements, sur la production et la consommation d'énergie, sur la démographie apparaît nécessaire.

La réduction des pressions et de toutes les consommations doit faire l'objet d'objectifs précis, chiffrés, phasés, et de mesures dédiées.

2.a.i.2. Des questions majeures absentes ou insuffisamment traitées

Nous considérons que de nombreuses questions déterminantes ne sont pas ou insuffisamment traitées dans le 1^{er} volet de la SNB3 qui a été présenté.

La responsabilité très forte de l'intensification des pratiques humaines, notamment agricoles et extractives, dans l'érosion de la biodiversité est à souligner davantage et doit faire l'objet d'actions susceptibles de changer la situation. Des mesures visant à **réduire la surexploitation des ressources** naturelles, la chasse excessive (notamment des espèces menacées et des espèces susceptibles d'occasionner des dommages) ainsi que la surexploitation forestière devraient être *a minima* proposées. Les **biocides** sont un facteur majeur de la crise de la biodiversité : des ambitions spécifiques et des mesures précises doivent être consacrées à leur réduction. Plus largement la question de la déforestation exportée (les bois exploités sur les territoires français et exportés à l'étranger pour être transformés) et des pratiques sylvicoles intensives, celle du modèle agricole productiviste dominant, celle du déploiement généralisé et facilité de modes de production d'énergies impactantes pour la biodiversité, celle de la consommation d'espaces par l'artificialisation et l'intensification agricole ne sont pas prises en compte. Or ce sont **des enjeux majeurs**.

La question **des liens entre biodiversité et santé** et de leur complémentarité gagnerait à être envisagée de façon paradigmatique, et faire l'objet de mesures innovantes.

La question de la **renaturation et de la nature spontanée** n'est pas suffisamment valorisée, sans réel objectif de développement de cette solution pourtant très efficace, pérenne et très peu coûteuse.

La **nature ordinaire** est toujours détruite par les aménagements : sa prise en compte dans les études d'impact devrait être un sujet majeur.

2.a.i.3. Pour des « changements transformateurs » et une reconexion des humains à la nature

Pour nos associations, le 1^{er} volet de la SNB3 commet l'erreur stratégique de ne pas donner de contenu réel à la notion de « changement transformateur » et à la reconexion des humains au vivant autre qu'humain au sein de socio-écosystèmes à refonder. Or, il est fondamental de travailler de façon massive et continue à **inventer des relations entre les humains et la biosphère, différentes du grand récit techno-scientifique modernisateur, ressourciste et productiviste** qui a cours depuis le XVIII^e siècle : c'est la clé de la réussite de toutes les politiques publiques du siècle en cours en matière de biodiversité et d'environnement. La confiscation de la richesse commune, renouvelable comme non renouvelable, par quelques-uns, telle qu'elle se poursuit depuis plus de deux siècles, n'a jamais montré sa capacité à proposer un partage équitable des bénéfices ainsi récoltés.

Les notions de « solidarité écologique », d'équité, de « communs », de « communauté des vivants », les démarches « d'écologie de la réconciliation », de « ménagement du territoire » et de « changements transformateurs » sont très largement négligées alors qu'elles peuvent permettre de progresser sur la question de la cohabitation, du « vivre avec » la nature et non plus « vivre contre » ou même « vivre de la nature ».

Les mesures concernant cet aspect, et qui relèvent notamment de la **sensibilisation, de la formation, de la médiation scientifique**, ont pourtant été celles le plus réclamées par les acteurs et les citoyens lors des consultations, et ont donné lieu à des **propositions consensuelles, et positives** : favoriser une approche anthroposystémique des modes de gestion, rapprocher la nature spontanée et en bon état de conservation ainsi que les espaces naturels protégés de tous les habitants ; mettre en place un accès équitable et respectueux à une nature en bon état et diversifiée ; supprimer les dérangements dans les aires naturelles protégées en protection forte ; valoriser une conception anthroposystémique des patrimoines, par une mise en relation du culturel et du naturel ; développer la relation sensible, onirique, artistique des humains à la nature ; intégrer la biodiversité dans les fondations d'utilité publique ; promouvoir les expérimentations en matière de gouvernance inclusive des socio-

écosystèmes ; développer un label « citoyens engagés pour la nature » ; accompagner et développer la volonté citoyenne et privée de s'engager pour la biodiversité ; favoriser la cohabitation entre les humains et la nature spontanée.

Nos associations considèrent que le projet actuel est insatisfaisant dans la conception de ses objectifs, actions et mesures. La phase de finalisation doit impérativement permettre une rehausse des ambitions et l'intégration des thématiques majeures qui ont été invisibilisées.

*



AGIR pour la
BIODIVERSITÉ



Comité de rédaction : Jean-David Abel (FNE), Bernard Chevassus-au-Louis (H&B), Rémi Luglia (SNPN), Yves Verilhac (LPO).

Le comité de rédaction remercie toutes les personnes des différentes institutions signataires ayant contribué à amender ce document, en particulier : Christian Hosy (FNE), Isabelle Laudon (WWF), Samuel Jolivet et Jean-François Sylvain (OPIE), Marie-Odile Grandchamp, Elisabeth Jouve Castanier, Philippe Keith et François Moutou (SNPN).

Pour citer ce document :

CAP Nature et Biodiversité, 2022. POUR QUE VIVE LA NATURE. Nouvelles propositions pour une stratégie nationale de la biodiversité, ambitieuse, efficace et partagée. 28 p.