



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 09/2003 | RESSOURCES NATURELLES

(*ex-Les rapports de l'Iddri n° 1*)

Analyse comparative des stratégies et des plans d'action sur la biodiversité dans plusieurs pays de l'OCDE

Stéphane Guéneau et Anne Chetaille (Solagral)

Stéphane Guéneau et Anne Chetaille ont réalisé cette étude pour l'Iddri dans le cadre de la préparation de la stratégie française sur la biodiversité.

Ce texte n'engage que ses auteurs. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge

intéressants pour alimenter le débat.

Tous droits réservés

Analyse comparative des stratégies et des plans d'action sur la biodiversité dans plusieurs pays de l'OCDE

Stéphane Guéneau et Anne Chetaille
Solagral

© Iddri, 2003.

Diffusion : 6, rue du Général Clergerie - 75116 Paris - France
Téléphone : 01 53 70 22 35 - iddri@iddri.org - www.iddri.org

Conception : Ulys communication

Sommaire

Introduction	4
Stratégies et plans d'action sur la biodiversité :	
Royaume-Uni, Finlande, Portugal, Canada	6
Etat des lieux	7
Coordination du processus	7
Participation des acteurs	7
Inventaires	8
Contenu	9
Interactions avec les autres politiques publiques	10
Mesures préconisées	10
Coûts	11
Mécanismes de mise en œuvre et de suivi	12
Evaluation	13
Eléments de stratégie dans des pays de l'Union européenne	15
Recommandations	19
Annexes	
1. Plan d'action du Royaume-Uni	21
2. Plan d'action de la Finlande	25
3. Stratégie du Portugal	29
4. Stratégie du Canada	33
5. Typologie des processus participatifs	36

Préface

En ratifiant la Convention sur la diversité biologique, la France s'est engagée à élaborer une stratégie nationale pour assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité.

Dans le cadre de la préparation de la stratégie française sur la biodiversité, l'Institut du développement durable et des relations internationales a préconisé, au cours de la réunion interministérielle du 27 juin 2002, de s'inspirer des expériences des pays de l'OCDE qui ont mis en place leur propre plan stratégique. Parmi ceux-ci, quatre pays ont été identifiés comme pertinents pour conduire une analyse comparée des stratégies nationales. Ces pays sont le Royaume-Uni, la Finlande et le Portugal, pour l'Union européenne, et le Canada.

L'Iddri a défini trois axes d'analyse : la structuration des stratégies et plans d'action (axes identifiés, procédures de suivi et évaluation, quantification éventuelle, etc.), les modes d'élaboration des stratégies et leur degré d'intégration dans les politiques publiques. Cette étude a été confiée à Stéphane Guéneau et Anne Chetaille (Solagral). Elle a été achevée en octobre 2002.

Introduction

En ratifiant la Convention sur la diversité biologique (CDB), les parties contractantes se sont engagées à transcrire, à l'échelle nationale, les dispositifs négociés à l'échelon multilatéral. Parmi ceux-ci, figure l'article 6 de la CDB relatif aux « Mesures générales en vue de la conservation et de l'utilisation durable ». Cet article enjoint les parties contractantes, en fonction des conditions et moyens qui leur sont propres, à élaborer « des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ou à adapter à cette fin ses stratégies, plans ou programmes existants qui tiendront compte, entre autres, des mesures énoncées dans la présente Convention qui la concernent ».

Pour respecter ses engagements, la France doit élaborer son dispositif de mise en œuvre de l'article 6. Afin d'appuyer ce travail et d'éclairer les choix stratégiques français, cette étude présente une analyse comparative de l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE, en mettant en exergue les éléments positifs et les difficultés rencontrées. Elle analyse plus particulièrement les stratégies et les plans d'action sur la biodiversité mis en œuvre dans quatre pays, le Royaume-Uni, la Finlande, le Portugal et le Canada, par thème, avant d'en présenter une synthèse par pays dans les annexes. Une description succincte des éléments de stratégie dans d'autres pays de l'Union européenne est également présentée.

Méthodologie de mise en œuvre de l'article 6 de la CDB

Définitions

Une stratégie constitue un processus permettant d'élaborer une vision ou une orientation à long terme, de cibler les éléments clés dont la réalisation permettra de progresser dans cette orientation – les questions prioritaires, les facteurs clés influençant ces questions et les modalités les plus efficaces pour les traiter – et d'interpeller toutes les entités concernées – entreprises, groupes de citoyens, communautés, ainsi que les gouvernements – pour qu'elles se chargent de cette réalisation.

Un plan d'action doit être vu comme un instrument de mise en œuvre de l'ensemble des lignes directrices de politique de la biodiversité définies dans la stratégie. Par nature, il est plus spécifique qu'une stratégie. D'un point de vue pratique, on peut affirmer que chaque orientation majeure définie par la stratégie doit être reflétée dans le plan d'action par une ou plusieurs activités spécifiques.

Principes directeurs

La littérature indique huit principes directeurs comme critères de réussite d'une stratégie nationale ou d'un plan d'action.

- Améliorer et préserver le bien-être des populations et le bon état des écosystèmes.

- Viser le développement durable.
- Fixer les objectifs stratégiques dans le cadre de la CDB.
- Mettre en œuvre une stratégie adaptative et récurrente.
- Veiller au caractère participatif du processus.
- Mettre la communication au cœur de la planification de la stratégie.
- Mettre l'accent sur la volonté de décision politique et d'action.
- Intégrer la planification dans chaque secteur de prise de décision.

Déroulement du processus

Le cycle stratégique de mise en œuvre de la CDB comporte généralement sept étapes (Miller et Lanou, 1995).

1. Mandat gouvernemental et organisation du travail : constitution d'un comité responsable de la mise en œuvre de la CDB.
2. Etat des lieux : portrait de la diversité biologique, étude de la biodiversité nationale.
3. Elaboration d'une stratégie nationale.
4. Elaboration d'un plan d'action national.
5. Mise en œuvre par les partenaires.
6. Évaluation et suivi : indicateurs.
7. Rapports périodiques : bilans.

Références

Plusieurs manuels présentent des méthodologies à l'attention des gouvernements pour l'élaboration des stratégies et plans d'actions sur la biodiversité.

- Hagen Roy T., A guide for countries preparing national biodiversity strategies

and action plans, Biodiversity planning support programme, UNDP, 1999.

- Garcia Fernandez Juan Javier, Guide for the preparation of action plans within the framework of the Convention on Biodiversity, GEF-UNDP, 1998.

- Miller Kenton R. & Lanou Steven M., National biodiversity planning: guidelines based on early experiences around the world, WRI, 1995.

- Fauna & Flora International, National biodiversity strategy and action planning (BSAP): preparation materials. Compiled materials for the BSAP preparation process.

- Prescott Jacques, Gauthier Benoît, Mbongu Sodi, Nagahuedi Jonas, Guide de planification stratégique de la biodiversité dans une perspective de développement durable, Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie, ministère de l'environnement du Québec, Programme des Nations unies pour le développement (Pnud), Programme des Nations unies pour l'environnement (Pnue), septembre 2000.

- Carew-Reid Jeremy, Prescott-Allen Robert, Bass Stephen & Dalal-Clayton Barry, Stratégies de développement national durable : manuel de préparation et de mise en œuvre. IUCN 1994.

Ces documents décrivent les étapes requises pour la préparation d'une stratégie et d'un plan d'action, depuis l'organisation du travail jusqu'à la préparation des rapports nationaux. Seul le document de Prescott *et al.* présente un outil original d'aide à la planification, à savoir une matrice de planification de la biodiversité.

Stratégies et plans d'action sur la biodiversité

Royaume-Uni, Finlande, Portugal, Canada

L'étude analyse quatre pays de manière approfondie. Les critères qui ont prévalu au choix de ces pays sont, d'une part, géographiques et, d'autre part, fondés sur la diversité des situations historiques et politiques. Il s'agit d'une grande puissance économique de l'Union européenne, le Royaume-Uni, d'un pays du Nord de l'Europe, à forte sensibilité écologique, la Finlande, d'un pays du Sud de l'Europe, le Portugal, et d'un pays non européen, le Canada.

Etat des lieux

ROYAUME-UNI. La forte demande sociale de protection de l'environnement a conduit le Royaume-Uni à définir très tôt un plan d'action national sur la biodiversité. Le Royaume-Uni a construit son plan d'action sur la biodiversité en deux temps. En 1994, a été publié un plan d'action fixant des principes. Il présente cinquante-neuf mesures à mettre en œuvre dans les vingt prochaines années et propose la création d'un groupe de pilotage chargé d'élaborer un programme de travail pour la mise en œuvre de ce plan d'action. L'année suivante, le rapport du groupe de pilotage a apporté des objectifs chiffrés et des modalités d'action précises pour ces mesures.

FINLANDE. La Finlande a élaboré son plan d'action sur la biodiversité peu après l'adoption de la CDB. La Commission nationale pour la diversité biologique, créée en 1996, a

publié le plan d'action national sur la biodiversité en Finlande (NAPBF), qui couvre la période 1997-2005. Le NAPBF se réfère aux principaux articles de la CDB et fait référence à des dispositifs législatifs nationaux (loi sur la conservation de la nature, loi forestière, etc.). Ce plan d'action a été conçu en grande partie à partir de rapports sectoriels sur la biodiversité que chaque ministère impliqué a produit.

L'objectif de sauvegarde de la diversité biologique finlandaise devra être atteint en intégrant la gestion de la biodiversité dans la planification et la prise de décision à l'échelle nationale, régionale et locale, ainsi qu'au niveau intersectoriel. Pour ce faire, le NAPBF contient un ensemble de cent vingt-quatre mesures, chacune étant placée sous la responsabilité d'une ou de plusieurs entités, publiques ou privées. Un groupe de travail, chargé du contrôle de la mise en œuvre du plan d'action jusqu'en 2005, a été créé ; il a publié deux rapports intermédiaires en 2000 et en 2002.

PORTUGAL. Le Portugal est le seul pays du Sud de l'Europe à avoir mis en œuvre une stratégie nationale sur la biodiversité. Dès 1987, la loi cadre sur l'environnement enjoint le gouvernement à établir une stratégie nationale de conservation de la nature. Après de nombreuses tentatives infructueuses, le secrétariat d'Etat à la conservation de la nature a présenté, en 2001, un document intitulé *Stratégie nationale de la conservation de la nature et de la biodiversité* (ENCNB), lors de

la première réunion de la Commission interministérielle sur la biodiversité, instance créée en 1999. Après un processus de consultation rapide, l'ENCNB a été adoptée officiellement.

En prenant pour référence la CDB et les directives européennes en matière de biodiversité, ce document liste dix orientations stratégiques, chacune d'entre elles étant assortie d'un plan d'action spécifique. La conception de l'ENCNB a été en grande partie pilotée par le ministère de l'environnement et sa mise en œuvre est confiée à un organisme étatique, l'Institut de conservation de la nature.

CANADA. Les questions relatives à la conservation de la biodiversité sont sensibles en raison de la forte couverture forestière et de la présence de peuples autochtones. Suite au Sommet de la Terre, à Rio en 1992, un groupe de travail sur la biodiversité a été mis en place. Ce groupe a réalisé une évaluation des éléments existants permettant de répondre aux obligations de la CDB. A partir de ce travail et d'une consultation ouverte, le groupe a établi une stratégie qui a été adoptée officiellement en 1996.

1996 et a été mandatée par le Conseil d'Etat pour rédiger la proposition de plan d'action.

PORTUGAL. Une commission interministérielle sur la biodiversité a été créée en 1999. Cette commission est composée de représentants des principaux ministères impliqués (environnement, agriculture, forêts, santé, énergie, sciences, etc.). Elle s'est réunie pour la première fois en 2001 afin d'examiner et d'avaliser la proposition de stratégie nationale sur la conservation de la nature et de la biodiversité rédigée par le secrétariat d'Etat à la conservation de la nature et à l'aménagement du territoire. En mai 2001, une consultation rapide (quinze jours) suivant la présentation publique de cette stratégie a permis de l'amender légèrement.

CANADA. Pour satisfaire à l'obligation relative à l'article 6 de la CDB, un groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur la biodiversité a été chargé par les ministres responsables des parcs, de l'environnement, de la faune et des forêts, d'élaborer une stratégie canadienne sur la biodiversité, dans un délai de deux ans. Cette stratégie a été publiée en 1995 au terme de deux années de préparation. Elle a officiellement été adoptée en 1996 par les ministres des différentes juridictions du pays.

Coordination du processus

ROYAUME-UNI. La première phase de l'élaboration du plan d'action sur la biodiversité a été coordonnée par le ministère de l'environnement et des affaires alimentaires et rurales (DEFRA). La rédaction et la publication du rapport présentant les modalités de mise en œuvre du plan ont été confiées à un groupe de pilotage. Ce groupe était composé d'une vingtaine de représentants de l'administration publique (ministères et autorités régionales), de la recherche, d'ONG de conservation et du secteur privé. Il était présidé par le ministère de l'environnement.

FINLANDE. En 1995, un groupe d'experts du ministère de l'environnement a rédigé un rapport qui peut être considéré comme la stratégie nationale de la biodiversité. Il trace un panorama des obligations et des principaux aspects de la CDB significatifs pour la Finlande. Un plan d'action a ensuite été élaboré sur la base de réunions mensuelles de la Commission nationale pour la diversité biologique. Cette commission largement ouverte (ministères impliqués, secteurs clés de l'économie et du commerce, organisations environnementales, etc.) a été créée en

Participation des acteurs

ROYAUME-UNI. L'élaboration du plan d'action de 1994 a bénéficié de l'apport de nombreux acteurs de la société (secteur privé, ONG, centres de recherche). Environ trois cents organisations ont été consultées pour donner leur avis sur le document cadre élaboré par le DEFRA. Une conférence-débat regroupant les acteurs concernés par la biodiversité a ensuite été organisée en vue de la finalisation du plan d'action par le DEFRA.

Pour la rédaction du rapport de 1995 sur la mise en œuvre du plan, le secteur non gouvernemental a joué un rôle proactif. En participant au groupe de pilotage, il a été pleinement associé à l'identification des objectifs prioritaires de protection et des moyens d'action – la définition des premiers plans d'action pour les espèces et les habitats, par exemple. Des ONG, comme la Royal Society for the Protection of Birds ou le Wildlife Trust, ont été particulièrement actives.

FINLANDE. En 1996 et 1997, le processus de consultation à l'issue duquel le plan d'ac-

tion a été adoptée a été très large. Il a été conduit dans le cadre de la Commission nationale sur la biodiversité, qui regroupait tous les ministères impliqués, les industries significatives, les propriétaires terriens et forestiers et les grandes ONG.

PORTUGAL. La commission interministérielle sur la biodiversité n'a joué qu'un rôle passif de consultation, à partir d'une proposition rédigée de manière centralisée par le ministère de l'environnement. Les acteurs de la société civile n'ont été consultés qu'à la fin et n'ont pas été associés à la rédaction du document. Le processus de consultation très court (quinze jours) n'a pas permis de mobiliser pleinement l'ensemble des composantes de la société civile impliquées. Un rapport de discussion publique a toutefois été rédigé par le gouvernement, faisant état des principaux commentaires envoyés par les acteurs de la société civile. La mise en œuvre de la stratégie est centralisée par l'Institut de conservation de la nature (ICN). Certaines associations regrettent la faible participation des acteurs (agriculteurs et forestiers) dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie.

CANADA. La participation des acteurs non gouvernementaux s'est déroulée de façon passive. Un groupe consultatif national sur la biodiversité, composé de représentants de l'industrie, de la communauté scientifique, des groupes écologistes, des universités et des organisations autochtones, a été mis sur pied pour conseiller le groupe de travail. En outre, dix groupes d'experts ont été formés pour fournir des conseils additionnels sur des articles précis de la CDB.

Inventaires

ROYAUME-UNI. Pour l'élaboration du plan d'action comme du programme de mise en œuvre de ce plan, un large inventaire a été effectué sur la biodiversité au Royaume-Uni. Cet inventaire concerne à la fois les espèces et habitats menacés, les programmes et lois existants en matière de conservation, l'identification des causes et des menaces qui pèsent sur la biodiversité (impact de l'agriculture et de la pêche) et les dépenses effectuées pour la biodiversité.

Dans le rapport de 1995, qui fait état de la mise en œuvre, depuis 1994, de cent seize plans d'action pour les espèces et de quatorze plans d'action pour les habitats, le groupe de pilotage présente la structure d'un

plan d'action par type d'espèce ou d'habitat. Il souligne l'importance de réaliser des inventaires systématiques comprenant les éléments suivants : situation actuelle, facteurs causant la perte de biodiversité et actions déjà menées.

FINLANDE. Dans le plan d'action national de la Finlande, l'aspect « inventaire » est central. Quatre des huit chapitres présentent un état des lieux détaillé de divers aspects — écologiques, politiques, législatifs, économiques, etc. — liés à la biodiversité. L'introduction spécifie notamment que cet inventaire est l'une des raisons qui a motivé l'élaboration du plan d'action.

Le chapitre 2, qui traite de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité, dresse un bref inventaire de l'état de la biodiversité, de son développement, ainsi que des progrès réalisés pour sa conservation, avant de lister les acteurs impliqués. Le chapitre 3 fait l'inventaire des opportunités, scientifiques, sociales (biodiversité comme source d'emplois) et économiques (produits, services, coopération internationale) liées à la biodiversité. Le chapitre 4 détaille les menaces qui pèsent sur la biodiversité. Le chapitre 5 trace un panorama des dispositifs législatifs et économiques (compensations financières pour expropriation, etc.) mis en place dans le cadre de la politique de conservation de la nature. Dans ce chapitre, les études sur l'état des espèces et des habitats sont référencées et des données relatives à la portée des programmes de conservation sont indiquées.

Remarquons que, dans l'introduction, le document fait référence à une publication en finnois datée de 1997, relative à l'évolution de la diversité biologique en Finlande au cours du siècle passé.

PORTUGAL. La stratégie portugaise inclut les éléments d'inventaire significatifs relatifs aux dispositions politiques et, dans une moindre mesure, aux aspects législatifs et financiers liés à la biodiversité. En revanche, aucune étude préliminaire n'est citée concernant l'état des lieux de la biodiversité (espèces, habitats) et des menaces qui pèsent sur celle-ci. Ceci explique pourquoi la première des dix options stratégiques décrites dans le document vise justement à combler ce déficit d'information. « La politique de conservation de la nature et de la biodiversité doit reposer sur de solides connaissances scientifiques et techniques du patrimoine naturel, de la distribution géographique, de son importance et de son évolution. (...) En réalité, nous ne pouvons préserver ce que

nous ne connaissons pas ». Cette première ligne stratégique a donc pour objectif de lancer des programmes de recherche sur le patrimoine naturel, la connaissance et le contrôle des espèces et des habitats.

CANADA. Pour élaborer la stratégie, une évaluation a été menée afin de déterminer si le Canada atteignait les objectifs de la CDB. Il s'agissait de faire un état des lieux des lois, politiques et programmes visant à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité, élaborés et appliqués par les gouvernements à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale. Cet examen a révélé que le Canada disposait d'assises solides pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale sur la biodiversité. Toutefois, le Canada n'a pas procédé à des inventaires scientifiques détaillés sur l'état de la biodiversité pour élaborer la stratégie.

Contenu

ROYAUME-UNI. Le plan d'action reprend les grandes lignes de la CDB (conservation et utilisation durable). Il privilégie néanmoins quelques grands thèmes : le partenariat et l'éducation, l'action à l'étranger, ainsi que la collecte et la gestion des données. Priorité est donnée à la conservation des habitats et des espèces. Les ressources génétiques (questions d'accès et de partage) ne sont pas couvertes par le plan d'action.

Le plan d'action est structuré en trois sections et dix chapitres. La première section pose le contexte – les engagements de la CDB, la croissance des connaissances scientifiques sur la biodiversité au Royaume-Uni, le rôle de la recherche –, ainsi qu'une perspective historique et géographique de la biodiversité.

La deuxième section décrit les stratégies et programmes (législatifs, scientifiques, etc.) en matière de conservation de la biodiversité et examine les menaces, les problèmes et les opportunités. Des chapitres particuliers sont consacrés à la conservation *in situ* et *ex situ*, à l'utilisation durable, au partenariat, à l'éducation, au soutien du Royaume-Uni aux efforts de conservation à l'étranger et au recueil d'informations et de données.

La troisième section propose une série de mesures générales et un programme de travail pour le gouvernement et ses agences de conservation de la nature (*The 59 Steps* – les 59 mesures). Il décrit les mécanismes de

mise en œuvre, de suivi et d'évaluation, et propose de créer un groupe de pilotage chargé d'établir des objectifs pour la protection de la biodiversité, ainsi que des mesures pour les atteindre.

Le rapport du groupe de pilotage, qui est une réponse au mandat confié dans le plan d'action, compte six chapitres. Outre le chapitre introductif, trois chapitres sont consacrés aux trois premières composantes du plan d'action (objectifs pour les espèces et habitats clés, informations et données, sensibilisation du public). Le groupe de pilotage réserve également un chapitre spécial à des thèmes et problèmes sensibles pour la biodiversité. Il termine par des recommandations concernant les priorités établies dans le plan d'action.

FINLANDE. Le plan d'action se réfère aux principaux articles de la CDB. Il prend appui sur un principe unique et central, la responsabilité sectorielle : chaque entité est responsable de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité dans son propre champ de juridiction.

Le plan d'action est organisé en huit chapitres. Le premier porte sur les principes, les objectifs et la structure du document. Les quatre chapitres suivants (conservation et utilisation durable de la biodiversité, opportunités liées à la biodiversité, menaces pesant sur la biodiversité et représentativité des écosystèmes par des réserves naturelles et des programmes de conservation de la nature) sont consacrés à l'état des connaissances sur la biodiversité (politiques, mesures, menaces).

Les chapitres 6 et 7, respectivement intitulés « Priorités nationales et mesures » et « Obligations et coopération internationale », présentent les cent vingt-quatre mesures du plan d'action, qui sont réparties en dix-neuf sections (voir détail en annexe 2, page 25).

Le dernier chapitre précise les modalités de mise en œuvre, de suivi et de révision du plan d'action. Un résumé rappelle brièvement les cent vingt-quatre mesures en spécifiant les entités responsables de leur mise en œuvre.

PORTUGAL. La stratégie portugaise se réfère aux objectifs de la CDB. De plus, elle énonce dix principes fondamentaux assez généraux sur lesquels elle entend se fonder (principe de précaution, principe de subsidiarité, etc.). Ces grands principes sont assez déconnectés du volet opérationnel de la stratégie, lequel est axé en grande partie sur une

approche conservacionniste (renforcement de l'Institut de conservation de la nature, des aires protégées, etc.).

La stratégie portugaise est organisée en cinq chapitres : principes et objectifs généraux ; orientations stratégiques, lignes directrices pour l'action et calendrier d'exécution ; intégration de la politique de conservation de la nature et de la biodiversité dans les politiques sectorielles ; moyens humains et financiers ; mécanismes de suivi, d'évaluation et de révision.

Le chapitre 2 détaille dix orientations (lire annexe 3, page 29). Pour chacune, un texte d'introduction justifie l'importance de la thématique, puis plusieurs axes stratégiques sont présentés et, enfin, des lignes directrices pour l'action sont indiquées, comprenant, pour certaines, un échéancier.

CANADA. Dans son approche, la stratégie canadienne est fidèle à la CDB. A l'échelon fédéral, le Canada a choisi d'élaborer une stratégie cadre, qui trace les grandes lignes d'orientation politique. Les provinces doivent s'y référer pour développer leurs propres instruments de mise en œuvre de la CDB.

La stratégie canadienne de la biodiversité (SCB) est structurée en sept chapitres (lire annexe 4, page 33). Les cinq premiers sont consacrés aux objectifs et les autres à la mise en œuvre et aux collectivités autochtones. Pour l'ensemble de ces chapitres, la stratégie dresse un état des lieux succinct des menaces qui pèsent sur la biodiversité et présente les actions déjà menées. Pour répondre aux objectifs, le texte propose cent cinquante-six orientations stratégiques.

Interactions avec les autres politiques publiques

ROYAUME-UNI. Dans le plan d'action de 1994, l'intégration de la biodiversité dans les politiques publiques est un principe fondamental. Il est notamment au cœur du chapitre consacré à l'utilisation durable des ressources naturelles. Il figure également dans le rapport du groupe de pilotage. A titre d'exemple, le groupe de pilotage souligne que les plans d'action sur les espèces ou ceux sur les habitats et les mesures agri-environnementales prévues au titre de la politique agricole commune, peuvent servir des objectifs de protection de la biodiversité. Il identifie des mesures qui pourraient être prises en amont pour orienter les politiques publiques

afin de réduire les impacts de certaines activités économiques sur la biodiversité (agriculture, aménagement urbain, etc.).

FINLANDE. Le plan d'action s'appuie sur le principe unique de responsabilité sectorielle. Chacune des cent vingt-quatre mesures est placée sous la responsabilité de plusieurs entités bien identifiées, parties prenantes au plan d'action. Par exemple, le ministère de l'environnement s'est engagé à en appliquer quarante-deux. Le ministère de l'agriculture et des forêts est l'instance responsable de vingt-huit mesures.

PORTUGAL. L'intégration sectorielle est centrale. L'une des dix orientations stratégiques est consacrée à l'intégration de la stratégie sur la biodiversité aux autres secteurs. Cette orientation renvoie le lecteur au chapitre 3 du document, intitulé « Intégration des politiques ».

Les principaux outils d'intégration sont les instruments d'aménagement du territoire, les études d'impact environnemental et les méthodes de gestion des fonds communautaires associés à la politique de développement régional. Il est recommandé que des plans d'action sectoriels soient élaborés chaque fois que nécessaire. Les points d'articulation entre la stratégie sur la biodiversité et d'autres politiques sectorielles (recherche, éducation, santé, agriculture, forêts, etc.) sont passés en revue.

CANADA. Le principe de l'intégration n'apparaît pas dans la stratégie canadienne comme un fil directeur. Aucun lien direct n'est effectué avec d'autres politiques sectorielles. Une des orientations de la stratégie mentionne seulement qu'il faut « établir des liens entre le processus de mise en œuvre de la stratégie canadienne de la biodiversité et d'autres initiatives nationales connexes, comme la stratégie nationale sur les forêts, les programmes sur la qualité de l'air [...], les stratégies agricoles et l'initiative minière de Whitehorse et assurer une coordination entre ces processus ».

Mesures préconisées

ROYAUME-UNI. Se fondant sur les cinquante-neuf mesures du plan d'action, le groupe de pilotage donne la priorité à l'établissement de plans d'action sur les espèces et les habitats ainsi que de plans d'action locaux. L'analyse de ces plans montre que plusieurs mesures de conservation leur sont

communes. Les mesures identifiées sont diverses : conseil aux agriculteurs, recherche sur les espèces en voie de disparition, mesures de réintroduction, amélioration de la protection des sites, mécanismes de gestion contractuelle des cultures, etc. Le rapport mentionne également des mesures pouvant nécessiter des changements dans la politique agricole commune ou la politique de pêche commune. Le recours à des mesures de type législatif (modification de loi sur les communs) ou économique (si nécessaire, restrictions commerciales à l'importation de bois produits de façon non durable).

Outre ces types de plan d'action sur les espèces et les habitats, qui constituent le cœur de la stratégie britannique, le groupe de pilotage présente un éventail de mesures qui pourraient être prises dans les domaines de l'eau, de l'énergie, des transports, de l'agriculture, de la pêche, etc. Ces mesures sont pour la plupart de type incitatif.

Dans l'ensemble, les moyens d'action proposés restent sectoriels.

FINLANDE. Les cent vingt-quatre mesures du plan d'action sur la biodiversité donnent la priorité au renforcement de la coopération entre le secteur privé et l'administration. Un éventail d'outils opérationnels est proposé pour appuyer cette coopération : études d'impact environnemental, par exemple dans le secteur des transports ; instruments juridiques (réformes législatives, élaboration de nouveaux dispositifs législatifs), aires protégées (création ou agrandissement des parcs naturels, classification des forêts anciennes, réseau Natura 2000) ; indicateurs sur l'utilisation durable de la biodiversité ; certification forestière ; coopération internationale (pays nordiques, pays d'Europe centrale et orientale, Arctique, pays du Sud).

PORTUGAL. La stratégie portugaise présente les grandes lignes d'orientation politique et un plan d'action qui concerne essentiellement l'extension et l'amélioration des zones de conservation de la nature (création de nouvelles aires protégées, proposition de sites intégrant le réseau Natura 2000). Les instruments proposés sont essentiellement juridiques (par exemple, l'élaboration d'une loi cadre sur la conservation de la nature, etc.) et institutionnels (renforcement de l'Institut de conservation de la nature).

D'autres mesures sont centrées sur l'amélioration des connaissances et la sauvegarde du patrimoine naturel (inventaires, programmes de recherche, système d'échange d'in-

formations, etc.) et la coopération internationale (essentiellement en direction des pays lusophones).

CANADA. La SCB propose uniquement des orientations stratégiques. Elle ne prévoit pas d'instruments économiques ou juridiques précis à mettre en œuvre. Les orientations concernent essentiellement des programmes de recherche, de formation, d'appui à l'établissement et à la gestion d'aires protégées, des plans d'aménagement forestier et des inventaires.

Coûts

ROYAUME-UNI. Le plan d'action fait une synthèse des dépenses effectuées avant son adoption par les acteurs agissant dans la conservation de la biodiversité : agences gouvernementales, ONG de conservation, instituts de recherche.

Le rapport du groupe de pilotage comprend également une première évaluation des coûts de mise en œuvre des plans d'action pour 1997, 2000 et 2001. Il estime les dépenses effectuées pour la conservation de la biodiversité en 1995-96 (mesures agri-environnementales, organisations gouvernementales de conservation de la nature et ONG).

FINLANDE. Un plan de financement couvrant la période 1996-2007 est inclus dans le plan d'action. Les coûts et financements de la conservation *in situ* sont détaillés par grande section : acquisitions foncières ; gestion des aires protégées ; protection *in situ* relative à la loi forestière ; protection de la biodiversité agricole.

Les rapports d'évaluation à mi-parcours présentent également un bilan détaillé des engagements de dépenses pour mettre en œuvre la stratégie.

PORTUGAL. Une estimation du budget disponible pour appliquer la stratégie sur la période 2001-2006 figure au chapitre 4 du document. Chaque ligne de financement à laquelle la stratégie peut élargir est passée en revue (programme européen LIFE, mesures environnementales du plan de développement rural, etc.).

CANADA. La stratégie canadienne ne présente pas d'inventaire des dépenses effectuées pour la biodiversité ni d'évaluation des coûts des mesures à prendre. Cela tient principalement à la nature des recommandations émises, qui sont des orientations stratégiques.

Mécanismes de mise en œuvre et de suivi

ROYAUME-UNI. La mise en œuvre du plan d'action repose principalement sur le partenariat. Depuis le lancement en 1994, différentes structures de terrain, de coordination et d'assistance technique ont été créées. Certaines d'entre elles découlent des recommandations du plan d'action, d'autres du rapport du groupe de pilotage. La majorité de ces structures implique l'ensemble des acteurs concernés par les questions de biodiversité (ministères, autorités locales, agences de conservation parapubliques, secteur privé, syndicats, centres de recherche, ONG de conservation).

Depuis 1995, le groupe Biodiversité remplace le groupe de pilotage. Il joue un rôle stratégique dans le processus. Il est dirigé par un représentant du ministère de l'environnement. Parmi les tâches confiées par le gouvernement, le groupe Biodiversité est chargé de coordonner la mise en œuvre du plan d'action, de réaliser des rapports quinquennaux sur les progrès réalisés, ainsi que des propositions d'amélioration.

Le groupe Biodiversité est entouré de plusieurs sous-groupes : Information, Recherche sur la biodiversité, Objectifs, groupe Défi de la biodiversité (*biodiversity challenge group*).

Une des recommandations du groupe de pilotage a été d'établir des groupes dans les quatre régions du Royaume-Uni : Angleterre, Pays de Galles, Ecosse et Irlande du Nord. Présidés par un représentant de l'administration régionale, ces groupes sont responsables de la mise en œuvre des plans d'action sur les espèces et les habitats. Ils ont établi leurs propres structures et priorités dans le cadre du plan d'action.

Lors de la décentralisation, les administrations régionales ont vu leurs compétences accrues dans le domaine de la biodiversité. Elles ont ainsi renforcé les pouvoirs des groupes par région. Ceux-ci cherchent aujourd'hui à mettre en place leur propre stratégie.

FINLANDE. Dès 1998, le ministère de l'environnement a créé un groupe de travail pour contrôler la mise en œuvre du plan d'action. Ce groupe sera maintenu jusqu'à fin 2005. Il a pour objectifs de promouvoir la coopération entre les acteurs impliqués, de coordonner la mise en œuvre, de contrôler l'état de la biodiversité en Finlande et de superviser la préparation des rapports d'évaluation. Il est composé de plusieurs acteurs, parties prenantes

au plan d'action : ministères de l'environnement, de l'agriculture et des forêts, des transports et des communications, de la justice, des affaires étrangères, de l'éducation, de la défense, des affaires sociales et de la santé, du commerce et de l'industrie, du travail, de l'intérieur, des finances ; le Service des parcs et des forêts ; l'Association des collectivités locales et régionales ; la Confédération des industriels et employeurs ; la Confédération des producteurs agricoles et des propriétaires forestiers ; le parlement du peuple Sami ; l'Association finlandaise de conservation de la nature. Les résultats du groupe de travail sont compilés dans quatre rapports (1997-99, 2000-01, 2002-03, 2004-05), dont les deux premiers ont été publiés.

Afin d'appuyer les travaux de ce groupe, le ministère de l'environnement a créé deux groupes d'experts : l'un sur l'utilisation durable des ressources biologiques, chargé d'évaluer les actions en termes de préservation, de gestion et d'utilisation durable des ressources biologiques, d'exploitation du matériel génétique et d'opportunités pour développer la coopération et l'éducation environnementale ; l'autre sur la recherche, le contrôle et les systèmes d'information, chargé de promouvoir les écosystèmes et les indicateurs de la biodiversité, d'encourager la coopération multidisciplinaire entre les organismes de recherche et de préparer le système national de surveillance de la biodiversité.

Ces deux groupes, composés de multiples acteurs (représentants gouvernementaux, acteurs privés, ONG), sont entrés en fonction en 1999 ; leur mandat prendra fin le 31 décembre 2005. Leurs rapports proposent des voies pour atteindre les objectifs du plan d'action, des mesures de suivi et identifient des sources possibles de financement. Ils sont adressés au groupe de travail sur le contrôle de la mise en œuvre du plan d'action et figurent en annexe des rapports périodiques d'évaluation.

PORTUGAL. Les aspects techniques de la mise en œuvre de la stratégie, comme la création de réserves naturelles, ont été confiés à l'Institut de conservation de la nature (ICN). Les ministères impliqués dans la mise en œuvre sont tenus de rédiger un rapport tous les trois ans, présentant les actions qu'ils ont menées et soutenues. L'ICN et la Commission nationale de l'environnement et du développement durable fournissent un appui technique à ces ministères pour la rédaction des rapports. Ceux-ci sont ensuite centralisés et évalués par la Commission de coordination

interministérielle sur la biodiversité. La stratégie portugaise restera en vigueur jusqu'en 2010, année au cours de laquelle une révision globale devra être réalisée sur la base d'une évaluation et d'une discussion publique.

CANADA. La mise en œuvre de la stratégie canadienne est une compétence partagée du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Le groupe de travail créé pour élaborer la SCB est désormais la structure chargée de suivre sa mise en œuvre. Une réunion a lieu chaque année entre les ministres concernés pour dresser un bilan. La stratégie canadienne invite à « faire en sorte qu'il y ait des mécanismes autorisant et incitant les organismes non gouvernementaux et le grand public à participer à la mise en œuvre de la stratégie ». Ces mécanismes se résument aujourd'hui à la possibilité pour les membres du Forum canadien sur la biodiversité (qui a remplacé le groupe consultatif) de fournir des avis sur les performances ou non-performances réalisées.

Evaluation

ROYAUME-UNI. Du processus d'élaboration aux mécanismes de mise en œuvre et de suivi proposés, on observe une grande cohérence. L'ensemble des structures créées repose sur le partenariat entre plusieurs acteurs. Ainsi, la préparation du plan d'action, comme celle du rapport du groupe de pilotage, a largement bénéficié de la contribution d'acteurs provenant d'horizons divers. De même, dans la mise en œuvre et l'évaluation des progrès réalisés, les acteurs non gouvernementaux peuvent donner leur avis et confronter leurs points de vue avec les représentants des gouvernements régionaux, des autorités locales, des ministères, etc.

L'implication d'une large gamme d'acteurs et la création de sous-groupes spécialisés a permis d'obtenir un plan d'action ambitieux et pragmatique, avec des objectifs chiffrés en termes de protection des espèces et des habitats et des mécanismes opérationnels pour le suivi et l'évaluation.

Pour certains, la structure organisationnelle du plan d'action, fondée sur le partenariat et le consensus, génère une bureaucratie qui nuit à la mise en œuvre du plan : beaucoup d'efforts sont consacrés à rédiger des rapports, à organiser des réunions, au détriment parfois des actions concrètes sur le terrain.

Enfin, il semble que le principe d'intégration de la biodiversité dans les autres politiques n'ait pas été appliqué dans la réalité. Le milieu agricole est encore trop peu investi dans la mise en œuvre. Certains ministères, tels que celui du commerce et de l'industrie, ne se sentent pas réellement concernés.

FINLANDE. La mise en œuvre d'un plan d'action très précis montre que la conservation de la biodiversité est un thème particulièrement sensible en Finlande. L'implication régulière de nombreux secteurs est également révélatrice de la volonté politique de réaliser les objectifs fixés par la CDB. Les rapports d'évaluation détaillés fournissent de nombreux éléments d'appréciation des progrès réalisés. Ils indiquent les besoins futurs et formulent des recommandations pour les satisfaire. Ils ne se contentent donc pas d'évaluer la mise en œuvre du plan d'action, mais permettent de le réviser.

Les deux rapports publiés indiquent que les mesures envisagées ont pour la plupart été appliquées, même si les financements additionnels prévus n'ont pas tous pu être dégagés. Le second rapport signale toutefois que, malgré les nombreux engagements, les effets de la mise en œuvre du plan d'action sur l'état de la biodiversité ne sont pas encore concrètement observés.

Enfin, des critiques émises par certaines ONG concernent les politiques forestières. L'exploitation de la forêt est un sujet extrêmement sensible en Finlande en raison du poids économique du secteur. Ces ONG signalent un déficit d'intégration de certaines mesures dans le programme forestier national, comme le recours systématique à des études d'impact. En outre, elles critiquent le manque d'ouverture des instances chargées de la politique forestière. Elles estiment que le gouvernement cède parfois trop facilement à la pression des industries et des propriétaires forestiers, au détriment de la réalisation des objectifs du plan d'action. Certaines subventions seraient accordées à des opérations d'exploitation forestière qui menacent directement la biodiversité.

PORTUGAL. Malgré une volonté d'instaurer des instruments de conservation de la nature affirmée dès 1987, la stratégie portugaise de conservation de la nature et de la biodiversité n'a été adoptée que récemment. Il est donc difficile d'évaluer si elle a atteint ses objectifs. Toutefois, l'analyse du processus d'élaboration permet de tirer quelques conclusions sur l'efficacité de sa mise en œuvre. La critique la

plus souvent avancée par les acteurs concerne le processus de consultation, jugé trop rapide, qui n'a permis qu'une implication ponctuelle et a généré un faible soutien social. Bien que le document soit d'un bon niveau technique, un calendrier et un planning d'exécution plus précis doivent être élaborés pour atteindre les objectifs fixés.

Selon certains observateurs, les principaux acteurs opérationnels (organisations professionnelles agricoles et forestières), qui devraient être impliqués au premier degré dans des actions de conservation, n'ont pas été associés à la préparation de la stratégie et se sentent donc peu concernés par sa mise en œuvre.

Le manque de suivi collectif de la mise en œuvre est une autre critique pointée par certains acteurs. Par ailleurs, plusieurs ONG et chercheurs estiment que la stratégie est trop ambitieuse et que l'ICN n'est pas suffisamment puissant pour assurer le suivi technique de la mise en œuvre, malgré une augmentation considérable de son budget.

CANADA. Peu de temps après la signature de la CDB, le Canada a engagé un processus visant à élaborer une stratégie nationale sur la biodiversité. Cette spontanéité témoigne d'un long passé en matière de conservation de la nature. La stratégie nationale présente une vision globale des enjeux pour le pays en matière de biodiversité. Elle offre un cadre d'action à tous les niveaux. Depuis l'adoption de la stratégie canadienne en 1996, plusieurs gouvernements provinciaux ont élaboré leur

propre stratégie et plan d'action. Ces stratégies et plans d'action s'inscrivent dans l'esprit de la stratégie canadienne sur la biodiversité. Celle-ci a été également déclinée à des niveaux sectoriels — forêts, aires protégées, espèces sauvages.

A la différence du Royaume-Uni qui privilégie le partenariat comme mode d'action, le Canada donne la priorité à la coordination entre les juridictions du pays. L'élaboration de la stratégie et sa mise en œuvre ont ainsi été confiées aux représentants des ministères de chaque juridiction. Si, lors de la préparation, les acteurs non gouvernementaux ont été consultés via le groupe consultatif, ils jouent aujourd'hui un rôle mineur dans le suivi et dans l'orientation des priorités. Par contre, l'adoption de la SCB se serait traduite par des ressources supplémentaires attribuées aux institutions de recherche, aux ONG et aux organisations indigènes engagées dans la conservation de la biodiversité.

Près de six ans après l'adoption de la stratégie, il persiste un déficit d'intégration de la biodiversité dans les politiques. D'après certains, il semblerait que le gouvernement fédéral s'abrite derrière la Constitution canadienne (les provinces sont responsables de l'exploitation des ressources) pour ne pas amorcer de véritables changements des politiques. En effet, le système fédéral, qui répartit les compétences entre les différentes juridictions, pourrait être à l'origine de rigidités allant à l'encontre de l'intégration de la biodiversité dans les autres politiques sectorielles.

Éléments de stratégie dans des pays de l'Union européenne

Dans l'Union européenne, outre le Royaume-Uni, la Finlande et le Portugal, six pays disposent d'une stratégie ou d'un plan d'action sur la biodiversité : Autriche, Danemark, Espagne, Irlande, Pays-Bas, Suède. Un pays est dans la phase d'élaboration (Italie). Enfin, d'autres considèrent que les dispositifs qu'ils ont mis en place répondent à leurs obligations au regard de la CDB. Ce chapitre trace un panorama succinct des dispositifs mis en place dans ces pays pour satisfaire aux obligations définies par l'article 6 de la CDB.

AUTRICHE. L'Autriche accorde une grande importance aux conventions environnementales signées à Rio en 1992. Suite à la ratification de la CDB, la commission nationale sur la biodiversité a été chargée par le ministère fédéral de l'environnement, de la jeunesse et de la famille de coordonner et d'harmoniser les activités et programmes en lien avec la biodiversité, d'une part, et de promouvoir la diffusion et l'échange d'information, d'autre part. Cette commission est composée de représentants des ministères fédéraux, des autorités provinciales, des syndicats, du secteur industriel, ainsi que de représentants de la recherche et des organisations non gouvernementales. Outre la publication, en 1997, du premier rapport national sur la mise en œuvre de la CDB, elle a coordonné l'élaboration de la stratégie nationale qui a été lancée en 1998. Aujourd'hui, elle a pour mandat d'évaluer, d'améliorer et de mettre à jour cette stratégie de façon dynamique.

La stratégie autrichienne sur la biodiversité vient compléter le plan environnemental national. Ce plan, dont l'élaboration a été supervisée par le ministère fédéral de l'environnement, propose des objectifs, stratégies et mesures afin d'intégrer l'environnement dans les autres politiques publiques.

Au-delà de l'objectif de protection et d'utilisation durable de la biodiversité, la stratégie autrichienne poursuit trois objectifs : renforcer la prise de conscience et informer sur l'importance et les avantages de la biodiversité (l'éducation et la formation sont pour cela essentielles) ; réaliser un inventaire pluridisciplinaire de la biodiversité en Autriche, c'est-à-dire un inventaire de la diversité génétique, spécifique et systémique ; assurer une meilleure coordination des différents acteurs de la conservation en Autriche, ainsi qu'avec les pays membres et non-membres de l'Union européenne, ainsi que la coordination des politiques de conservation, agricoles et forestières.

La stratégie nationale sur la biodiversité est organisée en neuf chapitres correspondant chacun à une approche thématique : préservation de la diversité biologique (*ex situ* et *in situ*) ; utilisation durable (agriculture, forêts, chasse, pêche) ; conservation des espèces et des paysages ; recherche et évaluation ; tourisme et industrie (minerais et énergie) ; transports ; coopération ; peuples indigènes ; approche écologique. Pour chaque thème abordé, la stratégie décrit la situation actuelle – état de la biodiversité, impact des

activités, cadre législatif et juridique —, fixe des objectifs et propose des mesures d'ordre institutionnel, législatif ou économique.

BELGIQUE. Un comité de pilotage sur la mise en œuvre de la CDB a été créé en 1995 sous l'égide du comité de coordination de la politique environnementale internationale belge. Ce comité de pilotage rédige les rapports nationaux, mais n'a pas pour rôle de définir la stratégie et le plan d'action. La Belgique précise que la stratégie nationale sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité sera l'une des composantes du plan fédéral pour le développement durable. Une commission interministérielle est chargée de mettre en œuvre ce plan.

En outre, plusieurs dispositions décentralisées sont mentionnées dans le mécanisme d'échange d'informations (*Clearing House Mechanism*) belge. La région flamande se fonde sur un décret de 1995 pour définir les instruments de planification de sa politique environnementale. Le premier plan environnemental a été adopté en 1997 pour une durée de cinq ans. Un décret sur la conservation de la nature a été adopté cette même année. De son côté, la région wallonne a adopté un plan d'environnement pour le développement durable en 1995, pour une durée de cinq ans. Cette planification décentralisée inclut des dispositions stratégiques relatives à la biodiversité.

DANEMARK. Le Danemark a adopté une stratégie nationale sur la biodiversité en mai 1995, intitulée *Biological Diversity in Denmark – Status and Strategy*. La stratégie a été préparée par l'Agence nationale sur la forêt et la nature et le ministère danois pour l'environnement et l'énergie. Un comité consultatif composé des ministères et des autorités pertinentes, d'instituts de recherche et d'ONG a été établi pour fournir régulièrement des avis sur le document en préparation. Enfin, le projet de stratégie a été soumis à un cercle plus large pour commentaires et amendements.

Le ministère danois de l'environnement et de l'énergie a choisi de ne pas faire de rapport spécifique sur l'état de la biodiversité et les causes de son appauvrissement. Ce choix était justifié par l'existence de nombreuses études sur le sujet, publiées notamment par le ministère et le bureau danois des statistiques sous le titre « *Facts and Figures on Nature and Environment* ».

Les conclusions de la stratégie ont été intégrées dans le document de politique

générale *Denmark's Nature and Environment Policy*. Ce document, publié par le ministère danois pour l'environnement et l'énergie, a été adopté par le gouvernement en juin 1995.

La stratégie danoise sur la biodiversité s'inscrit dans le cadre législatif et juridique de la protection de l'environnement. Elle couvre la biodiversité au Danemark en général, dresse un état des lieux, souligne les principaux problèmes et fixe des objectifs dans différents domaines. Le ministère de l'environnement et de l'énergie est responsable du suivi de ces objectifs.

Cette stratégie fait partie de la planification stratégique environnementale lancée par le gouvernement danois en 1993.

ESPAGNE. Une première stratégie nationale sur la biodiversité a été élaborée suite à la conférence des parties de la CDB, à Jakarta en 1995. Ce document, publié cette même année, n'a jamais été adopté. En 1996, un processus de préparation plus ouvert, auquel ont participé de nombreux acteurs non gouvernementaux, a été enclenché. Il a conduit à la publication du document *Stratégie espagnole pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique*, approuvé et présenté publiquement par le ministère de l'environnement en mars 1999.

Toutefois, cette stratégie n'a toujours pas été adoptée officiellement en Conseil des ministres. La plupart des plans sectoriels et des mesures prévus ne sont pas entrés en vigueur. Les principales actions envisagées à court terme n'ont pas été appliquées, la stratégie n'ayant pas été approuvée. De nombreuses ONG et partis politiques dénoncent vivement cet état de fait et le désintérêt du gouvernement pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité.

La stratégie espagnole est divisée en deux parties. La première établit un diagnostic précis de la situation actuelle de la biodiversité (milieux naturels, composantes de la biodiversité, instruments existants pour la conservation, processus affectant la biodiversité, etc.). La seconde présente les plans sectoriels, les mesures à adopter et un calendrier d'exécution des dispositions. Quelques actions concrètes sont envisagées, mais, en règle générale, la stratégie demeure un document cadre d'orientation politique.

Le plan d'exécution opérationnel est divisé en quatre volets :

- le suivi technique, avec la constitution d'une unité de suivi et l'élaboration d'un

plan de travail pour la rédaction des plans sectoriels ;

- les plans sectoriels, avec l'approbation et l'application des plans sectoriels à l'horizon 2010 ;
- l'approbation des stratégies des communautés autonomes ;
- les principales mesures planifiées : modifications législatives de la loi sur la conservation de la nature ; création d'un centre sur la biodiversité à Séville ; développement d'un programme de recherche sur la diversité biologique ; mise en place d'une banque de données sur la nature ; élaboration de lignes directrices pour le programme Natura 2000 ; constitution d'un groupe de travail sur l'accès aux ressources génétiques.

Dans le domaine de la coopération internationale, le gouvernement espagnol a lancé une initiative sur les connaissances traditionnelles et les peuples autochtones, en organisant un séminaire d'envergure, à Madrid, en novembre 1997. Au cours de ce séminaire, l'agence de coopération internationale espagnole a présenté sa stratégie de coopération avec les peuples autochtones et a annoncé des engagements financiers importants en direction des peuples autochtones pour l'appui à la mise en œuvre de l'article 8j de la CDB. Curieusement, aucune référence à la stratégie de coopération avec les peuples autochtones n'est mentionnée dans la stratégie espagnole. Malgré la coopération renforcée avec les pays d'Amérique latine notamment, les termes « peuples autochtones » ou « peuples indigènes » ne figurent pas dans la stratégie.

ITALIE. Le ministère de l'environnement italien a élaboré des lignes de conduite stratégiques et un programme préliminaire pour mettre en œuvre de la CDB en Italie. Ce document a été approuvé par le comité interministériel de planification économique en mars 1994.

PAYS-BAS. Un ensemble de dispositifs juridiques orientés vers l'action et relatifs à la diversité biologique a été mis en place. En 1995, le gouvernement néerlandais a adopté un plan d'action stratégique pour la biodiversité. En 2002, la politique néerlandaise sur la biodiversité a fait l'objet d'un rapport intitulé *Biodiversity and the Netherlands*. Ce rapport décrit les efforts entrepris par les Pays-Bas pour atteindre les objectifs de la CDB.

Par ailleurs, les Pays-Bas ont adopté un plan national de politique environnementale, révisé périodiquement, qui inclut les dispositions du plan d'action stratégique pour la biodiversité. Actuellement en vigueur, ce plan fixe des recommandations à long terme (2030). L'un des douze chapitres du quatrième plan national de politique environnementale est consacré à la biodiversité. Il passe en revue les grandes lignes de la politique environnementale, indique la contribution néerlandaise et présente un plan d'action pour la phase de transition vers une utilisation durable de la biodiversité. Ce plan comporte un agenda de mise en œuvre et donne des éléments relatifs à son financement.

Le plan d'action stratégique néerlandais porte une attention particulière à la biodiversité hors des zones protégées. Des efforts supplémentaires sont dirigés vers la conservation et l'exploitation durable des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Les Pays-Bas ont adopté une approche écosystémique. Le pilier néerlandais de la conservation *in situ* de la biodiversité est le réseau écologique national, regroupant un nombre croissant d'espaces naturels terrestres et aquatiques, avec comme objectif de couvrir 750 000 hectares.

Les Pays-Bas consacrent environ 0,1 % du produit national brut à la politique internationale de la biodiversité et de l'environnement. Ils sont ainsi parmi les principaux donateurs dans ce domaine.

Parmi les outils, les Pays-Bas promeuvent une certification de la gestion forestière conforme à une norme nationale agréée par le Forest Stewardship Council – un rassemblement d'ONG, de scientifiques, de représentants de l'industrie et des peuples indigènes, créé en 1993, qui propose un système privé et unique d'écocertification. Un réseau de surveillance écologique, auquel contribuent des milliers de volontaires, a été mis en place. Des indicateurs permettant le suivi de la biodiversité et celui, par les décideurs, des progrès de la politique mise en œuvre, sont en cours de développement. Enfin, il est proposé d'accorder une place plus importante à la biodiversité dans les études d'impact sur l'environnement, qui, aux Pays-Bas, relèvent de dispositions législatives.

La stratégie permettant d'atteindre ces objectifs est fondée sur la reconnaissance des responsabilités individuelles et la stimulation d'un dialogue actif entre le gouvernement et

les divers groupes d'intérêt présents dans la société au sens large. La participation des citoyens et des organisations non gouvernementales est mise en avant comme une condition de réussite des activités de planification et de mise en œuvre.

Afin de suivre attentivement les progrès de l'application du plan stratégique, un bureau de planification de la conservation de la nature doit être créé. Chaque année, le parlement néerlandais est informé des progrès réalisés dans la réalisation des objectifs.

SUÈDE. En 1994, la Suède a adopté une stratégie pour la diversité biologique (*Government Bill* 1993/94:30). La même année, l'Agence suédoise de protection de l'environnement a préparé et publié une étude intitulée « Biodiversity in Sweden », qui présente une photographie des principales causes de perte de biodiversité et des mesures prises pour les combattre.

Dans cette stratégie, le gouvernement et le parlement suédois ont décidé, d'un commun accord, que les efforts de conservation de la biodiversité devaient être menés au niveau sectoriel, par cinq autorités compétentes. Un comité conjoint de coordination a été instauré.

En 1995, l'Agence suédoise de protection de l'environnement et quatre ministères (agriculture, pêche, forêt, logement et urbanisme) ont présenté chacun leur plan d'action sectoriel pour la biodiversité. Chaque plan est complémentaire des autres, mais

peut cependant être interprété comme une entité indépendante.

En 1997, ces plans ont été entérinés par le gouvernement et le parlement ; les instances impliquées dans leur élaboration ont été chargées de les mettre en œuvre (*Government Bills* 1996/97:75 « Protection of endangered species and action plans for biodiversity », et 1997/98:2 « Sustainable fisheries and agriculture »).

La stratégie suédoise est fondée sur quatre principes qui orientent le travail des ministères pour élaborer les plans d'action sectoriels :

- ▶ développer une responsabilité sectorielle, chaque secteur de la société devant veiller à ce que les activités dont il est responsable ne causent pas de dommages à la biodiversité ;
- ▶ centrer les efforts de conservation sur les écosystèmes et les habitats ;
- ▶ poursuivre les efforts de formulation des objectifs dont la réalisation peut être contrôlée ;
- ▶ affirmer la responsabilité univoque de la Suède pour sa propre biodiversité, y compris ses espèces natives.

Parmi les plans d'action sectoriels, celui de l'Agence de protection de l'environnement vise à : satisfaire les objectifs de conservation et d'utilisation durable des ressources biologiques ; conduire des actions dans des domaines touchant à la conservation de la biodiversité qui ne sont pas couverts par les quatre autres stratégies sectorielles ; évaluer les plans d'action sectoriels.

Recommandations

L'expérience de plusieurs pays de l'OCDE indique plusieurs orientations possibles en matière de stratégie et de plan d'action sur la biodiversité. Les autorités françaises chargées de mettre en œuvre l'article 6 de la CDB devront procéder à des choix, notamment en termes d'inventaire, de gouvernance, de consultation, de suivi et d'évaluation. Certains de ces choix pourront être guidés par les procédures, les succès, les difficultés identifiés dans cette étude.

L'étude distingue clairement une stratégie, qui détermine les grandes lignes d'orientation politique, d'un plan d'action, outil à vocation opérationnelle. En règle générale, ces deux documents sont élaborés séparément, par étape successive, mais ils sont complémentaires.

Avant de passer à la phase opérationnelle, des préalables sont nécessaires – recensement de l'existant, amélioration de la cohérence entre les secteurs impliqués. Toutefois, le risque existe de produire un document cadre qui ne soit pas rapidement suivi d'actions, ce qui pourrait frustrer les acteurs engagés dans le processus. Pour l'atténuer le document d'orientation stratégique devrait inclure des éléments tournés vers l'action.

En toute logique, la stratégie doit s'appuyer sur un inventaire de l'existant. Néanmoins, un état des lieux exhaustif peut exiger un travail de longue haleine. Des orientations peuvent être nécessaires avant qu'il ne soit terminé. Aussi, bien que cette

solution ne soit pas optimale, le décideur peut décider d'inclure la réalisation de l'inventaire dans le document stratégique.

En matière de gouvernance, deux options s'offrent au décideur : un pilotage centralisé, généralement par une autorité compétente en matière environnementale ou une gouvernance fondée sur le principe de la responsabilité sectorielle.

La première option est relativement rapide à mettre en œuvre, mais n'est pas exempte d'un risque de déresponsabilisation des acteurs impliqués, au sein de la sphère gouvernementale comme dans les milieux économiques. Les études de cas montrent qu'un pilotage trop centralisé peut conduire à confiner la stratégie dans une entité spécialisée, restreignant *de facto* son effectivité. La seconde option – une coordination minimale couplée à un pilotage sectoriel par des acteurs, étatiques ou non, – est plus délicate à mettre en œuvre. En effet, l'étude souligne deux défis : l'articulation de la stratégie sur la biodiversité avec les autres stratégies nationales (développement durable, forêts...) et avec les politiques publiques (agricoles, économiques, etc.) ; et l'appropriation par les acteurs opérationnels.

Préciser dans le document les acteurs pilotes et la répartition des responsabilités concourt à l'efficacité du dispositif stratégique. Un tel système de gouvernance permet des formes de pilotage plus souples (partenariats public-privé, pilotage décentralisé, etc.), pour des points précis.

Un autre défi central concerne l'acceptation sociale de la stratégie. Associer les acteurs dès la phase d'élaboration les responsabilise et renforce l'efficacité de la mise en œuvre.

Une consultation largement ouverte, notamment décentralisée, présente des avantages et des inconvénients. Si elle permet d'impliquer un grand nombre d'acteurs, elle peut être lourde et onéreuse et induire un biais bureaucratique, ralentissant l'élaboration de la stratégie. Du choix du mode de consultation, orale (enquêtes, conférences...) ou écrite (envoi d'un ques-

tionnaire, réaction par écrit à une première ébauche...), pourrait découler l'étendue de la consultation

Pour le suivi et l'évaluation, il importera de définir précisément la situation de référence à partir de laquelle les orientations stratégiques devront être évaluées. Le dispositif de suivi et d'évaluation pourra ensuite prendre différentes formes : rapports périodiques, indicateurs, comité d'évaluation indépendant, contrôle citoyen, contrôle parlementaire, etc. Mais, l'étude le souligne, toute stratégie devra être évolutive et inclure un mécanisme de révision.

Annexe 1

Plan d'action sur la biodiversité du Royaume-Uni

Personnes ayant répondu à l'enquête

- Moira Anderson, Biodiversity Policy Unit, European Wildlife Division, Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA), Secretariat for the UK Biodiversity Partnership.
- Corinne Purdie, Biodiversity Information Service, Joint Nature Conservation Committee.
- Tim Sands, Wildlife Law Manager, The Wildlife Trust.
- Robin Wynde, Biodiversity Policy Officer, RSPB.

Références bibliographiques

- Biodiversity: the UK action plan, 1994.
- Biodiversity: the UK steering group report, Volume 1: Meeting the Rio Challenge, 1995.
- Tranche 1 and 2 action plans, Cost estimates–Summary report, UK Biodiversity Group, 1999.
- Millennium Biodiversity Report, Independent Evaluation of Progress, Entec UK Ltd., for the UK Biodiversity Group, 2000.
- Sustaining the variety of life, 5 years of the UK Biodiversity action plan, 2001.

Cadre général

Contexte européen

La politique du Royaume-Uni sur la biodiversité tient compte de plusieurs conventions et législations internationales et régionales :

- la convention de Berne sur la conservation des habitats et des espèces (1979). Les directives européennes habitats et oiseaux s'inspirent de cette convention. Ces directives, qui identifient des écosystèmes et des espèces à protéger,

forment le réseau de sites Natura 2000. Les espèces et les habitats devant faire l'objet de mesures de protection au Royaume-Uni ont été sélectionnés en tenant compte des espèces et habitats listés dans ces deux directives ;

- la stratégie européenne sur la biodiversité (1998) ;
- la stratégie paneuropéenne sur la diversité biologique et la diversité des paysages (1996). Cette stratégie est importante pour la mise en œuvre des dispositions de la CDB à l'échelle européenne.

Cadre juridique du Royaume-Uni

- La législation sur la conservation de la nature a été élaborée en 1949 et a été amendée à plusieurs reprises.
- « *Countryside and rights of way Act* » (2000) : protection des sites d'intérêt scientifique spécifique en Angleterre et au Pays de Galles.

Etapes d'élaboration

1992

Ratification de la CDB par le Royaume-Uni.

1993

• Consultation à travers le Royaume-Uni à laquelle prennent part plus de 300 organisations, et soumission d'un document cadre.

• Organisation d'une conférence-débat sur la CDB et sur le document cadre.

1994

Lancement du plan d'action *Biodiversity: the UK action plan* (janvier).

- reconnaissance de la nécessité d'objectifs précis, qui devront être identifiés en 1995 ;
- identification de cinquante-neuf activités à

mener dans le domaine de la conservation de la biodiversité pour les vingt années à venir ;

- ▶ création d'un groupe de pilotage pour mettre en œuvre le programme de travail. Dirigé par le département de l'environnement, ce groupe est composé de représentants du secteur public et du secteur privé. Il est chargé de : proposer des mesures pour les espèces et habitats prioritaires et les évaluer ; suggérer des moyens pour améliorer la normalisation et l'accès à l'information ; faire des recommandations sur les moyens d'accroître la prise de conscience du public et de favoriser son implication dans la conservation de la biodiversité ; proposer des mécanismes de suivi des engagements pris dans le cadre du plan d'action.

Le groupe du pilotage s'est réuni pour la première fois en juin 1994. Pour traiter ces différents points, il a mis en place des sous-groupes distincts sur les objectifs, les données, la sensibilisation du public et les plans d'action locaux.

1995

Publication d'un rapport en deux volumes par le groupe de pilotage « Biodiversity: the UK steering group report » (décembre). Le volume 1, « Meeting the Rio challenge », propose un programme d'action pour mettre en œuvre les 59 mesures édictées dans le plan. Plus précisément, le groupe de pilotage présente les critères de sélection qui ont servi à préparer 116 plans d'action sur les espèces et 14 sur les habitats. Il recommande l'élaboration, dans les trois années à venir, de plans supplémentaires : 286 sur les espèces et 24 sur les habitats.

Le volume 2, « Action Plans », contient une évaluation des coûts liés à la mise en œuvre des plans d'action pour les 116 espèces et 14 habitats prioritaires. Il recommande l'élaboration de nouveaux plans d'action pour d'autres espèces et habitats prioritaires. Un groupe spécial devrait être établi pour coordonner et assurer le suivi de leur mise en œuvre. Des groupes Biodiversité devraient également mis en place pour les quatre régions du Royaume-Uni. A la suite de ce second volume, d'autres plans d'action ont été publiés : en octobre 1999, 391 plans d'action sur des espèces et 45 plans d'action sur les habitats étaient en cours.

1996

Suite à l'acceptation par le gouvernement des recommandations du comité de pilotage, le groupe Biodiversité du Royaume-Uni a été créé et a succédé au comité de pilotage. Il est chargé de produire un rapport quinquennal. Son fonctionnement est assuré par un secrétariat sur la biodiversité basé au ministère de l'environnement.

2001

Publication du premier rapport du groupe Biodiversité, « Sustaining the variety of life, 5 years after the UK biodiversity action plan ou Millennium Biodiversity Report » (mars). Ce rapport rend compte des actions que le groupe a menées, supervisées et coordonnées par

rapport aux objectifs. Il analyse les progrès des plans d'action sur les espèces (PAE) et des plans d'action sur les habitats (PAH). Pour rédiger ce rapport, le groupe Biodiversité et ses sous-groupes ont utilisé des sources d'information variées : rapports des agences et partenaires leaders des PAE et PAH élaborés en 1999, évaluation indépendante du processus national sur la biodiversité par des consultants extérieurs, informations rapportées par les coordinateurs des plans d'action locaux, etc.

Plan d'action

Le plan d'action de 1994

Principes

Le plan de 1994 repose sur cinq principes :

- ▶ le partenariat. Il est nécessaire d'établir une coopération entre acteurs provenant de secteurs différents (institutions publiques, organismes de recherche, secteur privé, ONG...) ;
- ▶ les actions et les objectifs. Pour répondre aux besoins prioritaires en matière de biodiversité il faut définir des actions et des objectifs précis ;
- ▶ l'intégration de la biodiversité dans les politiques publiques ;
- ▶ l'information. Les connaissances scientifiques devraient constituer un préalable à toute décision ; de nouvelles approches sont nécessaires pour réduire les déficits d'information ;
- ▶ la sensibilisation du public. Les changements nécessaires pour préserver la biodiversité à long terme impliquent que les citoyens comprennent les enjeux et que des actions soient organisées à leur échelle.

Objectifs

Le plan d'action fixe des objectifs généraux et une série d'actions à mener (*The 59 Steps* – les 59 mesures) pour sa mise en œuvre à l'échelle nationale. Ces mesures sont articulées autour des cinq principes évoqués plus haut. Le plan définit également des mesures relatives à la mise en œuvre de dispositions de la CDB qui relèvent d'autres mécanismes que le plan d'action (biotechnologies, conventions internationales, initiatives européennes, aide aux pays en développement).

Rapport du groupe de pilotage

Il est articulé autour de six points :

- ▶ le besoin de changement. Sont rappelés les objectifs de la CDB, la définition de la biodiversité, les raisons de la protéger au Royaume-Uni et les objectifs du plan d'action ;
- ▶ les objectifs pour les espèces et habitats clés. Sont identifiés les critères de sélection et d'identification des espèces et habitats nécessitant des actions de conservation, ainsi que des plans d'action locaux ;
- ▶ l'information et les données. Le plan dresse un état de la biodiversité au Royaume-Uni et souligne la nécessité de données supplémentaires

res. Il propose de constituer une base de données sur la biodiversité au Royaume-Uni pour faciliter l'accès et la coordination, ainsi que des normes communes d'inventaire et de monitoring ;

- ▀ la sensibilisation et l'implication du public. L'objectif est de comprendre les différentes perceptions du concept de biodiversité. La participation des acteurs et le développement d'un programme coordonné d'éducation et de formation sont des points clés de la réussite du plan d'action ;

- ▀ les thèmes. Le plan identifie des thèmes et des secteurs – qualité de l'air, eau, énergie, transports, agriculture, forêts, urbanisme – et leur impact sur la biodiversité. Il propose des pistes d'amélioration ;

- ▀ des propositions pour le futur dans ces différents domaines.

Mise en œuvre

La mise en œuvre du plan d'action du Royaume-Uni repose en grande partie sur le partenariat. Depuis 1994, différentes structures de terrain, de coordination et d'assistance technique ont été créées. La plupart impliquent à la fois des représentants du secteur public, du secteur privé et des organisations non gouvernementales.

Responsabilités

Les partenaires et agences leaders sont responsables de coordonner la planification, le suivi et l'examen de la mise en œuvre des plans d'action. Il existe au minimum un acteur leader pour chaque plan. Ces acteurs peuvent être des agences gouvernementales (Scottish Natural Heritage, Forestry Commission...) – c'est surtout le cas pour les plans d'action pour les habitats –, des organismes de recherche (British Herpetological Society, Royal Botanic Gardens...), des entreprises privées (British Waterways, CABI Bioscience) ou des organisations de conservation (Wildlife Trust, RSPB...). Ils sont chargés d'identifier les organisations souhaitant contribuer à la mise en œuvre et mettent en place des comités de pilotage pour la phase opérationnelle.

Les groupes Biodiversité

Il existe plusieurs groupes opérant à l'échelle nationale afin d'aider à coordonner les actions du partenariat britannique.

Le groupe Biodiversité du Royaume-Uni

Ce groupe joue un rôle stratégique dans le processus sur la biodiversité. Il est composé de vingt-deux membres représentant les ministères, les autorités locales, les agences parapubliques, le secteur privé et les organisations de conservation et d'aménagement du territoire. Il est dirigé par un représentant du ministère de l'environnement, des transports et des régions. Le gouvernement l'a chargé de :

- ▀ superviser et coordonner la mise en œuvre du plan d'action ;
- ▀ surveiller et évaluer les objectifs nationaux sur la biodiversité ;
- ▀ faire des rapports sur les progrès réalisés et les moyens de surmonter les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du plan ;
- ▀ fournir des recommandations au gouvernement pour améliorer l'efficacité du plan d'action.

Le groupe Information

Ce groupe a été créé pour mettre en place un processus de suivi et d'évaluation des plans d'action espèces et habitats. Il est également chargé de mettre à jour la liste des espèces prioritaires à protéger. Il contribue à la constitution du réseau national sur la biodiversité.

Le groupe Recherche

Il identifie et établit les priorités des programmes de recherche transversaux sur la base des engagements fixés par le plan d'action.

Le groupe Objectifs

Il définit et met à jour les objectifs des PAE et PAH, ainsi que les objectifs sous-régionaux.

Le Biodiversity Challenge Group

Composé de six organisations clés (RSPB, Wildlife Trust, Plantlife, Friends of the Earth, WWF et Butterfly Conservation), ce groupe a permis de renforcer le rôle des ONG et d'améliorer la coordination entre elles.

Les groupes régionaux

Dans le cadre de transfert de compétences à l'Ecosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord, quatre groupes régionaux ont été établis. Ils coordonnent les actions nationales. Ils sont responsables de la réalisation des plans d'action sur les espèces et les habitats à l'échelle régionale. Chaque groupe est composé de représentants de ministères, d'agences parapubliques, d'autorités locales, d'organisations de paysans et de pêcheurs, de scientifiques, ainsi que de représentants du secteur privé. Néanmoins, chacun a son propre fonctionnement et ses priorités. Par exemple, le groupe de l'Ecosse met l'accent sur la collaboration avec les groupes Objectifs et Information, ainsi qu'avec les responsables de la mise en œuvre de plans locaux. Le groupe du Pays de Galles se fixe comme objectif de promouvoir des actions pour préserver la biodiversité et de les suivre, mais également de conseiller l'Assemblée nationale sur les actions à mener.

Suite à la décentralisation, les régions du Royaume-Uni cherchent à mettre en place leur propre stratégie sur la biodiversité. L'Irlande du Nord a déjà produit la sienne, l'Angleterre et l'Ecosse devaient publier la leur respectivement en octobre 2002 et au printemps 2003. Le partenariat a été revu pour tenir compte de la décentralisation : les actions doivent être entreprises au niveau de décision le plus approprié.

Suivi et évaluation

Processus

- Elaboration d'un programme de travail pour mettre en œuvre les actions répertoriées dans les plans d'action.
- Mise en œuvre du programme, évaluation et examen des résultats obtenus chaque année.
- Sur la base de ces résultats, élaboration du programme de travail pour l'année suivante et pour le rapport triennal du groupe Biodiversité et des groupes régionaux.

Les plans d'action

Les plans d'action couvrent aujourd'hui 391 espèces et 45 habitats.

Coût

Une estimation des coûts de mise en œuvre a été effectuée par le groupe Objectifs en 1999 : 86,5 millions de livres sterling. La plupart des plans d'action a été financée par le secteur public à travers les programmes agri-environnementaux et forestiers. Les fonds structurels européens, les agences de conservation et d'environnement parapubliques ont également apporté des financements importants.

Points forts et points faibles

Points forts

- L'implication de tous les acteurs dans le processus a été très importante : élaboration, publication des rapports, composition du groupe Biodiversité et des autres groupes, suivi de la mise en œuvre du plan d'action. En 1999, 243 organisations étaient impliquées dans des partenariats pour les espèces et les habitats. La production de plans d'action par espèce et par habitat n'a été possible qu'avec la participation volontaire des acteurs.

- Des objectifs quantitatifs précis pour la protection des espèces et des habitats ont été identifiés. Ils constituent un bon indicateur pour mesurer les progrès réalisés depuis 1994.
- Des partenaires leaders pour chaque plan d'action (agences gouvernementales pour les plans d'action par habitat et ONG pour les plans d'action par espèce) ont été établis par le gouvernement. Ils ont un rôle de coordination important (création d'un comité de pilotage par plan d'action).
- Des progrès considérables ont été réalisés pour les mécanismes de contrôle. Le réseau national sur la biodiversité joue un rôle fondamental dans la gestion nationale et locale de l'information.

Points faibles

- Traduire les engagements en actions : certains ministères (commerce et industrie) ont montré peu d'enthousiasme à l'égard de la mise en œuvre du plan d'action.
- Déficit d'intégration dans les politiques : certaines inflexions pour atteindre les objectifs n'ont pas été effectuées (politique agricole, aménagement du territoire). Des progrès sont nécessaires ; ils peuvent être réalisés à l'échelle européenne.
- Procédures bureaucratiques : le plan d'action a généré beaucoup de papiers et de réunions, mais peu d'actions. Cela tient notamment au fait qu'il repose essentiellement sur le partenariat et le consensus.
- Confusion dans les rôles entre les plans d'action espèces et habitats et les plans d'action locaux : manque de communication entre ces deux échelles. Les plans d'action locaux ont été mis en place sur la base du volontariat sans véritable souci de planification et de coordination avec les autres plans.

Ces points forts et points faibles apparaissent également dans l'évaluation indépendante, qui a été effectuée en 2000 par un cabinet de consultants extérieurs.

Annexe 2

Plan d'action sur la biodiversité de la Finlande

Personnes ayant répondu à l'enquête

- Jukka-Pekka Jäppinen, secrétaire du plan national d'action sur la biodiversité de Finlande, secrétaire du Comité national sur la biodiversité, Institut finlandais de l'environnement.
- Helena Manninen, TEKES, organisme de financement du Programme finlandais de recherche sur la biodiversité (FIBRE).
- Marja Vieno, université de Turku, membre du programme FIBRE, secrétaire du groupe d'experts sur l'utilisation durable des ressources biologiques.

Références bibliographiques

- National action plan for Biodiversity in Finland 1997-2005 (NAPBF).
- The implementation of the National action plan for Biodiversity in Finland 1997-1999, First progress report.
- The implementation of the National action plan for Biodiversity in Finland 2000-2001, Second progress report.
- Policies of destruction: analysis on the implementation of the CBD in the protection of forest ecosystems in Finland, Greenpeace, 2002.

Cadre général

Le NAPBF se réfère principalement aux principaux articles de la CDB, que la Finlande a ratifiée en 1994. Il fait également référence à des dispositifs législatifs nationaux, notamment la loi sur la conservation de la nature et la loi forestière.

Etapas d'élaboration et de mise en œuvre

1995

Décision de principe du Conseil d'Etat intitulée « Mesures de promotion de la recherche et de la conservation de la diversité biologique » (fin de l'année).

1996

Création de la commission nationale pour la diversité biologique, sous les auspices du ministère de l'environnement, largement ouverte aux acteurs – ministères, secteurs clés de l'économie et du commerce, organisations environnementales. Cette commission a été mandatée par le Conseil d'Etat pour rédiger la proposition de plan d'action.

1997

Finalisation du plan d'action. Ce plan, qui couvre la période 1997-2005, a été conçu en grande partie à partir de rapports sectoriels sur la biodiversité que chaque ministère impliqué a produit.

1998

Mise en place, par le ministère de l'environnement, d'un groupe de travail chargé de contrôler la mise en œuvre du plan d'action jusqu'en 2005. Son rôle est de promouvoir la coopération entre les secteurs, de coordonner la mise en œuvre du NAPBF et l'évaluation de l'état de la biodiversité en Finlande et de préparer des rapports d'évaluation de la mise en œuvre. Deux rapports ont été publiés à ce jour.

1999

Création de deux groupes d'experts sous l'égide du groupe de travail chargé du contrôle de la mise en œuvre du plan d'action :

- l'un sur l'utilisation durable des ressources biologiques, chargé d'établir des rapports sur la préservation, la gestion et l'utilisation durable

des ressources naturelles, l'exploitation du matériel génétique et le développement de la coopération et de l'éducation à l'environnement ;

► l'autre sur la recherche, le contrôle et les systèmes d'information, chargé de promouvoir la recherche sur les écosystèmes et les indicateurs sur l'état de la biodiversité, d'encourager des programmes de recherche multidisciplinaires et de préparer un système de surveillance de la biodiversité nationale.

2000

Premier rapport d'évaluation de la mise en œuvre du NAPBF pour la période 1997-1999.

2002

Second rapport d'évaluation de la mise en œuvre du NAPBF pour la période 2000-2001.

Principaux acteurs impliqués

La participation au plan d'action est très large. Sur le site officiel du Clearing House Mechanism finlandais (CHM), plus de quarante entités sont mentionnées comme participant au plan d'action, parmi lesquelles :

- des ministères (agriculture et forêts ; défense ; éducation ; environnement ; finances ; affaires étrangères ; intérieur ; justice ; travail ; affaires sociales et santé ; commerce et industrie ; transports et télécommunications) ;
- des organismes de recherche (Académie de Finlande ; Centre de recherche agricole) ;
- des syndicats et des organisations professionnelles (Confédération centrale des producteurs agricoles et des propriétaires forestiers ; Confédération des industries finlandaises et des employeurs) ;
- des collectivités locales (Association des collectivités locales et régionales finlandaise ; conseils régionaux) ;
- des organisations des peuples autochtones (Indigenous Sami People) ;
- des ONG écologistes (Association finlandaise de conservation de la nature, WWF).

Principe et objectif

Le principe sur lequel est fondé le plan d'action est la responsabilité sectorielle : chaque sphère de l'administration, du commerce, de l'agriculture et de l'industrie est responsable de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité dans son champ de juridiction. Les administrations et acteurs économiques doivent s'assurer que leurs activités n'entrent pas en conflit avec la biodiversité. Pour ce faire, ils doivent mettre en place les réformes législatives nécessaires et créer des incitations financières et juridiques.

L'objectif du plan d'action est de sauvegarder la diversité biologique finlandaise en évitant la diminution des habitats et des organismes naturels, y compris les stocks d'espèces cultivées et domestiquées. Afin d'atteindre cet objectif, la gestion de la biodiversité sera intégrée dans la planification et

la prise de décision à l'échelon national, régional et local, ainsi qu'au niveau intersectoriel. Elle devra être prise en considération dans les activités quotidiennes des acteurs économiques et administratifs.

Contenu

Le NAPBF est constitué d'un ensemble de 124 mesures réparties en 19 sections :

1. Les objectifs généraux de développement.
 2. Les réformes législatives nécessaires.
 3. L'incorporation de la biodiversité dans l'action quotidienne de l'administration et des acteurs économiques. Les mesures de cette section sont réparties en 9 sous-sections : foresterie ; agriculture et zones rurales ; activités minières ; utilisation des ressources hydriques ; chasse et gestion du gibier ; pêche ; gestion des populations de rennes ; transport et infrastructures urbaines ; défense nationale.
 4. Instruments économiques et autres incitations.
 5. Entretien et utilisation de la biodiversité à l'échelle régionale et locale.
 6. Conservation *in situ*.
 7. Conservation *ex situ*.
 8. Régulation des stocks étrangers, des espèces non natives et des organismes génétiquement modifiés.
 9. Propriété et accès aux ressources génétiques
 10. Protection du statut des peuples indigènes.
 11. Education, sensibilisation du public, formation et information.
 12. Recherche, contrôle et systèmes d'information.
 13. Coopération nordique.
 14. Coopération avec les pays d'Europe de l'Ouest et du Centre.
 15. Coopération dans la région arctique.
 16. Coopération paneuropéenne.
 17. Coopération globale.
 18. Coopération pour développer l'accès et le transfert d'information et de technologie.
 19. Prévention des risques transfrontaliers sur la diversité biologique.
- Une section supplémentaire précise les modalités de suivi du plan d'action.

Chacune des 124 mesures est placée sous la responsabilité d'une ou plusieurs entités, partie prenante au NAPBF. Le ministère de l'environnement s'est ainsi engagé à appliquer 42 des 124 mesures, le ministère de l'agriculture et des forêts 28 mesures.

Points forts

- Renforcement de la coopération entre le secteur privé et l'administration concernant la conservation de la biodiversité.
- Développement de procédures d'évaluation des impacts environnementaux, par exemple dans le secteur des transports.

- ▀ Réformes législatives : examen des législations existantes afin d'y inclure des dispositions relatives à la biodiversité si nécessaire (loi sur l'eau, loi sur la conservation de la nature, etc.) ; élaboration de nouveaux dispositifs législatifs, comme la loi sur la technologie génétique rédigée par le ministère des affaires sociales et de la santé.
- ▀ Programmes de protection des espèces et des habitats menacés : création ou agrandissement des parcs naturels, mesures de protection des forêts anciennes (aires classées), etc.
- ▀ Satisfaction des objectifs des directives européennes concernant la protection des habitats et des oiseaux, en créant 4,8 millions d'hectares (environ 12 % du territoire) dans le Réseau Natura 2000.
- ▀ Développement d'indicateurs sur l'utilisation durable de la biodiversité.
- ▀ 95 % des forêts commerciales (près de 25 millions d'hectares) ont été certifiées par le système finlandais de certification forestière, lié au Pan European Forest Certification (PEFC, système privé paneuropéen de certification forestière regroupant des organisations issues de dix-sept pays européens).

Critiques et points de blocage

Bien que très large, la composition du groupe de travail chargé de contrôler la mise en œuvre du plan d'action est contestée par certaines associations, qui la trouvent déséquilibrée – plusieurs administrations en font partie alors que, sur les vingt-sept membres qui la composent, une seule ONG écologiste est représentée (l'Association finlandaise pour la conservation de la nature). Une autre critique émise par Greenpeace concerne les demandes croissantes de l'industrie forestière d'intensifier les coupes, auxquelles le gouvernement cède parfois. Certaines mesures des politiques de développement forestier vont à l'encontre de celles prises pour protéger la biodiversité, par exemple les subventions accordées aux opérations d'exploitation forestière qui menacent directement la biodiversité.

Evaluation à mi-parcours

Le premier rapport d'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action présente les actions réalisées par chaque entité engagée dans une ou plusieurs mesures et recueille les avis de certains membres (peuples autochtones, ONG écologistes). Pour chacun des grands chapitres du NAPBF, il liste les actions entreprises depuis la mise en œuvre du plan jusqu'à fin 1999. Puis, le rapport dresse le bilan des coûts et des dépenses affectés au plan d'action, répartis en six sections :

- ▀ financement des programmes de conservation de la nature – 0,54 million d'euros alloués pour la période 1996-2007 pour l'acquisition de terres par l'Etat ;

- ▀ financement de la gestion des réserves naturelles. Les dépenses de gestion et de restauration écologique des aires protégées ont atteint 11,4 millions d'euros en 1998 et 12,3 millions d'euros en 1999. Ce montant devrait atteindre 14,1 millions d'euros en 2000 et 16,2 millions d'euros en 2003 ;
- ▀ fonds européen LIFE pour la nature. De 1995 à 1999, la Finlande a reçu 17,8 millions d'euros pour 25 projets ;
- ▀ coûts de conservation de la biodiversité et ressources relatives aux législations forestières et à l'agriculture. La nouvelle législation forestière prévoit la possibilité d'attribuer des subventions pour la gestion durable des forêts, pour lesquelles 2,5 millions d'euros ont été provisionnés. Ont bénéficié de ces aides dix propriétaires forestiers, pour environ 0,08 million d'euros, en 1997, et 32 propriétaires, pour 0,3 million d'euros, en 1998. Les projets de gestion régionale des forêts ont reçu 2 millions d'euros par an. Les projets pilote de conservation des zones « de haute importance » ont perçu une subvention de 2 millions d'euros durant la période 1996-97. La recherche sur les méthodes de gestion forestière durable a obtenu un appui annuel de 0,13 million d'euros ;
- ▀ mesures agri-environnementales. Il s'agit du principal outil utilisé pour intégrer la conservation de la biodiversité dans la politique agricole. En 1998, 90 % des agriculteurs satisfaisaient aux conditions pour obtenir des subventions agri-environnementales.
- ▀ exigences financières pour les actions d'évaluation et de contrôle. Le groupe de travail sur la recherche, le contrôle et les systèmes d'information devra, au plus tard en 2000, évaluer les besoins de financement pour mettre en œuvre un système de contrôle national de la biodiversité et développer les bases de données et les systèmes d'information permettant ce contrôle.
- ▀ développement et maintenance de bases de données et de systèmes d'information. Des partenariats européens doivent être envisagés, notamment dans le cadre du système d'échange d'information (CHM) de la Commission européenne.

Enfin, le rapport indique les besoins futurs et énonce des propositions pour les satisfaire :

- ▀ étude d'impact sur l'environnement. Un groupe multidisciplinaire doit évaluer l'impact environnemental du NAPBF ;
- ▀ réformes législatives. Plusieurs lois doivent être révisées (loi sur l'eau, loi sur la chasse) ;
- ▀ espèces menacées et biotopes. Il est nécessaire de compléter le réseau de réserves naturelles par un programme d'action sur la conservation des forêts du sud de la Finlande, des formations sur les espèces menacées en direction des personnels de sécurité des espaces naturels, etc. ;
- ▀ utilisation durable de la diversité biologique. Des indicateurs de l'utilisation de la biodiversité doivent être élaborés, les effets des programmes agri-environnementaux sur la biodiversité doivent être évalués, etc. ;

- diversité génétique. La recherche sur les risques de disparition de certaines espèces devra être développée ;
- OGM. La recherche sur les risques pour la biodiversité liés aux OGM devra être intensifiée ;
- développement d'emplois et de filières fondées sur la biodiversité. Un programme de développement de l'écotourisme doit être mis au point, un rapport national sera commandé afin d'évaluer le succès des politiques d'emploi liées à la protection de l'environnement ;
- éducation. La révision et l'adaptation du matériel éducatif sont nécessaires, ainsi que le développement de formations dans ce domaine ;
- recherche. Des programmes de recherche en sciences sociales devront être créés (économie de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité) ;
- contrôle de la biodiversité et gestion de l'information - élaboration d'indicateurs de surveillance ; mise sur pied d'un réseau coopératif de surveillance de l'état de la biodiversité ; harmonisation des systèmes régionaux de gestion de l'information relatifs à la biodiversité ;
- communication et technologie de l'information. Le ministère de l'environnement organisera des séminaires ouverts sur les progrès de mise en œuvre du plan, le système d'échange d'information finlandais sera consolidé ;
- coopération internationale. Le Forum des Nations unies sur les forêts sera appuyé ; un expert forestier finlandais sera mis à la disposition du secrétariat de la CDB, etc.

Le second rapport passe en revue les actions et les mesures de court terme engagées sur la période 2000-2001 et les évalue.

Dans l'ensemble, les résultats et avis sont assez positifs concernant la mise en œuvre des engagements, même si les rapports de recherche sur l'état de la biodiversité montrent que les effets concrets du NAPBF ne sont pas encore observés.

Parmi les mesures programmées ou en cours figurent :

- une analyse d'impact sur l'environnement pour évaluer finement les effets du NAPBF sur la biodiversité, programmée pour début 2003 ;
- les réformes législatives en cours (loi sur l'eau, code pénal et rédaction d'un nouveau décret relatif à la technologie génétique) ;
- l'extension du réseau des réserves naturelles (3,9 millions d'hectares au 1^{er} janvier 2002) ;
- la progression des connaissances sur les espèces menacées ;
- la présentation d'un texte de recommandations fin juin 2002 par le Comité du programme de protection des forêts du Sud de la Finlande (propositions d'actions, financement, etc.) ;
- la réalisation d'une étude sur les modalités pour inclure la biodiversité dans les programmes scolaires, par le ministère de l'éducation nationale, en 2001 ;
- le développement du système d'échange d'information.

Pistes d'amélioration

Certaines mesures pourraient être intégrées dans le Programme forestier national afin de minimiser l'impact des activités d'exploitation forestière sur la biodiversité. Il faudrait réaliser des études d'impact, accroître les subventions pour préserver la biodiversité dans les forêts commerciales et arrêter les subventions aux activités d'exploitation forestière néfastes à la biodiversité. Les instances chargées de la politique forestière devraient être plus transparentes, à l'instar de celles qui ont élaboré le NAPBF et qui le mettent en œuvre.

Annexe 3

Stratégie de conservation de la nature et de la biodiversité du Portugal

Personnes ayant répondu à l'enquête

- Helena Freitas, biologiste, présidente de la Ligue de protection des oiseaux, professeur à l'université de Coimbra, membre de la Commission interministérielle de la biodiversité (représentant le ministère de la science et de la technologie).
- Aristides Leitão, secrétaire exécutif du Conseil national de l'environnement et du développement durable (CNADS).
- Henrique Pereira dos Santos, membre de l'Institut de conservation de la nature, membre du CNADS.
- Maria Elisa Oliveira, Institut de conservation de la nature.

Références bibliographiques

- *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB)*, Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, 2001.
- *Parecer do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável sobre a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade*, 2001.
- *Parecer sobre o Projecto de Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade*, CNADS, 1999.
- *Relatório da discussão pública «Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade»*, Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, 2001.

Cadre général

Les principaux textes auxquels se réfère l'ENCNB sont :

- la CDB, que le Portugal a ratifiée en 1993 ;
- la stratégie paneuropéenne sur la diversité biologique, adoptée en 1996. Forum régional de coordination pour l'exécution des décisions des conférences des parties de la CDB ;
- la stratégie de la Communauté européenne en matière de diversité biologique, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 4 février 1998.

L'ENCNB ne vise pas seulement à satisfaire une obligation juridique internationale. Il s'agit d'un texte juridique d'orientation, fondamental pour les politiques publiques du Portugal. Ce texte doit servir de référence à l'action politique future, à la société portugaise et aux institutions de la société civile qui sont mobilisées sur les questions de conservation de la nature et de la biodiversité.

Étapes d'élaboration et de mise en œuvre

1987

La loi cadre sur l'environnement de 1987 enjoint le gouvernement portugais d'établir une stratégie nationale de conservation de la nature.

1991

Le livre blanc sur l'environnement au Portugal constate l'absence de stratégie nationale de conservation de la nature, contrairement à ce qui était prévu par la loi cadre sur l'environnement de 1987. Il signale également que : la sauvegarde du patrimoine naturel dépend des options macro-économiques ; la conservation de la nature ne peut se restreindre aux aires protégées ; une part significative des espèces végétales et animales dépend des processus agricoles ; les préjudices économiques pour les

propriétaires privés résultant des actions de conservation de la nature doivent pouvoir être compensés.

1991

Le ministère de l'environnement et des ressources naturelles rend public un premier projet de stratégie produit par un groupe de travail constitué trois ans plus tôt. Ce projet, rejeté par le gouvernement, n'a jamais été présenté devant l'Assemblée de la République.

1993

Un document d'orientation générale *Conservation de la nature : plan stratégique global pour la période 1994-1999* est présenté par l'Institut de conservation de la nature (ICN) en décembre.

1995

Le plan national de politique de l'environnement est publié. Il prévoit des actions spécifiques en matière de conservation de la biodiversité.

1999

Le secrétariat d'Etat à l'environnement prépare un document stratégique de conservation de la nature, sans consulter les principaux acteurs non gouvernementaux. Présenté publiquement à l'Assemblée dans sa forme finale, sans discussion publique préalable, ce document soulève d'importantes critiques. Pour certains, cette présentation équivaut à un processus de discussion publique, même si elle n'a pas été présentée comme telle. Considéré comme un document sans grands objectifs, ni moyens techniques et financiers de mise en œuvre, refusé en bloc par l'opinion publique, ce document a été enterré.

2001

Le cabinet du secrétariat d'Etat à la conservation de la nature et à l'aménagement du territoire rédige, avec l'aide de quelques experts, une version provisoire d'un nouveau document faisant office de stratégie nationale de conservation de la nature et de la biodiversité (ENCNB). Ce document est présenté à la commission interministérielle sur la biodiversité, constituée en 1999, qui se réunit pour la première fois à cette occasion. Cette commission est composée de représentants des principaux ministères impliqués (environnement, agriculture, forêts, santé, énergie, sciences, etc.). La version provisoire du document est alors révisée individuellement par les membres de la commission interministérielle. Puis une réunion de restitution et d'harmonisation des corrections achève la concrétisation de cette nouvelle stratégie, qui est présentée publiquement le 22 mai 2001.

Le document est soumis pour avis au Conseil national de l'environnement et du développement durable (CNADS), organe indépendant dont la conception et le fonctionnement sont assez proches de la Commission française du développement durable. Trois réunions de concertation sont organisées : la première avec le CNADS, la seconde avec les représentants de

la société civile et la troisième avec la Commission parlementaire de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Un processus de discussion publique est organisé au terme duquel des recommandations et suggestions sont insérées dans le document. La version finale de l'ENCNB est formellement adoptée par le gouvernement en octobre 2001.

Principaux acteurs impliqués

Selon certains, le gouvernement a conduit la quasi-totalité du processus d'élaboration du document de manière centralisée et fermée. D'autres signalent qu'à partir de 1999 ont été impliqués les différents secteurs de l'administration (ce qui constitue un net progrès par rapport aux tentatives précédentes d'élaboration d'une stratégie), ainsi que quelques administrations régionales (gouvernements autonomes des Açores et de Madère) et locaux (districts ou municipalités).

Cependant, tous les acteurs n'ont pas été associés à toutes les étapes d'élaboration. Hormis les institutions publiques, les autres acteurs (ONG, associations professionnelles agricoles) n'ont pu intervenir que dans la phase finale de la stratégie présentée en 2001, durant une période très courte (quinze jours). En 1999, les acteurs sociaux et environnementaux sont également intervenus alors que le document était en grande partie finalisé.

Durant la discussion publique, ce sont surtout les ONG environnementalistes qui ont participé activement, alors que les associations de propriétaires terriens et forestiers et les agriculteurs ne se sont pratiquement pas manifestés.

Le CNADS a joué un rôle déterminant en tant que principal organe consultatif, rendant deux avis, en 1999 et en 2001, concernant les deux projets d'ENCNB les plus récents.

Principes et objectifs

Principes

- ▀ Niveau de protection élevé : protection des « valeurs » les plus significatives du patrimoine naturel.
- ▀ Utilisation durable des ressources biologiques : compatibilité entre le développement socio-économique et la conservation de la nature, au service de la qualité de la vie et des générations futures.
- ▀ Principe de précaution.
- ▀ Prévention : promouvoir une intervention anticipée et préventive.
- ▀ Principe de récupération : limiter ou éliminer les processus de dégradation dans les zones importantes pour la conservation de la nature et adopter des mesures de sauvegarde et de réhabilitation de ces zones.
- ▀ Responsabilisation : responsabilité de chaque agent dans l'utilisation durable des ressources biologiques ; compréhension de la défense du

patrimoine comme une responsabilité partagée entre communautés, agents économiques, citoyens et associations représentatives et, au terme de la loi, entre administrations – centrale, régionale et locale.

- ▶ Intégration de la stratégie de conservation de la nature et de la biodiversité, de manière coordonnée, dans les différentes politiques sectorielles, en reconnaissant leurs interdépendances.
- ▶ Subsidiarité : décisions et actions au niveau administratif le plus proche des populations.
- ▶ Participation : promotion de l'information et de la participation citoyenne dans les discussions politiques et les actions de conservation de la nature.
- ▶ Coopération internationale : articulation de l'ENCNB aux objectifs de la communauté internationale et de l'Union européenne ; valorisation de la coopération internationale, notamment avec les pays lusophones ; attention spéciale à la coopération luso-hispanique.

Objectifs

- ▶ Conserver la nature et la biodiversité.
- ▶ Promouvoir l'utilisation durable des ressources biologiques.
- ▶ Contribuer à la réalisation des objectifs de coopération internationale dans le domaine de la conservation de la nature et de la biodiversité (en particulier la CDB).

Contenu

Chapitre 1 : principes et objectifs

Dix principes fondamentaux de l'ENCNB et trois objectifs généraux à atteindre.

Chapitre 2 : orientations stratégiques, lignes directrices pour l'action et calendrier d'exécution

Dix orientations stratégiques sont définies. Pour chacune d'elles, un texte d'introduction justifie l'importance de la thématique ; des axes stratégiques et des lignes directrices pour l'action sont énoncés, comprenant, pour certaines, un échéancier. Les dix orientations sont :

- ▶ Promouvoir la recherche scientifique et la connaissance du patrimoine biologique.
- ▶ Constituer un réseau fondamental de conservation de la nature et un système national des aires classées intégrant un réseau national d'aires protégées.
- ▶ Promouvoir la valorisation des aires protégées et assurer la conservation de leur patrimoine naturel, culturel et social.
- ▶ Assurer la conservation et la valorisation des sites et des zones de protection spéciales intégrées dans le réseau Natura 2000.
- ▶ Développer des actions de conservation et de gestion des espèces et habitats, ainsi que de valorisation du paysage et autres éléments du patrimoine sur tout le territoire national.
- ▶ Promouvoir l'intégration de la politique de conservation de la nature et du principe d'utili-

sation durable des ressources biologiques dans la politique d'aménagement du territoire et dans les politiques sectorielles.

- ▶ Améliorer l'articulation entre administrations nationale et régionales.
- ▶ Promouvoir l'éducation et la formation en matière de conservation de la nature et de la biodiversité.
- ▶ Assurer l'information, la sensibilisation et la participation du public et mobiliser la société civile.
- ▶ Intensifier la coopération internationale.

Chapitre 3 : intégration de la politique de conservation de la nature et de la biodiversité dans les politiques sectorielles, lignes directrices des plans d'action ou pour l'adaptation d'instruments

Les principaux instruments d'intégration mis en avant sont les instruments d'aménagement du territoire, les études d'impact environnemental et les méthodes de gestion des fonds communautaires associés à la politique de développement régional. Il est recommandé que des plans d'action sectoriels soient élaborés chaque fois que nécessaire.

Les politiques existantes ayant trait à la biodiversité et les mécanismes d'articulation entre l'ENCNB et les politiques sectorielles sont passés en revue : recherche et éducation ; santé ; défense et sécurité ; aménagement du territoire et urbanisme ; littoral et écosystèmes marins ; ressources hydriques ; développement régional ; agriculture ; forêts ; chasse ; pêche et aquaculture ; tourisme ; énergie ; transports.

Chapitre 4 : moyens humains et financiers

Les lignes de financement (nationales, communautaires) pouvant contribuer à la mise en œuvre de l'ENCNB sont examinées, ce qui débouche sur une estimation grossière du budget disponible pour la réalisation de l'ENCNB : 123 millions d'euros jusqu'en 2006. Des éléments concernant l'affectation de ce budget sont indiqués. Par exemple, le renforcement du budget de l'ICN, organisme chargé de la mise en œuvre de l'ENCNB, augmente de 72,2 % de 2000 à 2001.

Chapitre 5 : mécanismes de suivi, d'évaluation et de révision de l'ENCNB

L'ENCNB est programmée sur la période 2001-2010. Des évaluations intermédiaires sont prévues tous les trois ans. Elles devront s'appuyer sur les rapports sectoriels réalisés par les ministères impliqués, sous la coordination de l'agence d'exécution (ICN). Elles devront être adoptées par la Commission de coordination interministérielle sur la biodiversité et amendées par le CNADS. En 2010, une révision globale sera effectuée sur la base d'une évaluation et d'une discussion publique.

Par ailleurs, la programmation financière de la mise en œuvre de l'ENCNB devra faire l'objet d'une révision séparée en 2006, date de la fin du troisième cadre d'appui communautaire.

Il est souligné que l'ENCNB ne peut être vue comme un document statique. Des ajustements devront être effectués en fonction de l'évolution de ses composantes et des résultats des évaluations.

Points forts

Les principales actions envisagées :

- améliorer les connaissances et sauvegarder le patrimoine naturel ;
- créer 12 nouvelles aires protégées ;
- identifier 60 sites proposés à la Commission européenne pour être intégrés au réseau Natura 2000 ;
- couvrir 21,7 % du territoire national avec des aires protégées ou classées ;
- augmenter le budget de l'Institut de conservation de la nature.

Points de blocage

Jusqu'en 1999, le ministère de l'environnement a exercé peu d'influence sur les politiques gouvernementales. Les propositions de stratégie de conservation de la nature devaient faire face à l'opposition des autres secteurs de l'administration et au désintérêt des principaux agents socio-économiques. L'association de l'environnement et de l'aménagement du territoire au sein du même ministère a donné plus de poids aux propositions de stratégie de conservation de la nature et de la biodiversité. Devenant transversales, ces propositions ont reçu l'approbation de l'ENCNB en 2001. Le poids politique du nouveau ministère a également permis de mobiliser l'opinion publique.

Toutefois, certains soulignent que la capacité politique du ministère de l'environnement pour affronter des secteurs puissants et bien organisés (agriculteurs, pouvoirs locaux) s'est avérée insuffisante. Selon eux, la procédure de consultation rapide a conduit à une approbation du document relativement aisée, mais la faiblesse du calendrier et du planning d'exécution sont des problèmes cruciaux pour sa mise en œuvre. Le document n'est pas interprété comme un texte de référence technique que doivent respecter les acteurs qui contribuent à conserver la biodiversité sur le terrain.

Evaluation

La stratégie a été adoptée très récemment. Il est donc difficile de dresser un bilan de son efficacité. Toutefois l'analyse critique du processus d'élabo-

ration permet de tirer des conclusions quant aux possibilités de mise en œuvre.

Pour certains, le processus d'élaboration a été trop rapide et trop simpliste, ce qui se reflète dans la qualité médiocre du document et dans le faible appui social qu'il a reçu. D'autres sont un peu moins critiques, estimant que le contenu du document est techniquement acceptable, même s'il reflète le plus petit dénominateur commun. Il pourrait orienter un travail méthodique plus ciblé de conservation de la nature et de la biodiversité. Mais comme les principaux acteurs sectoriels n'ont pas été réellement impliqués dans la préparation, ils ne se sentent pas concernés par la mise en œuvre.

L'absence d'implication des agents (organisations professionnelles agricoles, forestières) lors du processus apparaît dès lors comme l'une des principales faiblesses, qui devrait avoir pour conséquence une mise en œuvre insuffisante de la stratégie. Certains vont jusqu'à indiquer que le document de l'ENCNB est peu pris au sérieux et qu'à l'heure actuelle, il est peu ou pas utilisé dans les activités de production et de conservation.

Une autre critique porte sur le manque de suivi de la mise en œuvre de la part du gouvernement et de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'élaboration. La conservation de la biodiversité a été au cœur de l'agenda des principaux acteurs au moment de la discussion publique, mais il en est sorti une fois passées les polémiques et les confrontations. La période actuelle est celle de la mise en œuvre, mais l'ENCNB n'étant pas suffisamment claire et précise, personne ne l'applique réellement. Les évaluations intermédiaires permettront de montrer ces failles.

Pistes d'amélioration

Des réunions sectorielles avec les groupes d'acteurs chargés de la mise en œuvre de la stratégie (agriculteurs et administrations locales) auraient pu être prévues dès l'élaboration de la première version du document. Des réunions régionales de présentation publique pourraient être envisagées, afin que les acteurs sociaux et environnementaux puissent faire des recommandations.

Annexe 4

Stratégie canadienne de la biodiversité

Personnes ayant répondu à l'enquête

- Krista Blackborow, Bureau de la Convention sur la diversité biologique, ministère de l'environnement.
- Bonnie James, Bureau de la Convention sur la diversité biologique.
- Kate Smallwood, Endangered Species Program, Sierra Legal Defence Fund.
- David Galbraith, Manager of biodiversity projects, Royal Botanical Gardens, membre du Forum canadien sur la biodiversité.

Références bibliographiques

- Stratégie canadienne de la biodiversité. Réponse du Canada à la CDB, 1995.
- La biodiversité des forêts, plan d'action triennal du Service canadien des forêts, Mise en œuvre de la stratégie canadienne de la biodiversité. Service canadien des forêts, 1997.
- La mise en œuvre de la stratégie canadienne de la biodiversité – Les zones protégées. Ministères du patrimoine canadien, de l'environnement et des pêches, des océans, 1997.
- La conservation de la diversité des espèces sauvages – Mise en œuvre de la stratégie canadienne de la biodiversité. Ministère de l'environnement, 1998.
- Priorities for collaborative action to implement the Canadian strategy, 2001-2006, Rapport sur groupe de travail fédéral, territorial, provincial, septembre 2001.

Étapes d'élaboration et de mise en œuvre

A la suite de la ratification de la CDB en 1992, le gouvernement du Canada a décidé d'élaborer

une stratégie nationale sur la biodiversité. Il s'agissait d'identifier les mesures à prendre pour respecter les engagements de la CDB et de mieux coordonner les efforts nationaux en matière de conservation et d'utilisation durable des ressources biologiques.

En réponse aux obligations de la CDB, un groupe de travail sur la biodiversité, composé de représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux, a été créé. Son mandat, fixé par les ministères des parcs, de l'environnement, de la faune sauvage et de la forêt, était d'élaborer une stratégie dans un délai de deux ans.

Un groupe consultatif sur la CDB (appelé maintenant Forum canadien sur la biodiversité) a été mis en place pour fournir des avis au groupe de travail. Ce groupe était composé de représentants de l'industrie, de la communauté scientifique, de groupes de conservation et d'organisations indigènes.

La première tâche de ces deux groupes a été de faire une évaluation des lois, programmes et politiques en place répondant aux objectifs de la CDB. Cette évaluation a montré l'existence d'une base juridique et législative solide sur laquelle pouvait s'appuyer la stratégie nationale sur la biodiversité. Elle a également souligné la nécessité de mieux harmoniser les efforts des gouvernements et des acteurs non gouvernementaux et de soutenir des approches intégrées de la gestion des ressources.

La SCB a été élaborée sur la base d'une reconnaissance du cadre législatif et juridique existant. Elle a été développée dans une perspective nationale. Le degré de pertinence de certains de ses éléments peut varier selon les juridictions. Chaque juridiction va mettre en place des politiques et des plans différents de mise en œuvre.

En juin 1994, le groupe de travail et le groupe consultatif ont proposé une version provisoire de

la stratégie. Après consultation, celle-ci a été publiée en 1995, puis adoptée en 1996 par les ministres de chaque juridiction.

Principaux acteurs impliqués

Groupe de travail Biodiversité

Ce groupe est composé des représentants des ministères intéressés à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale. D'après la Constitution canadienne, chaque juridiction a ses propres responsabilités en ce qui concerne la mise en œuvre de la CDB. L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie n'auraient pu se faire sans l'accord et la collaboration de tous les échelons du gouvernement.

Groupe consultatif (actuel Forum canadien sur la biodiversité)

Ce groupe était constitué de représentants des associations de protection de l'environnement, des fédérations professionnelles (agriculture, sylviculture, pêche, biotechnologies, mines), des organisations indigènes et des instituts de recherche. Tous les organismes non gouvernementaux étaient invités à participer au groupe consultatif.

La stratégie a été élaborée en plusieurs étapes. Le groupe de travail a d'abord identifié des besoins et des perspectives liés à la mise en œuvre de la CDB dans chaque juridiction afin d'ébaucher les grandes orientations. Il a ensuite rencontré le groupe consultatif pour lui présenter ses orientations et prendre en compte les avis formulés lors de l'élaboration de la stratégie.

A la suite de cette première rencontre et pendant trois ans, les deux groupes se sont réunis à plusieurs reprises. Entre ces réunions, les juridictions comme les membres du groupe consultatif étaient invités à fournir des commentaires écrits.

Pendant cette période, dix groupes de travail ont été créés pour apporter des éléments d'information sur des thèmes spécifiques (taxonomie, espèces exotiques invasives, etc.). Ces groupes étaient composés d'experts.

Contenu

La stratégie canadienne sur la biodiversité s'organise autour des axes suivants :

- ▶ Présentation du lien entre le développement durable et la biodiversité : pourquoi est-il nécessaire de préserver la biodiversité, en particulier pour le Canada ?
- ▶ Objectif 1. Conserver et utiliser les ressources biologiques de façon durable.

L'approche en termes de gestion et de planification écologique est précisée. Il s'agit de dresser un état des lieux des mesures existantes et d'identifier des directions stratégiques dans sept secteurs : la protection de la faune et de la flore sauvages ; les aires protégées ; la réintroduction d'espèces et restauration d'écosystèmes

dégradés ; l'utilisation durable des écosystèmes agricoles, forestiers et aquatiques ; la biosécurité (organismes nuisibles et organismes vivants modifiés) ; l'atmosphère ; la population (occupation des territoires).

▶ Objectif 2. Améliorer la connaissance des écosystèmes et la capacité à gérer les ressources. Il identifie des directions stratégiques dans huit domaines de la connaissance humaine : la recherche ; les savoirs traditionnels ; les inventaires (écosystèmes, espèces et ressources génétiques) ; la gestion des données et de l'information ; la gestion et la planification écologique intégrée ; les études d'impact environnemental ; la formation ; le suivi de l'évolution de la biodiversité.

▶ Objectif 3. Promouvoir la sensibilisation à la nécessité de conserver et d'utiliser la biodiversité de façon durable.

▶ Objectif 4. Etablir des mesures incitatives et des législations en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité.

▶ Objectif 5. Coopérer à l'échelle internationale avec les autres pays.

Il s'agit alors de se concentrer sur les processus de mise en œuvre et l'implication des communautés indigènes.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de la stratégie canadienne sur la biodiversité est une compétence partagée du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Le groupe de travail se réunit régulièrement pour l'examiner. Les ministres concernés se réunissent une fois par an pour en dresser un bilan.

De nombreux gouvernements provinciaux ont élaboré leur stratégie et leur plan d'action, qui s'inscrivent dans l'esprit de la stratégie fédérale. Depuis l'engagement des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux en 1996, la SCB est également déclinée à des niveaux sectoriels : forêts, aires protégées et espèces sauvages.

En 2000, dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre, le groupe de travail a été chargé d'identifier les domaines prioritaires qui, du fait de leur caractère transversal, nécessitent une collaboration entre différentes juridictions. Il a recommandé aux ministres de concentrer leurs efforts de collaboration dans les cinq domaines suivants :

- ▶ la prise en compte de la menace des espèces exotiques invasives. Il s'agit d'élaborer un plan d'action pour répondre à ce problème ;
- ▶ la construction d'une base pour la science et l'information sur la biodiversité. Les objectifs sont de développer une stratégie pour améliorer la collecte, la gestion, l'échange et l'accès aux informations sur la biodiversité d'ici 2002 ; d'élaborer un agenda pour la recherche et la science pour mieux comprendre les causes de l'érosion de la biodiversité et d'assurer la conservation et l'utilisation de la biodiversité d'ici 2003 ;

- ▀ le suivi et l'élaboration d'un rapport sur l'état des lieux et les tendances de la biodiversité. Un plan d'action sera élaboré en 2002 afin d'améliorer le suivi et l'intégration des données relatives à la biodiversité et de faciliter une évaluation régulière sous forme de rapport, à partir de 2005 ;
- ▀ la sensibilisation et la responsabilisation des Canadiens. Il s'agit de développer une stratégie de bonne gestion fondée sur les engagements existants (*Canada-wide stewardship action plan*).

Ces cinq domaines ont été reconnus par les ministères de la faune sauvage, de la pêche et des forêts comme prioritaires dans la mise en œuvre de la stratégie.

Concernant les aspects budgétaires, il n'y a pas d'organe responsable de la mise en œuvre de la CDB et de la stratégie canadienne sur la biodiversité. Cette compétence est partagée entre les ministères et agences du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. La conservation et l'utilisation durable de la biodiversité couvrant de nombreux domaines, les ministères de l'agriculture, de la pêche et de la forêt contribuent également à la mise en œuvre. Le bureau de la CDB, qui agit comme secrétariat, n'exerce aucun contrôle sur les budgets des organisations qui sont les premiers exécutifs.

Points faibles

La première critique porte sur l'évaluation de la mise en œuvre pour regretter que le processus soit resté essentiellement intra-gouvernemental. Le rôle des acteurs non gouvernementaux dans le suivi n'est pas très clair. Le processus semble principalement mené par les gouvernements des différentes juridictions, au travers du groupe de travail.

Dans les réponses institutionnelles apportées par le bureau de la CDB, le Forum canadien sur la biodiversité n'apparaît pas dans le suivi. Il peut cependant contribuer aux rapports nationaux sur la mise en œuvre de la CDB. Certaines des organisations membres du Forum produisent leur propre évaluation des performances canadiennes,

à l'échelon fédéral et provincial. Ces rapports traitent généralement de questions sensibles, telles que les espèces menacées ou les aires protégées.

D'après un membre du Forum, les réunions concernant l'évaluation de la mise en œuvre sont rares. Depuis la publication de la stratégie, il y aurait eu peu d'efforts de consultation de la part du gouvernement ou de prise en considération des avis fournis par les acteurs non gouvernementaux.

D'autres critiques s'attaquent au contenu de la stratégie et relèvent trois faiblesses principales :

- ▀ l'inventaire de l'état de la biodiversité par écosystème (objectif 1) semble trop limité ;
- ▀ l'analyse des causes de l'appauvrissement de la biodiversité manque ; les modes de production et de consommation, ainsi que les politiques qui ont un impact sur la biodiversité (politiques agricoles...) ne sont pas remises en cause ;
- ▀ le chapitre sur les législations et les incitations reste général ; en particulier, les engagements pris ne sont pas orientés vers une responsabilisation des acteurs : qui est responsable de tel problème ? Qui peut, ou doit, faire quelque chose ?

Les ONG critiquent la mise en œuvre de la stratégie. Elles notent un déficit d'intégration de la biodiversité dans les politiques publiques. Elles estiment également que les instances fédérales cherchent à éviter tout engagement contraignant ou toute mesure radicale sous prétexte de déléguer les compétences aux juridictions provinciales.

Points forts

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie et de la CDB, les acteurs non gouvernementaux bénéficient de ressources supplémentaires pour mener des actions. Les activités couvertes concernent aussi bien des projets de conservation ou d'éducation que des projets de recherche. Les groupes de communautés indigènes reçoivent également des soutiens pour mener des études sur les savoirs traditionnels.

Annexe 5

Typologie des processus participatifs

Passive participation

People participate by being told what is going to happen or has already happened. It is a unilateral announcement by an administration or project management without listening to people's responses. The information being shared belongs only to external professionals.

Participation in information giving

People participate by answering questions posed by extractive researchers using questionnaire surveys or similar approaches. People do not have the opportunity to influence proceedings, as the findings of the research are neither shared nor checked for accuracy.

Participation by consultation

People participate by being consulted, and external people listen to views. These external professionals define both problems and solutions and may modify these in the light of people's responses. Such a consultative process does not concede any share in decision-making, and professionals are under no obligation to take on board people's views.

Participation for material incentives

People participate by providing resources, for example labour, in return for food, cash or other material incentives. Much on-farm research falls in this category, as farmers provide the fields but are not involved in the experimentation or the process of learning. It is very common to see this called participation, yet people have no stake in prolonging activities.

Functional participation

People participate by forming groups to meet pre-determined objectives related to the project, which can involve the development or promotion of externally initiated social organisation. Such involvement does not tend to be at early stages of project cycles or planning, but rather after major decisions have been made. These institutions tend to be dependent on external initiators and facilitators, but may become self-dependent.

Interactive participation

People participate in joint analysis, which leads to action plans and the formation of new institutions or the strengthening of existing ones. It tends to involve inter-disciplinary methodologies that seek multiple perspectives and make use of systematic and structured learning processes. These groups take control over local decisions, and so people have a stake in maintaining structures or practices.

Self-mobilisation

People participate by taking initiatives independent of external institutions to change systems. They develop contacts with external institutions for resources and technical advice they need, but retain control over how resources are used. Such self-initiated mobilisation and collective action may or may not challenge existing inequitable distribution of wealth and power.

From Pretty (1994)