

Délibération n°2022-01 : Avis sur la Stratégie nationale pour la biodiversité à horizon 2030.

Le Conseil national de la transition écologique,

1. Saisi par Madame la ministre de la transition écologique pour donner un avis sur le projet de Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) à horizon 2030,
2. Indique tout d'abord regretter un manque de temps et de concertation lors de la finalisation de l'élaboration de la stratégie, avec tous les acteurs ;
3. Souligne les mauvaises conditions de discussion et d'élaboration du présent avis, du fait de choix de calendriers qui ne respectent pas cette étape de consultation des parties-prenantes ;
4. Estime le projet de SNB insuffisamment ambitieux au regard du déclin de la biodiversité, présentant peu de réponses opérationnelles et un calendrier imprécis, et regrette qu'aucune hiérarchisation ne permette d'identifier les priorités notamment au regard de l'efficacité des actions ;
5. Regrette d'autre part, au regard du calendrier de publication de la stratégie nationale, l'impossibilité d'y intégrer les résultats de la COP 15, ainsi que les objectifs qui seront fixés par la Commission européenne dans la cadre du déploiement de la stratégie biodiversité de celle-ci, et avec lesquels il conviendra d'être cohérent ;
6. Souligne que le document de cadrage est davantage un texte introductif qu'un cadrage pour la stratégie nationale puisqu'il reste silencieux sur la traduction des objectifs des cadres mondiaux et européens dans la stratégie nationale et appelle le gouvernement à énoncer dans la stratégie des engagements nationaux ambitieux à la lumière des objectifs internationaux et européens connus ;
7. Regrette l'absence de référence aux Objectifs de Développement Durable ;

De manière générale,

8. Rappelant le bilan de la SNB2, de la stratégie nationale Mer Littoral et le besoin de cohérence des politiques publiques, regrette que la politique de biodiversité soit insuffisamment intégrée aux politiques sectorielles, notamment la politique climatique, la Politique Agricole Commune, la Politique Commune des Pêches, la politique de l'eau, les politiques d'échanges commerciaux ou les politiques alimentaires (Loi EGALIM et AGECE), et qu'elle soit insuffisamment déclinée en mesures concrètes en lien avec l'approche One health de santé globale ;
9. Souligne le caractère intentionnel de la SNB, dans les documents présentés, en l'absence de mesures ciblées associées à des indicateurs et des moyens d'actions dédiés humains et financiers ;
10. Regrette :
 - que la préparation de la SNB3 n'ait pas fait l'objet d'un travail permettant d'identifier de façon plus approfondie les principales raisons qui, à l'échelle de la France et du fait de son empreinte, engendrent

le déclin de la biodiversité, ainsi que les leviers d'actions les plus pertinents pour résoudre les difficultés et lever les freins qui nous empêchent d'avancer ;

- que les plus-values par rapport aux acquis ne soient pas clairement identifiées ;
- que le document ne soit pas finalisé en termes de définition des objectifs, de quantification des moyens, et d'identification des indicateurs d'évaluation seuls à même de confirmer la pertinence des propositions ;
- l'absence de déclinaison de la stratégie en plans d'actions ;

11. Les ONG environnementales et les représentants des salariés déplorent que des décisions majeures aient été prises récemment et en amont dans les différentes politiques sectorielles indiquées ci-dessus (agriculture, pêche...), ce qui hypothèque d'ores et déjà l'efficacité de la future SNB ;

Sur les objectifs de la SNB,

12. Soulignant que la connaissance des facteurs du déclin de la biodiversité permet de prioriser des objectifs et des actions ciblées pour réduire les pressions, appelle à un renforcement et approfondissement des outils harmonisés d'acquisition de telles connaissances et de suivi des évolutions des habitats terrestres, aquatiques et marins dans tous les territoires ;

Concernant l'axe 1 relatif à la protection et à la restauration des écosystèmes :

Sur les aires protégées,

13. Rappelle que l'objectif de protection de 10% de protection forte devait être atteint en 2022 et que la SNB repousse donc cet objectif ;

Sur la protection des forêts,

14. Demande que l'objectif européen de 100% des forêts primaires et subnaturelles en protection forte soit retranscrit dans la stratégie, à travers un plan national d'actions ;

15. Souhaite une cohérence améliorée entre les objectifs de préservation de la biodiversité forestière et les objectifs de mobilisation de la biomasse, et indique que des mesures doivent être ajoutées pour rendre les pratiques sylvicoles compatibles avec la biodiversité, en utilisant les fonds européens pour y parvenir ;

16. Demande des moyens budgétaires permettant, d'une part, à l'ONF de déployer des forestiers et des dispositifs indispensables à la gestion durable des forêts de l'Etat, et des aides aux communes forestières, et, d'autre part, aux CRPF de jouer tout leur rôle pour la gestion durable des forêts privés ;

17. Appelle à reformuler l'objectif lié à la lutte contre la déforestation importée en l'assortissant d'une cible (garantir l'absence de déforestation et de conversion d'écosystèmes naturels dans nos importations) ;

Sur l'objectif de « zéro artificialisation nette »

18. Demande que soit repris explicitement l'objectif à horizon 2030 qui a été fixé par la loi Climat et Résilience, à savoir la réduction par deux du rythme d'artificialisation d'ici 2030 et souhaite également que soit détaillée l'articulation avec les autres politiques sectorielles structurantes en matière d'artificialisation, telles que le logement, les transports, l'aménagement économique et l'agriculture ;

19. Souhaite l'introduction de mesures incitatives - voire réglementaires pour certains membres du CNTE - favorables à l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette, qui soient complémentaires

à la loi Climat et Résilience, notamment une réforme permettant une amélioration et une mise en œuvre effective de la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » (ERC);

20. Insiste, en particulier, sur le déploiement des énergies renouvelables qui doit être réalisé dans une logique de sobriété foncière, et de planification terrestre et maritime, intégrant le respect des écosystèmes terrestres et marins. Concernant le déploiement des panneaux photovoltaïques, il doit se faire prioritairement sur les toitures et les espaces déjà artificialisés, pour préserver autant que possible les espaces naturels, agricoles et forestiers ;

S'agissant de la cohérence des politiques de protection et de restauration des éco systèmes,

21. Appelle à l'articulation des politiques en faveur de la protection des écosystèmes (Stratégie nationale pour les aires protégées 2030) avec celles qui ciblent spécifiquement la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (Politique trame verte et bleue, etc.), y compris en traitant le lien terre-mer ;

Sur la gestion adaptative des espèces,

22. Souhaite voir préciser les modalités et la nature des évolutions qui sont évoquées en matière de gestion adaptative des espèces, notamment en y introduisant des actions de préservation et restauration des zones favorables à la reproduction des espèces vulnérables ;

Sur la lutte contre les pollutions,

23. Soutient l'approche de sobriété figurant dans la SNB, approche qui doit notamment trouver sa traduction dans les mesures relatives à la réduction des pollutions à la source ;

24. Appelle à renforcer les mesures de réduction effective de la pollution lumineuse ;

25. Pour ces dernières, les ONG et les représentants des salariés souhaitent une traduction réglementaire et l'adoption d'objectifs opérationnels avant 2030 ;

26. Propose de faire des ressources et des milieux aquatiques un point saillant de la stratégie et de rappeler les échéances relatives à la qualité de la ressource en eau fixées par la Directive cadre ad hoc;

Sur le renforcement de la lutte contre les activités illégales en Guyane,

27. Appelle à intégrer des indicateurs chiffrés et précis pour 2030 sur le renforcement de la lutte contre l'orpaillage illégal et contre la pêche illégale ;

Concernant l'axe 2 relatif aux ressources et services de la biodiversité :

28. Regrette ici l'absence d'objectif sur l'utilisation durable des ressources génétiques et le partage équitable des avantages découlant de leur utilisation ;

Sur l'objectif agricole,

29. La majorité du CNTE souligne que l'objectif 6 sur la transition agro-écologique ne se traduit pas par des mesures suffisamment ambitieuses, notamment dans la mise en œuvre de la Politique agricole commune, et appelle ainsi à :

- fixer un objectif à 2030 de réduction de l'utilisation des engrais azotés et des biocides en agriculture, deux causes principales du déclin de la biodiversité ;

- fixer un objectif de hausse de l'agriculture biologique, ou du nombre d'exploitations contribuant à l'agro-écologie et favorisant la préservation de la biodiversité, ainsi qu'à valoriser et réviser les critères du label de « haute valeur environnementale » ;
- traduire dans la SNB l'engagement du président de la République de porter "la sortie accélérée des pesticides au niveau européen" ;
- réorienter les aides de la PAC pour qu'elles soient compatibles avec la biodiversité notamment en renforçant la préservation et la restauration de :
 - la sous-trame des milieux herbacés (prairies plus ou moins humides, pelouses sèches, landes) qui constituent le premier type de milieux qui disparaît actuellement en métropole ;
 - les infrastructures agro-écologiques et les milieux interstitiels dans les espaces cultivés ;
- donner priorité au respect de la santé ;

30. Les représentants du secteur agricole estiment pour leur part qu'une étude d'impact de la stratégie nationale, sur l'activité agricole, est un préalable à la fixation d'objectifs chiffrés précis ;

Sur le milieu marin,

31. Demande un renforcement des moyens actuels dédiés à la gestion et au suivi des aires marines protégées ;

32. Appelle l'attention sur les impacts des projets industriels en mer ;

33. Appelle à préciser les mesures à prendre pour une préservation ambitieuse des fonds marins, en particulier en ce qui concerne les ouvrages d'exploitation et d'extraction de matières ;

Sur le contrôle et la police,

34. Appelle au renforcement des moyens attribués au Ministère de la transition écologique et à ses opérateurs, au titre notamment de la police de l'environnement ;

35. Demande que soient accrus les moyens nécessaires de formation des agents et de contrôle des mesures de conservation, comme de l'évaluation et la révision de ces dernières pour lutter efficacement contre les pollutions et les atteintes aux milieux ;

Concernant l'axe 3 relatif à la mobilisation de la société :

Sur les mesures éducatives,

36. Considérant les enjeux de santé que soulève la proximité à la nature, et au regard des inégalités d'accès à un environnement sain et naturel ;

37. Appelle l'attention sur l'importance de soutenir les corps intermédiaires pour leur capacité à jouer leur rôle d'information, de médiation, d'éducation, d'élaboration de pédagogies innovantes, et ce au bénéfice de tous les publics et tous les territoires ;

38. Souhaite voir renforcer et diversifier les propositions en matière éducative, en s'appuyant plus largement sur les acteurs associatifs ;

39. Souhaite que les moyens dédiés aux enseignements primaires, secondaires, supérieurs, garantissent un socle commun de connaissances des enjeux et actions de la transition écologique, dans sa double dimension climatique et biodiversité, adapté par niveau de formation ;

40. Insiste sur la nécessité d'intégrer un volet éducatif dans les politiques publiques, les plans et schémas nationaux ayant un rapport avec la transition écologique et pouvant avoir un impact sur la préservation de la biodiversité ;

Sur la mobilisation dans les entreprises,

41. Le collège représentant les salariés demande le renforcement des moyens donnés aux instances représentatives du personnel pour s'emparer de leurs prérogatives légales en matière de préservation de la biodiversité ;

42. Encourage les entreprises à sensibiliser et à accompagner les changements des pratiques et des métiers pour mieux prendre en compte la préservation de la biodiversité ;

Concernant l'axe 4 relatif à la gouvernance,

43. Relève que la question de la gouvernance de l'ensemble de la stratégie n'est pas suffisamment précise alors même que le bilan de la SNB2 souligne cet enjeu ;

44. Demande que l'ensemble des mesures identifiées fasse l'objet d'une concertation avec les parties prenantes concernées, afin de déterminer les modalités de leur mise en œuvre ;

45. Invite à s'assurer de la répartition efficace des rôles entre le Ministère de la transition écologique et l'Office français pour la biodiversité, en vue du pilotage de la SNB ;

46. Souhaite le renforcement de la coordination interministérielle en matière de biodiversité qui pourrait prendre la forme d'un Comité interministériel de la Biodiversité ou d'une cellule rattachée au Premier ministre, de pilotage interministériel de la SNB incluant notamment le Ministère de l'économie et des finances, pour une coordination des actions, d'une part, entre les services de l'Etat, et d'autre part, entre l'Etat et les collectivités territoriales ;

Sur le suivi et l'évaluation,

47. Propose une évaluation ex-ante et ex-post, certains membres souhaitant qu'elle soit menée par une autorité indépendante placée sous l'égide du Premier Ministre ou par le Haut Conseil pour le Climat dont le mandat serait étendu aux enjeux de biodiversité ;

48. Soutient la réalisation de bilans annuels de la SNB3, et la tenue de rendez-vous réguliers médiatisés pour donner de la visibilité à la protection de la biodiversité ;

49. Regrette vivement l'absence d'objectifs précis, datés et quantifiés, mesurables par des indicateurs définis de suivi ;

50. Ces dispositifs de suivi et d'évaluation et leur gouvernance doivent être arrêtés et organisés dès 2022 ;

51. Appelle à définir un nombre réduit d'indicateurs, avant la validation de la stratégie, pour permettre son évaluation et son suivi par l'ensemble des parties prenantes et des citoyens et des citoyennes ;

Sur le rôle des acteurs,

52. Soutient les dispositifs d'engagement « Partenaires engagés pour la nature », « Territoires engagés pour la nature », « Entreprises engagés pour la nature » ;

53. Alerte quant à l'enjeu d'associer plus étroitement plusieurs groupes d'acteurs insuffisamment sensibilisés et engagés à ce stade en faveur de la biodiversité, ou insuffisamment mentionnés dans le projet de stratégie : c'est notamment le cas des collectivités, des consommateurs, des salariés au sein de leurs entreprises ;

54. Souhaite une plus grande exhaustivité dans l'énumération des acteurs concernés par la stratégie, ainsi que de plus amples détails sur leurs rôles respectifs dans sa mise en œuvre ;

Concernant l'axe 5 relatif aux moyens nécessaires pour atteindre les objectifs,

Sur les enjeux de connaissance,

55. Souhaite un renforcement des moyens alloués à la connaissance de l'état de la biodiversité et à la recherche afin de mieux identifier la responsabilité des différents acteurs et d'objectiver les indicateurs retenus dans la stratégie ;

Sur la pluri annualité des projets de loi de finances,

56. Propose d'établir une loi de programmation pluriannuelle de la biodiversité, dès la loi de finances 2023 et au plus tard pour la loi de finances 2024, assortie d'une évaluation environnementale des projets de lois de finances ; Cette programmation devra organiser :

- l'augmentation des crédits budgétaires de l'Etat avec des financements propres à l'enjeu « biodiversité » ;
- les recrutements dans les services régionaux et départementaux de l'Etat, ainsi que dans les établissements publics de l'Etat ;
- les aides aux collectivités territoriales en cofinçant leurs actions biodiversité ;
- la création de nouvelles mesures fiscales en rapport avec les atteintes à la biodiversité ;
- la réduction des dépenses fiscales d'aides ou subventions dommageables à la biodiversité ;

Sur les aides aux entreprises,

57. Reconnaît l'intérêt de soutenir l'innovation et le développement des labels professionnels, en accompagnant les entreprises de toutes tailles et de tous secteurs, y compris agricole, pour assurer leur compatibilité avec les enjeux de biodiversité ;

58. Estime nécessaire de renforcer, en particulier dans le cadre européen, la transparence des informations financières et extra-financières dans la mesure où celles-ci traduisent des effets de l'entreprise sur la biodiversité et l'environnement ;

59. Considère qu'une évolution des normes comptables, à l'échelle européenne, permettant de mieux intégrer au passif les éléments de capital naturel mobilisés dégradés ou renforcés, par l'entreprise, serait bénéfique à l'environnement ;

60. Reconnaît l'existence de subventions dommageables à l'environnement, d'autant que ce sujet est pointé de longue date par des nombreux rapports et études, et souligne l'intérêt d'une réorientation des aides dommageables vers des aides bénéfiques, mais diverge quant au rythme et à la nature des évolutions à introduire ;

61. Les représentants des salariés et les ONG environnementales jugent que les financements publics et la mobilisation des entreprises pour la préservation de la biodiversité doivent s'articuler en conditionnant les aides publiques aux entreprises pour les investissements, emplois et qualifications déployés, notamment en renforçant les exigences écologiques, la mise en œuvre du principe pollueur-payeur, et en l'accompagnant d'exigence de résultats ;

62. Les représentants des entreprises estiment pour leur part que l'accompagnement des entreprises devrait primer et s'interrogent sur les critères qui seraient mobilisés pour des évolutions fiscales ; ils rappellent notamment l'importance de tenir compte des autres politiques publiques (logement, transport, énergie, ré-industrialisation) nécessaires à un développement harmonieux et durable de notre société.

63. Regrette de devoir émettre un avis défavorable au projet de stratégie présenté en l'état, tout en reconnaissant la valeur du travail préparatoire produit ;

64. Dès lors, souhaite souligner qu'il entend, au travers du présent avis, pouvoir obtenir des évolutions effectives des documents présentés : il ne considère pas que son avis porte sur des documents finalisés ;

65. Dans sa majorité, le CNTE souhaite pouvoir obtenir le report de l'adoption de la SNB3 après la séquence électorale 2022, de manière à ce que l'ensemble des acteurs dispose du temps nécessaire à la finalisation d'une stratégie ambitieuse, opérationnelle et partagée, en mesure de produire les résultats attendus ;

66. Le CNTE demande que soit inscrit dans la stratégie le principe de sa révision après la COP15 ;

67. Demande à être de nouveau consulté avant la parution de la stratégie.