

La stratégie pour la biodiversité en attente

Swiss Forum on Conservation Biology SWIFCOB 6

3 novembre 2006, Berne

Compte rendu de Gregor Klaus, journaliste scientifique

Officiellement, la Suisse n'est toujours pas sur la voie d'une stratégie nationale pour la biodiversité. Mais les scientifiques ne relâchent pas leurs efforts : à l'occasion du 6ème Swiss Forum on Conservation Biology (SWIFCOB), organisé par le Forum Biodiversité Suisse et l'Académie des sciences naturelles, chercheurs et praticiens ont débattu des avantages liés à un instrument national de coordination et des moyens de l'élaborer. Conclusion de ce congrès, qui s'est tenu le 3 novembre au Musée d'histoire naturelle de Berne : il n'y pas d'autre option qu'une stratégie nationale en faveur de la biodiversité.

Les quelque 200 participants du congrès « Sur la voie d'une stratégie nationale pour la biodiversité », organisé par le Forum Biodiversité Suisse, n'en sont pas revenus d'entendre Evelyne Marendaz, de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), annoncer dans son discours que la Confédération n'envisageait pas pour l'instant d'élaborer une stratégie nationale de sauvegarde de la biodiversité. C'est avec une certaine perplexité que les représentants de la science, des offices fédéraux et cantonaux, des organisations de protection de la nature, ainsi que des musées et agences écologiques ont ensuite tenté d'analyser la situation durant la pause de midi.

Le rejet de la stratégie pour la biodiversité constitue un nouveau revers pour la diversité biologique. La décision négative a été prise au plus haut niveau politique : en août 2005, le Conseil fédéral a recommandé de rejeter le postulat du Conseiller national Kurt Fluri (FDP/SO) et de 73 autres parlementaires (demandant une stratégie en faveur de la biodiversité), en alléguant que l'élaboration d'une stratégie nationale équivalait à une nouvelle tâche pour la Confédération et qu'aucune ressource n'était disponible pour l'accomplir.

Les milieux politiques semblent de plus en plus dominés par des schémas de pensée simplistes, qui réduisent la durabilité à la croissance économique. De ce point de vue, une stratégie pour la biodiversité semble être avant tout un instrument qui fait obstacle au

développement économique. Le congrès SWIFCOB 6 a pourtant parfaitement montré qu'une telle stratégie serait avant tout une source de plus-value.

Prise de position du Conseil fédéral du 24.08.2005

« La Suisse dispose déjà de plusieurs instruments visant à protéger les milieux naturels de valeur et à préserver les espèces menacées afin d'assurer le maintien de la diversité biologique. Une stratégie générale de la biodiversité permettrait certes de mieux harmoniser ces instruments entre eux, ce qui renforcerait leur efficacité. Mais son développement constituerait une nouvelle tâche pour laquelle la Confédération ne dispose actuellement pas des ressources nécessaires. De l'avis du Conseil fédéral, les objectifs nationaux en matière de diversité biologique doivent être atteints avec les instruments existants. »

Qu'est-ce qu'une stratégie en faveur de la biodiversité ?

La Convention sur la biodiversité, adoptée en 1992 à Rio de Janeiro, engage les Etats signataires à élaborer une stratégie nationale en faveur de la biodiversité, assortie de plans d'action concrets, et à en contrôler l'application. Deux ans plus tard, la Suisse a ratifié cette convention, s'engageant ainsi à concevoir et à mettre en œuvre une stratégie dans ce sens.

Une stratégie pour la biodiversité est un instrument national de travail et de coordination. Les instruments actuels de protection de la nature sont certes des éléments importants, susceptibles de s'intégrer dans une stratégie globale en faveur de la biodiversité. Cela permettrait d'éviter les doubles emplois et d'utiliser plus efficacement des moyens financiers de plus en plus limités. Bruno Baur, de l'Université de Bâle, estime qu'une stratégie pour la biodiversité permettrait d'améliorer l'efficacité de 30 % avec les mêmes ressources financières.

Une stratégie pour la biodiversité va cependant plus loin que la politique traditionnelle de protection de la nature. L'une de ses idées-forces réside dans l'intégration des aspects liés à la biodiversité dans les autres domaines de la politique. Cela permettrait tout d'abord de bien définir les responsabilités en matière de sauvegarde de la biodiversité, de combler les lacunes et d'identifier les causes de la diminution de la biodiversité. Dans un deuxième temps, la stratégie pour la biodiversité devra garantir que toutes les dispositions légales et décisions politiques tiennent compte de leurs incidences éventuelles sur la diversité biologique. Les secteurs les plus concernés sont l'agriculture, la sylviculture, l'énergie et les transports, la politique régionale, l'économie, l'aménagement du territoire, le tourisme et la coopération au développement, sans oublier la recherche et la formation. Il s'agira toutefois d'harmoniser les domaines de la politique non seulement à l'intérieur des différents offices fédéraux et entre eux, mais aussi entre la Confédération, les cantons, les régions et les communes.

Une stratégie pour la biodiversité marquerait ainsi l'avènement d'une nouvelle politique de maintien de la diversité biologique, conçue sur une grande échelle et englobant des aspects écologiques, économiques et sociaux. Cette approche s'inspire donc des principes de la Convention sur la biodiversité, qui lie explicitement la protection et l'exploitation. La sauvegarde et la promotion de la biodiversité deviennent donc une mission confiée à l'ensemble de la société.

Une stratégie pour la biodiversité contribuerait également à éviter les conflits d'objectifs dans la politique fédérale. Le domaine de la santé fournit un exemple classique de ce genre de conflit : tandis que l'Office fédéral de l'agriculture subventionne la culture du tabac à coups de millions, l'Office fédéral de la santé dépense des millions pour ses campagnes anti-tabac. La protection de la nature ne manque pas d'exemples non plus : alors qu'un office fédéral subventionne l'assèchement et l'exploitation des alpages, un autre office s'efforce de protéger les marais encore existants et de protéger les prairies riches en espèces de l'exploitation intensive. « On constate alors l'existence de deux ou trois sources de financement contradictoires », a expliqué Bruno Baur lors d'un entretien à l'issue du congrès. « Ces conflits d'objectifs disparaîtront dans le cadre d'une stratégie pour la biodiversité ». Les ressources ainsi libérées pourraient aussi être affectées à la protection de la biodiversité.

« Une stratégie pour la biodiversité digne de ce nom doit toutefois formuler des objectifs quantitatifs, c'est-à-dire mesurables et vérifiables, et définir des priorités » a souligné Werner Suter, de l'Institut fédéral de recherches WSL. A l'intérieur de la stratégie, il faudra définir des indicateurs permettant de mesurer son application. Une stratégie pour la biodiversité doit mettre en évidence le type de biodiversité qu'il convient de préserver et de promouvoir à l'échelle nationale et régionale, ainsi que les espèces et les écosystèmes qu'il faudra protéger en priorité. Dans le cadre d'une stratégie pour la biodiversité, il faut également élaborer des lignes directrices sur la manière de concilier les activités internationales telles que la coopération au développement et la promotion économique dans le but de sauvegarder la biodiversité à l'échelle planétaire.

Trop longtemps, les préoccupations liées à la biodiversité ont été éclipsées par la pression sociale et économique à court terme. La stratégie devrait favoriser une vision claire de l'avenir, tenir compte des développements futurs et accorder à la biodiversité la place qu'elle mérite. Elle ne sera toutefois efficace que si elle bénéficie d'un soutien fort et durable au niveau politique le plus élevé.

Tour d'horizon international

Plus de cent Etats ont aujourd'hui mis sur pied une stratégie en faveur de la biodiversité. La liste de ces Etats ainsi que les plans d'action et autres documents y afférents sont consultables sur Internet (www.biodiv.org/reports/list.aspx?type=nbsap). Alors que

certaines stratégies ne sont rien de plus que de vagues déclarations d'intention, d'autres se sont fixé des objectifs concrets et ont déjà abouti à des plans d'action. La France et l'Autriche comptent parmi les pays qui disposent d'ores et déjà d'une stratégie en matière de biodiversité. En revanche, notre voisin du nord, l'Allemagne, n'en possède pas encore, même si, contrairement à la Suisse, un instrument correspondant est en cours d'élaboration.

A l'occasion de SWIFCOB 6, à Berne, trois représentants de la France, de l'Autriche et de l'Allemagne ont présenté les différents aspects de l'élaboration de leur stratégie : avancement des travaux, protagonistes, calendrier, définition des objectifs, coûts du processus, problèmes et obstacles. Pour la Suisse, il est essentiel d'analyser l'évolution des différentes stratégies et leur forme définitive. Au cas où la Suisse devait un jour se décider à nouveau en faveur de l'élaboration d'une telle stratégie, elle pourrait réduire la durée du processus en s'inspirant des expériences faites dans les autres pays.

En France, le signal de départ a été donné par le Premier ministre, c'est-à-dire au plus haut niveau. Le président Jacques Chirac a également soutenu le processus : lors du Sommet de l'ONU, à Johannesburg, en 2002, il a attiré l'attention, en termes éloquentes, sur le déclin de la biodiversité : « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. La nature, mutilée, surexploitée, ne parvient plus à se reconstituer et nous refusons de l'admettre ». On aimerait entendre de tels propos de la part du Conseil fédéral ! « En France, la stratégie nationale pour la biodiversité a suscité un engagement massif dans le secteur de la protection de la nature et sensibilisé à la protection de la biodiversité dans d'autres domaines de la politique », a expliqué Gilles Kleitz du ministère de l'Écologie et du Développement durable.

A l'inverse de l'approche « top down » classique adoptée par la France, le processus s'est avéré plus complexe en Autriche. A l'instar de la Suisse, l'Autriche a ratifié la Convention sur la diversité biologique en 1994. Un an plus tard, une commission nationale ad hoc était déjà mise en place sous la direction du ministère de l'Environnement, regroupant des représentants de la politique, de la recherche, de la propriété foncière, de la sylviculture et de groupes d'intérêt. Cependant, de nombreux acteurs se sont sentis contraints et ignorés par le premier projet soumis. Le processus a donc été modifié : chaque acteur a pu ainsi présenter son propre projet, lequel était ensuite débattu au sein d'un groupe de travail. « L'acceptation de la stratégie qui en a résulté s'en est trouvée considérablement accrue », a expliqué Gabriele Obermayr, du ministère autrichien de l'Agriculture, de la Sylviculture et de l'Environnement. « Un dénominateur commun a pu se dégager, ce qui a eu pour effet que les acteurs se sont sentis directement impliqués ». Le processus a finalement abouti en 1998.

A l'heure actuelle, la stratégie est affinée et améliorée. Il s'agit notamment d'y intégrer de nouveaux engagements résultant de la Conférence des Etats signataires de la Convention sur la biodiversité. Gabriele Obermayr conseille aux autres Etats désireux d'élaborer une

stratégie pour la biodiversité d'adopter une approche « ambitieuse mais réaliste ». Il est capital de doter la stratégie d'une structure simple et logique, et de la formuler en termes clairs et simples. Gabriele Obermayr a également souligné qu'en Autriche, aucune nouvelle source de financement n'avait été créée à cet effet.

Au contraire de la France et de l'Autriche, l'Allemagne n'en est encore qu'au stade de la conception de sa stratégie pour la biodiversité. Son adoption par le gouvernement fédéral est prévue pour 2007. Les travaux ont commencé dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie nationale pour la durabilité, dans laquelle s'inscrit la stratégie pour la biodiversité. La conception de la stratégie est placée sous la responsabilité du ministère allemand de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité des réacteurs. « Un premier projet de stratégie, élaboré avec la participation de nombreuses associations et de représentants des milieux scientifiques, a été publié en 2005 », a précisé Uwe Riecken, de l'Office pour la protection de la nature, installé à Bonn. Les travaux d'harmonisation, strictement réglementés, avec les autres services fédéraux et les länder auront lieu d'ici le printemps 2007. « Comme il s'agit d'un document officiel, il doit parcourir l'ensemble de notre appareil administratif », a expliqué Uwe Riecken. Lors de la concertation avec les autres services, 450 points litigieux ont été identifiés, dont 400 ont pu se résoudre au niveau technique. Le reste sera négocié parfois jusqu'au niveau ministériel.

Analyse critique

De plus en plus d'Etats se vantent de posséder une stratégie pour la biodiversité. Quand on y regarde de plus près, on constate que beaucoup de stratégies n'en ont que le nom, et ce non seulement dans les pays en développement. Même la stratégie pour la biodiversité de certains de nos voisins ne résiste pas en tous points à un examen critique. N'oublions pas que la clef de voûte d'une stratégie pour la biodiversité consiste en objectifs quantitatifs, c'est-à-dire mesurables et vérifiables, en priorités clairement définies et en plans d'action. Aucun de nos trois pays voisins n'a parfaitement satisfait à cette exigence. Ni l'Autriche ni la France n'ont défini des indicateurs ou des valeurs à atteindre. L'Autriche n'a soumis, pour l'instant, qu'un seul plan d'action relatif aux espèces exogènes. « La stratégie pour la biodiversité est un instrument supérieur qui chapeaute des instruments existants » a expliqué Gabriele Obermayr. Rien de neuf n'a été inventé ». En Allemagne non plus, la stratégie ne sera rien de plus qu'une déclaration d'intention politique. « Les objectifs ne peuvent être exigés par voie de justice », a déclaré Uwe Riecken. Il entend par là, à vrai dire, que la mise au point de la stratégie constitue un processus important de conscientisation politique. De plus, il s'agirait de mieux dépenser à l'avenir les ressources financières existantes.

La protection de la biodiversité en Suisse

Avec la protection des biotopes d'importance nationale, les réserves de marais, de forêts et d'oiseaux aquatiques, la promotion d'espèces animales et végétales prioritaires et les nouveaux parcs, la Suisse dispose déjà de bons instruments favorisant la sauvegarde de la biodiversité. La biodiversité présente en Suisse est en outre relativement bien recensée. Les plantes, mousses, lichens ainsi que de nombreux groupes d'animaux vivant dans la nature y sont inventoriés, et leur risque de disparition est documenté sous forme de listes rouges. Par ailleurs, nous disposons de divers instruments de contrôle, permettant de surveiller l'évolution de la biodiversité. Sur le plan du recensement et de la surveillance de la biodiversité, et malgré certaines lacunes et incertitudes, la Suisse a satisfait aux exigences de Rio. De même, l'ancrage législatif de la protection de la biodiversité est satisfaisant.

Tous ces instruments constituent l'épine dorsale du maintien de la diversité biologique. Mais leur mise en œuvre actuelle ne suffit pas pour endiguer sa diminution. Quelques chiffres peuvent en témoigner. 70% des batraciens sont considérés comme menacés sur la Liste rouge. Chez les mammifères et les oiseaux, la situation n'est guère meilleure : environ 40% d'entre eux sont en péril. Il en va de même pour la diminution des écosystèmes : depuis le XIXe siècle, 90% des zones alluviales, des zones humides et des prairies sèches de Suisse ont disparu. De même, la diversité génétique souffre de lourdes pertes : le morcellement du paysage entraîne la séparation des populations animales et végétales, ce qui, combiné à la disparition de populations entières, provoque un appauvrissement génétique global.

L'allongement constant des listes rouges montre que la qualité du paysage en tant qu'habitat diminue. La pie-grièche à tête rousse en est la dernière victime : jusque dans les années 1950, ce séduisant volatile était une espèce d'oiseau nicheur très répandu dans toutes les zones de culture fruitière de Suisse. Vers 1995, on dénombrait encore une quinzaine de couples, mais cette année, selon la Station ornithologique de Sempach, les sites de nidification de la pie-grièche à tête rousse sont restés, pour la première fois, totalement déserts. Certes, des tentatives de nidification isolées ne sont pas complètement exclues, mais la pie-grièche à tête rousse en tant qu'oiseau nicheur courant a désormais disparu, comme bien d'autres espèces.

La Suisse ferait donc bien de s'attaquer à l'élaboration d'une stratégie pour la biodiversité. « La mise sur pied d'une stratégie nationale en Suisse n'a toutefois de sens que si elle crée de la valeur », a déclaré Werner Suter. « Nous devrions nous inspirer de pays tels que la Grande-Bretagne ou la Nouvelle-Zélande, qui possèdent des stratégies pratiques et axées sur les objectifs ». En mettant au point une stratégie pour la biodiversité, la Suisse ne devrait pas commencer à zéro. « Nous ne sommes pas sans rien », a souligné Richard Maurer, du département Eaux et paysages du canton d'Argovie.

La Conception du paysage suisse, par exemple, constituerait une bonne base pour l'élaboration d'une stratégie nationale.

Pourtant, la biodiversité n'est pas une priorité dans l'agenda politique à l'heure actuelle. En matière de politique forestière et d'agriculture, rien ne suggère un engagement avoué du Conseil fédéral en faveur de la biodiversité. La priorité va généralement à l'exploitation des ressources naturelles. En revanche, les motions préconisant un maintien de la biodiversité sont rejetées. « Cette attitude reflète malheureusement l'état des connaissances du Parlement et de la population en matière de biodiversité », a dit Werner Suter. Ainsi, le Parlement a encore accentué les économies prévues par le Conseil fédéral concernant l'Office fédéral de l'environnement. Cependant, les choses évoluent. « On ne peut jamais dire jamais ». « Cette stratégie va peut-être encore se concrétiser. Les élections de l'année prochaine peuvent modifier la donne » relève François Turrian de l'Association suisse de la la protection des oiseaux. Et au sein de la population, les préoccupations écologiques ne cessent de chuter depuis des années dans la liste des priorités : en 1988, 74% des Suisses estimaient que les thèmes écologiques étaient très importants, contre seulement 9% aujourd'hui.

Valeur de la biodiversité

La biodiversité est une base naturelle vitale pour l'être humain : la vie et l'économie sont en grande partie tributaire de ressources naturelles et d'écosystèmes stables. La biodiversité est notre capital, le fondement de notre vie et de notre développement futur. Pour notre alimentation, notre habillement et nos soins médicaux, nous dépendons d'une diversité biologique riche. Base de tous les écosystèmes, la biodiversité fournit en outre de précieuses prestations. Par exemple, une eau potable propre, des sols fertiles, des pentes stables, la pollinisation de nos plantes cultivées et l'élimination naturelle des parasites dans l'agriculture et la sylviculture. La biodiversité est aussi la meilleure assurance contre les modifications menaçantes de l'environnement. Ainsi, la diversité génétique des plantes cultivées et des animaux de rente garantit la disponibilité d'une offre abondante en denrées alimentaires, même en cas d'évolution des conditions climatiques. Par ailleurs, la biodiversité est une composante essentielle du bien-être de l'homme. Un cadre naturel et varié est reposant ; nous passons de préférence nos vacances et nos loisirs dans des paysages variés. Enfin, la biodiversité d'aujourd'hui est le résultat d'une évolution qui a débuté il y a des millions d'années. Nous avons donc aussi un engagement moral à son égard et devons définir nos activités sur Terre de telle sorte qu'aucun écosystème, aucune espèce et aucune diversité génétique ne disparaisse.

Des scientifiques très engagés

Les scientifiques ont déjà une idée très concrète des travaux préliminaires qu'il faut accomplir pour élaborer une stratégie pour la biodiversité et des éléments qu'elle devrait contenir. Peter Duelli, de l'Institut fédéral de recherche WSL et co-président du Forum Biodiversité Suisse, a toutefois attiré l'attention sur un problème fondamental que

rencontre l'élaboration d'une stratégie pour la biodiversité : les différents protagonistes n'ont pas toujours, en effet, la même conception de la biodiversité. Même parmi les spécialistes de la biologie de conservation, il existe des divergences d'opinion concernant les aspects de la biodiversité qu'il convient de protéger. « A l'occasion d'un symposium de l'IUCN à Barcelone, cette année, nous ne sommes pas parvenus à nous mettre d'accord sur les indicateurs à choisir pour mesurer l'évolution de la biodiversité », a rapporté Peter Duelli. « Chacun voulait autre chose ». Pourtant, seuls des critères communs permettront de constater si la perte de biodiversité a effectivement été endiguée. « Nous devons bien comprendre qu'il n'y a pas UNE biodiversité mais de multiples aspects et composantes de la biodiversité, dont la sauvegarde sert les intérêts d'utilisateurs très variés », a expliqué Peter Duelli. Les uns se soucient d'espèces végétales rares, les autres du maintien des certaines prestations écosystémiques, alors que d'autres encore veulent davantage de nature sauvage ou recherchent des substances actives pour la fabrication de médicaments.

Il importe d'analyser et de définir avec précision les différentes conceptions et motivations. Cette étape revêt une importance capitale pour l'acceptation des mesures de protection. « A propos de chaque aspect, nous devons préciser pour quelle raison il est essentiel, pour quel acteur ou segment de la population il est essentiel, et ce qui se passera s'il subit plus ou moins de préjudices », a précisé Peter Duelli. « Alors seulement, il sera justifié de formuler des objectifs et de définir des indicateurs quantifiables pour le contrôle de l'impact ».

Verena Keller, de la Station ornithologique suisse de Sempach, a attiré l'attention sur le fait que les objectifs concernant la protection des espèces devaient reposer sur un concept homogène applicable à tous les groupes d'organismes. Les objectifs devaient pouvoir être élaborés simplement, et sur la base des données existantes – et donc moyennant un coût limité –, et permettre un contrôle efficient de l'impact. La Station ornithologique a élaboré ce genre de concept pour les oiseaux nicheurs. Grâce aux données issues des deux atlas de diffusion et des programmes de surveillance des effectifs, elle dispose d'une base permettant de définir des objectifs à l'échelle nationale, tant pour la diffusion des espèces que pour l'évolution de leurs populations, et, en même temps, de mesurer le degré de réalisation des objectifs.

Les objectifs sont fixés à trois niveaux géographiques, correspondant aux niveaux de mise en œuvre en Suisse : national, cantonal/régional et local. La Confédération définit des objectifs et met en évidence des déficits par rapport à la situation effective des espèces (projets de monitoring). « Elle détermine, à partir de là, le besoin d'intervention dans le cadre des responsabilités nationales et internationales, et fixe les priorités dans les cantons ou les régions », a expliqué Verena Keller. Les cantons ou régions mettent ensuite en œuvre les objectifs de la Confédération.

Un objectif pourrait, par exemple, consister à sauvegarder ou rétablir la présence de

toutes les espèces d'oiseaux nicheurs réguliers dans une zone de diffusion potentielle. Le degré de réalisation de l'objectif se mesurerait en fonction de la part de secteurs occupés. Il serait aussi possible de formuler des objectifs pour les populations d'espèces d'oiseaux. L'objectif serait, par exemple, que les indices du Swiss Bird Index (SBI) atteignent au moins le niveau observé au début des années 1990. « Comme beaucoup d'éléments sont déjà disponibles, la mise en œuvre pourrait être relativement rapide », a précisé Verena Keller.

Autre élément important possible d'une stratégie pour la biodiversité : le plan d'action ciblé, qui a pour but de promouvoir certaines espèces. Ces espèces doivent, à vrai dire, remplir certaines conditions : elles doivent être en danger et leur promotion doit être réalisable ; en même temps, les mesures de protection spécifiques doivent aussi bénéficier aux autres espèces menacées du même écosystème. Le plan d'action ciblé constitue donc un instrument de promotion des espèces qui cherche à obtenir un impact maximum, avec des moyens limités, dans le cadre d'une stratégie pour la biodiversité. « Les espèces ciblées sont des espèces prioritaires qui présentent les caractéristiques d'espèces indicatrices ou d'espèces dites « parapluie », et revêtent donc une importance capitale pour la sauvegarde générale de la biodiversité dans les milieux correspondants », a expliqué Kurt Bollmann, de l'Institut fédéral de recherche WSL. Tandis que les espèces parapluies (« umbrella species ») combinent des attentes spécifiques en matière d'habitat et de grands besoins d'espace, les espèces indicatrices (« keystone species ») jouent un rôle essentiel en tant qu'« ingénieur de l'écosystème ». Les quantités mesurables et planifiables d'un plan d'action ciblé sont les populations viables des espèces en question et leurs exigences en matière de quantité, de qualité et d'interconnexion de leur écosystème.

Et maintenant ?

En dépit du refus du Conseil fédéral, Bruno Baur estime que le congrès, auquel ont participé près de 200 personnes, s'est révélé très fructueux. « Ces personnes ont désormais une affinité de connaissances par rapport à la stratégie pour la biodiversité ». Par ailleurs, le congrès a clairement démontré que la Suisse ne pourrait se dérober, à long terme, à l'élaboration d'une stratégie nationale en faveur de la sauvegarde de la biodiversité.

Ses nombreuses lois, sa Constitution et ses engagements internationaux imposent à la Suisse de préserver la biodiversité et d'élaborer une stratégie visant à la préserver. L'article 78 de la Constitution, par exemple, stipule que la Confédération doit protéger les espèces menacées d'extinction. « Nous ne devons donc pas renoncer à revendiquer une meilleure protection de la biodiversité », a affirmé Werner Müller, de l'Association suisse pour la protection des oiseaux ASPO/BirdLife Suisse. Comme les objectifs définis dans les lois et la Constitution sont très généraux, ils méritent d'être spécifiés. Un autre objectif

général a d'ailleurs été défini par les 40 ministres européens de l'environnement en mai 2003 à l'occasion de la Conférence inter-ministérielle de Kiev : la diminution de la biodiversité doit être endiguée d'ici 2010. Et la conception du paysage suisse, approuvée par le Conseil fédéral, précise que les listes rouges doivent se réduire de 1% chaque année. Pour rendre ces objectifs généraux quantifiables et vérifiables, il importe que la Suisse définisse des objectifs concrets et des valeurs précises à atteindre. Ce sont ces valeurs qui constituent la base d'une stratégie pour la biodiversité.

Des objectifs explicites sur le plan quantitatif et géographique valoriseraient également les données du Monitoring de la biodiversité. « C'est à ce prix qu'un instrument de documentation de la disparition peut devenir un instrument de contrôle de l'efficacité », a déclaré Werner Suter. « Faute de définition d'objectifs atteignables, le Monitoring de la biodiversité demeurera un instrument passif ». L'agriculture a aussi besoin d'objectifs clairement définis pour la sauvegarde de la biodiversité sur les terres cultivées. Thomas Walter, de la Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, a souligné que l'objectif (65 000 hectares de surfaces de compensation écologique de qualité supérieure en plaine) n'avait pas été atteint, même si la notion de « qualité supérieure » n'a pas encore été parfaitement définie. Thomas Walter demande donc davantage d'objectifs quantifiables, avec ou sans stratégie.

La Confédération doit aussi se demander comment elle entend évaluer, comme prévu, l'efficacité des instruments existants au cours des années à venir, si aucun objectif concret n'a été fixé. De plus, faute de stratégie pour la biodiversité, l'identification des carences dans la protection de la biodiversité ne peut être que partielle. « Si l'OFEV se demande ce qui marche et ce qui ne marche pas, il faudra bien qu'il le fasse sur la base d'objectifs concrets », a déclaré Werner Müller.

Pour la réalisation d'une stratégie nationale pour la biodiversité, Werner Suter propose la création d'un large groupe stratégique, chargé d'analyser les expériences acquises à l'échelle internationale dans ce domaine et de définir les grandes lignes d'une stratégie suisse. La structure de la stratégie consiste en une définition d'objectifs et une planification des projets et du déroulement. Cela implique aussi la définition des acteurs à intégrer et des ressources à dégager. La formulation définitive de la stratégie appartiendra ensuite à un groupe de travail largement diversifié sur le plan sectoriel. Mais pour que l'ensemble du processus présente un caractère obligatoire, le groupe de travail aura besoin de la bénédiction du Conseil fédéral. Le Forum Biodiversité Suisse évalue à seulement 700 000 francs le coût de ce processus.

Non au tigre de papier

Au cas où la Confédération continuerait de faire obstruction à l'élaboration d'une stratégie pour la biodiversité, beaucoup d'aspects pourraient faire l'objet d'une mise en œuvre

sectorielle. Mais cette situation ne serait pas satisfaisante. « Pour nous, tout serait plus simple et plus clair si la Suisse possédait une bonne stratégie pour la biodiversité. Il est faux de penser que ce n'est pas grave de ne pas avoir de stratégie nationale. Au sein de la DDC, nous avons dû démontrer l'importance de la biodiversité au risque de la perdre car on voulait se concentrer uniquement sur les droits de l'homme. Or la biodiversité est très importante pour lutter contre la pauvreté ou encore lors des changements climatiques. Une stratégie nationale aurait facilité les choix » a notamment expliqué François Droz, de la Direction pour le développement et la coopération. Les cantons se sont montrés particulièrement déçus par la décision du Conseil fédéral : « Pour les services de protection de la nature, il aurait été agréable que la Confédération montre, en élaborant une stratégie pour la biodiversité, que la protection des ressources naturelles lui importe », a ajouté Gilles Mulhauser, du Service des forêts, de la protection de la nature et du paysage du canton de Genève. Il s'est déjà demandé si les cantons ne devraient pas prendre la direction des opérations.

Une chose ne doit pas être oubliée : les cantons, les associations de protection de la nature et les milliers de bénévoles qui s'engagent sans relâche ne peuvent compenser l'absence d'une stratégie nationale en faveur de la biodiversité. Mais pour que les préoccupations écologiques progressent dans la liste des priorités de la classe politique et de l'opinion publique, la Suisse a besoin d'une nouvelle conscience par rapport à sa ressource la plus précieuse. « L'absence de volonté est une voie sans issue », a déclaré Werner Suter.

Outre l'élaboration du contenu de cette stratégie nationale, il importe d'intensifier et d'améliorer la communication par rapport à la sauvegarde de la biodiversité. La motivation à ce sujet présuppose en effet que la classe politique et la société lui accordent une plus grande valeur. Il est urgent de mettre sur pied une campagne de communication offensive et de renforcer les mesures de sensibilisation à l'environnement. « Nous devons plaider pour notre cause à tous les niveaux », a affirmé Werner Müller. « Depuis les écoles jusqu'aux directions d'entreprise ». Les scientifiques doivent bien se rendre compte que le thème de la biodiversité est difficile à comprendre pour de larges segments de la population. Des résultats de recherche apparemment contradictoires devraient donc être communiqués avec prudence.

La stratégie pour la biodiversité elle-même doit être mieux communiquée, car elle paraît souvent trop complexe. Richard Maurer surtout insiste sur la nécessité d'une réduction de sa complexité. Il fait référence, à ce sujet, au programme de « politique économique » introduit par le canton d'Argovie. Dans le cadre de ce programme, les autorités ont confié au service juridique la mission d'analyser les 12 volumes de la loi cantonale et de vérifier l'existence de dispositions faisant entrave à l'économie. Richard Maurer souhaite que l'on adopte la même approche pour la nature et le paysage. Il conviendrait donc d'examiner les textes de loi et de rechercher les dispositions hostiles à la biodiversité.

Dans le cas d'une campagne de communication, il ne faudrait pas oublier les agriculteurs, principaux utilisateurs du sol. « Il est capital, pour la sauvegarde de la biodiversité, que les agriculteurs puissent s'identifier aux objectifs », a dit Heinz Hänni, de l'Union suisse des paysans. Alors seulement, les choses pourront bouger sur le terrain. Pour Heinz Hänni, il importe que le groupe stratégique et le groupe de travail soient largement représentatifs. « C'est le seul moyen d'instaurer une responsabilité collective vis-à-vis de la biodiversité. »

Concernant l'avant-projet et le projet principal, Richard Maurer souhaite une gestion professionnelle. Cela constituerait un préalable important pour l'obtention d'un bon produit et non d'un tigre de papier. Comme le remarque Heinz Hänni avec pertinence dans sa conclusion, les tigres de papier ne figurent pas parmi les espèces à protéger en Suisse.