



# HOTSPOT

Biodiversité et politique



**HOTSPOT**  
Revue du Forum Biodiversité Suisse  
35 | 2017

**Editeur**

Forum Biodiversité Suisse, Académie des sciences naturelles (SCNAT), Laupenstrasse 7, case postale, CH-3001 Berne, tél. +41 (0)31 306 93 40, biodiversity@scnat.ch, www.biodiversity.ch.

Le Forum Biodiversité Suisse encourage l'échange de connaissances entre la recherche, l'administration, la pratique, la politique et la société. HOTSPOT est l'un des instruments de cet échange. Il paraît deux fois par an en allemand et en français. Le prochain numéro de HOTSPOT paraîtra au automne 2017. Vous trouvez tous les numéros de HOTSPOT sur [www.biodiversity.ch/hotspot](http://www.biodiversity.ch/hotspot)

Pour que le savoir sur la biodiversité soit accessible à toutes les personnes intéressées, nous souhaitons maintenir la gratuité de HOTSPOT, mais toute contribution sera bienvenue. Compte HOTSPOT: PC 30-204040-6, IBAN CH91 0900 0000 3020 4040 6

**Rédaction:** Daniela Pauli, Gregor Klaus, Danièle Martinoli, Jodok Guntern.

**Mise en page/composition:** Esther Schreier, Bâle.

**Traduction française:** Henri-Daniel Wibaut, Lausanne.

**Impression:** Print Media Works, Schopfheim im Wiesental (D). **Papier:** Circle matt 115 g/m<sup>2</sup>, 100% Recycling.

**Tirage:** 3100 exempl. en allemand, 1000 exempl. en français.

© Forum Biodiversité Suisse, Berne, avril 2017.

Les manuscrits sont soumis à un traitement rédactionnel. Ils ne doivent pas forcément refléter l'opinion de la rédaction. Toute reproduction requiert l'autorisation écrite de la rédaction.

**Photos page de titre:**

En haut: Photo assurance Helvetia/Katrin Meier  
Au centre: Photo Oliver Hochstrasser/Tink.ch, Bâle  
En bas: Photo KEYSTONE/DPA/Daniel Bockwoldt

# Editorial



Le Stapferhaus de Lenzbourg (AG) présente actuellement une exposition passionnante: «Heimat. Sur le fil des frontières». En prélude à l'exposition, une enquête représentative a été menée sur la signification du mot «Heimat» (patrie) pour les Suisses. Résultat: nous associons plutôt ce mot à des êtres humains, des paysages et des traditions. La plus forte menace viendrait, selon l'enquête, de la destruction de la nature, suivie par la construction. La surpopulation étrangère ne figure qu'à la troisième place.

Toutes les enquêtes le montrent, la population tient beaucoup à une nature intacte. En politique, par contre, la valeur de la nature ne cesse de décliner, et les réglementations destinées à la sauvegarder et à la promouvoir sont attaquées de partout. Ce n'était pas encore le cas au milieu du XXe siècle. Bien que la biodiversité fût mieux lotie à l'époque qu'aujourd'hui dans de nombreux domaines, la population et la classe politique se battaient ensemble pour la nature et le paysage. Le 27 mai 1962, le nouvel article constitutionnel sur la protection de la nature et du paysage fut approuvé à une large majorité de 79%. Cinq ans plus tard, c'est-à-dire il y a 50 ans, la loi fédérale y afférente (LPN) entra en vigueur. Sur les 67 gouvernements cantonaux, partis politiques, organisations économiques faîtières et organisations de protection de la nature et du paysage, 63 s'étaient prononcées en faveur du projet durant la procédure de consultation.

On s'étonne aujourd'hui de cette large approbation, qui dépassait le cadre des cantons, des partis, des secteurs d'activité et des intérêts particuliers. Pourtant, elle devrait être la normalité.

Tout le monde, en fin de compte, bénéficie d'une riche biodiversité et d'écosystèmes intacts. En vérité, il y a toujours des partisans de la biodiversité dans toutes les fractions, mais ils sont nettement sous-représentés dans les partis du centre et de la droite. Et par conséquent, dans le Parlement actuel, ils sont souvent minoritaires lors de votations liées à la nature et à l'environnement. Mais l'espoir est permis. Dans un entretien accordé à la NZZ à l'occasion de l'exposition mentionnée plus haut, deux présidents de parti sur trois ont souligné l'importance de la nature: Albert Rösti (UDC) et Petra Gössi (PLR). Pour Christian Levrat (PS), la diversité culturelle vient en premier (c'est d'ailleurs un aspect de la biodiversité). La réalisation des objectifs fixés par le Conseil fédéral dans la Stratégie Biodiversité Suisse requiert une solidarité supra-partisane et supra-sectorielle. La préservation de la «Heimat» serait peut-être un dénominateur commun?

Daniela Pauli

Directrice du Forum Biodiversité Suisse

# Biodiversité et politique

## Dossier

- 04** **Introduction**  
**Partisans de la biodiversité de tous bords, unissez-vous!**  
Daniela Pauli et Gregor Klaus
- 06** **Domaines politiques**  
**Approche coordonnée pour renforcer la biodiversité**  
Felix Wirz
- 08** **Protagonistes**  
**Les secrets des processus politiques**  
Manuel Fischer et Karin Ingold
- 10** **Niveau communal**  
**Enseignements d'un cas pratique**  
René Longet
- 12** **Niveau cantonal**  
**«Nous produisons non seulement du papier, mais aussi des paysages colorés»**  
Entretien avec Raimund Hipp
- 14** **Niveau fédéral**  
**Qualité suisse – aussi pour la biodiversité!**  
Werner Müller
- 16** **Instruments**  
**«Le savoir concernant l'utilité de la biodiversité est encore trop peu solide»**  
Entretien avec Jürg Stöcklin et Peter Knoepfel
- 18** **Science**  
**Le rôle de la science dans l'élaboration de la politique**  
René Schwarzenbach, Urs Neu et Paul Messerli
- 20** **Politique internationale**  
**La Suisse dans la gouvernance globale de la biodiversité**  
Marc Hufty

## Rubriques

- 22** **Forum Biodiversité Suisse**  
**La protection de la nature de demain sera-t-elle synthétique?**  
Daniela Pauli
- 24** **Office fédéral de l'environnement (OFEV)**  
**Ancrer la biodiversité dans la mouvance dominante**  
Sarah Pearson
- 26** **Office fédéral de l'agriculture (OFAG)**  
**Politique agricole pour la promotion de la biodiversité**  
Markus Hardegger
- 28** **Carte de la biodiversité**  
**Importance de la biodiversité dans les communes**



Pour ce numéro de HOTSPOT, nous avons demandé à des membres de l'intergroupe parlementaire «Biodiversité et gestion des espèces» ce que signifiait la biodiversité pour eux. Nous leur avons aussi demandé de joindre une photo personnelle liée à la biodiversité. Il en a résulté un bel ensemble d'arguments variés pour la sauvegarde de la biodiversité.

# Introduction

## Partisans de la biodiversité de tous bords, unissez-vous!

*Daniela Pauli et Gregor Klaus*

25 ans ont passé depuis la première conférence internationale sur l'environnement de Rio de Janeiro. Des transformations planétaires spectaculaires en avaient suscité l'organisation: changement climatique, désertification et déclin de la biodiversité. Depuis lors, la situation ne s'est pas seulement aggravée au niveau du climat, mais aussi de la biodiversité. La recherche parle aujourd'hui de la 6ème extinction massive.

Bien avant 1992, la science avait mis en garde face aux conséquences de l'évolution planétaire. Avec les accords internationaux conclus à Rio (notamment la Convention sur le climat et la Convention sur la biodiversité), la problématique est entrée dans la sphère politique. Mais les accords internationaux sont peu contraignants dans un premier temps; pour que quelque chose se passe, ils doivent se répercuter dans le droit national. Avec la signature de la Convention par le conseiller fédéral Flavio Cotti, la Suisse s'engageait également à élaborer une stratégie nationale de sauvegarde et d'utilisation durable de la biodiversité.

### La recherche met les faits sur la table

Rien ne se passa pendant longtemps. Puis les chercheurs suisses commencèrent à s'organiser. Après qu'un premier appel à la création d'une «stratégie de protection de la nature» dans la revue *Gaia* fût demeurée sans écho (Suter et al. 1997), le Forum Biodiversité Suisse, fondé en 1999, publia son premier livre destiné à un large public (Baur et al. 2004). Ses douze auteurs y exprimaient leur préoccupation par rapport à l'appauvrissement de la diversité biologique en Suisse. Ils recommandaient l'élaboration d'une stratégie nationale supra-sectorielle. En décembre de la même année, le conseiller national Kurt Fluri (PLR/SO) déposait, avec 73 autres parlementaires, un postulat pour l'élaboration d'une stratégie en faveur de la biodiversité. En 2010, Année internationale de la biodiversité, le Forum Biodiversité publia un deuxième ouvrage (Lachat et al. 2011), pour lequel les 83 scientifiques participants avaient analysé les meilleures données disponibles sur les populations, les espèces et les écosystèmes. Ils aboutirent à la conclusion que la tendance négative n'avait pu être enrayerée

en Suisse, même si des améliorations ponctuelles pouvaient être observées.

Ces deux synthèses scientifiques, complètes et largement documentées, ont sans doute contribué à ce que le Parlement fédéral entame l'élaboration d'une stratégie biodiversité durant la législature 2007-2011. Cependant, même après l'adoption de la stratégie par le Conseil fédéral en 2012, le Forum Biodiversité ne se croisa pas les bras. En 2013, il présenta une vue d'ensemble, fondée sur une vaste recherche bibliographique et une enquête menée auprès de 200 experts, sur la surface nécessaire à la sauvegarde à long terme de la biodiversité en Suisse (Guntern et al. 2013). Cette analyse permit de formuler des normes quantitatives concernant les zones de protection et d'interconnexion de l'infrastructure écologique.

Enfin, en 2015, parut le tout dernier rapport sur l'état de la biodiversité en Suisse, au moment où les cantons étaient consultés au sujet des mesures sélectionnées pour la mise en œuvre de la stratégie (Fischer et al. 2015). Cette fois, le Forum n'était pas le seul éditeur; 34 autres institutions scientifiques participèrent à la documentation, notamment des universités et des instituts de recherche, des centres de données, des musées, des zoos et des jardins botaniques. Leur bilan: certes, les efforts entrepris pour sauvegarder la biodiversité ces dernières décennies se sont montrés probants, mais cette évolution réjouissante n'a pu compenser la persistance voire l'accroissement des menaces. Sans efforts massivement renforcés dans tous les domaines de la politique, la tendance négative ne pourra être endiguée, selon les scientifiques.

### Montrer des options d'action

Les faits scientifiques ne sont qu'un des nombreux fils conducteurs utilisés par les politiques dans leur prise de décisions. En outre, la science ne prescrit pas à la politique ce qu'elle doit faire; elle met plutôt en évidence les options possibles et leurs conséquences (cf. p. 18). Le véritable choix des options appartient ensuite à la classe politique. C'est là que les choses se concrétisent, car les mesures et les instruments qui y sont liés concernent toujours certains protagonistes. Les arguments scientifiquement fondés ne jouent plus alors

le rôle principal; les décisions résultent davantage de pondérations d'intérêts (cf. p. 16). En ce qui concerne la biodiversité, cela signifie que des mesures concrètes destinées à sa conservation et à sa promotion ne sont décidées que si la majorité le souhaite. La pression de la société civile est un facteur déterminant; elle est d'autant plus forte si l'économie manifeste aussi son intérêt pour la sauvegarde de la biodiversité. En fait, les milieux économiques jugent aujourd'hui majeurs les risques liés à la perte de biodiversité et de services écosystémiques (cf. p. 14). Certains secteurs d'activité s'efforcent de progresser. Ainsi, 40 instituts financiers se sont regroupés pour constituer une «Natural Capital Finance Alliance», et se sont engagés à tenir compte des aspects liés au capital naturel dans leurs services et leurs produits financiers, et de s'engager en faveur d'une intégration de ce capital dans la planification financière, la comptabilité et le reporting. Ils ne l'auraient pas fait s'ils n'imaginaient pas en tirer quelque profit.

### Interfaces avec tous les secteurs

La 13ème Conférence des États signataires de la Convention sur la biodiversité, qui s'est déroulée à Cancún (Mexique) en décembre 2016, a également souligné l'importance de l'intégration de tous les domaines de la politique (cf. p. 24). Mot d'ordre de la conférence: intégration de la biodiversité dans d'autres domaines politiques (mainstreaming) pour le bien-être de l'humanité. Tous les domaines économiques et politiques doivent faire de la sauvegarde et de la promotion de la biodiversité et des services écosystémiques un objectif prioritaire en vue d'assurer le bien-être de l'humanité. En vérité, la biodiversité est un thème transversal, qui ne concerne pas seulement la politique en matière de protection de la nature, mais qui touche également à presque tous les domaines de la politique et englobe l'ensemble des niveaux de décision, de la commune à la Confédération. Cette imbrication rend le travail politique difficile, mais elle offre aussi des opportunités (cf. p. 6). La communauté scientifique suisse a toujours réuni jusqu'à présent et fourni à la classe politique des faits et des données largement étayés en ce qui concerne la biodiversité dans différentes phases du processus politique.

Mais présenter des faits ne suffit pas; pour que les choses bougent, il faut aussi des motions politiques concrètes, un savoir scientifique et un engagement dans l'administration des différents secteurs... ainsi qu'une grande motivation des protagonistes et de la société civile.

Les conditions préalables à l'intégration de la biodiversité dans les différents domaines de la politique sont mieux réunies en Suisse qu'ailleurs. Grâce à la démocratie directe, les distances sont courtes entre la population, l'administration et la politique. En principe, tout citoyen, tout défenseur d'intérêts individuels, tout chercheur peut influencer sur les processus politiques et même en initier. Mais l'impact sera bien supérieur si les partisans de la biodiversité s'organisent. Felix Wirz, d'Ecopolitics, écrit à juste titre (cf. p. 6): faute d'un grand engagement et d'une démarche coordonnée des différents acteurs, il n'y aura aucune percée; il faut des alliances larges et novatrices. Finalement, le thème n'est pas réservé à un camp politique, il concerne tout le monde.

Pour pouvoir s'investir, il faut bien connaître le système politique. Comment fonctionnent les procédures politiques, qui décide quand et sur quelles bases (cf. p. 8)? Quelles sont les possibilités au niveau communal (cf. p. 10)? Quelle marge de manœuvre les cantons ont-ils (cf. p. 12)? Quelle est la place de la biodiversité dans la politique fédérale (cf. p. 14)? Quelle importance la science peut-elle prendre dans les choix politiques (cf. p. 18)? Et quel est le rôle de la Suisse dans les accords internationaux (cf. p. 20)?

C'est à ces questions, et à d'autres, que répond le présent numéro de HOTSPOT.

**Bibliographie:** [www.biodiversity.ch/hotspot](http://www.biodiversity.ch/hotspot)

**Daniela Pauli** est directrice du Forum Biodiversité Suisse.

**Gregor Klaus** est rédacteur de HOTSPOT et journaliste scientifique indépendant.

**Contact:** [daniela.pauli@scnat.ch](mailto:daniela.pauli@scnat.ch)

«Le lac Noir, dans les Préalpes fribourgeoises, ses berges et les vallées voisines, surtout la zone protégée des gorges de la Brecca, présentent, d'après le profane que je suis, une riche biodiversité. Il en va de même pour le Schwyberg, qui, espérons-le, restera définitivement épargné par les installations éoliennes, ainsi que pour le Kaiseregg, certes exploité touristiquement, mais avec modération. Ces paysages riches en biodiversité dans une nature intacte sont particulièrement impressionnants et reposants pour ma famille et moi-même.»

Kurt Fluri,  
maire et conseiller national  
PLR / SO



## Domaines politiques

# Approche coordonnée pour renforcer la biodiversité

**Le thème complexe de la biodiversité présente des interfaces avec de nombreux domaines et interlocuteurs politiques à plusieurs niveaux. L'engagement des pouvoirs publics ainsi qu'une approche coordonnée de la société civile s'avèrent par conséquent nécessaires.** *Felix Wirz*

La politique en matière de biodiversité n'est pas sectorielle, elle présente au contraire des interfaces avec de très nombreux autres domaines politiques. En témoignent quelques mots-clés de la Stratégie Biodiversité Suisse: aménagement du territoire; sylviculture; agriculture; chasse et pêche; tourisme, sports et loisirs; transports; énergies renouvelables; production, services/commerce et consommation. L'étendue thématique apparaît également dans le nombre des lois y afférentes: loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), loi sur la protection de l'environnement (LPE), loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP) etc. Il en résulte de fortes exigences imposées à la politique, dans la mesure où plusieurs offices ou commissions parlementaires peuvent être impliqués.

### Niveaux politiques

Dans le domaine de la biodiversité, le niveau international joue un rôle essentiel. Il convient de mentionner notamment la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention de Berne du Conseil de l'Europe et la Convention de Ramsar. Leur mise en œuvre ne concerne pas seulement le niveau national, mais aussi cantonal et communal – comme toujours, quand des mesures doivent être réalisées sur l'ensemble du territoire. Sur le plan quantitatif, il y a 26 (demi-)cantons, qui regroupent 2249 communes (tendance à la baisse). Convaincre l'ensemble des différents niveaux de l'opportunité de mesures constitue un grand défi, comme l'a montré récemment le rejet du projet de parc national Adula par la majorité des communes concernées.

Cette complexité (multiples interfaces thématiques, plusieurs niveaux politiques et nombreuses instances) montre à quel point il était opportun d'y faire face en élaborant une Stratégie Biodiversité Suisse. L'initiative en revint finalement au Parlement, qui introduisit son élaboration dans les objectifs de la législature 2007-2011.

### Stratégie Biodiversité et plan d'action

La stratégie offre une vaste vue d'ensemble et formule des objectifs stratégiques. L'exploitation des ressources naturelles est censée, par exemple, être durable jusqu'en 2020, de façon à garantir la sauvegarde des écosystèmes et de leurs services ainsi que des espèces et de la diversité génétique. La garantie de l'espace nécessaire à une conservation à long terme

de la biodiversité repose sur l'aménagement d'une infrastructure écologique constituée de zones de protection et de connexion. Par ailleurs, il convient d'améliorer l'état de la population des espèces prioritaires et d'empêcher si possible leur extinction. D'autres objectifs portent sur la diversité génétique, la vérification des incitations financières, les services écosystémiques, la sensibilisation et le transfert du savoir, la biodiversité en milieu urbain, l'engagement au niveau international ainsi que le suivi de l'évolution.

Sur la base de cette stratégie, un plan d'action est en cours d'élaboration; il a pour but de concrétiser la réalisation des objectifs stratégiques. À cet effet, les dix objectifs de la Stratégie Biodiversité ont été thématiquement répartis en cinq champs d'action: utilisation durable de la biodiversité, promotion de la biodiversité, valeurs économiques, savoir et engagement international.

Dans l'optique de la mise en œuvre future et de l'encadrement du plan d'action, il est précieux de choisir un processus participatif pour son élaboration. D'une part, un groupe d'accompagnement constitué de partenaires externes a été engagé; d'autre part, 250 personnes ont pris part à des ateliers d'élaboration de mesures. À vrai dire, ce processus participatif a pris fin au terme des étapes prévues, car les réglages administratifs internes précédant la décision du Conseil fédéral s'effectuent sans la participation du public. Une harmonisation avec les cantons a fait l'objet d'une pré-consultation.

### Des rôles différents

Le Parlement a commandé la Stratégie Biodiversité et devrait continuer à jouer un rôle important. Grâce à l'intergroupe parlementaire Biodiversité, le thème a dépassé le cadre partisan (cf. p. 14). Il convient d'accentuer ces efforts. Le Parlement peut non seulement encadrer les projets du conseil fédéral, mais aussi prendre des initiatives, par exemple, et compléter les révisions de loi en cours par des requêtes relatives à la biodiversité.

Le rôle des pouvoirs publics à l'échelle nationale, cantonale et communale consistera à mettre en œuvre le plan d'action après son adoption. Il importera à cet égard de réactiver les contacts gelés avec les partenaires impliqués dans le processus participatif.

En tant que représentant de la science, le Forum Biodiversité peut jouer un rôle prépondérant, en faisant parvenir aux instances décisionnelles les informations techniques en

temps opportun et en les consolidant si possible par des contacts individuels, en renforçant la biodiversité dans la formation et en multipliant les activités sur le plan médiatique. On pourrait imaginer une exposition itinérante dans les gymnases, dans le but d'intégrer le thème dans l'enseignement de la biologie et d'inviter des personnalités politiques à dialoguer avec des élèves. Cela permettrait de créer de l'espace pour le thème de la biodiversité. Mais il faut aussi des associations et des ONG pour accompagner les processus politiques et effectuer un travail de persuasion. Elles sont rompues à la défense de leurs causes en politique. De nombreux succès obtenus dans le domaine de la durabilité trouvent leur origine chez des associations et des communautés d'intérêt, qui influent sur le débat politique par le biais d'initiatives populaires et donc aussi, directement ou indirectement, sur la législation.

### Démarche coordonnée

En raison de la complexité de la biodiversité, les diverses mesures du plan d'action prévu portent sans doute sur des points très différents. Cela signifie que chaque mesure présente une constellation spécifique d'intérêts, de partisans et d'adversaires.

La conservation d'une bonne vue d'ensemble constitue un vaste défi. Faute d'un grand engagement et d'une démarche coordonnée des différents acteurs, il n'y aura aucune percée. Les résistances apparaissent toujours quand les choses se concrétisent, et il faut espérer qu'elles se concrétiseront. En même temps, la coopération peut innover. L'engagement commun des milieux agricoles et des associations environnementales en faveur d'une agriculture exempte de génie génétique constitue un exemple d'alliance novatrice (scellée il y a longtemps); dans d'autres domaines, ces mêmes acteurs adoptent des positions tout à fait opposées. L'initiative sur les résidences secondaires a donné lieu à une majorité constituée de citoyens, des milieux conservateurs dans l'espace rural et de citoyens des régions de montagne. En ce qui concerne la biodiversité, il faut également rechercher de larges alliances. Le thème n'est pas réservé à un camp politique, mais il concerne tout le monde.

**Felix Wirz** est spécialiste des sciences administratives, fondateur et directeur de l'agence Ecopolitics Sàrl, qui s'engage dans des causes sociales. Ecopolitics informe ses clients des dossiers politiques et les aide à intégrer efficacement leurs préoccupations dans la politique. Elle possède plusieurs bureaux et offre des cours de formation. Au cours des dernières années, Ecopolitics a accompagné plusieurs projets de loi dans le domaine de la durabilité à la demande d'associations.

**Contact:** wirz@ecopolitics.ch

Maja Ingold,  
Conseillère nationale  
PEV / ZH



«La biodiversité offre-t-elle des services écosystémiques ou des services économiques? Pour les politiques, le bénéfice en francs est de plus en plus prioritaire. L'association des plantes, du sol, de l'eau, du climat et des saisons représente cependant bien davantage; c'est notre qualité de vie, notre santé, notre bonheur et notre admiration... même en hiver!»

## Protagonistes

# Les secrets des processus politiques

**Dans les lois, les stratégies ou les ordonnances, des objectifs de politique environnementale sont définis et les mesures y afférentes sont adoptées. Nous expliquons dans le présent article comment, où et par qui ces objectifs et ces mesures sont négociés dans les processus de la politique suisse, et présentons des exemples liés à la politique biodiversitaire et environnementale.** *Manuel Fischer et Karin Ingold*

Les décisions politiques sont la réponse de la politique à des problèmes jugés importants par la société. Depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, un nombre croissant de préoccupations touchant à la protection de la nature et de l'environnement figurent dans l'agenda politique; et depuis les années 1980, la politique environnementale peut être considérée comme un domaine politique à part entière. Les problèmes liés à la biodiversité en font partie, même si d'autres domaines politiques (aménagement du territoire ou agriculture) sont aussi concernés.

### Des processus essentiellement parlementaires?

Quand on pense aux processus politiques, on pense en général au Parlement. Les commissions parlementaires spécialisées préparent des lois et négocient des compromis, qui feront ensuite l'objet de votes en assemblée plénière. La forte présence du travail parlementaire effectué à Berne au cœur des processus politiques est notamment due à l'attention des médias pour les partis et leurs chefs de file. En vérité, le Parlement exerce une influence croissante sur la politique suisse depuis ces dernières décennies.

Outre l'influence accrue des médias sur la société et la politique, les commissions parlementaires permanentes ont renforcé le poids du Parlement dans les processus politiques. De plus, le nombre d'interventions parlementaires, telles qu'interpellations, motions ou postulats, n'a cessé de croître. Depuis la saisie électronique systématique des activités parlementaires en 1993, 229 interventions avaient un lien direct avec la biodiversité et 23 d'entre elles s'intéressaient concrètement à la stratégie de la Confédération en la matière.

### Importance de la phase pré-parlementaire

À vrai dire, les principales décisions sont plutôt prises dans la phase pré-parlementaire que dans la phase parlementaire des processus politiques. Les grandes lignes d'un projet de loi sont définies au début de ces processus (par exemple dans des groupes de travail de l'administration ou des commissions d'experts) ou bien au cours de négociations internationales. Sur un plan formel, le Conseil fédéral transmet ensuite au Parlement, au travers de son message, un projet de loi relativement avancé et détaillé. Alors que durant les années 1970, le Parlement ne modifiait guère les principaux projets de loi, l'assemblée d'aujourd'hui se montre beaucoup plus influente. Cependant, les études n'attribuent à la phase parlementaire d'un processus politique que nettement moins de la moitié de l'influence exercée sur les projets de loi; le reste est déjà décidé préalablement (Sciarini et al. 2015).

Dans la politique relative à l'environnement aussi, de nombreuses décisions sont souvent engagées avant le processus parlementaire par les pouvoirs publics, les associations et la société civile. À cet égard, les plates-formes politiques jouent un rôle essentiel. Elles réunissent des représentants d'offices nationaux ou cantonaux, d'organisations privées et des milieux scientifiques qui débattent autour d'un thème (Fischer et Leifeld 2015). À titre d'exemple: le Forum Biodiversité, créé en 1999, qui se tient à la disposition des scientifiques et des politiques en tant qu'organe d'évaluation et de consultation, et a joué un rôle prépondérant dans l'élaboration de la stratégie de la Confédération en matière de biodiversité.

### Administration et groupes d'intérêts

Les acteurs tels que les offices fédéraux et les groupes d'intérêts interviennent dans la phase pré-parlementaire des processus politiques au travers de leur savoir spécialisé – par rapport aux partis, encore relativement peu professionnalisés et faibles en ressources – concernant le domaine politique en question. Dans la structure traditionnellement exiguë que représentent l'Administration, les partis bourgeois et les groupes d'intérêts de la politique suisse, ces derniers ont toujours constitué les acteurs les plus centraux. Cependant, conformément à la perte relative d'importance de la phase pré-parlementaire dans les processus politiques, les groupes d'intérêts ont perdu de leur influence au cours des 40 dernières années. Hormis les quatre partis du Conseil fédéral, le Conseil fédéral et le Département des finances, seules Economiesuisse et l'Union syndicale figurent encore aujourd'hui parmi les protagonistes réellement influents de la politique suisse.

Bien que le poids des différents acteurs varie quelque peu d'un domaine à l'autre, les partis, unités administratives et groupes d'intérêts les plus influents sont toujours présents et actifs dans de nombreux domaines de la politique. Bien entendu, les associations environnementales et les organisations de protection de la nature s'organisent plus fortement quand il est question du problème de la biodiversité. Néanmoins, Economiesuisse, par exemple, s'est profilée comme un des trois principaux acteurs dans la politique climatique suisse au cours des 30 dernières années (Ingold et Fischer 2014).



«Superbe tourbière au bord de  
L'étang de la Gruère, dans le Jura!  
Excursion avec ma fille.  
La biodiversité est importante  
à mes yeux, surtout pour les  
enfants. Les enfants doivent pou-  
voir expérimenter direc-  
tement la diversité de la  
nature et de la faune,  
pour pouvoir ensuite s'en  
préoccuper.»

Andrea Geissbühler,  
Conseillère nationale  
UDC / BE

### Évolution des processus politiques en Suisse

L'hétérogénéité croissante des intérêts sociaux et économiques, laquelle va de pair avec le regain de complexité des problèmes politiques, affaiblit la représentativité des groupes d'intérêts. De même, la médiatisation donne du fil à retordre aux groupes d'intérêts, dans la mesure où ils influencent la politique suisse traditionnellement par le biais de groupes de travail plutôt informels. Les partis, en revanche, semblent bénéficier de la médiatisation, parce qu'elle leur offre une plate-forme permettant une campagne électorale permanente. Cependant, la médiatisation croissante génère aussi une plus grande conflictualité dans les interactions entre les acteurs politiques. Ainsi, ces derniers jugent systématiquement excessifs aussi bien les conflits avec leurs adversaires politiques que leur influence, ce qui rend plus difficile la recherche d'un compromis (Fischer et al. 2016).

Une autre évolution déterminante constitue un défi pour les groupes d'intérêts comme pour les partis. L'internationalisation et l'euro-péanisation grandissantes de la politique font qu'un nombre croissant de décisions sont prises au niveau international, où les représentants de l'Administration avant tout sont présents. De même, la biodiversité et la protection des espèces en Suisse ont été fortement influencées par les échéances et les négociations internationales: sur tous les accords et protocoles environnementaux ratifiés par la Suisse, la plupart portent sur la biodiversité (Ingold et al. 2016, OFEV 2012).

### Coalition entre acteurs

En dehors de leur répartition en différentes phases, les processus politiques peuvent aussi être perçus en fonction de l'identification de coalitions d'acteurs. Les partis et les groupes d'intérêts, mais aussi certains secteurs de l'Administration, les conférences cantonales ou les experts manifestant des préférences thématiques analogues, tendent à coopérer et à coordonner leurs activités et leurs efforts visant à influencer les processus politiques. Souvent, la coalition qui s'impose est celle qui compte dans ses rangs les acteurs les plus nombreux et les plus influents.

Ces coalitions sont séparées par des lignes de conflit. Outre la ligne importante entre gauche et droite, qui joue un rôle fréquent dans la politique environnementale, et la ligne de conflit relative à l'ouverture du pays, qui s'avère essentielle à l'échelle internationale, ce sont principalement des conflits concrets liés à la protection et à l'utilisation qui jouent un rôle dominant par rapport à la biodiversité. À l'échelon local précisément, la limitation spatiale a pour effet que les intérêts de l'agriculture, de la protection de la nature ou de l'aménagement des eaux sont en opposition. Le grand nombre et la variété des domaines politiques concernés par la biodiversité, tels que l'agriculture, l'industrie, l'infrastructure, l'environnement, les transports, le climat ou la recherche, peut donner lieu à des constellations complexes, mais permettre aussi des compromis entre différents domaines.

**Bibliographie:** [www.biodiversity.ch/hotspot](http://www.biodiversity.ch/hotspot)

**Manuel Fischer** est chercheur au département des sciences sociales de l'environnement à l'Eawag et chargé de cours à l'Institut des sciences politiques de l'Université de Berne. Ses travaux de recherche portent sur les processus décisionnels et les constellations d'acteurs dans les divers domaines de la politique, l'accent étant mis sur la politique en matière d'eau et d'environnement.

**Karin Ingold** enseigne l'analyse politique à l'Université de Berne. Elle est membre de l'Institut des sciences politiques ainsi que du centre Oeschger pour la recherche sur le changement climatique.

Dans l'enseignement et la recherche, Karin Ingold s'intéresse avant tout à l'introduction de nouvelles mesures politiques visant à résoudre des problèmes environnementaux complexes.

**Contact:** [manuel.fischer@eawag.ch](mailto:manuel.fischer@eawag.ch),  
[karin.ingold@ipw.unibe.ch](mailto:karin.ingold@ipw.unibe.ch)

## La biodiversité au niveau communal Enseignements d'un cas pratique

**La présente contribution se propose d'illustrer les potentialités du niveau communal à travers un cas pratique. Certes l'action communale ne sera pas la même selon les contextes environnementaux, situationnels ou culturels, mais l'essentiel de la démarche demeure.**

*René Longet*

L'exemple est celui de la Ville d'Onex, commune de plus de 18 000 habitants dans la couronne suburbaine genevoise, dont j'ai été membre de l'exécutif de 1999 à 2011. Le domaine communal compte une dizaine de parcs urbains, de nombreux bacs à fleurs et arbres, des terrains de sport et de verdure. Une zone de forêts (35 ha dont la moitié en mains communales) jouxte deux cours d'eau aux rives peu modifiées. Le territoire habité se répartit entre une zone d'habitat dense, mais avec passablement d'espaces au sol, et une large couronne d'habitat individuel bien pourvue en arborisation ancienne.

Des réalisations ponctuelles en faveur de la biodiversité étaient déjà en place. Par exemple, en 1988, un plan directeur des haies avait entraîné la plantation de 3000 ml (8500 m<sup>2</sup>) de haies [1], suite à l'intervention d'une conseillère municipale (législatif) biologiste et engagée

dans les milieux de l'environnement. Ou en 1992, avec la création d'un verger communal avec des variétés anciennes [2], en réponse à une campagne du WWF.

### **Du ponctuel au systématique**

Lorsque je suis entré en fonctions, j'avais proposé à la responsable cantonale de Pro Natura de faire avec moi un tour des richesses biologiques sur le territoire communal, visite qui m'avait ouvert de précieuses perspectives. En 2001, diverses initiatives ont été mises en place, telles une réduction de l'emploi des herbicides et la plantation d'une vigne historique (1035 m<sup>2</sup>) [3]. Ces deux points avaient un élément commun: mettre en évidence le sol productif dans une commune à fort caractère urbain.

Tout comme les routes et les bâtiments, les lieux végétalisés ont un cycle de vie et doivent être

«Quand j'entends le mot biodiversité, je pense automatiquement à ma montagne fétiche, le Vorder Brandberg en amont de Herbetswil. Je m'y détends non seulement en raison de la vue magnifique, mais aussi des prairies maigres multicolores, du piaillage des oiseaux et du parfum des herbacées. C'est une diversité exaltante.»

Stefan Müller-Altermatt,  
Conseiller national  
PDC / SO



suivis, entretenus et renouvelés à un rythme déterminé. Ainsi divers parcs de la commune ont fait l'objet de crédits d'étude et de travaux de rénovation, financés sur l'investissement. Une telle approche, en général accompagnée d'un processus participatif avec les habitants, permet de revisiter le site dans son ensemble et de valoriser sa contribution aux besoins de la biodiversité.

Importante propriétaire forestière le long du Rhône, la commune a souscrit au label FSC puis développé dès 2001, selon la législation forestière, un plan directeur, puis un plan de gestion prévoyant entre autres une coupe des arbres qui avaient poussé bien trop serrés. Suite à la suggestion d'un conseiller municipal, elle a rejoint les «communes amies de la forêt ancienne» [4], qui s'engagent «à remplacer par du bois FSC ou du bois venant de Suisse ou de pays voisins les bois issus d'une exploitation abusive des forêts» [5].

Un chantier de régénération a eu lieu en hiver 2005–2006, avec un débardage réalisé, suite à la proposition d'une conseillère municipale, par des chevaux de trait. Une belle attraction pour les intéressés venus parfois de loin pour les deux «portes ouvertes» organisées pour la population.

#### Un programme de développement durable

En 2005, dans le cadre de l'Agenda 21 communal lancé deux ans auparavant, l'exécutif a retenu trois priorités: la mobilité, l'alimentation et la biodiversité. Trois ans plus tard, il adoptait les «Principes de gestion de la biodiversité dans les espaces verts communaux». Ils comportent des listes d'espèces pour la plantation d'arbres, arbustes, fleurs et haies, des modalités d'entretien pour parcs et espaces verts, le souci de la perméabilité des sols (par des revêtements filtrants par exemple). Les dosages et le nombre de produits phytosanitaires utilisés ont été fortement réduits, puis en septembre 2016 le conseil municipal votait à la quasi-unanimité la demande d'interdire «l'utilisation, achat, vente et stockage de glyphosate par les services communaux».

#### Formation et information

Du côté des professionnels concernés, ces évolutions supposent une compréhension des besoins de la biodiversité et une capacité à les intégrer dans les fonctions traditionnelles d'esthétique et de délasserment. Mais aussi de la part du public, une capacité de différencier son regard; il est essentiel qu'il soit bien informé des raisons d'être de ces changements.

#### Pour réussir sa démarche communale...

- > Une claire volonté des décideurs politiques et des équipes de terrain, sachant aussi que les surcoûts sont minimes.
- > Une démarche systématique et cohérente, à travers des programmes tels que Nature en ville [7] et des acteurs comme la Fondation nature et économie [8].
- > Une action alliant l'exemplarité de la gestion communale à l'engagement des propriétaires et usagers des terrains non communaux.
- > Une dynamique de sensibilisation, d'implication et de mobilisation larges. On ne convainc que par une communication constante, concrète et positive.
- > L'inventorisation et le suivi de la biodiversité sur le territoire.

Ainsi, les surfaces en prairie extensive sont clairement signalées et un parcours didactique en forêt a été aménagé en 2007 avec le soutien du canton puis, en 2013, un parcours Nature en Ville de 6 km entre les différents écosystèmes de la commune [6]. Enfin, les écoles sont sollicitées pour aider à confectionner des panneaux d'information et pour des visites des lieux par les classes.

#### Mobiliser les acteurs du territoire

Une fois le ménage communal en phase avec les objectifs définis, il importe de mobiliser les acteurs du territoire. Dans le canton urbain qu'est Genève, les communes n'ont pas la décision finale en matière d'urbanisme ni de pouvoir réglementaire. Toutefois, leurs préavis ont du poids et dans les procédures relatives aux planifications territoriales et aux autorisations de construire, elles passent les agencements extérieurs au crible de la biodiversité [9].

Toute parcelle ayant un propriétaire, c'est en dialogue avec ce dernier et les usagers du terrain qu'on promeut la biodiversité. En zone villas, la commune a d'abord fait un essai pilote de promotion de la Charte des jardins [10] dans un secteur, grâce à une équipe d'un cours de développement durable du WWF en travail pratique. Suite à cet essai, un courrier a été adressé au printemps 2010 à l'ensemble du secteur d'habitat individuel pour convier à une séance de présentation. Près de 90 habitants ont alors signé la charte, le plus fort taux du canton.

En zone urbanisée, des contacts étroits sont en place avec le milieu immobilier en vue de la requalification des bâtiments, de l'assainissement énergétique ou de la gestion des déchets. En matière de biodiversité, il en résulte des améliorations des aménagements, des jardins potagers urbains pour les habitants ou encore un entretien plus naturel. De son côté, la commune incite les habitants à revitaliser leurs balcons (opération «Balcons vivants» en 2012).

Enfin, la biodiversité est suivie régulièrement à travers l'état de l'avifaune établi par une équipe de spécialistes, professionnels et amateurs (2006, renouvelée 2010). Les communes genevoises s'engagent toutes dans la coopération au développement, et le Canton de Genève a inscrit dans sa loi sur la biodiversité de veiller «à encourager des projets de solidarité internationale touchant à la biodiversité» [11]. Le local nous ramène ainsi au global...

#### Liens Internet 1–11:

[www.biodiversity.ch/hotspot](http://www.biodiversity.ch/hotspot)

**René Longet** est expert en développement durable, membre de la commission cantonale de la diversité biologique, et ancien maire de la Ville d'Onex (GE).

**Contact:** [rene.longet@bluewin.ch](mailto:rene.longet@bluewin.ch)

## Niveau cantonal

# «Nous produisons non seulement du papier, mais aussi des paysages colorés»

**Entretien avec Raimund Hipp, directeur du département Nature et paysage du canton de Thurgovie, sur les facteurs de succès de la politique et de l'administration cantonales.**

**HOTSPOT:** Vous œuvrez, depuis plus de 30 ans, en faveur de la sauvegarde de la biodiversité à l'Office de l'aménagement du territoire du canton de Thurgovie. Quelle serait pour vous la plus grande conquête de cette époque?

Raimund Hipp: Incontestablement, ce serait le concept d'évolution du paysage (CEP), lancé en 1997. À l'époque, nous nous sommes distanciés des simples efforts de protection et avons accordé la priorité au développement du paysage pour l'homme et la biodiversité. La planification a été effectuée dans les sept régions du canton avec le concours des communes et des groupes d'intérêts, et accompagnée par une commission cantonale inter-services. C'était d'emblée un projet bottom-up classique. En 2002, les principaux éléments du CEP ont été intégrés dans le plan directeur cantonal et sont donc devenus obligatoires. Après un débat intense dans le cadre de l'information publique, la décision a été adoptée à la quasi-unanimité au Grand Conseil, et ce dans un canton agricole traditionnel présentant une très grande fraction UDC au Parlement.

**En quoi consiste ce processus bottom-up?**

Dans chacune des sept régions, nous avons organisé trois ateliers avec le grand public, au cours desquels les participants pouvaient soumettre des propositions et débattre de la manière de développer le capital nature acquis au fil des siècles en Thurgovie. L'objectif était de se préoccuper de ce patrimoine et d'amorcer en même temps un développement dynamique en vue d'améliorer la diversité écologique. Il était essentiel que le canton ait la direction des ateliers et qu'il ne l'ait pas déléguée à des bureaux externes. Cela a suscité la confiance des personnes concernées et permis aux représentants de l'administration de s'identifier au projet. De plus, nous ne nous sommes pas adressés aux gens dans un jargon technique, mais dans une langue acces-

sible aux profanes. La priorité allait aux loisirs de proximité. Les gens devaient se demander où ils voulaient se promener et pourquoi. Nous avons ainsi pu rapidement identifier des zones paysagères prioritaires à l'échelon local. Ensuite, les gens devaient comprendre qu'ils ne sont pas les seuls à évoluer dans la nature, mais qu'il y a aussi des crapauds, des chevreuils etc. Où vivent-ils, où vont-ils, où leurs itinéraires sont-ils interrompus? Ces réflexions nous ont aidés à définir des zones naturelles centrales en tant qu'habitat des animaux et des végétaux, ainsi que des axes de connexion entre ces zones. Le savoir collecté fut finalement condensé dans le CEP de Thurgovie.

être inauguré à l'issue des derniers ateliers. Il y avait aussi des cartes multicolores, qui sont encore aujourd'hui notre base de travail. Elles montrent non seulement où se situent les principales zones de mise en valeur permettant de rendre le paysage plus perméable, mais aussi où il est possible de susciter des aides à l'agriculture.

**Y a-t-il un suivi?**

Nous avons mis en place un monitoring cantonal de la biodiversité, qui se fonde sur le modèle national et le complète ponctuellement. Les résultats montrent que nous sommes sur la bonne voie: bien que le canton de Thurgovie soit voué à une production agricole in-



Raimund Hipp, directeur du département Nature et paysage du canton de Thurgovie. Photo Daniela Pauli

**La planification, c'est une chose; la réalisation, c'en est une autre. Des changements ont-ils déjà eu lieu au niveau du paysage?**

Je l'ai toujours dit: nous produisons non seulement du papier, mais aussi des paysages colorés. Nous voulons que quelque chose se passe dans le paysage. La mise en valeur des zones de connexion ainsi que l'élimination des obstacles constituent un élément central des mesures. À l'issue des ateliers, chaque région a dû accomplir un geste écologique, même s'il ne s'agissait que d'une échelle à poissons, d'une haie ou d'un petit biotope. Ce fut un plaisir de voir le résultat. Chaque région a réalisé quelque chose de nouveau, qui pouvait

tensive et possède des sols très fertiles, nous sommes dans une bonne moyenne sur le Plateau en matière de biodiversité. De plus, les pertes de biodiversité dans le canton – à l'inverse de la tendance nationale – ont pu être enrayerées. Dans le cadre du CEP, de nouveaux programmes de conservation ont été lancés, comme, par exemple, le projet Prés fleuris: depuis environ cinq ans, 20 à 30 hectares de prés fleuris sont aménagés chaque année dans les corridors de connexion. L'emploi d'un mélange de semences spécifiquement adapté au canton de Thurgovie et une information soignée sont des facteurs de réussite essentiels. Le mélange de semences coûte plus cher que

le mélange standard, mais le surcoût pris en charge par le canton est payant. La commission cantonale inter-services qui a accompagné le CEP dans sa phase de planification se réunit d'ailleurs toujours une fois par an. À cette occasion, chaque membre rend compte des mises en valeur effectuées, en forêt, sur les terres cultivées, en ce qui concerne les eaux et en milieu urbain. L'engagement en faveur de la biodiversité des neuf représentants de trois départements différents est toujours impressionnant!

#### **Le CEP n'a jamais été remis en question?**

Le gouvernement a toujours soutenu le projet. Avant son lancement, le responsable du département PS a été remplacé par un UDC. Aujourd'hui, le département est dirigé par une conseillère d'Etat PDC. À mon avis, il n'y a eu aucun changement en ce qui concerne le soutien de la nature et de notre projet. C'est aussi une question de communication: nous avons en général informé les nouveaux responsables du département dans le cadre d'une excursion, durant laquelle nous avons pu montrer l'importance de notre travail. Jusqu'à présent, le thème a suscité l'enthousiasme de tout le monde.

#### **Y a-t-il d'autres facteurs de succès?**

L'organigramme de notre administration cantonale paraît sans doute curieux pour quelqu'un de l'extérieur: les offices «verts» – forêt, agriculture, chasse et pêche, ainsi que nature et paysage – sont dirigés par trois responsables différents. Le CEP et le plan directeur cantonal assurent le lien. Il en résulte que trois des cinq départements ont à voir avec le CEP et le soutiennent, notamment parce qu'ils sont régulièrement et positivement informés par l'office concerné. Si tous les domaines importants pour la nature sont concentrés dans un office ou un département, seule une direction de département est directement impliquée.

#### **Comment avez-vous gagné la bienveillance de l'agriculture?**

Lentement. Mais avec l'introduction de l'ordonnance sur la qualité écologique en 2001, nous étions déjà dans les starting-blocks. Les contributions supplémentaires de la Confédération qui en ont résulté ont considérablement renforcé notre projet. Nous avons aussi pu exploiter tous les changements radicaux survenus dans la politique agricole en matière

d'écologie, car nous avons pu immédiatement sauter dans le bon wagon grâce aux bases de planification existantes. Concernant l'ordonnance sur la qualité écologique, la Confédération était réservée au début. L'OFAG pensait qu'une poignée d'agriculteurs seulement seraient de la partie. Par rapport à notre projet cantonal de mise en réseau, un millier d'exploitations ont tout de suite répondu présentes, car 153 zones assumant une fonction de connexion pouvaient profiter de l'offre. De même, dans le cas des récentes contributions à la qualité du paysage, nous avons des atouts au niveau de la planification, qui ont eu pour effet que les subventions ont pu rapidement être versées au canton et aux agriculteurs. Ce qui s'avère convaincant pour notre association agricole cantonale et la majorité des agriculteurs.

#### **Avec le CEP, vous avez déjà une infrastructure écologique.**

Nous y travaillons activement en tout cas!

#### **Le modèle thurgovien peut-il être transposé dans d'autres cantons?**

Notre modèle est né d'un modèle suisse: le Réseau écologique national. Le débat à son sujet a débuté à la fin des années 1990, mais il s'est enlisé. En Thurgovie, il nous a inspirés, au contraire, et nous l'avons perfectionné. Aujourd'hui, nous en sommes à la troisième phase d'autorisation de projets de mise en réseau de l'Office fédéral de l'agriculture. Si ce n'est pas un succès...!

#### **Qu'en est-il de la coopération avec les communes et les organisations de protection de la nature?**

En général, les organisations de protection de la nature sont partenaires; rarement, adversaires. Nous soutenons les travaux d'entretien de leurs zones protégées par le biais d'accords de prestations. Nous avons aussi des accords avec les grandes communes qui ont un responsable de la protection de la nature et un service de voirie.

#### **Vous prenez votre retraite l'année prochaine. La continuité est-elle assurée?**

La coopération s'est intensifiée avec notre service au fil des années. J'ai une bonne équipe, bien rodée. Tout est réglé de sorte que rien ne disparaisse dans un trou noir. De plus, le plan directeur cantonal offre des garanties pour l'ensemble du système.

#### **Les cantons se consultent-ils en matière de sauvegarde de la biodiversité?**

La coopération est très étroite. Dans les zones protégées réparties sur deux cantons, l'entretien est coordonné. Il y a des projets de conservation des espèces supra-cantonaux. En Suisse orientale, le canton de Zurich joue un rôle pionnier en la matière, et nous avons pu nous inspirer de ses travaux préparatoires en Thurgovie. Les directeurs des offices de la nature et du paysage de certains cantons se rencontrent une fois par an pour échanger. Cependant, les services présentent des organisations différentes. Il en résulte que la mise en œuvre de la protection de la biodiversité n'est pas comparable, quand elle n'est pas totalement différente. La plateforme d'échange créée par la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP) dans le cadre des travaux liés au plan d'action Biodiversité de l'OFEV est toutefois très enrichissante. Et bien sûr, la CDPNP est elle-même une plaque tournante essentielle dans l'échange intercantonal d'informations.

#### **La Confédération vous soutient-elle suffisamment?**

L'OFEV a connu beaucoup de changements au niveau du personnel au cours des dernières années. La coopération en a souffert. Il y a eu trop peu de continuité pendant quelques années, tant sur le plan du personnel que des programmes.

#### **Qu'attendez-vous de l'OFEV?**

Je dirais un «leadership». Ce qui nous importe pour le moment, c'est le plan d'action promis en faveur de la biodiversité. Il doit enfin voir le jour. En Thurgovie, nous travaillons déjà activement à l'instauration d'une infrastructure écologique fonctionnelle. Le plan d'action, qui comportera encore, comme revendication centrale, espérons-le, une infrastructure écologique, rendrait hommage à nos efforts et nous aiderait considérablement.

## Niveau fédéral

# Qualité suisse – aussi pour la biodiversité!

**En Suisse, la politique biodiversitaire est hésitante. La Constitution, les diverses lois et la Stratégie Biodiversité constituent un mandat clairement défini. Pourtant, le plan d'action, dont l'élaboration a été confiée par le Conseil fédéral en 2012, n'est pas encore publié. Politique et Administration tolèrent que la biodiversité poursuive son déclin.** *Werner Müller*

Quel est le plus grand risque pour l'homme et l'environnement aux yeux du public? Le génie génétique, le changement climatique, dont tout le monde parle, ou bien l'extension du milieu urbain? Aucun des trois. Le plus grand risque est l'appauvrissement de la diversité des espèces animales et végétales. 80% de la population juge dangereux voire très dangereux le déclin de la biodiversité. La hausse de la température mondiale liée au changement climatique mobilise tout de suite beaucoup de monde. Mais ils sont un peu moins nombreux à la juger très dangereuse et un peu plus à l'estimer dangereuse. Les centrales nucléaires figurent au 3ème rang avec 77%. Ces chiffres ne résultent pas d'un sondage d'ONG, mais d'une enquête de l'Office fédéral de la statistique publiée en juillet 2016 (OFS 2016).

On pourrait encore présenter les résultats d'autres enquêtes. Ainsi, en 2013, l'institut de recherche gfs.bern estimait que, en raison du déclin de la biodiversité, 58% de la population constatait une perte de qualité de vie et 54% redoutait des répercussions sur la santé. La même année, 93% de la population voyait des motifs moraux et 85%, des motifs économiques justifiant la nécessité de sauvegarder la biodiversité (gfs.bern 2013).

Il est d'autant plus étonnant que la place de la biodiversité soit plutôt modeste dans la politique. C'est quand même le Parlement fédéral qui avait chargé en 2008 le Conseil fédéral et l'Administration à élaborer et à mettre en œuvre la Stratégie Biodiversité et le plan d'action y afférent. C'est aussi le Parlement qui, au printemps 2016, décida de maintenir le plan d'action dans le planning de la législature 2015-2019 par 101 voix contre 77, et ce bien que la commission chargée de l'examen préalable ait sollicité sa suppression à une nette majorité.

### Ambivalence parlementaire

Les décisions relatives à la biodiversité ne font pas l'objet d'une grande publicité. Les Chambres fédérales ont pris, par exemple, des décisions budgétaires importantes lors de la dernière session de décembre: pour les trois prochaines années, elles ont approuvé des mesures immédiates en faveur de la biodiversité, dotées de moyens nettement supérieurs (50 millions de francs supplémentaires).

Avec le nouveau plan intégré des tâches et des finances, deux objectifs importants ont en outre été fixés concernant l'infrastructure

écologique: grâce aux nouvelles zones protégées, la part des surfaces de protection sur l'ensemble de la superficie nationale devrait passer, selon les calculs de la Confédération, de 11,0% aujourd'hui à 11,9% en 2020; et la part des surfaces de connexion, de 8,0% à 8,3%. Les organisations de protection de la nature revendiquent certes bien davantage de nouvelles zones de protection et de connexion d'ici 2020. Mais il est beaucoup plus important que le Conseil fédéral et le Parlement aient clairement confirmé que la Suisse développait son infrastructure écologique et que l'année 2017 devait commencer dans cette optique.

Dans quelques autres domaines, le Parlement actuel se montre moins favorable à la biodiversité ou bien accorde la priorité à l'utilisation, si elle entre en conflit avec la protection de la biodiversité. Il serait difficile aujourd'hui d'obtenir un résultat comme en 1962, lorsque 79% des électeurs avaient approuvé l'article constitutionnel sur la protection de la nature et du paysage, ou en 1966, lorsque pas moins de 63 cantons, partis, associations économiques et organisations de protection de la nature sur 67 s'étaient exprimés positivement lors de la consultation relative à la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN). Même si la biodiversité se porte beaucoup plus mal.

### Où en est le plan d'action?

La LPN est en vigueur depuis exactement 50 ans et elle reste bonne. Cependant, la loi n'a été mise en œuvre que pour une part plutôt minime en ce qui concerne la protection des espèces animales et végétales. C'est à ce niveau que doit enfin intervenir le plan d'action lié à la Stratégie Biodiversité. L'intergroupe parlementaire Biodiversité et protection des espèces avait déjà donné l'impulsion initiale il y a douze ans; le postulat parlementaire déposé dans ce sens par le conseiller national Kurt Fluri (PLR, SO) remonte à décembre 2004. Présidé par Kurt Fluri, l'intergroupe parlementaire compte aujourd'hui 76 membres du Conseil national et du Conseil des États. Le secrétariat de l'intergroupe, dirigé par BirdLife Suisse, organise des manifestations sur la biodiversité à intervalles réguliers et informe les parlementaires des derniers développements. Malgré quelques vellétés tout à fait positives, la politique en matière de biodiversité n'avance pas vraiment en Suisse. Y contribue la faible présence d'articles sur la biodiversité parmi les communiqués de la Confédération.

tion. Les organisations de protection de la nature, notamment BirdLife Suisse et Pro Natura, communiquent régulièrement depuis longtemps que la biodiversité ne se porte pas bien en Suisse et que des mesures supplémentaires s'imposent d'urgence. Pourtant, les médias préfèrent présenter des informations charmantes ou innocentes sur les animaux plutôt que de rendre compte des défis actuels.

Les retards prolongés et inexplicables dans l'élaboration du plan d'action, qui doit préciser comment atteindre les objectifs de la Stratégie Biodiversité, pourraient suggérer, dans le public et la classe politique, qu'il est possible d'ajourner à volonté la sauvegarde de la biodiversité sans que cela ait de graves conséquences. En même temps, la recherche montre à l'évidence que le déclin de la biodiversité n'a pas seulement des incidences écologiques, mais aussi économiques et sociales, et que le coût sera finalement très élevé si aucune mesure supplémentaire et efficace n'est adoptée pour préserver la biodiversité.

### Une question de communication

Il faut que l'Administration et les ONG, mais aussi la science, améliorent leur communication. En effet, si l'on en revient aux sondages, on constate que l'étude Univox Environnement 2016 montre que 61% de la population perçoit l'état de la biodiversité comme très bon ou bon, ce qui représente 13% de moins que lors d'un sondage équivalent en 2013. Finalement, en Suisse, 95% de la population indique qu'elle juge très bonne ou plutôt bonne la qualité de l'environnement immédiat de son habitat. Il n'empêche que l'Administration et la politique œuvrent en permanence à la protection contre le bruit et à l'amélioration de la qualité de l'air. Il faut en faire de même pour la biodiversité.

Même les dirigeants économiques du monde révèlent, dans le rapport annuel sur le risque publié par le WEF (World Economic Forum 2017), qu'ils accordent un intérêt croissant à la diversité biologique et aux services écosystémiques qui s'y rattachent. Le risque lié au déclin de la biodiversité et à l'effondrement d'écosystèmes est jugé plus élevé par ces dirigeants que la faillite d'instituts financiers ou un choc des prix énergétiques. Cela devrait suffire pour inciter les pouvoirs publics à agir enfin de manière concrète et ciblée. Exigeons aussi une qualité suisse dans notre gestion de la biodiversité, la base de notre existence, grâce à un plan d'action Biodiversité efficace!

**Bibliographie:** [www.biodiversity.ch/hotspot](http://www.biodiversity.ch/hotspot)

**Werner Müller** est directeur de BirdLife Suisse et secrétaire de l'intergroupe parlementaire Biodiversité et gestion des espèces.

**Contact:** [werner.mueller@birdlife.ch](mailto:werner.mueller@birdlife.ch)



Adèle Thorens Goumaz,  
Conseillère nationale  
Les Verts / VD

«Une grenouille se cache dans la mare de mon jardin. Elle symbolise la présence discrète et fascinante de la biodiversité, juste à nos côtés. Nous ne sommes pas la seule espèce vivant sur cette planète: laissons un peu de place à nos compagnons de route. La biodiversité n'est pas qu'une ressource indispensable à notre survie. Elle est aussi l'objet de magnifiques rencontres.»

## Instruments

# «Le savoir concernant l'utilité de la biodiversité est encore trop peu solide»

**Entretien avec Jürg Stöcklin, biologiste et homme politique bâlois, et Peter Knoepfel, de la Faculté de droit et des sciences criminelles de l'Université de Lausanne, sur les instruments anciens et nouveaux permettant de protéger la biodiversité.**

**HOTSPOT:** La politique est souvent définie comme étant «la recherche du meilleur argument». La science a clairement démontré que notre gestion actuelle de la biodiversité constituait une menace pour les bases de notre existence. Et nous savons ce qu'il faudrait faire pour la préserver. Pourquoi les choses bougent-elles aussi peu au niveau politique concernant la sauvegarde et la promotion de la biodiversité?

**Peter Knoepfel:** Le concept de biodiversité ne convient pas au débat politique. Il suggère la diversité, alors que beaucoup de gens aspirent à l'homogénéité, à quelque chose de circonscriptible et de calculable. La biodiversité, au contraire, se subdivise en d'innombrables aspects, qui se répartissent entre de multiples domaines politiques. Le concept est donc difficile à cerner.

**Jürg Stöcklin:** La biodiversité est un concept relativement nouveau en politique. Considérer la politique comme la «recherche du meilleur argument» me paraît par ailleurs très idéaliste. La politique est avant tout une question d'intérêts. Mais la biodiversité n'a pas de lobby. Il n'y a pas de politique biodiversitaire, ce qui explique la place modeste qu'elle occupe dans le débat politique.

**Comment pourrait-on y remédier?**

**Stöcklin:** La biodiversité n'est certes au centre d'aucun domaine politique, mais elle joue partout un rôle. Le savoir relatif à l'utilité de la biodiversité pour la société, l'homme, l'agriculture, l'économie etc. est malheureusement encore trop peu solide. La science a encore beaucoup de travail à ce sujet, pour fournir des bases fiables. En tant que politique, j'ai besoin de savoir pourquoi il est opportun d'intégrer la biodiversité dans mes décisions et quelle utilité elle a pour la collectivité. À cet égard, en politique, une vision utilitariste est en général plus importante qu'un débat sur

la valeur. Les valeurs jouent sûrement un rôle aux yeux d'un individu. Mais le débat politique gravite le plus souvent autour d'intérêts et d'équilibre d'intérêts.

Depuis des années, le Forum Biodiversité fait part de l'importance économique et sociale de la biodiversité. Où ces informations se dispersent-elles?

**Stöcklin:** C'est une appréciation trop pessimiste. Il y a encore 15 ans, personne ne parlait de biodiversité. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Il y a des résultats, mais bien sûr, nous devons intensifier nos efforts. Exemple: je siège au Conseil de la Banque cantonale bâloise. J'y distribue à chaque fois HOTSPOT, mais les banquiers sont toujours surpris de découvrir ce dont il s'agit. En revanche, quand on parle de protection de la nature, tout le monde sait de quoi il s'agit, parce qu'elle existe depuis longtemps. Malheureusement, elle est aussi synonyme de restrictions et de réglementations. Le rejet du projet de parc national Adula révèle, à mon avis, que les partisans n'étaient pas en mesure de montrer la plus-value que ce parc aurait apportée.

**Knoepfel:** L'utilité est très difficile à démontrer en ce qui concerne la biodiversité, car les biens et les services qui ne semblent appartenir à personne n'ont guère de défenseurs en politique dans un monde centré sur la possession et la propriété. La biodiversité doit donc être mise en relation avec la propriété. Le concept de propriété a un «bon» côté: quand on a l'utilité de quelque chose, on en a aussi les inconvénients. Les propriétaires diront qu'ils ne veulent pas assumer les inconvénients. Malheureusement, ce concept de propriété est négativement connoté à gauche. Sauver la nature par le biais de la propriété, comme le fait Pro Natura sur une grande échelle, passe pour un sacrilège. D'autres pays sont avantagés: là où la propriété est souvent définie de manière plus collective et plus sociale.

**Stöcklin:** Je trouve difficile de choisir l'option propriété par rapport à la biodiversité. Il faut davantage concevoir la biodiversité comme une ressource, au même titre que l'eau ou le sol.

**Faudrait-il adapter les instruments de la politique de protection de la nature?**

**Stöcklin:** De toute évidence, l'instrument des zones protégées se heurte aujourd'hui à ses limites. La zone de protection de la nature est perçue comme une contrainte. Quand on veut aujourd'hui créer une telle zone, on mobilise l'ensemble des parties prenantes potentielles, qui n'ont qu'un point de vue dans le débat: dans quelle mesure leurs intérêts seront-ils restreints? On mobilise donc en premier lieu des résistances! De plus, les zones de protection de la nature ne manquent pas, mais elles



Peter Knoepfel

ne profitent pas toujours à la biodiversité dans la mesure souhaitée, car beaucoup sont trop petites et trop fragmentées. La volonté de préserver la biodiversité est une préoccupation qui doit porter sur l'ensemble du territoire. Nous devons compléter l'instrument des zones protégées en montrant que la biodiversité est une ressource importante dont nous sommes aujourd'hui et serons demain tributaires.

**Knoepfel:** Il nous faut alors définir les droits d'usage de cette ressource ou de cet héritage et identifier, coordonner et régir les exigences et les acteurs liés à son utilisation. Dans de nombreux cas, il faudra procéder à une redistribu-

tion. Dans ce genre de régime institutionnel, il ne sera soudain plus question de destruction, mais de surexploitation. Dès qu'un usager estimera que la ressource est surexploitée, il faudra parler de pénurie. Et il faudra thématiquer ce conflit sur le plan politique. Il s'agira de réfléchir à la sauvegarde du capital et à la renouvelabilité de la ressource. Il est cependant difficile de qualifier la nature de la ressource, car nous ne savons pas qui sont exactement les utilisateurs de cette ressource. Seule cette connaissance peut garantir que cette ressource soit appréciée à sa juste valeur et sauvegarder dans l'intérêt de ces usages. Le débat sur les ressources génétiques mené dans le cadre du protocole de Nagoya est un début, mais, selon moi, un grand besoin de recherche sociologique se fait encore sentir.

**Stöcklin:** Je trouve cette approche très intéressante. Pour les naturalistes comme moi, la biodiversité est beaucoup plus facile à cerner que pour un humaniste. C'est peut-être un domaine encore trop peu exploré par le Forum Biodiversité et la science.

**Knoepfel:** Il est aussi intéressant de se demander quel acteur a intérêt à ce que la biodiversité

leur ne doit pas être seulement perçue sur un plan économique, car elle comporte aussi des éléments sociaux et religieux.

**La protection de la nature est plutôt originaire de la droite conservatrice. Aujourd'hui, elle se situe davantage du côté de la gauche et des écologistes. D'où vient cette polarisation?**

**Knoepfel:** La protection de la nature traditionnelle s'est effectivement développée à partir des idées de la droite conservatrice au début du XX<sup>e</sup> siècle. La politique environnementale engagée par la suite était un classique de la réglementation. Les premières politiques réglementaires systématiques sont apparues dans les années 1960 sous forme d'obligations et d'interdictions, afin de compenser les défaillances du marché en matière environnementale. Aucun esprit libéral ne s'y opposait à l'époque. Cependant, le néolibéralisme qui émergea s'opposa de plus en plus à toute forme de réglementation. Cela a cimenté le clivage gauche-droite. Aujourd'hui, les politiques réglementaires sont discréditées. Tout doit être résolu par des incitations d'économie de marché. Mais personne n'a prouvé jusqu'à présent qu'elles fonctionnaient mieux que les interdits classiques. Si l'on approfondissait la question de la propriété, sacrosainte pour la droite, on pourrait faire le lien. Car la propriété est liée à des obligations. Nous avons besoin à cet effet d'une spatialisation de la politique biodiversitaire et d'un transfert vers l'aménagement du territoire.

**Qu'entendez-vous par «spatialisation»?**

**Knoepfel:** Le paysan qui aménage une prairie riche en espèces devrait s'engager à sauvegarder la biodiversité. Les milieux libéraux tout comme la droite pourraient être convaincus par cette nouvelle perspective. Les spectres se déplaceraient. En principe, nous devrions davantage débattre des bienfaits liés aux obligations et aux interdictions. Au-

jourd'hui, les paysans ne sont pas sanctionnés s'ils détruisent la nature, mais on leur donne de l'argent s'ils respectent la loi. C'est absurde.

**Stöcklin:** La protection de la biodiversité est aussi beaucoup plus difficile que la protection de l'eau, du sol et de l'air, parce qu'il n'y a pas, si ce n'est rarement, de solutions techniques face à la perte de biodiversité. La seule politique de protection traditionnelle ne permettra pas de conserver la biodiversité. Il faut constamment expliquer de quoi il est question et pourquoi la biodiversité est importante pour l'économie et la société. La recherche et la diffusion du savoir disponible s'imposent.

**Politique et administration paraissent aujourd'hui très hésitantes dans leurs décisions relatives à la biodiversité. Pourquoi?**

**Stöcklin:** Il y a, d'une manière générale, une forte tendance à la bureaucratisation en politique. Cela tient au fait que nous avons perdu le sens de la mesure dans la mise en œuvre des lois et des ordonnances. Je crois que la politique tolère moins de marge d'erreur aujourd'hui. On essaie de tout fixer et régler. L'Administration en particulier a trop peur des erreurs. Il en résulte un surcroît de bureaucratie et de rigidité. Ce qui suscite des résistances, qui ne sont pas propices à la biodiversité.

**Knoepfel:** Je trouve également que nous avons de nouveau besoin d'une plus grande marge de manœuvre locale. Nous ne pouvons pas sinon être conformes à la situation locale et régionale. La peur de l'UDC prédomine aussi. Certains n'osent même plus penser, face aux menaces constantes brandies par ce parti.

**Bien des éléments suggèrent que la protection de la nature s'affaiblit en permanence au niveau politique. Comment jugez-vous les derniers développements?**

**Knoepfel:** Je pense qu'il faut tout considérer à plus long terme. Donnons-nous plus de temps. Beaucoup de choses ont été mises en route. Même si le Parlement actuel exerce peut-être un frein pendant quatre ans.

**Qui faut-il davantage sensibiliser: la classe politique ou la société?**

**Knoepfel:** La classe politique n'est souvent pas le bon interlocuteur. La société civile est capitale dans le domaine sous-cantonal. À mon avis, on se fixe trop sur LA politique. Nous avons besoin de modèles, qui montrent que des choses fonctionnent bien et que la population locale est satisfaite.

**Stöcklin:** Il nous faut les sensibiliser tous les deux. Les chercheurs devraient de temps en temps renoncer à publier dans une revue scientifique et diffuser leur savoir par un article de journal ou un exposé.



Jürg Stöcklin. Photos Daniela Pauli

té soit pauvre et qu'il y ait des monocultures. Si nous le savons, nous aurons un adversaire avec qui débattre sur la scène politique.

**Stöcklin:** Dans le tourisme, on peut très bien mettre en évidence les oppositions, et souvent, ce sont les mêmes utilisateurs qui ont des intérêts opposés. On peut être pour les résidences secondaires, mais les touristes ne viennent que si tout n'est pas construit, car ils sont attirés par un paysage varié et des prairies et pâturages richement fleuris.

**Knoepfel:** Un changement de paradigme très important est en cours dans le tourisme. Il résulte des efforts de mise en valeur de l'importance économique du paysage. La mise en va-

## Science

# Rôle de la science dans l'élaboration de la politique à conduire

**La plateforme «Science and Policy» de l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT) s'intéresse à des thèmes interdisciplinaires pertinents pour la société. De par l'apport d'acquis scientifiques, elle contribue à trouver des solutions à des problèmes sociétaux, dans le dialogue avec les pouvoirs publics, les milieux économiques et la société.** René Schwarzenbach, Urs Neu et Paul Messerli

Aucun autre domaine que la science n'a autant marqué l'évolution de la société ces 150 dernières années. Pourtant, le rapport entre la science et la politique est resté ouvert et ambivalent. Comme la politique peut toujours prendre une décision qui diverge des arguments scientifiques, il ne peut être question d'exercer une influence directe sur des orientations politiques importantes. L'objectif peut toutefois consister à faire en sorte que la politique puisse recourir à un savoir scientifique factuel fondé. La science est donc appelée à identifier de nouveaux défis et développements importants pour l'action politique, à présenter leurs incidences éventuelles sur l'économie, l'environnement et la société, et à proposer des options. À cet égard, la science doit encore

davantage rechercher le dialogue avec la politique. Ce dialogue requiert que la science reçoive de bonne heure les questions posées par la politique, qu'elle les examine à la lumière de ses connaissances et qu'elle souligne ce qui serait scientifiquement irresponsable. Seule la concrétisation de cette approche nous apprendra comment définir ce dialogue de manière productive en tenant compte des modes de travail des politiques et des scientifiques. L'Académie des sciences naturelles (SCNAT) a créé à cet effet la plateforme «Science and Policy», à laquelle appartiennent notamment le Forum Biodiversité et le Forum pour le climat et les changements globaux (ProClim). Les réflexions qui suivent se fondent sur les principales expériences acquises par les deux forums ainsi que sur des entretiens menés avec

«La diversité biologique est la base de notre existence. Il est de notre propre intérêt de la sauvegarder et de la promouvoir. C'est un trésor de remèdes inépuisable. La nature fait avant tout du bien: c'est la meilleure pharmacie pour le corps et l'âme.»

Bea Heim,  
Conseillère nationale  
PS / SO



des politiciens et des hauts fonctionnaires à l'occasion de divers ateliers.

### Qu'est-ce qui favorise le dialogue?

Sur le plan du contenu, le dialogue entre la science et la politique devrait aboutir à un consensus en ce qui concerne...

- > le contexte d'un problème déterminé, politiquement ou scientifiquement reconnu, et son intégration dans une vue d'ensemble historique et systémique;
- > les conséquences de décisions politiques;
- > les moyens de mettre en application une décision politique avec efficacité;
- > la structuration du dialogue sociétal et des processus décisionnels politiques.

L'expérience montre qu'un certain nombre de facteurs favorisent un dialogue productif. La volonté de dialoguer et le respect mutuel s'avèrent particulièrement importants (rapport d'égal à égal). Ces deux facteurs présupposent que les attentes des deux parties soient clairement identifiées et communiquées. La politique espère des informations, une vue d'ensemble et des arguments pertinents. La science espère des décisions fondées sur les faits. En même temps, la science doit accepter que les décisions politiques ne soient pas toujours prises sur la base d'un savoir objectif; et la politique doit accepter que la science ne puisse pas répondre à toutes les questions. L'entente au sujet de l'importance des problèmes identifiés par l'une ou l'autre des parties est une condition préalable essentielle à un échange et un dialogue productifs. Le savoir transmis doit faire l'objet d'une approche interdisciplinaire et transdisciplinaire, être centré sur les problèmes et les décisions, et intégré dans un système global. Les hypothèses sur lesquelles se fonde le savoir doivent être transparentes, et les limites du savoir doivent être communiquées. Des contacts personnels directs entre chercheurs et politiques sont précieux; ils créent des canaux de communication et suscitent un intérêt mutuel. Les informations qui, d'un point de vue scientifique, portent sur des litiges politiques, idéologiques ou sociaux feront l'objet d'une approche aussi large que possible.

### Qu'est-ce qui empêche le dialogue?

Les facteurs susceptibles d'entraver le dialogue sont en revanche le désaccord ou l'absence de solidité du savoir scientifique: en cas de fortes divergences, la science perd sa position de référence dans le débat social et politique. Sa prise en compte dans le processus

décisionnel sera alors sélective ou inexistante. La fragmentation du savoir pertinent peut également être un obstacle au dialogue. Les institutions scientifiques doivent s'efforcer de collecter systématiquement un savoir axé sur les problèmes et les décisions et de l'intégrer sous forme d'options de décision pratiques et politiques.

La difficulté s'accroît lorsque la disponibilité temporelle du savoir pertinent ne coïncide pas avec la demande de ce savoir; la politique et la science fonctionnent à des vitesses différentes. Quand un débat est fortement polarisé sur le plan politique ou idéologique, il peut difficilement être influencé par des arguments scientifiques. En outre, le risque d'instrumentalisation de la science subsiste, dans la mesure où les opinions sont étayées par des arguments scientifiques sélectifs.

Facteur aggravant: les carrières scientifiques sont difficilement conciliables avec de fastidieux processus de dialogue extra-scientifiques. Et enfin, il faut bien se connaître mutuellement: les politiques doivent savoir où se trouvent les plateformes de dialogue et à qui adresser leurs questions; et les scientifiques doivent connaître les canaux leur permettant de joindre les politiques.

### Développer le dialogue

L'accroissement annuel du savoir scientifique est considérable. Pour que les décisions politiques puissent s'appuyer sur le savoir le plus récent, il faudra intensifier le dialogue avec la classe politique à l'avenir, notamment en ce qui concerne les thèmes importants pour la société. En 1988, par exemple, la World Meteorological Organization et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP) créèrent l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Son objectif: alimenter régulièrement les décideurs politiques en informations scientifiques relatives au changement climatique, à ses incidences et aux risques futurs ainsi qu'en options de mesures d'adaptation et d'atténuation. Suivit en 2012 la création de l'Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), dotée d'un objectif similaire dans le domaine de la biodiversité et des services écosystémiques sous le patronage de l'UNEP, de l'UNESCO, de la FAO ainsi que de l'UNDP, et gérée par l'UNEP.

Cependant, le besoin d'action est grand sur le plan national aussi. L'intensification du dialogue en Suisse requiert...

- > une science plus proactive, qui effectue un dépistage systématique des défis à venir pour la politique et l'Administration et établit des agendas de recherche correspondants;
- > l'extension des passerelles existantes et la mise en place de nouvelles passerelles (interfaces) entre la science, l'Administration et la politique dans des domaines socialement importants;
- > la création de services bien définis dans les Universités et les HES, où la politique et l'Administration puissent soumettre leurs questions et problèmes;
- > la prise en compte de créneaux politiquement importants, pour pouvoir présenter les arguments scientifiques: du côté législatif, la période des délibérations dans les commissions parlementaires; du côté exécutif, la phase de préparation de nouvelles lois et ordonnances relatives à la mise en œuvre de décisions politiques.

La plateforme «Science and Policy» devra encore intensifier ses efforts dans son rôle d'interface entre la science et la politique pour améliorer le dialogue entre ces deux mondes.

**René Schwarzenbach** est professeur émérite de chimie environnementale et président de la plateforme «Science and Policy».

**Urs Neu** est géographe et directeur de la plateforme «Science and Policy».

**Paul Messerli** est professeur émérite de géographie et ancien président de la plateforme «Science and Policy».

**Contact:** urs.neu@scnat.ch

## Politique internationale

# La Suisse dans la gouvernance globale de la biodiversité

**Le mouvement pour la conservation de la nature prend ses origines en Amérique du Nord au XIX<sup>e</sup> siècle. Il s'est diffusé rapidement et la Suisse s'est impliquée très tôt. Aujourd'hui, en dépit de performances modestes sur son propre territoire national, elle est un acteur de premier plan de la gouvernance globale de la biodiversité.**

*Marc Hufty*

La Ligue suisse de protection de la nature, créée en 1909 (Pro Natura après 1997), a joué un rôle important dans le développement de la gouvernance globale de la biodiversité. Dès 1913, à l'initiative du président de la Ligue, Paul Sarasin, la Suisse organise, juste avant l'inauguration du Parc national suisse (1914), la première conférence sur la protection de la nature, qui réunit 17 États en vue de la création d'une organisation mondiale de protection de la nature.

### Un attrait manifeste

Après un long intermédiaire, la conférence de Brunnen (SZ), organisée par la Ligue et son président, Charles Bernard, pose en 1947 les bases de l'Union internationale pour la protection de la nature, future UICN. L'Union naît à Fontainebleau en 1948 sous l'égide de l'UNESCO et prend siège à Bruxelles. En 1961, ce siège est déplacé en Suisse, «dans un pays sans passé colonial» (Holdgate 1999) à Morges (VD), puis à Gland (VD) en 1980.

Devenue la principale organisation mondiale de réflexion et d'expertise sur la biodiversité, l'UICN contribue fortement à placer la Suisse

au centre de la gouvernance de la biodiversité (gouvernance: activités, processus ou, de manière générale, mécanismes de coordination des règlements et pilotages politiques). Favorisées par la présence des Nations Unies et une diplomatie active, les conférences, les organisations et les conventions s'y multiplient: le World Wide Fund for Nature (WWF), créé en 1961 pour financer la conservation des espèces, la Convention sur le commerce des espèces menacées (CITES, 1973), la Convention sur les zones humides (RAMSAR, 1971), initiée en 1962 par Luc Hoffmann (vice-président du WWF jusqu'en 1988), la Croix verte internationale, le World Business Council for Sustainable Development et des dizaines d'organisations liées aux activités des Nations Unies ou de l'UICN (un aperçu est disponible sur: [www.genevaenvironmentnetwork.org](http://www.genevaenvironmentnetwork.org)).

### Redoubler d'efforts

Après 1989, la chute du Mur de Berlin et la fin d'une situation de rente liée aux bons offices Est-Ouest, le gouvernement décide de réorienter sa politique internationale entre autres en direction de la gouvernance environnementale globale (Conseil fédéral 2010). La présence à Genève du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ou de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Bruntland) devait y contribuer. La Suisse a ainsi mobilisé d'importants moyens en vue de la conférence de Rio et abrité le secrétariat intérimaire de la Convention sur la diversité biologique, à tel point qu'il allait presque de soi que ce secrétariat se situe à la Maison internationale de l'environnement, à Genève, dans un Palais Wilson rénové. Quelle déception lorsque la candidature de Montréal a été préférée à celle de Genève! Quelques déboires de ce genre (p. ex. le Fonds vert pour le climat en 2012 attribué à la Corée du Sud ou le siège de l'IPBES finalement installé à Bonn) ont démontré que rien n'est jamais acquis et que la

### La Suisse dans les négociations des Protocoles de Carthagène et de Nagoya

La Convention sur la diversité biologique (CDB) de 1992 peut être qualifiée d'accord «parapluie». Bien qu'elle soit formellement contraignante et représente un important saut qualitatif dans la gouvernance environnementale globale par ses innovations, la CDB reste le produit de compromis entre États, et ses clauses sont libellées en des termes généraux. Elle gagne en précision par des «protocoles additionnels», dont celui de Carthagène (2000), qui régleme le trafic transfrontalier des plantes ou animaux génétiquement modifiés, et celui de Nagoya (2010) sur l'accès et le partage des avantages liés aux ressources génétiques, eux-mêmes fruits d'intenses négociations.

Malgré sa petite taille en population et en ressources, la Suisse s'est dotée d'une économie et d'une recherche performantes dans ce qu'il est convenu d'appeler les sciences de la vie. Elle a donc un intérêt direct à participer à la gouvernance internationale de ces domaines pour que ses préférences soient incluses dans les



«La biodiversité représente à mes yeux la richesse en nature et en paysages. Quand, par exemple, j'apprends que les grues regagnent le soir leurs dortoirs dans le nord de l'Allemagne, je sens toute la vigueur du monde qui m'entoure! Si nous perdons cette diversité, nous nous ferons surtout du tort à nous-mêmes.»

Silva Semadeni,  
Conseillère nationale  
PS / GR

normes internationales. Par l'intermédiaire de ses représentants, elle a joué un rôle constructif et significatif dans les processus de négociation conduisant entre 1996 et 2010 à la création des Protocoles de Carthagène et de Nagoya. Tel que le confirme l'observation de ces processus par une recherche menée dans le cadre d'un réseau européen COST, dans un contexte favorable, la Suisse a tiré parti de ses atouts pour jouer dans la cour des grands: bonne réputation, professionnalisme, expertise, créativité, habileté et stabilité dans le temps du personnel, réseau d'alliances, tradition de participation des parties prenantes dans les délégations suisses (ONG et entreprises), conjugués à un mandat très souple de la part de la Confédération permettant une grande réactivité à des moments clés. Les délégués de l'Office fédéral pour l'environnement ont même été à l'origine d'innovations qui ont permis de débloquer des situations complexes, démontrant par là qu'un petit État peut, s'il s'en donne les moyens, jouer un rôle important dans la diplomatie mondiale.

Suisse devrait en faire davantage pour conserver ses acquis comme haut lieu de la «soft governance» environnementale.

Les orientations diplomatiques de la Suisse n'ont pas beaucoup varié au fil des ans; elle favorise un monde ouvert, démocratique et libéral, et préfère un système juridique international fort. La Suisse appuie le processus de gouvernance environnementale globale, en particulier la Convention sur la diversité biologique et le PNUE, qui en est responsable. Elle est partie prenante de la plupart des traités multilatéraux liés à la biodiversité et contribue à leur mise en œuvre par le soutien des organisations internationales, la coopération au développement, sa recherche et par un appui spécifique à la coordination des différentes conventions liées à la biodiversité.

#### Renforcement de l'OFEV nécessaire

La Suisse se conforme généralement ou même anticipe les normes internationales, particulièrement dans les domaines où il y a consensus à l'interne et pour lesquels la population a une sensibilité particulière. En réalité, du fait de désaccords au niveau national et de la capacité de blocage mutuelle liée à la complexité du consensus, sa politique extérieure reflète souvent les compromis nationaux, mais a pour conséquence une certaine frilosité sur le plan diplomatique. La réorganisation de l'Of-

lice fédéral pour l'environnement de 2006 a probablement affaibli sa capacité pour se profiler à l'avant-garde dans le domaine de la biodiversité, malgré de bonnes intentions. Parmi d'autres stratégies possibles, un appui renforcé à l'Office permettrait de mettre en adéquation les ambitions de la Suisse en matière de gouvernance environnementale et sa tradition en la matière.

**Bibliographie:** [www.biodiversity.ch/hotspot](http://www.biodiversity.ch/hotspot)

**Marc Hufty** a étudié les sciences politiques à Québec et à Genève. Depuis 2007, il est professeur titulaire à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) à Genève.

**Contact:** [marc.hufty@graduateinstitute.ch](mailto:marc.hufty@graduateinstitute.ch)

## La protection de la nature de demain sera-t-elle synthétique?

**La biologie synthétique est un développement du génie génétique. Elle applique des principes d'ingénierie, en vue d'une conception ciblée de systèmes biologiques, susceptibles de fabriquer des produits utiles à la société. Mais offre-t-elle aussi des solutions permettant d'enrayer le déclin de la biodiversité?** *Daniela Pauli*

En dépit de succès ponctuels, nul n'est encore parvenu à enrayer le recul de la biodiversité, ni à l'échelle mondiale ni en Suisse. La raison: les facteurs qui accroissent la pression sur les écosystèmes naturels et les espèces qui y vivent dépassent de loin les efforts entrepris pour leur sauvegarde. Que faire? Une nouvelle discipline biologique propose des solutions dans certains domaines. Nous pourrions, par exemple, modifier génétiquement les moustiques envahissants sur Hawaï de sorte qu'ils ne soient plus en mesure de transmettre les agents pathogènes du paludisme aviaire, qui menace les espèces d'oiseaux endémiques. Ou bien nous serions en mesure de manipuler les espèces envahissantes de telle sorte qu'elles ne puissent plus se propager. Ou bien il serait possible d'accroître artificiellement la diversité génétique au sein de petites populations. Ou nous pourrions même redonner la vie à des espèces disparues.

### **Biologie synthétique: une nouvelle discipline**

Ce qui ressemble à de la science-fiction pourrait, du moins en partie, être bientôt réalité. Et ce grâce à la biologie synthétique. Cette discipline novatrice et scientifiquement fascinante a pour objectif de modifier le génome d'organismes de telle sorte qu'ils présentent des propriétés nouvelles et souhaitées. De plus, elle entend développer des techniques plus rapides et plus fiables pour créer des systèmes biologiques qui n'existent pas dans la nature.

Cette nouvelle discipline connaît une expansion incroyable. Elle est stimulée par la curiosité scientifique, de nouvelles possibilités technologiques, une réduction simultanée des coûts et un vif intérêt économique. Le nombre de jeunes chercheurs dans ce domaine en rapide développement enregistré



Un modèle de protection de la nature: des paysages variés, structurés en petites parcelles et peuplés d'espèces typiques.  
Photo BirdLife Suisse

une croissance fulgurante; la biologie synthétique est aujourd'hui omniprésente dans les médias et les ouvrages de vulgarisation scientifique (exemple passionnant: Pilcher 2016). Les contributions positives éventuelles de cette nouvelle discipline à la protection de la nature ne sont qu'un petit aspect du vaste éventail de ses applications. Les produits générés par des systèmes génétiquement modifiés ont déjà enregistré aux États-Unis en 2010 des recettes supérieures à 300 milliards de dollars, soit plus de 2% du produit intérieur brut. Le taux de croissance annuelle avoisine 15%. Trois segments de produits en sont responsables: 1. substances actives pour médicaments (75 milliards); 2. semences, plantes ali-

mentaires et fourragères (110 milliards); 3. carburants, matériaux et enzymes issus de la biotechnologie industrielle (115 milliards).

Une bonne partie des applications ont des incidences potentiellement directes ou indirectes encore insuffisamment explorées sur l'environnement et la biodiversité, sur le mode de fonctionnement des écosystèmes ou sur les structures sociales et économiques. Tant l'IUCN que la Convention sur la biodiversité s'intéressent donc de très près à cette question (cf. aussi p. 24).

### **Débat animé au SWIFCOB 17**

La communauté de protection de la nature ne sait pas grand-chose des nouvelles technolo-

gies, et quand elle est informée, elle se montre sceptique. Tel fut le cas à l'occasion du SWIFCOB «*Conserver ou modeler? Perspectives pour la biodiversité dans un contexte dynamique*», organisé par le Forum Biodiversité, et qui se déroula le 10 février 2017 à Berne (cf. encadré). Nous sommes certes conscients que, face aux changements radicaux, rapides et transfrontaliers (apports d'azote et changement climatique, p. ex.), il est difficile de s'en tenir aux objectifs. Que faire, par exemple, pour qu'aucune espèce ne disparaisse? Sommes-nous prêts à considérer des technologies modernes comme la biologie synthétique? Et est-ce encore la biodiversité que nous nous souhaitons à l'avenir? Les réponses vinrent notamment à l'occasion du World-Café, qui réunit environ 230 participants. «Nous voulons des originaux, et non des copies», dirent certains. Ou bien: «Il s'agit avant tout de s'intéresser aux causes du déclin de la biodiversité en Suisse». En d'autres termes, il faut enrayer la perte de milieux naturels et de qualité dans les habitats subsistants. En guise de solution de secours, on



La chouette chevêche (à droite) est un habitant typique des paysages ruraux traditionnels. Elle avait presque disparu de Suisse au début du millénaire. Grâce à des projets de conservation des espèces de BirdLife Suisse et de ses partenaires, ses effectifs se sont légèrement redressés. Photo Hans Glader

Les systèmes de biologie synthétique sortis des éprouvettes peuvent-ils et doivent-ils contribuer à sauvegarder la biodiversité à l'avenir? Les avis divergent. Photo Biomass Systems and Synthetic Biology Center BSSB

pourrait peut-être, dans certains cas, imaginer un accroissement de la diversité génétique dans des populations isolées, par exemple s'il s'agit de sauver de l'extinction des espèces menacées à l'échelle planétaire.

#### Perception variée des chances et des risques

Des voix se font entendre de divers côtés pour que les spécialistes de la biologie synthétique et de la conservation de la nature entament un dialogue (Redford et al. 2013). Il s'agirait notamment de savoir quels défis liés à la protection de la nature la biologie synthétique est effectivement en mesure de relever et quels sont les chances et les risques. Mais ce dialogue n'est pas simple, car il implique la collision de systèmes de connaissances, moti-

vations et valeurs totalement différents. À l'issue d'un atelier organisé à Cambridge en 2013 pour biologistes synthétiques et protecteurs de la nature, les responsables analysèrent les différences entre les deux orientations (Redford et al. 2014). Il apparut que les représentants des deux groupes avaient une perception très différente des opportunités et des risques liés aux nouvelles technologies. Tandis que les biologistes synthétiques mettaient surtout en avant le potentiel que représentait la possibilité de modeler la nature dans l'intérêt de l'être humain, les biologistes de la conservation voyaient plutôt les dangers liés à la fabrication et à la diffusion d'organismes modifiés.

#### Instauration du dialogue

En Suisse, le dialogue n'en est qu'à ses balbutiements. Un premier pas a été fait avec le SWIFCOB. Entretemps, le Forum Biodiversité a rédigé un document de travail qui résume sa position par rapport à la biologie synthétique. Il y exprime aussi ses préoccupations vis-à-vis de ces nouvelles technologies. Ainsi, des



efforts éprouvés, mais souvent très coûteux, pourraient être remis en question dans la protection de la nature. Pourquoi aménager et entretenir à un prix élevé des aires protégées et des surfaces de promotion de la biodiversité? Pourquoi élaborer des mesures sophistiquées pour la protection d'espèces prioritaires, s'il est possible à l'avenir de concevoir la «nature» à moindres frais, selon les désirs de l'homme, dans la qualité et la quantité souhaitées, et une nature susceptible de rendre les services nécessaires? Nous sommes en même temps d'avis que la conception d'êtres nouveaux touche à la frontière entre le vivant et le non-vivant, ce qui soulève des questions éthiques fondamentales qu'il s'agit d'élucider. Les débats au sujet de contributions éven-

tuelles de la biologie synthétique à la protection de la nature font apparaître de grandes divergences dans les connaissances, les expériences, les intentions, les positions et les cultures propres à la biologie synthétique, d'un côté, et à la biologie de conservation et à l'écologie, de l'autre. Elles sont cependant toutes deux représentées à l'Académie des sciences naturelles (SCNAT). Le sachant, il importe aux académies de tenir compte de cette diversité dans leurs publications. C'est notamment le cas pour les produits liés à des thèmes controversés, qui s'adressent à la classe politique et comportent des options d'intervention ou des recommandations concrètes. Le Forum Biodiversité a donc proposé à la SCNAT un code de conduite qui devrait servir de fil directeur dans l'élaboration de produits équilibrés.

En ce qui concerne le dialogue, les forums Recherche génétique et Biodiversité organiseront conjointement une manifestation publique en automne 2017. Il y sera question des risques et opportunités liés au «gene drive» –

#### SWIFCOB 17:

##### Conserver ou modeler la biodiversité?

Quelles sont les principes qui dictent les objectifs de la protection de la nature? Dans quelle mesure ont-ils évolué, et dans quelle direction devons-nous éventuellement les orienter au vu du contexte dynamique? C'est autour de ces questions que gravitait le SWIFCOB 17, qui s'est tenu le 10 février 2017; la biologie synthétique n'était qu'un des thèmes vivement débattus. Une chose était claire en conclusion: pour sauvegarder la biodiversité, il faut renforcer les efforts dans les deux sens: conserver et modeler.

##### Exposés et rapport du SWIFCOB:

[www.biodiversity.ch/swifcob17](http://www.biodiversity.ch/swifcob17)

une méthode de biologie synthétique destinée à accélérer la diffusion de gènes dans les populations – et des aspects éthiques qui y sont liés. Si vous êtes intéressé, envoyez un e-mail à [biodiversity@scnat.ch](mailto:biodiversity@scnat.ch); nous vous tiendrons au courant.

**Bibliographie:** [www.biodiversity.ch/hotspot](http://www.biodiversity.ch/hotspot)

**Daniela Pauli** est directrice du Forum Biodiversité Suisse.

**Contact:** [daniela.pauli@scnat.ch](mailto:daniela.pauli@scnat.ch)



## Ancrer la biodiversité dans la mouvance dominante

**En décembre 2016 a eu lieu à Cancún (Mexique) la 13<sup>ème</sup> Conférence des États signataires de la Convention sur la diversité biologique. Tous les domaines politiques et économiques ont été invités à faire de la protection de la biodiversité un objectif prioritaire, en vue de garantir le bien-être de l'homme. En adoptant des mesures d'urgence pour accroître la qualité écologique des biotopes d'importance nationale, la Suisse met d'ores et déjà en œuvre une des mesures demandées.**

*Sarah Pearson*

Cancún! Le nom évoque les longues plages de sable fin, les palmiers et la mer turquoise... et pourtant c'est une ville de plus de 600 000 habitants, couverte de complexes hôteliers et qui, l'espace de deux semaines, est devenue la mégapole de la biodiversité. C'est là que plus de 7000 personnes se sont retrouvées du 3 au 17 décembre pour débattre de l'état de la biodiversité et prendre des décisions dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique – une des trois conventions de Rio sous l'égide des Nations Unies – et de ses deux protocoles (Carthagène et Nagoya).

### Reconnaître la valeur de la biodiversité

La Suisse y était représentée par une délégation composée de membres des offices fédéraux de l'environnement et de l'agriculture ainsi que de représentants de l'économie et des organisations non gouvernementales. Cette petite équipe, placée sous la responsabilité du directeur de l'OFEV, Marc Chardonens, s'est fortement engagée pour suivre les négociations qui se sont déroulées souvent en parallèle et jusqu'au petit matin. Les longs drinks au bord de la mer n'étaient décidément pas à l'ordre du jour!

Le programme a débuté par un segment ministériel sur le thème «Intégrer la diversité biologique pour le bien-être», durant lequel ont été menées des tables rondes sur les thèmes de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche et du tourisme. Ce segment de haut niveau a abouti à la Déclaration de Cancún sur l'intégration de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité pour le bien-être, qui a été signée par les ministres et les chefs de délégation. Elle demande aux parties signataires de s'engager pour que la valeur de la biodiversité pour l'humanité soit reconnue et prise en compte par chaque secteur de manière à en garantir une utilisation durable.

Parmi la foule des thèmes traités par la Conférence des parties, deux étaient particulièrement controversés: la question du partage des bénéfices issus de séquences digitales provenant du matériel génétique d'espèces séquencées et la définition de la biologie synthétique. Les parties ont pu se mettre d'accord sur le processus à suivre au sein de la Convention, mais les réelles décisions sur les mesures à entreprendre par les pays ont été remises à plus tard.



La 13<sup>ème</sup> Conférence des États signataires de la Convention sur la biodiversité a eu lieu à Cancún sur la presqu'île du Yucatán. On y trouve encore des zones offrant une riche biodiversité et de nombreux trésors culturels. Ici: vestiges de Calakmul, ville autrefois puissante des Mayas.



Marc Chardonens, directeur de l'OFEV, prend la parole à l'occasion du High Level Segment de la conférence.



Plusieurs espèces de pélicans pouvaient être admirées à proximité immédiate du centre de congrès. Ici: un pélican d'Amérique.

### Davantage de qualité écologique dans les aires protégées

Pourtant, les parties ne se sont pas bornées à discourir... Elles ont pris des décisions en faveur de mesures concrètes visant à la réalisation des objectifs d'Aichi d'ici 2020 et se sont dotées d'un cadre pour mesurer le degré de réalisation de ces objectifs. Parmi les mesures, un plan d'action pour la communication, un plan d'action sur le renforcement des capacités et un plan d'action à court terme sur la régénération des aires protégées et des écosystèmes.

La décision de mettre en œuvre un plan d'action sur la régénération des aires protégées et des écosystèmes découle du constat partagé que, si l'objectif de 17% d'aires protégées est atteint au niveau mondial, la qualité en terme biologique de ces surfaces sera toujours insuffisante et leur fonctionnement sera fortement perturbé. La mise en œuvre de ce plan d'action demande un engagement financier et humain important de la part des parties.

En Suisse, cette décision est congruente à celle du Conseil fédéral de mai 2016 d'augmenter le budget destiné à la biodiversité pour mettre en œuvre des mesures urgentes et spécifiques

de régénération et d'assainissement des biotopes d'importance nationale d'ici 2020. Ces mesures seront réalisées par les cantons et financées dans le cadre des conventions-programmes entre cantons et Confédération.

### Volonté de dialogue

Les deux semaines furent intenses et parsemées de surprises qui redonnent le sourire: découverte d'un crocodile qui prend le soleil sur le green du golf dans le complexe hébergeant la conférence, embrassades chaleureuses entre délégués ou émotions surgissant lorsqu'on a réalisé la portée du moment. Le plus rassurant, c'est de voir l'humain en action. Cette volonté qui s'exprime par la recherche du dialogue, d'un langage et d'un chemin communs entre 193 pays afin de relever les immenses défis et conserver la biodiversité envers et contre tout.

La Conférence s'est terminée le dimanche, au petit matin, dans une salle presque vide, par un concert d'une troupe de Mariachis nullement dérangée ni par l'heure ni par les regards fatigués des délégués.

**Sarah Pearson** est cheffe de la section espèces et habitats à l'OFEV. Elle faisait partie de la délégation suisse à Cancún.

**Contact:** sarah.pearson@bafu.admin.ch



Les membres de la délégation suisse ont participé à la réunion «Towards modular approach to reporting against the Aichi Biodiversity Targets and SDGs»: Norbert Bärlocher, Christoph Reusser et Sarah Pearson (sur la photo) de l'OFEV.



Cette inscription sur le temple de Chichén Itzá, un des sites les plus importants du Yucatán, présente des éléments de la riche biodiversité.



Cristiana Pașca Palmer, de Roumanie, Executive Secretary du secrétariat de la CDB, lors de l'ouverture de la conférence. Photos BirdLife Suisse



## Politique agricole pour la promotion de la biodiversité

**En principe, la politique ne devrait intervenir à coups de réglementation que quand le marché se montre défaillant. C'est le cas pour la biodiversité. La politique agricole actuelle soutient la sauvegarde des trois niveaux de la biodiversité. Concernant la diversité phytogénétique, hormis la simple conservation, les efforts portent sur une utilisation accrue de la diversité.** *Markus Hardegger*

Dans notre société, les fonds publics sont avant tout utilisés là où le marché se montre défaillant et où une large part de la population bénéficie de leur impact et le reconnaît. En ce qui concerne la biodiversité, les conditions préalables mentionnées sont réunies pour permettre l'emploi des fonds publics. Sur les terres cultivées, le surcroît de mécanisation du travail et l'intensification de l'exploitation ont généré une uniformisation des conditions écologiques et, partant, une diminution de la biodiversité. D'une part, la biodiversité est une base essentielle de la production; d'autre part, les sondages montrent que l'entretien des paysages et de la nature est considéré par la population comme un des quatre principaux services rendus par l'agriculture. Les contributions versées à la biodiversité permettent de soutenir cette prestation d'intérêt général, et l'aménagement et la connexion de surfaces dites de promotion

### Bases juridiques relatives à la sauvegarde de la biodiversité dans le secteur agroalimentaire

La Constitution fédérale de 1999 montre clairement que l'agriculture ne peut être abandonnée aux forces libérales du marché. Selon la Constitution (art. 104), la politique agricole veille à ce que «l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural» (cf. aussi art. 73 LAgr, art. 147a et b, art. 140 et art. 141 et suiv.).

de la biodiversité permettent de s'opposer au recul d'espèces prioritaires et de milieux précieux. Les contributions à la biodiversité se composent de contributions à la qualité et à la mise en réseau. Elles profitent à un grand nombre d'écosystèmes tels que jachères florales, haies, pâturages boisés, bandes culturales extensives, bandes fleuries, surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle et arbres fruitiers hautes tiges.

### Sauvegarde de la diversité génétique en agriculture

La biodiversité ne comprend pas seulement la diversité des espèces et des écosystèmes, mais aussi la diversité génétique, et notamment les ressources génétiques importantes pour l'alimentation et l'agriculture (RGAA; fig. 1). Il est incontesté que, malgré l'homologation de dizaines voire de centaines de variétés d'une espèce (pommes ou maïs, p. ex.), les variétés cultivées à haut rendement ne représentent qu'une petite partie de la diversité génétique d'une espèce. Cette réduction de la diversité génétique résulte avant tout de la demande. Seules quelques espèces sont multipliées et conservées en raison de leur succès dans les champs et sur le marché. En ce qui concerne les produits de masse comme les céréales en particulier, ni l'agriculteur ni le consommateur ne s'intéresse en général aux variétés et à leur diversité génétique. Les produits de masse ne peuvent se démarquer que grâce à des valeurs supplémentaires (label, origine etc.). Le revenu par unité est bas en général. Prédominant par conséquent les variétés présentant le meilleur rendement et performantes sur le marché. Mais même là où le consommateur achète des variétés ciblées, comme dans le cas des pommes, seules

quelques variétés dominent le marché. Cependant, contrairement aux produits de masse, il existe pour ces espèces un marché de niches réservé aux variétés moins connues et moins répandues.

La valeur de la diversité génétique se compose de plusieurs éléments (fig. 2). Il est généralement reconnu que la sauvegarde de la diversité génétique constitue une assurance pour l'avenir. Il se peut donc que certaines propriétés de variétés anciennes soient intégrées à l'avenir dans des programmes de sélection, car elles pourraient offrir à nouveau des avantages en cas d'évolution des conditions. Elles possèdent par conséquent des valeurs optionnelles. Par ailleurs, elles ont aussi des valeurs non utilitaires, telles qu'esthétiques ou existentielles, par exemple.

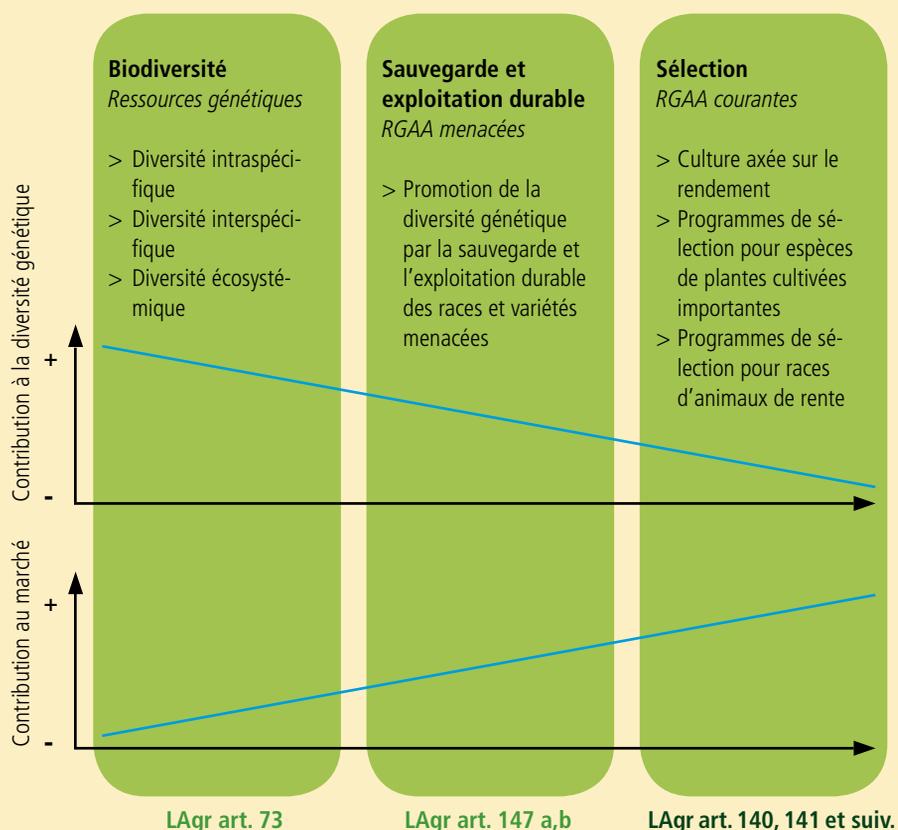
Pour garantir les valeurs optionnelles, il ne faut pas conserver chaque variété. Une sélection représentative des variétés les plus différentes possible permet de bien couvrir ces valeurs. La sélection devrait permettre les adaptations aux conditions environnementales les plus diverses (sèches, chaudes ou pauvres en nutriments, p. ex.) et à l'évolution des préférences des consommateurs. La sauvegarde de la diversité génétique sera, dans l'idéal, harmonisée à l'échelle internationale, afin de pouvoir conserver le plus grand nombre possible de variétés différentes. En Suisse, la conservation se concentre sur des variétés anciennes, d'origine locale, ou ayant eu dans le passé une importance nationale, régionale ou locale. Comme le marché se montre défaillant en matière de sauvegarde de la diversité, bien que celle-ci soit précieuse, des mesures spécifiques et conservatoires s'imposent. Depuis près de 18 ans, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) soutient l'in-

ventaire, la description, l'identification et la conservation de variétés anciennes d'une multitude d'espèces (baies, fruits, céréales, vignes, légumes, p. ex.).

### Utilisation durable et sélection

La sélection a pour objectif de satisfaire les préoccupations des producteurs et des sous-traitants, mais aussi des consommateurs et de la société, en leur proposant des produits qualitativement irréprochables. L'introduction de nouvelles variétés sur le marché s'avère toutefois très difficile, fastidieuse et donc coûteuse. Il en résulte une concentration au niveau mondial des activités de sélection sur un nombre décroissant d'entreprises à vocation globale. La diversité des variétés cultivées diminue donc de manière dramatique (fig. 1, colonne de droite).

Comme le volume des ventes est très modeste en Suisse en raison de la faible superficie, les sociétés multinationales ont peu d'intérêt à cultiver des variétés adaptées aux besoins spécifiques du secteur agroalimentaire suisse. Les variétés spécifiquement adaptées à la culture en Suisse sont notamment développées par Agroscope, institut de recherche agricole de la Confédération. L'analyse de portefeuille effectuée dans le cadre de la stratégie de la Confédération détermine sur quel marché spécifique les sélections d'Agroscope pourront s'imposer avec succès à moyen et à long terme. Outre Agroscope, quelques petites voire très petites entreprises développent également des variétés qui conviennent particulièrement à l'agriculture suisse. Leurs sélections s'adressent en général aux marchés de niches. Dans le cadre de la sauvegarde de la diversité génétique, des projets sont soutenus depuis peu dont l'objectif consiste à rendre des variétés anciennes attrayantes pour une culture et un marché de niche par le biais de la sélection. Il en résulte que ces variétés peuvent être conservées par leur exploitation. La conservation par l'exploitation génère un renforcement des valeurs directes (cf. fig. 2) et requiert moins de fonds publics. Elle enrichit le marché de couleurs, de formes et de goûts supplémentaires à l'intérieur des espèces courantes et bénéficie ainsi à tout le monde.



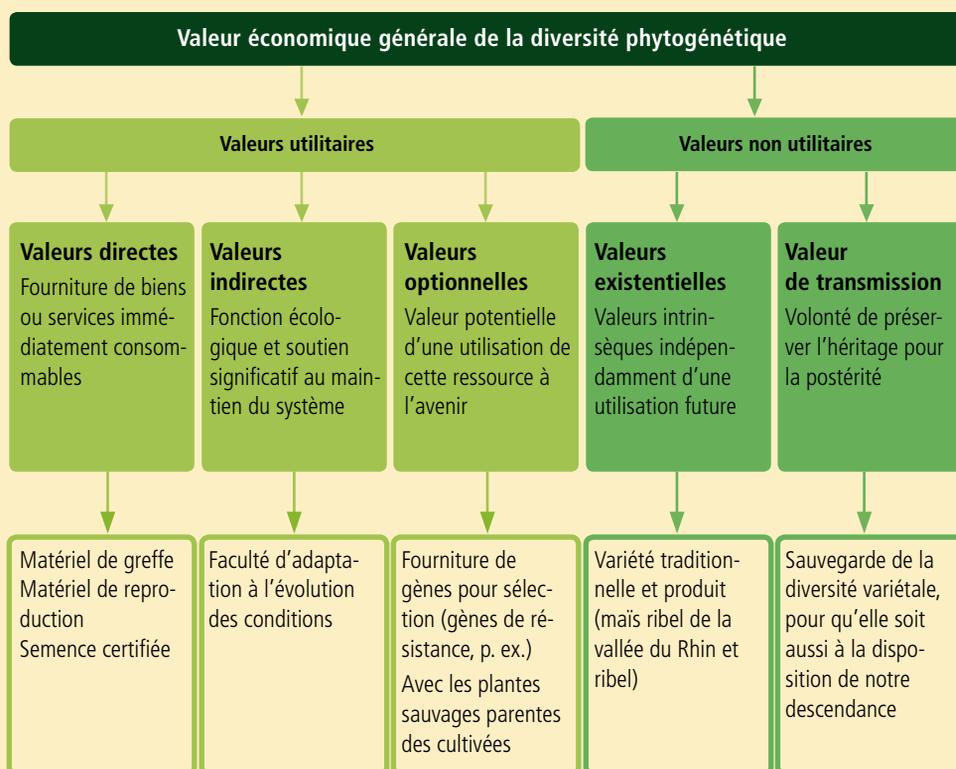
**Fig. 1:** La conservation des ressources génétiques importantes pour l'alimentation et l'agriculture (RGAA) est réglée par plusieurs articles de la loi sur l'agriculture (LAgr). Les articles concernent des composants différents des RGAA. Les lignes bleues dans les deux diagrammes noirs indiquent schématiquement leur contribution à la diversité génétique et au marché.

RGAA = ressources génétiques importantes pour l'alimentation et l'agriculture

LAgr = loi sur l'agriculture

— situation actuelle schématique

■ cadre légal

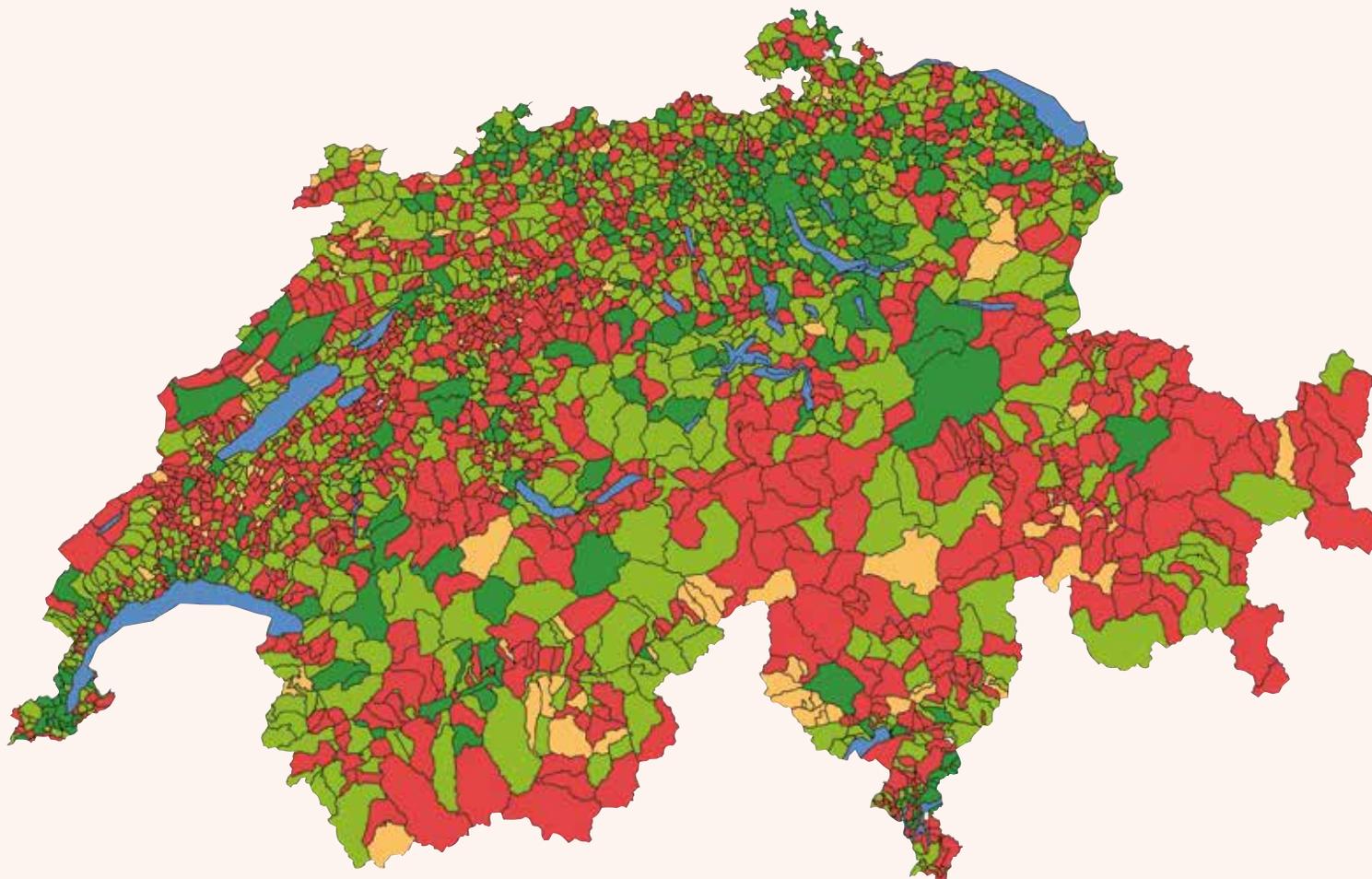


**Fig. 2:** Valeur de la diversité phylogénétique: modèle de valeur économique

Markus Hardegger dirige le secteur  
Ressources génétiques et technologies  
à l'Office fédéral de l'agriculture.

Contact: markus.hardegger@blw.admin.ch

# Importance de la biodiversité dans les communes



Mention des termes «protection de la nature» et «biodiversité» sur les sites Internet des communes suisses en 2014.

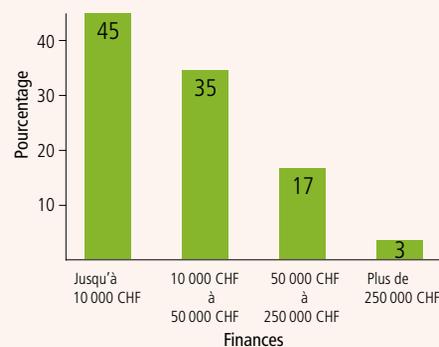
■ Aucun site Internet en fonctionnement ■ Aucune mention ■ 0-4 mentions ■ >4 mentions

**D**ans le cadre d'une étude sur la politique en matière de biodiversité menée en Suisse, les termes «biodiversité» et «protection de la nature» ont été analysés en 2014 sur les sites Internet des communes suisses. Le nombre d'occurrences par site peut être considéré comme une mesure de l'engagement de la commune dans ce domaine. 54 pourcent des sites en fonctionnement mentionnent au moins une fois un des deux termes. À cet égard, «protection de la nature» est plus répandu que «biodiversité». Ce n'est pas étonnant, car le terme de biodiversité n'est apparu dans la langue courante qu'il y a quelques années. L'étude a également recensé les finances consacrées par les communes à la protection de la nature. Elles sont très faibles, par rapport aux dépenses cent fois supérieures affectées aux transports. 45 pourcent des communes dépensent chaque année moins de 10 000 francs (hors salaires) pour la protection de la nature. (gk)

Source: Oliver Graf (2015): Engagierte Gemeinden mit knappen Ressourcen. In: Biodiversitätspolitik in der Schweiz. Neue Grundlagen aus Kantonen, Gemeinden und Gesellschaft sowie Vergleiche mit den Nachbarländern (p. 22–33). À la demande de la MAVA, Fondation pour la nature, 2ème édition élargie.

Disponible auprès de: dialog:umwelt GmbH, Schwarzenburgstrasse 11, 3007 Berne, Suisse, tél. +41 31 918 40 22, du@dialogumwelt.ch

Copyright carte et graphique: MAVA Fondation pour la nature



Seulement 3 pourcent des communes dépensent plus de 250 000 francs pour la protection de la nature (hors salaires; données de 507 communes).