

**Rapport de Préfiguration**

**d'une**

**Agence Française de la Biodiversité**

**Jean-Marc MICHEL**

Directeur général de l'Aménagement,  
du Logement et de la Nature

**Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS**

Inspecteur Général de l'Agriculture

***Février 2013***



# SOMMAIRE

## Introduction

<b>Chapitre I : les enjeux de la biodiversité et l'opportunité d'une Agence.....</b>	<b>5</b>
<b>Chapitre II : comparaisons européennes.....</b>	<b>7</b>
1. Le Joint Nature Conservation Committee au Royaume-Uni (UK).....	7
2. Le Bundesamt für Naturschutz en Allemagne (DE).....	8
3. Conclusions.....	8
<b>Chapitre III : analyse des missions.....</b>	<b>10</b>
1. Formation, éducation et sensibilisation.....	10
1-1. Sensibilisation, communication et éducation formelle.....	10
1-2. Education formelle et formation tout au long de la vie.....	12
2. Recherche, connaissance, expertise, veille et prospective.....	13
2-1. La recherche.....	13
2-1. La connaissance.....	14
2-3. L'expertise.....	17
2-4. Veille et prospective.....	19
3. Gestion et appui à la gestion.....	20
4. Police de la nature.....	21
5. Actions internationales.....	22
6. Interventions financières.....	25
7. Le cas des ressources génétiques.....	25
<b>Chapitre IV : le périmètre et l'organisation.....</b>	<b>26</b>
1. Quelle formule juridique pour l'Agence ?.....	26
1-1. L'option d'un nouvel établissement.....	26
1-2. L'extension du mandat d'un opérateur existant.....	27
2. Trois scénarios pour le « noyau dur » de l'Agence.....	27
2-1. Une agence des aires protégées.....	27
2-2. Une agence d'animation et d'appui aux opérateurs.....	29
2-3. Une agence de pilotage stratégique.....	31

3. La gouvernance de l'Agence.....	31
3-1. le conseil d'administration.....	31
3-2. La gouvernance des grandes thématiques.....	32
3-3. le conseil scientifique et technique.....	32
4. Deux dispositifs pour organiser le « deuxième cercle ».....	33
4-1. La possibilité de créer des filiales.....	33
4-2. L'intérêt d'un groupement d'intérêt public « adossé » à l'Agence.....	34
5. L'agence et la gouvernance globale de la biodiversité.....	35
6. L'organisation territoriale de l'Agence.....	36
<b>Chapitre V : les ressources financières de l'Agence.....</b>	<b>39</b>
1. L'estimation des dépenses actuelles en faveur de la biodiversité.....	39
2. Les ressources humaines actuelles pour la biodiversité.....	42
3. Estimation des besoins financiers.....	43
4. Analyse des ressources complémentaires mobilisables.....	45
4-1. Principes généraux.....	45
4-2. Propositions pour des ressources affectées.....	46
5. Les ressources humaines de l'Agence.....	48
<b>Annexes</b>	
Annexe 1 : lettre de mission.....	51
Annexe 2 : liste des personnalités auditionnées.....	54
Annexe 3 : principaux documents consultés et contributions reçues.....	58
Annexe 4 : organisation des missions relatives à la biodiversité au Royaume-Uni.....	60
Annexe 5 : organisation des missions relatives à la biodiversité en République fédérale d'Allemagne.....	61
Annexe 6 : statuts juridiques de divers opérateurs publics ou associatifs intervenant dans le champ de la biodiversité.....	63
Annexe 7 : principales directives communautaires relatives à la biodiversité.....	64
Annexe 8 : l'ONF et la biodiversité.....	65
Annexe 9 : le CNPF et la biodiversité.....	66
Annexe 10 : Extraits des propositions de la Ligue ROC pour le Grand Emprunt.....	67

# Introduction

Madame Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, nous a chargés par une lettre du 3 décembre 2012 d'une mission de préfiguration visant à créer une Agence nationale de la biodiversité, cette agence devant être instituée en 2013 par la Loi-cadre sur la biodiversité.

Cette mission fait suite à l'annonce par Monsieur le Président de la République, dans son discours d'ouverture de la conférence environnementale du 14 septembre 2012, de sa décision de créer une telle agence qui *« sur le modèle de l'ADEME [...] viendra en appui aux collectivités locales, aux entreprises, aux associations »*.

Cette décision s'inscrit dans un mouvement qui, depuis plusieurs années, avait vu s'affirmer l'intérêt de divers acteurs pour la création d'une telle agence<sup>1</sup>. Ainsi, en 2007, lors du Grenelle de l'environnement, le groupe de travail sur la biodiversité avait proposé de *« regrouper les nombreux établissements publics concernés dans une seule organisation traitant de la biodiversité »*. De même, en 2009, l'ouvrage coordonné par la Ligue ROC<sup>2</sup> *« Humanité et biodiversité. Manifeste pour une nouvelle alliance »* proposait la création d'une Agence *« qui pourra notamment conseiller et aider les collectivités et les acteurs privés à mettre en place des plans d'action pour la nature et monter des partenariats avec les associations en ce sens »*. Ces propositions ont conduit à mandater en février 2010 une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur la possibilité et l'opportunité de créer une « Agence de la Nature ». Le rapport, remis en juillet 2010 par Michel Badré et Jean-Philippe Duranthon, avait clairement cerné l'intérêt d'une Agence pour prendre en compte les nouveaux défis des politiques de la biodiversité, en identifiant en particulier cinq défis pour cette agence :

- donner un contenu à la nouvelle politique de préservation de la biodiversité, vis-à-vis non seulement des espaces protégés mais de l'ensemble du territoire ;
- savoir coordonner des acteurs très nombreux ;
- respecter les engagements internationaux et communautaires ;
- trouver les moyens de leur politique.

Ce rapport avait également proposé divers scénarios pour le périmètre, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence, dont certains seront évoqués dans ce rapport. Cependant, en dépit de la pertinence et de la qualité des analyses de ce rapport, aucune décision de création de cette agence n'avait été prise.

Par la suite, divers opérateurs avaient continué à revendiquer sa création. On citera notamment la déclaration de l'UICN-France de juin 2011 lors du Congrès français de la nature ou le projet 2012 de la fondation Terra nova<sup>3</sup>.

La lettre de cadrage de la présente mission (Annexe 1) précisait en particulier :

- l'objectif central de cette agence, à savoir *« mettre à la disposition du Ministre chargé de l'écologie et de ses services un outil permettant de développer l'ensemble des politiques favorables à la biodiversité et de les mettre en œuvre plus efficacement, non seulement pour ce qui concerne des espaces remarquables, mais aussi pour l'ensemble des territoires et la biodiversité ordinaire »* ;

- les missions susceptibles de lui être confiées et qu'il convient d'analyser, notamment celles *« d'acquisition et de mise à disposition de connaissances, d'expertise et de conseil de financement de projet, de maîtrise d'ouvrage, d'action foncière et de gestion courante d'espaces naturels ou de police de l'environnement »* ;

<sup>1</sup> On trouvera dans le rapport de l'UICN sur la gouvernance de la biodiversité (2006) divers autres éléments historiques sur des propositions d'organisation des opérateurs de la biodiversité.

<sup>2</sup> Editions Ligue ROC/ Descartes & Cie

<sup>3</sup> « Biodiversité. Prendre soin de la nature : un investissement pour l'avenir ». Aude Auroc, Maud Lelièvre, Jule Vertin. Projet n°24.

- son mode de fonctionnement, « *en partenariat permanent avec les parties prenantes des actions en faveur de la reconquête de la biodiversité (associations, collectivités locales, etc...)* ».

Il nous était demandé en outre :

- d'analyser « les missions et le fonctionnement des Agences de la biodiversité qui existent chez certains de nos voisins européens » ;

- de préciser le périmètre et les moyens de cette Agence, en examinant en particulier « *les missions et périmètres des structures existantes susceptibles d'être concernées par cette création, qu'il s'agisse de services déconcentrés de l'Etat ou de ses établissements ou organismes publics* ».

En termes de méthode, la lettre de mission nous invitait à « *procéder à la consultation de l'ensemble des personnes et organismes principalement intéressés [...], dont le groupe de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale Biodiversité* » et d'accorder « *la plus grande attention aux questions sociales pouvant être soulevées* ». Dans cette optique, nous avons organisé une cinquantaine de consultations bi- ou multilatérales, dont la liste figure en annexe 2, et rendu compte à deux reprises de nos travaux au groupe de suivi de la SNB (11 décembre 2012 et 9 janvier 2013). En particulier, le premier Ministre ayant précisé dans son discours de clôture de la conférence environnementale que « *Les ministres Delphine BATHO et Stéphane LE FOLL mèneront les travaux nécessaires pour fixer son périmètre et ses moyens* », nous avons conduit plusieurs consultations auprès des services du Ministère de l'Agriculture et des organismes agricoles.

Nous avons en outre analysé les principaux documents élaborés sur ce sujet par les diverses parties prenantes, à cette occasion ou antérieurement (Annexe 3).

Notre rapport est organisé en cinq parties :

- la première rappelle les enjeux de la biodiversité à relever aujourd'hui, en insistant sur les diverses évolutions qui ont conduit progressivement à passer d'un centrage sur la protection et la conservation d'entités remarquables dans des espaces dédiés à une gestion dynamique de l'ensemble de la biodiversité sur tout le territoire ;

- la seconde partie présente, en réponse à la lettre de mission, l'organisation adoptée par différents pays européens pour gérer leur biodiversité et les leçons qu'il est possible d'en tirer pour notre pays ;

- la troisième partie procède à un examen détaillé des différentes missions que pourrait exercer l'Agence et propose, pour chacune d'elles, un positionnement de l'Agence, allant selon les cas d'une contribution marginale à une implication forte ;

- dans une quatrième partie, nous examinons, compte-tenu de l'analyse précédente des missions, les périmètres possibles de l'Agence et proposons trois scénarios, avec leurs avantages et leurs difficultés ;

- enfin, la cinquième partie traite de la question-clé des ressources possibles pour cette agence, en s'appuyant en particulier sur la référence du Président de la République au « modèle ADEME », à savoir une agence disposant de ressources affectées.

**Rappelons enfin, car ces éléments vont sous-tendre une grande partie de nos analyses et de nos propositions, les quatre grandes évolutions des réflexions des scientifiques et des gestionnaires œuvrant dans le domaine du vivant et qui sont contenues dans le terme même de biodiversité.**

La première est le passage d'une gestion limitée à des espaces protégés et à des entités bien déterminées, considérées comme « remarquables » (une population, une espèce, un habitat) – gestion censée à elle seule assurer la conservation de ces entités – à une gestion de l'ensemble des territoires et de la diversité qu'ils abritent. Cette évolution conduit notamment à considérer non seulement les composantes de la biodiversité mais l'importance de toutes les interactions entre elles, le « tissu du vivant » selon la belle expression de Robert Barbault, interactions qui, de fait, vont conditionner le devenir de l'ensemble de la biodiversité. Cette prise de conscience de

l'importance de la biodiversité « ordinaire » ne minore pas les enjeux de la gestion de la biodiversité remarquable mais les replace dans une perspective plus large.

La seconde concerne la perception de la dépendance de notre humanité, hier, aujourd'hui et demain, vis-à-vis de la biodiversité. Popularisée par la notion de « services écologiques », cette dépendance amène à considérer la biodiversité non seulement comme un « patrimoine » du passé mais également comme un capital essentiel pour le développement durable de nos sociétés, quel que soit leur état de développement.

La troisième évolution, liée aux deux précédentes, amène à s'adresser à l'ensemble des acteurs socioéconomiques qui interagissent avec cette biodiversité « ordinaire », et donc à passer d'une gestion « spécialisée » à une volonté d'intégration des enjeux de la biodiversité dans toutes les activités humaines. C'est en effet l'ensemble de ces acteurs qui va déterminer le devenir de la biodiversité sur notre planète et qu'il convient de sensibiliser, convaincre et accompagner dans leurs actions.

Enfin, la dernière évolution majeure est l'intégration d'une vision dynamique de ce « tissu du vivant » : dynamique dans l'espace car les êtres vivants ont besoin de pouvoir se déplacer, de changer leurs aires de répartition pour s'adapter à divers changements, et l'on retrouve ici la question des continuités écologiques ; dynamique dans le temps, car les espèces doivent pouvoir évoluer et disposer pour cela d'une diversité génétique et d'effectifs suffisants. C'est donc cette dynamique, et non un état à un moment donné, qu'il faut pouvoir permettre, et même favoriser, sur l'ensemble des territoires.

\*\*\*

\*



# Chapitre I : Les enjeux de la biodiversité et l'opportunité d'une Agence

La France possède vis-à-vis de la biodiversité une responsabilité importante, tant en métropole qu'en Outre-Mer. Cinq points chauds de la biodiversité mondiale sur 34 concernent la France, dont quatre sont situés Outre-Mer. Avec 11 millions de km<sup>2</sup>, la France possède de plus le deuxième espace maritime au monde et abrite 10 % de la surface des récifs coralliens mondiaux. Elle occupe la première place en Europe pour le nombre d'espèces d'amphibiens, d'oiseaux et de mammifères.

Elle n'échappe cependant pas à la dégradation de la biodiversité observée au niveau mondial. La France occupe le 5<sup>ème</sup> rang au monde pour le nombre d'espèces menacées. Le prochain rapportage, en 2013, au titre de la directive « Habitats Faune Flore » donnera l'évolution de l'état de conservation des habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire depuis 2007. La situation était alors dégradée avec 75 % des habitats jugés en état défavorable pour 65 % au niveau européen.

Les pressions sur la biodiversité sont connues :

- la dégradation et la fragmentation des habitats dues aux infrastructures interurbaines de transport à la croissance de l'urbanisation du territoire ou à certains systèmes d'exploitations agricoles ou halieutiques,
- les pollutions ponctuelles ou diffuses ;
- la surexploitation de certaines espèces terrestres et marines ;
- le changement climatique ;
- le développement des espèces invasives.

L'intérêt de la biodiversité réside dans le maintien des qualités propres à chaque écosystème (diversité, fonctionnalité, naturalité) mais aussi des capacités de ces écosystèmes à apporter les services attendus (lutte contre l'érosion, régulation du régime des eaux, épuration des eaux, atténuation du changement climatique, pollinisation des cultures...) pour aujourd'hui et les générations futures.

Les usagers de la nature sont nombreux :

- les professionnels dont les ressources sont directement liées à la biodiversité et dont l'activité peut avoir un impact très direct et significatif sur les ressources naturelles (pêcheurs, agriculteurs, aquaculteurs, forestiers...). Ils ont en général, au moins à long terme, un intérêt à disposer d'un milieu en bon état, rendant ainsi le service de production escompté.
- les autres professionnels dont l'activité est liée à l'existence d'une biodiversité plus ou moins remarquable ou à tout le moins à des paysages de qualité (secteur des activités sportives et de loisirs en milieu naturel, et plus généralement secteur du tourisme). Ils ont aussi intérêt à une préservation de la qualité des espaces naturels ;
- d'autres professionnels exerçant en milieu naturel, pour lesquels le lien avec la qualité du milieu est moins direct, mais dont l'activité a un impact sur la biodiversité (activité occupant le littoral ou les fonds marins, activités d'extractions de matériaux,...) ;
- enfin, tout un chacun, dans ses loisirs ou lors de ses vacances, va plus ou moins directement rechercher et tirer un avantage d'une nature de qualité : il s'agit ici de se concentrer sur les activités qui donnent lieu à une pratique commerciale.

Les spécialistes des espèces et habitats sont beaucoup moins nombreux que les usagers et même si les savoirs naturalistes amateurs existent encore, le pouvoir d'inventaire et de validation des données est réparti entre de très nombreux acteurs. Les lieux de recherche pour la métropole et les outre-mer sont hébergés dans une cinquantaine d'universités et une quinzaine d'établissements de recherche.

Le champ de la biodiversité est largement couvert par des cadres législatifs et réglementaires nationaux mais surtout communautaires, comme beaucoup d'autres politiques publiques ayant trait à l'environnement. Les autorités administratives en charge de ces politiques sont l'Etat et ses opérateurs ainsi que les collectivités locales.

L'effort consenti par les pouvoirs publics, les entreprises, les usagers n'est pas suffisant aujourd'hui. La Conférence environnementale de septembre 2012 l'a très explicitement constaté en sélectionnant une série de mesures pour améliorer la situation et soutenir la transition écologique.

Une série d'engagements précédaient cette conférence et il est bon d'en rappeler quelques uns :

- Les objectifs d'Aichi (pris lors de la conférence pour la diversité biologique de 2010), en particulier l'objectif 15 : *« D'ici à 2020, la résilience des écosystèmes et la contribution de la diversité biologique aux stocks de carbone sont améliorées, grâce aux mesures de conservation et restauration, y compris la restauration d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés, contribuant ainsi à l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci, ainsi qu'à la lutte contre la désertification »* ;

- La stratégie européenne pour la biodiversité à l'horizon 2020. Outre la reprise de l'objectif d'Aichi, elle prévoit une amélioration de tous les habitats d'intérêt communautaires en mauvais état (soit 2 millions d'ha en France pour les habitats classés en état de conservation défavorable) ;

- la directive-cadre stratégie « milieu marin » (DCSMM), qui vise à réaliser ou maintenir un bon état écologique des eaux marines en 2020 ;

- la stratégie nationale « Aires marines protégées » (parcs marins, Natura 2000 en mer, etc.) adoptée en avril 2012, qui doit permettre de placer 20 % des eaux françaises sous protection à l'horizon 2020.

Parmi les enjeux, celui du besoin de financement des politiques et programmes de protection des milieux naturels nous a été systématiquement rappelé par nos interlocuteurs.

Le chapitre V de ce rapport lui est consacré et présente en détail l'estimation des dépenses actuelles d'une part et des besoins d'autre part..

L'idée d'une agence qui rassemble pour une série de missions bien précises des moyens aujourd'hui dispersés et fragiles se justifie pleinement. Pour passer de l'idée au projet un travail de préfiguration est nécessaire et la première séquence définie par la lettre de mission du 3 décembre 2012 prendra appui sur le présent rapport. Les débats qui accompagneront l'élaboration de la loi cadre biodiversité viendront enrichir le travail de préfiguration qui pourra, dans des séquences ultérieures, approfondir certaines options et ainsi mieux éclairer les arbitrages définitifs sur le projet dont le Parlement sera saisi.

\*\*\*

\*

## Chapitre II : Comparaisons européennes

L'appui d'une structure nationale pour la protection et la valorisation de la biodiversité terrestre et marine a été recherché par les gouvernements d'autres pays européens. C'est ainsi que l'Allemagne, le Royaume-Uni ou les Pays-Bas ont créés des agences, dont les missions peuvent éclairer les choix à faire en France.

Cette analyse comparée s'est fondée tout d'abord sur un document datant de 2008<sup>4</sup> produit par le comité français de l'UICN, qui décrivait un certain nombre d'expériences pour alimenter les débats du Grenelle sur « l'Agence de la Nature ». Cette production traduisait clairement les missions de ces agences au regard des enjeux naturalistes territoriaux et des modes d'organisation des Etats.

Nous avons choisi deux cas sur lesquels, par entretiens téléphoniques, le CGEDD a approfondi la description : le Bundesamt für Naturschutz (BfN) et le Joint Nature Conservation Committee (JNCC). Nous n'avons pas retenu le Staatsbosbeheer des Pays Bas, cette agence ayant des missions et un positionnement équivalent à l'Office national des forêts (ONF).

Cette analyse comparée porte principalement sur les relations entre le niveau national et le niveau local en particulier sur la manière dont une agence nationale répond à un besoin de cohérence (Bund / Länder ou Royaume-Uni / home nations), de mise en œuvre décentralisée de programmes européens et de politiques nationales et de gestion de milieux naturels protégés ou non, à terre comme en mer.

### 1 – Le Joint Nature Conservation Committee au Royaume-Uni (UK)

La complexité de l'organisation territoriale et des pouvoirs exécutifs locaux du Royaume-Uni est un point qui motive, en 2006, la création d'une agence, une sorte d'interface « science / politique » pour la biodiversité et qui améliore la gouvernance et la cohérence de l'action des agences des quatre « home nations » (Angleterre – Pays de Galles, Ecosse et Irlande du Nord).

L'exemple britannique (voir en annexe 4 l'organisation et la répartition des missions) montre comment est construite l'agence nationale, au service principalement du nouveau cadre européen du droit de l'environnement, en relais d'une culture « country side » et associative très puissante (Société Royale pour la Protection des Oiseaux, National Trust,...). De plus, l'exemple du Royaume-Uni montre comment le DEFRA, ministère en charge de l'environnement, dont la biodiversité, mais aussi de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation et des affaires rurales agit au travers du JNCC. Le champ d'intervention de ce ministère couvre donc tous les espaces naturels ou agricoles, ce qui est un plus pour la biodiversité « ordinaire ». Par contre, il ne possède pas de services déconcentrés.

Cet exemple est utile pour l'analyse de l'intégration de la biodiversité dans les politiques de développement agricole et de développement rural soutenues par la PAC.

Les moyens de JNCC sont très légers 137 ETP et 14 M€. Par contre, les quatre agences territoriales sont puissantes (2 300 agents / 240 M€) pour Natural England ou encore 750 agents et 50 M€ pour l'Irlande du Nord soit un agent pour 2 000 habitants !).

---

<sup>4</sup> Rapport UICN-France mars 2008 « gouvernance et biodiversité » ; étude comparative France, Allemagne, Canada, Espagne, Grande-Bretagne, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas

Les missions de l'agence nationale sont de conseiller le gouvernement, préparer des normes communes en matière de surveillance et collecter des résultats, diffuser des connaissances, soutenir des projets de recherche et fournir des avis scientifiques. Le JNCC couvre aussi la biodiversité marine et côtière. Mais le JNCC ne met pas en œuvre les fonds européens ; ce qui facilite peut-être sa gouvernance et la gestion de son conseil d'administration.

## 2 – Le Bundesamt für Naturschutz en Allemagne (DE)

En République fédérale d'Allemagne, le pouvoir législatif en matière environnementale est partagé entre le Bund et les seize Länder qui, regroupés au sein du Bundesrat, participent à l'élaboration de nombreux textes (lois + décrets) et même aux négociations communautaires et internationales. On trouvera en annexe 5 une présentation détaillée de l'organisation et de la répartition des missions entre les différents opérateurs.

Le pouvoir central s'appuie sur des opérateurs techniques tels que le Umweltbundesamt (UBA), équivalent de l'ADEME et le BfN, qui emploie 340 personnes, gère un budget de 27 M€ et qui est une des plus anciennes institutions de l'Etat en matière de protection de la nature et des paysages.

Les missions du BfN relèvent de quatre domaines (Annexe 5) :

- le conseil, en particulier l'expertise scientifique auprès du Bund et des Länder ;
- l'information du public à partir de bases de données, de valorisation de la recherche et campagnes de communication ;
- le financement de projets d'ONG et de programmes de recherche ;
- le droit communautaire, pour mettre en œuvre le règlement CITES sur le commerce des espèces et les directives Natura 2000 dans la ZEE en mer du Nord et mer Baltique.

Il convient d'ajouter que l'agence fédérale de la protection de la nature (BfN) a été confirmée dans ses responsabilités par la nouvelle loi fédérale sur la conservation de la nature du 29 juillet 2009. Ce nouvel acte d'harmonisation, qui dépasse le simple cadre à incorporer par chaque land dans sa propre législation, consolide donc la nécessité d'une agence fédérale pour plus de cohérence, de lisibilité et de simplification. Cependant, cette base uniforme qui s'applique à tout le territoire national n'a pas entraîné une structuration homogène des agences dans chaque land ; c'est un peu « à la carte » et dépend beaucoup de la répartition des compétences entre chaque ministre des Länder.

Le BfN n'est pas, comme au Royaume-Uni, l'artisan premier de la mise en œuvre de la PAC mais a obtenu des accords pour l'élaboration des programmes de développement ruraux éligibles entre autres au Feader. Il rencontre donc des difficultés pour intervenir efficacement sur la biodiversité ordinaire.

## 3. – Conclusions

En résumé, dans ces deux Etats membres de l'Union Européenne, pour la mise en œuvre des politiques et programmes de protection et gestion de la biodiversité, souvent inspirés d'un cadre communautaire (Commission, Conseil, Parlement), le recours à un opérateur technique, voire scientifique, est constant. Cet opérateur a même été consolidé, y compris dans le cadre législatif national (2006 pour UK et 2009 pour DE). Les spécificités politiques de ces deux pays font que le dispositif repose fortement sur des opérateurs régionaux mais l'ensemble représente une capacité d'action forte et cohérente vis-à-vis de l'ensemble des dimensions de la biodiversité.

*Ces comparaisons européennes soutiennent donc l'idée d'une agence dédiée à la biodiversité, capable d'être acteur à plusieurs échelles territoriales, à terre comme en mer. La préfiguration de l'agence française trouvera, notamment pour ses étapes législatives et réglementaires, une matière importante dans cette étude de cas. Le principe de spécialité, qui obligera à une définition claire et explicite des missions de l'établissement français, sera facilement éclairé à partir de ces deux exemples.*

\*\*\*

\*

## Chapitre III : Analyse des missions

Les opérateurs intervenant dans le champ de la biodiversité sont nombreux et exercent des missions très diverses. Cette diversité témoigne de l'intérêt déjà ancien de nombreux acteurs pour connaître et mieux gérer la biodiversité, avant même l'apparition de ce terme. Le rapport Badré identifiait en 2010 « *au moins 45 organismes sous tutelle ou agréés et financés par l'Etat* », auxquels il faut ajouter « *45 parcs naturels régionaux, 164 réserves naturelles régionales, 160 réserves naturelles régionales, 21 conservatoire régionaux des espaces naturelles, 8 conservatoires départementaux ainsi que les organisations qui gèrent les espaces sensibles des départements financés par la TDENS* ». Il conviendrait d'ajouter à cette liste les nombreux opérateurs agissant sur la biodiversité ordinaire, qu'il s'agisse des collectivités territoriales, du monde associatif ou des différentes activités économiques en lien avec la biodiversité.

Ces opérateurs ont des statuts juridiques très divers, allant des établissements publics nationaux à des associations (Annexe 6), auxquels ne correspondent pas forcément des missions spécifiques : le statut d'EPIC est ainsi utilisé pour des organismes de recherche comme l'Ifremer ou de gestion comme l'ONF et seul un tiers des réserves naturelles nationales est géré par l'Etat ou un établissement public national, la majorité d'entre elles étant donc confiées à d'autres opérateurs<sup>5</sup>.

Nous renvoyons au rapport Badré pour une présentation plus détaillée de ces différents opérateurs et de leurs ressources et nous nous proposons ici d'analyser leur rôle à partir d'une grille de sept « groupes de missions », déclinés chacun en plusieurs missions.

Pour chaque mission, nous présenterons :

- une présentation des opérateurs existants ;
- une analyse des forces et faiblesses de la situation ;
- une proposition de positionnement de l'Agence : opérateur direct, animateur, coordinateur, évaluateur...

### 1. - Formation, éducation et communication

La nécessité de développer des efforts importants pour sensibiliser tous les acteurs publics et privés et l'ensemble des citoyens aux enjeux de la biodiversité, leur fournir des éléments de compréhension et d'analyse des situations concrètes, leurs proposer des outils d'action adaptés est largement admise. Cet enjeu constitue d'ailleurs la première orientation de la stratégie nationale pour la biodiversité (« Susciter l'envie d'agir pour la biodiversité »).

Nous distinguerons deux sous-ensembles de missions, celui lié à la sensibilisation, à la communication et à l'éducation « informelle » et celui relatif à l'éducation formelle et à la formation, tant initiale que tout au long de la vie.

#### 1-1. Sensibilisation, communication et éducation informelle

De nombreux opérateurs interviennent aujourd'hui dans ce domaine. Sans être exhaustif, on peut citer en particulier :

---

<sup>5</sup> Selon l'UICN (2006), sur 159 réserves naturelles nationales, 83 étaient gérées par des associations, 80 par des collectivités ou établissements publics territoriaux et 55 par l'Etat ou des établissements publics nationaux.

- le réseau des opérateurs de la culture scientifique et technique, généralistes (centres de culture scientifique et technique, associations comme « La main à la pâte » ou « Les petits débrouillards ») ou particulièrement orientés vers les sciences de la nature (Muséums, Aquariums, zoos...). Ce réseau est fédéré autour de l'AMCSTI (Association des Musées et Centres de Culture scientifique, technique et industrielle), qui regroupe 250 opérateurs<sup>6</sup>. Une initiative de structuration nationale et régionale de ce dispositif a été initiée récemment par l'Etat, avec la mise en place en mars 2012 d'un Conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle, placé auprès d'Universcience, et la désignation de pôles territoriaux de référence dans les Régions. Ajoutons une action importante du Commissariat général à l'investissement pour soutenir ce dispositif, via un appel d'offre permanent à des projets d'investissement « structurants » ;

- des opérateurs dédiés à l'initiation à l'environnement, comme le réseau des CPIE (Centres permanents d'Initiatives pour l'Environnement, qui comprenait en 2011 80 associations labellisées) et de nombreuses associations de protection de la nature (Comité français de l'UICN, MAB France, LPO, H&B, WWF, FNE et ses différentes composantes, etc.) ;

- divers médias, comme le magazine « Terre sauvage », promoteur avec l'UICN de la « Fête de la Nature », la revue « Espaces naturelles » éditée par l'ATEN ou la récente revue « Espèces » ;

- des opérateurs publics développant des actions d'accueil et de sensibilisation, comme l'ONF, les Agences de l'eau (classes d'eau), les Parcs naturels régionaux et les Parcs nationaux (concours des prairies fleuries) ou les Eco Maires (Trophées Eco Actions) ;

- des opérateurs privés souhaitant sensibiliser leurs agents à ces enjeux et affirmer leur souci de les prendre en compte. Citons en particulier les entreprises mettant en place ou gérant de grandes infrastructures de transport (routes, voies ferrées, énergie) ou exploitant des carrières. Deux associations, EPE (Entreprise pour l'environnement) et Orée (Organisation pour le Respect de l'Environnement dans l'Entreprise) regroupent un certain nombre de ces opérateurs.

- les organisations agricoles (chambres d'agriculture et syndicats), souvent en partenariat avec des acteurs de la biodiversité, comme dans le cas des conventions avec l'ONCFS ou avec la LPO (projet AGRIFAUNE, réseau arbre) et avec le réseau des CPIE.

**Et surtout, il n'existe pas aujourd'hui de lieu permanent d'échange et de concertation des initiatives dans le domaine de la biodiversité.** La journée mondiale de la biodiversité permet chaque année, en mai, de rassembler ces différents acteurs mais cette manifestation est plutôt un festival d'évènements indépendants qu'une mobilisation cohérente autour d'un thème et d'un message défini en commun. De même, il n'existe pas aujourd'hui pour la biodiversité de grandes campagnes de communication destinées au grand public et organisées dans la durée, visant par exemple à faire connaître des « gestes utiles » pour la biodiversité, à l'image de celles mises en place pour l'ADEME pour l'énergie et les déchets.

*L'Agence pourra se voir confier une mission d'animation de la concertation entre les différents opérateurs, (par exemple en partenariat avec l'AMCSTI), avec une capacité de montage de projets orientés vers le grand public et mis en place à différentes échelles, du local à l'international.*

*Elle devrait aussi pouvoir initier de grandes campagnes de communication, à l'instar de l'Ademe dans son domaine.*

*Il conviendra également de mandater l'Agence pour qu'elle développe des actions de sensibilisation des différents secteurs professionnels et de leurs personnels.*

<sup>6</sup> L'action spécifique des Musées est appuyée par un Office public, l'OCIM (Office de Coopération et d'Informations muséographiques).

## 1-2. Education formelle et formation tout au long de la vie

Au niveau de la formation primaire et secondaire, divers initiatives ont été prises : depuis 2004, le Ministère de l'Education nationale développe un programme d'éducation au développement durable. Le Ministère de l'Agriculture fait de même dans les collèges et lycées agricoles.

Au niveau de l'enseignement supérieur, les Universités et les Grandes Ecoles ont annoncé en octobre 2012 la mise en chantier d'une « Charte de la Biodiversité », qui devrait constituer leur principale contribution à la Stratégie nationale.

*L'agence devra se positionner comme partenaire de ces initiatives, en proposant d'enrichir leur composante « biodiversité ».*

A titre d'exemple des actions possibles, L'ATEN, en partenariat avec l'AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) a récemment recensé, à la demande du CGDD (Commissariat général au développement durable), l'ensemble des formations initiales menant aux métiers de la biodiversité.

En ce qui concerne la formation tout au long de la vie, de nombreux établissements agissant dans le domaine de la biodiversité possèdent en interne des systèmes de formation, souvent ouverts à d'autres agents : l'ONF (Campus de Nancy) et le CNPF (à travers l'Institut pour le développement forestier et le cycle de formation FOGEFOR), le Campus du Bouchet (ONCFS) ou du Paraclet (ONEMA). Le ministère de l'écologie joue également un rôle important, avec l'IFORE (Institut de formation de l'Environnement), qui a la responsabilité de la formation initiale des techniciens et agents techniques de l'environnement. Enfin, le GIP ATEN, créé en 1997, regroupe plusieurs de ces acteurs ou travaille en concertation étroite avec eux. Il dispense aujourd'hui 120 formations par an, qui touchent plus de 1500 professionnels.

Le système de formation agricole est également actif : les Chambres d'agriculture, les syndicats agricoles, les coopératives développent des formations pour les agricultures et les conseillers, en particulier à travers le fond d'assurance formation VIVEA (Fond pour la formation des entrepreneurs du vivant), créé en 2001. Les établissements d'enseignement supérieur agronomique proposent également, via leurs activités de formation continue, des modules sur la biodiversité.

Enfin, de manière générale, le système de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT) est également un acteur important qui, dans le domaine de la biodiversité, travaille généralement en concertation avec l'IFORE et l'ATEN. Il constitue en particulier un acteur clé vis-à-vis des agents impliqués dans la gestion des milieux urbains (parcs, espaces verts, gestion de l'eau).

La mission n'a pas réalisé d'audit critique de ce dispositif mais il apparaît en première analyse qu'il est opérationnel, qu'il présente une offre diversifiée et que des coopérations existent déjà entre ces différents opérateurs. Des marges de progrès sont cependant possibles, notamment en favorisant l'accès aux bénévoles des associations, aux élus, aux professionnels des entreprises pour ne citer qu'eux.

*L'Agence aura dans ce domaine un double rôle :*

- un rôle d'opérateur direct de formation, en poursuivant et renforçant les actions du GIP ATEN, aujourd'hui principalement centrées sur les espaces protégés et les opérations TVB et Natura 2000 et qui devront s'élargir à l'ensemble de la biodiversité et de ses acteurs ;*
- un rôle d'animateur, en identifiant et promouvant des synergies entre ces opérateurs, en particulier entre ceux impliqués dans la gestion des espaces protégés et ceux travaillant dans le cadre de la biodiversité ordinaire, rurale ou urbaine.*

## 2. - Recherche, connaissance, expertise, veille et prospective

Dans un contexte où nos connaissances sur la biodiversité, son organisation, sa dynamique, sont encore très parcellaires mais où, dans le même temps, cette méconnaissance ne saurait justifier l'inaction face à l'ampleur des évolutions en cours, il apparaît indispensable d'articuler les stratégies d'action – en particulier la SNB – avec une mobilisation du « système de connaissance ». Il s'agit en effet de stimuler les activités de recherche pour élaborer de nouvelles connaissances, d'en proposer des synthèses critiques et de les mettre à disposition, sous des formes appropriées, de l'ensemble des utilisateurs, opérateurs publics, entreprises privées, associations ou simples citoyens.

Même s'il existe un continuum entre ces différentes activités, nous distinguerons ici les trois volets de la recherche (élaboration et « mise à l'épreuve » de théories, de modèles, de cadres d'analyse et d'outils d'action), de la connaissance (collecte, synthèse et mise à disposition des connaissances existantes) et de l'expertise (analyse critique de ces connaissances pour élaborer des avis en appui à l'action publique ou privée).

### 2-1. La recherche

Indiquons tout d'abord que les recherches pertinentes sur la biodiversité ne se limitent pas au champ des sciences biologiques et écologiques et relèvent de la plupart des disciplines, des sciences « exactes » (mathématiques, physique, chimie) aux sciences humaines et sociales (sociologie, histoire, économie, anthropologie) en passant par le droit ou la géographie physique et humaine.

De ce fait, les recherches sur la biodiversité sont réparties entre de nombreux opérateurs publics : outre les Universités et Grandes Ecoles, on peut citer le CNRS, l'IRD et le CIRAD pour les régions chaudes, l'IFREMER, l'INRA, l'IRSTEA, le MNHN et le BRGM comme étant les principaux organismes de recherche concernés. Ces huit organismes sont en particulier fondateurs, en 2007, de la FRB.

Cette fondation a d'ailleurs réalisé en 2010 un inventaire des chercheurs (au sens fonctionnel du terme, c'est-à-dire une personne publiant dans des revues scientifiques) impliqués dans la recherche sur la biodiversité en France. 5600 chercheurs étaient référencés à cette date, chiffre à comparer à un total d'environ 30.000 chercheurs et 57.000 enseignants-chercheurs dans les établissements publics de recherche et d'enseignement supérieur (personnels titulaires, n'incluant pas les doctorants et les corps d'ingénieurs).

Outre ces opérateurs relevant tous du Ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur (la plupart avec une double tutelle), plusieurs institutions impliquées dans la gestion de la biodiversité participent, le plus souvent en partenariat, à ces activités de recherche : on peut citer en particulier l'ONF (membre d'ECOFOR), l'ONCFS, l'ONEMA, les Parcs nationaux ou les Parcs naturels régionaux, dont le statut prévoit d'ailleurs explicitement une mission « d'expérimentation ». Dans le domaine agricole, les Centres et Instituts techniques et leur association de coordination, l'ACTA, développent des travaux de recherche appliquée pour intégrer les enjeux de la biodiversité dans les pratiques agricoles. Signalons également la création prévue en 2013 du CEREMA (Centre d'expertise des risques, de l'environnement, des mobilités et de l'aménagement), qui regroupera en particulier les huit CETE (Centres d'Etudes techniques de l'Equipement) et devrait réorienter une partie de ses activités vers des enjeux environnementaux).

En ce qui concerne le soutien à ces recherches, différents opérateurs interviennent, en particulier l'ANR (Agence nationale de la Recherche) via à la fois les « programmes blancs » et des programmes ciblés (Systerra, AgroBiosphère, BioAdapt) et, de manière plus modeste, des fondations comme la Fondation TOTAL pour la Biodiversité, la Fondation Agropolis (Montpellier), la FRB, l'ONEMA ou le Ministère de l'Ecologie (Direction de la recherche et de l'innovation). S'y ajoute, au niveau international, diverses ressources possibles (appel d'offre européens, fondations...).

Depuis l'émergence de ce thème, différentes initiatives ont été prises pour structurer et coordonner tout ou partie de ce champ de recherche : création du BRG (Bureau des Ressources Génétiques)

dès 1983, du GIP ECOFOR (recherches forestières) en 1994, de l'IFB (Institut français de la Biodiversité) en 2000 puis de la FRB. On notera que, par rapport au BRG et à l'IFB, la création de la FRB s'est accompagnée d'une restriction du champ d'activités et, de ce fait du périmètre des opérateurs concernés. Plusieurs ministères (Ministères en charge de la Recherche, des Affaires étrangères et européennes, de l'Industrie, de l'Ecologie, de l'Agriculture et de la Pêche) étaient en effet associés au BRG et à l'IFB et ces groupements se proposaient de s'impliquer dans l'appui à l'élaboration des politiques publiques et des positions internationales de la France, alors que la FRB n'a comme fondateurs que des organismes publics de recherche et se concentre sur cette activité de coordination de la recherche. Enfin, citons la création en 2010 de l'Alliance de recherche pour l'environnement AllEnvi (Alimentation, Eau, Climat, Territoires) qui regroupe, outre les huit fondateurs de la FRB, le CEA, le LCPC (Laboratoire central des Ponts et Chaussées), MétéoFrance et la CPU (Conférence des Présidents d'Université).

Indiquons enfin qu'une réflexion est en cours pour clarifier le rôle de ces différentes structures et, en particulier, les missions respectives de la FRB et d'AllEnvi (qui a un champ plus large mais comprend un groupe de travail spécifique sur la biodiversité, animé par la FRB).

*Nous considérons qu'il ne serait pas opportun de confier à l'Agence une mission propre de recherche ni de coordination de ce dispositif riche et complexe, cette mission étant du ressort d'AllEnvi, de la FRB ou du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.*

*Par contre, les missions proposées pour l'Agence seront :*

- de développer un partenariat avec la structure désignée comme « représentative » par ces différents opérateurs, afin d'y faire valoir en particulier les attentes de l'Agence<sup>7</sup> vis-à-vis de la recherche ;*
- de soutenir, via des crédits incitatifs, des opérations ciblées de recherche et des études en lien avec ces attentes, sur le modèle de l'ADEME.*

## **2-2. La connaissance**

La collecte de connaissances sur la biodiversité, sa répartition géographique, son évolution, mobilise de très nombreux acteurs. Outre les organismes publics de recherche, qui interviennent sur des terrains répartis sur l'ensemble de la planète, les opérateurs de gestion (ONF, ONCFS, ONEMA et Agence de l'Eau...) sont souvent fortement impliqués sur le territoire national, aussi bien en métropole que dans les DOM-COM. Les Parcs nationaux ont ainsi réalisé depuis des décennies un inventaire fouillé de leurs territoires, en faisant aujourd'hui de véritables « territoires de référence ».

En outre, de nombreux acteurs associatifs, souvent financés par les collectivités territoriales, contribuent à cette activité. Signalons en particulier l'importante et ancienne activité de la LPO pour les oiseaux, de l'OPIE pour les Insectes et le rôle des conservatoires botaniques nationaux, agréés par l'Etat, ou de Tela Botanica pour la flore. Ces réseaux d'amateurs ont joué un rôle pionnier et constitue encore aujourd'hui un élément essentiel du dispositif de connaissance de la biodiversité. Citons aussi les connaissances engrangées par des entreprises privées lors d'étude préalables à des aménagements ou lors de suivis.

Diverses initiatives ont cherché à mobiliser de manière cohérente ces différents opérateurs dans des opérations d'envergure nationale, visant à identifier les espaces les plus riches en biodiversité ou à élaborer des indicateurs d'état de la biodiversité sur l'ensemble du territoire. Ainsi, dès 1982, a pu être lancé le premier inventaire national des zones d'intérêt écologique, faunistique ou floristique

<sup>7</sup> Par contre, l'expression plus large des attentes de tous les acteurs de la biodiversité vis-à-vis de la recherche relève *a priori* d'autres instances. La FRB a ainsi mis en place dans cette optique un Conseil d'orientation stratégique qui semble être un lieu reconnu d'expression de ces attentes.

(ZNIEFF), dispositif unique en Europe<sup>8</sup>. Une autre initiative importante est le programme STOC (Suivi temporelle des Oiseaux communs), qui fournit depuis 1989 un suivi de l'abondance des populations nicheuses d'oiseaux communs, fondé sur un réseau d'environ 2000 points d'écoute régulièrement documentés. Cette série temporelle est sans doute la plus longue chronique fiable (fondée sur des méthodologies statistiques solides) disponible en France, ce qui explique qu'elle figure dans la plupart des documents sur la biodiversité mais souligne également notre méconnaissance de l'évolution de la biodiversité sur notre territoire au cours du vingtième siècle.

Des initiatives similaires ont été prises plus récemment sur les oiseaux des jardins, les papillons, les insectes pollinisateurs, les chauves-souris, la flore commune. Elles visent toutes à développer la « science citoyenne » en mobilisant des amateurs, même néophytes, et sont regroupées dans le réseau Vigie Nature, animé par le MNHN. Dans cette institution, le SPN (Service du Patrimoine naturel), mis en place dès 1979 (sous la dénomination de « Secrétariat de la Faune et de la Flore »), constitue le cœur du dispositif de collecte, de traitement et de mise à disposition de données naturalistes. Il a en particulier la responsabilité du SINP (Système d'information sur la nature et les paysages).

Parmi d'autres initiatives récentes à mentionner, signalons le lancement en 2010 des Atlas de la Biodiversité dans les communes et, en 2009, de l'OBA (Observatoire de la Biodiversité agricole), qui vise à permettre aux agriculteurs de suivre eux-mêmes sur leur exploitation l'abondance des populations de divers invertébrés<sup>9</sup>. Une initiative similaire a été prise par le Centre national de la Propriété forestière pour développer, en collaboration avec l'INRA, un « indice de biodiversité potentielle » (IBP) permettant aux propriétaires forestiers d'évaluer eux-mêmes la « qualité » des habitats de leurs forêts.

Indiquons également que des dispositifs d'observation plus généralistes comme celui du Ministère de l'Agriculture (TERUTI-LUCAS), du SOeS (CORINE Land Cover) ou de l'IGN (Institut national de l'Information géographique et forestière<sup>10</sup>) fournissent des données sur l'état de la biodiversité, via en particulier l'occupation et les usages du territoire. De même, le GIS SOL a commencé à fournir en 2009, à partir des échantillons collectés dans le cadre du programme RMQS (Réseau de mesure de la qualité des Sols)<sup>11</sup>, des données sur la biodiversité microbienne des sols français. La loi de modernisation agricole de 2010 a également prévu la mise en place d'un « Observatoire du foncier agricole », chargé « *d'élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles, d'homologuer des indicateurs d'évolution et de publier annuellement un rapport sur son activité* <sup>12</sup> ». La « feuille de route pour la transition écologique » de septembre 2012 prévoit en outre que cet observatoire, non encore opérationnel, « *sera étendu aux fonciers naturel et forestier afin de suivre l'efficacité des mesures prises pour lutter contre l'artificialisation des sols* ».

**Malgré toutes ces initiatives, un travail important reste à réaliser pour mieux connaître l'organisation et la dynamique de la biodiversité et, en particulier, de la biodiversité ordinaire sur notre territoire.** Citons trois exemples relatifs aux trois niveaux d'organisation de la biodiversité :

- on ne connaît pas, pour une année donnée, la proportion des différentes variétés des espèces cultivées et leur répartition sur le territoire, c'est-à-dire la structure de la diversité génétique mise en place par les agriculteurs et qui peut moduler diverses évolutions d'autres espèces, notamment les insectes auxiliaires ou les bioagresseurs. La mesure de l'évolution de la diversité génétique se fonde donc sur la liste des variétés autorisées à la culture et non sur la diversité effectivement cultivée ;

---

<sup>8</sup> Ce premier inventaire a identifié 14836 zones en France métropolitaine (16528 fin 2011), couvrant quelques 137847 km<sup>2</sup> (17% du territoire). La modernisation de l'inventaire a été lancée en 1997, en métropole comme en outre-mer, sur terre et en mer pour un rendu en 2012. En 2009, l'inventaire a également été lancé pour les espaces marins, en métropole comme en outre-mer.

<sup>9</sup> Vers de terre, mollusques et carabes, papillons diurnes, abeilles solitaires.

<sup>10</sup> Nouvelle dénomination adoptée en 2012, suite à la fusion de l'ancien IGN et de l'IFN (Inventaire forestier national).

<sup>11</sup> 2200 sites échantillonnés sur l'ensemble du territoire métropolitain.

<sup>12</sup> Décret du 28 juin 2011.

- au niveau de la diversité spécifique, la dernière révision<sup>13</sup> (2011) des poissons d'eau douce de France métropolitaine recense une centaine d'espèces<sup>14</sup> alors que la faune de Spillman (1961) n'en décrivait que 55. Ce quasi-doublement est dû non seulement à l'arrivée de nouvelles espèces sur notre territoire mais aussi à la mise en évidence, par les techniques de biologie moléculaire, de plusieurs espèces au sein d'espèces indigènes bien connues. Ainsi, le Chabot *Cottus gobius* est en fait un ensemble de 7 ou 8 espèces distinctes et cette distinction oblige à suivre désormais l'évolution, éventuellement différente, de chacune d'entre elles ;

- enfin, au niveau de la diversité écologique, on ne dispose pas d'inventaire et de cartographie des diverses infrastructures écologiques (haies, bosquets, jachères mellifères ou apicoles...) conservées ou mises en place par les agricultures au titre de l'éco-conditionnalité des aides de la PAC<sup>15</sup>, alors que la nature et la répartition de ces infrastructures conditionnera par exemple la connectivité écologique au sein d'un territoire.

Depuis la création en 1979 par Huguette Bouchardeau, Ministre en charge de l'Ecologie, du « Secrétariat Faune-Flore », confié au Muséum national d'Histoire naturelle, diverses initiatives ont cherché à structurer ce domaine, en s'appuyant soit sur cet organisme – le Secrétariat Faune-Flore est ainsi devenu le Service du Patrimoine naturel et s'est vu confier en 2002 la « responsabilité scientifique de l'Inventaire du Patrimoine Naturel<sup>16</sup> –, soit sur un nouvel opérateur *ad hoc* (Création en 1991 de l'IFEN - Institut Français de l'Environnement), soit sur un service dédié du Ministère (Réincorporation en 2005 de l'IFEN au sein du Ministère de l'Ecologie et mise en place du Service de l'Observation et des Statistiques – SoeS). Enfin, le Ministère de l'écologie a mis en place en 2011, après une longue gestation<sup>17</sup>, l'Observatoire national de la Biodiversité (ONB). Cet observatoire a en particulier pour mission d'élaborer à partir de ces données des indicateurs permettant de mesurer l'efficacité de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Nous ne citons pas ici les multiples initiatives, coordonnées pour certaines avec un label national comme les Conservatoires Botaniques Nationaux (FCBN), ou très autonomes qui existent en matière d'observatoires. Les Conseils Régionaux et l'Etat en région ont organisé des Observatoires de l'Environnement dans lesquels les savoirs naturalistes sont « rassemblés ».

**La fourniture de données fiables sur la biodiversité ne constitue pas qu'un enjeu national.** Au niveau européen, la France est tenue de fournir de telles données, en particulier pour rendre compte de l'application de diverses directives (sur l'eau, les habitats, les oiseaux...). La France accueille également depuis 1995, au MNHN, le Centre thématique européen sur la Diversité biologique de l'Agence européenne de l'Environnement et a donc la responsabilité de collecter et consolider pour cette agence les données des différents pays de l'Union. Au niveau international, outre diverses conventions spécifiques signées par notre pays (Berne, Ramsar), les objectifs de la Convention sur la Diversité biologique, récemment reformulés lors de la conférence de Nagoya (2010), obligent également à rendre compte de l'évolution de la biodiversité sur notre territoire, d'autant plus que notre pays, du fait de sa position géographique, de ses départements et communautés d'outre-mer et de l'importance de ses territoires maritimes, constitue un pays « mégadivers » et se doit d'être exemplaire.

La France détient en outre, du fait de ses importantes collections naturalistes (en particulier au MNHN), une partie notable des « archives » de la planète, archives encore largement à explorer. En effet, le développement de nouvelles méthodes d'investigation (biologie moléculaire, étude des nanostructures, sondes ioniques, scanner X...) apporte sans cesse des informations inédites, informations qui peuvent être à la source d'innovations (identification de nouvelles molécules bioactives, nanotechnologies bioinspirées). On pourrait en dire de même dans le domaine des

---

<sup>13</sup> P. Keith, H. Persat, E. Feunteun, J. Allardi coordinateurs, 2011. Les Poissons d'eau douce de France. Biotope Editions, 552 p.

<sup>14</sup> Les spécialistes parlent de « taxons » car le statut « d'espèce » est parfois difficile à établir chez les poissons.

<sup>15</sup> L'exploitant doit montrer l'existence sur sa surface agricole d'éléments fixes du paysage qui devaient en 2011 représenter 3% de sa SAU mais l'exploitant doit seulement justifier globalement du respect de ces 3%.

<sup>16</sup> Article L. 411-5 du code de l'environnement.

<sup>17</sup> Dès 2004, la première stratégie nationale pour la biodiversité prévoyait la mise en place d'un « observatoire statistique de la biodiversité ordinaire ».

ressources génétiques et des collections détenues en particulier par l'INRA et le CIRAD mais aussi par diverses associations, qui, outre leur intérêt patrimonial, éclairent aujourd'hui les processus de domestication ancestraux et peuvent apporter de nouveaux savoir-faire pour la création des variétés de demain.

Signalons enfin la participation de la France au GBIF (Système mondial d'information sur la Biodiversité), portail visant à regrouper les différentes bases de données disponibles sur la planète et son rôle important dans la création de l'IPBES (Plateforme intergouvernementale sur la Biodiversité et les Services écosystémiques, officiellement lancée en 2012), organisation dans laquelle les chercheurs français impliqués devront pouvoir s'appuyer sur des bases de connaissance solides.

*Cette fourniture de connaissances fiables, couvrant l'ensemble de notre territoire et suivies dans le temps, apparaît donc stratégique pour la conduite des politiques sur la biodiversité. L'Agence devra jouer un rôle central dans ce domaine, en reprenant et en amplifiant les activités de l'actuel Observatoire national de la Biodiversité. Elle devra s'impliquer en particulier dans :*

- le renforcement, l'animation et la coordination des différents acteurs intervenant dans la collecte des données, pour définir des protocoles et outils communs, établir des priorités pour les milieux, espèces, populations à inventorier et s'assurer de la permanence dans le temps de ce recueil de données ;*
- le regroupement de ces données, leur validation et leur mise à disposition des différents demandeurs ;*
- l'archivage de ces données et le soutien aux opérations de conservation des échantillons biologiques collectés, en particulier des collections zoologiques et botaniques.*

## **2-3. L'expertise**

Même si l'on souligne souvent le caractère polysémique du terme expertise, il n'existe pas à notre connaissance de typologie consensuelle pour en distinguer les différentes formes. Nous nous limiterons ici à distinguer l'expertise scientifique, qui s'appuie essentiellement sur des savoirs validés par la communauté scientifique, et l'expertise technique, qui fait appel à des « savoir-faire » mobilisant des connaissances empiriques et des expériences de praticiens.

Nous ne développerons pas ici la question souvent évoquée de l'expertise « citoyenne », en indiquant seulement que cette implication de citoyens « ordinaires » dans l'expertise peut correspondre également à des ambitions très diverses, allant de la reconnaissance des compétences scientifiques de certains d'entre eux (par exemple les « naturalistes amateurs ») à la légitimation de « savoirs profanes » fondés sur l'expérience empirique ou à l'expression de préoccupations « sociétales » non prises en compte par les experts (comme la dépendance des agriculteurs vis-à-vis des semenciers induite par les OGM).

Nous renvoyons également au récent rapport (mai 2011) de Yvon Le Maho et Julien Boucher sur l'expertise dans le champ de la biodiversité pour une présentation plus détaillée des différents opérateurs que nous allons mentionner.

En ce qui concerne l'expertise scientifique, même si cette pratique s'appuie à l'évidence sur les connaissances disponibles, elle constitue néanmoins une activité distincte de la production de ces connaissances car elle vise à répondre, dans un délai donné, à une demande d'un commanditaire, explicitée dans des termes de référence et en suivant une procédure garantissant sa qualité en termes de compétences des experts mobilisés, de pertinence des réponses apportées, d'indépendance et de transparence de l'exercice, ces deux derniers critères étant pris en compte par diverses démarches (déclaration d'intérêt des experts, expertise collégiale et pluraliste, expression des opinions minoritaires...).

**La plupart des organismes publics de recherche précédemment mentionnés interviennent de manière plus ou moins régulière pour fournir des expertises à des opérateurs publics.** Citons

en particulier l'IFREMER pour la gestion des stocks halieutiques ou la surveillance de la qualité biologique des eaux côtières, les expertises collectives de l'IRD, de l'INRA ou de l'IRSTEA (gestion des espèces invasives, biodiversité et agriculture, protection intégrée des cultures) ou les avis du MNHN sur l'exploitation et la protection de divers vertébrés exploités (oiseaux migrateurs, poissons de profondeur, mammifères marins...). De manière plus limitée, l'ANSES (Agence nationale de Sécurité sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail) intervient pour évaluer des impacts possibles sur la biodiversité, via son rôle dans l'homologation des médicaments vétérinaires et des produits phytosanitaires, et l'INERIS (Institut National de l'Environnement industriel et des Risques) possède une expertise reconnue en écotoxicologie. Enfin, divers conseils scientifiques placés au niveau national, comme le CSPNB (Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité) ou le GEOC (Groupe d'experts sur les oiseaux et la chasse), régional (les CSRPN, Conseils scientifique régionaux du Patrimoine naturel) ou auprès des gestionnaires (conseils scientifiques des parcs, des réserves, des conservatoires) peuvent être sollicités pour fournir des expertises.

**En ce qui concerne l'expertise technique, ce sont plutôt des organismes et associations impliqués dans la gestion des milieux et de leurs ressources qui sont mobilisés :** ONF et CNPF pour la définition des plans de gestion forestière, ONCFS, LPO et OPIE pour la gestion de la faune sauvage, ONEMA pour les milieux aquatiques, etc. Ce domaine de l'expertise technique est certainement appelé à se développer à l'avenir, en lien avec l'essor du génie écologique, qu'il s'agisse de mettre en place des haies, des bandes enherbées, de gérer des bords de rivières, de restaurer des continuités écologiques ou de réhabiliter des espaces dégradés au titre de la compensation écologique. La création annoncée du CEREMA, dont la mission d'expertise figure explicitement dans l'intitulé, devrait renforcer les capacités d'expertise technique dans ce domaine. En outre, divers opérateurs privés, en particulier de grands groupes de travaux publics, renforcent actuellement leurs compétences dans ce domaine, pour leurs besoins propres mais aussi pour les proposer à terme à des commanditaires extérieurs.

Mentionnons enfin deux structures qui relèvent à la fois de l'expertise scientifique et de l'expertise technique : le CNPN (Conseil national de la Protection de la Nature), structure « hybride » créée en 1946 et qui associe des experts à titre individuel et des représentants de divers organismes et associations pour examiner les projets de décision du Ministère de l'écologie ; l'Autorité environnementale, mise en place en 2009 pour examiner les évaluations d'impacts environnementaux des grandes opérations et les mesures proposées pour réduire ces impacts.

**Les ressources d'expertise sont donc multiples et il n'existe pas aujourd'hui d'Agence publique explicitement et exclusivement dédiée au champ de la biodiversité.** Cette situation rappelle celle prévalant dans les années quatre-vingt dans le domaine sanitaire, avant que diverses crises n'amènent à créer des Agences exclusivement dédiées à l'évaluation des risques (AFSSA devenue ensuite l'ANSES, AFSSAPS devenue ANSM) et regroupant sous leur responsabilité la majorité des experts du domaine. Cependant, il ne nous semble pas opportun de s'engager, au moins aujourd'hui, dans une telle évolution et ceci pour deux raisons principales :

- d'une part, sans surestimer la qualité de ces expertises et sans préjuger du résultat d'un audit plus approfondi des ressources actuelles, nous considérons que l'ensemble des besoins d'expertise sont aujourd'hui couverts, avec une identification assez précise et connue des champs de compétence des différents opérateurs (même s'il peut exister parfois quelques recouvrements, pouvant donner lieu à des expertises parfois contradictoires) ;

- d'autre part, la mise en place d'une telle agence supposerait de mobiliser d'importants moyens matériels et humains pour assurer un travail similaire à celui réalisé par les Agences sanitaires (qui ne sont d'ailleurs par exemptes de critiques) et pourrait avoir un rôle démobilisant vis-à-vis des opérateurs actuels. Il nous semble donc plus prioritaire de mobiliser ces éventuels moyens matériels et humains vers d'autres missions de l'Agence. Nous rejoignons d'ailleurs dans ce jugement sur l'opportunité d'une Agence d'expertise l'avis du rapport Le Maho-Boucher.

*Nous proposons donc de ne pas confier à l'Agence de la biodiversité une mission large et exclusive d'expertise, se substituant à celle de tous les opérateurs actuels. Ceci n'exclut pas qu'elle puisse s'impliquer au cas par cas dans des dossiers pour lesquels elle disposera de compétences internes.*

*Elle aura cependant principalement à intervenir à deux niveaux :*

*- développer une capacité de « maîtrise d'ouvrage », c'est à dire de pouvoir, à la demande d'un commanditaire, identifier un opérateur compétent, élaborer avec le commanditaire les termes de référence de l'expertise et s'assurer de sa réalisation selon des bonnes pratiques, cette garantie « procédurale » de qualité laissant l'opérateur choisi entièrement responsable, sur le fond, du contenu de son expertise ;*

*- élaborer et proposer à tout opérateur public ou privé, y compris des associations, revendiquant des activités d'expertises une « Charte » (ou un Guide de bonnes pratiques) dont l'acceptation et le respect conditionnerait sa reconnaissance comme opérateur « agréé », en particulier pour réaliser des expertises en lien avec des décisions publics ou engageant des crédits publics.*

Il existe déjà, dans ce domaine, différents documents qui pourraient servir pour l'élaboration de cette Charte (norme AFNOR « qualité en expertise », charte nationale de l'expertise scientifique et technique élaborée par le Président de l'IFREMER et le Directeur général de l'IRSTEA et publiée en 2010).

## **2-4. Veille et prospective**

*En amont de l'activité d'expertise, il serait souhaitable de confier à l'Agence une fonction de veille et de prospective sur la biodiversité, visant à alerter les différents opérateurs sur des évolutions les concernant.*

Il pourrait s'agir notamment de :

- l'apparition, au niveau de la recherche, de nouveaux concepts, de résultats marquants, de nouvelles méthodologies ;

- la mise en place, dans différents pays, de nouvelles stratégies de gestion de leur biodiversité. Elle pourra à ce titre réaliser des travaux de parangonnage visant à en tirer les leçons pour notre pays ;

- les évolutions institutionnelles ou réglementaires ;

- l'émergence de questionnements, de débats, de « signaux faibles » au sein de la société ;

- les évolutions de la perception du public et des différentes catégories socioprofessionnelles, en s'appuyant éventuellement sur des enquêtes visant à produire régulièrement un « baromètre de la biodiversité ».

Cette fonction de veille et de prospective devra bien sûr s'exercer à travers la mise en place d'un réseau fédérant les capacités d'observation et d'écoute de multiples acteurs. Il s'agira donc d'organiser une « intelligence collective » pour capter, analyser et redistribuer ces informations et initier éventuellement des actions pour mieux documenter certaines questions.

### 3 - Gestion et appui à la gestion

Les entretiens avec les acteurs de terrain, gestionnaires comme financeurs, ont montré une forte attente pour une aide à la professionnalisation. Cette aide pourrait être fournie par des cadres méthodologiques, par des cahiers techniques, par le partage d'expériences, l'organisation de chantiers expérimentaux ou encore l'animation de centres ressources scientifiques et techniques.

Les résultats acquis par Parcs Nationaux de France et le GIP ATEN dans ce domaine de l'aide à la gestion, notamment la publication régulière de la revue professionnelle « Espaces Naturels » d'excellente qualité, ne sont plus suffisants. Il convient de consolider ces acquis, d'en faire profiter d'autres professionnels de la gestion des milieux naturels et d'assurer l'intégration de la biodiversité dans d'autres politiques publiques ou dans des programmes et projets privés.

C'est bien la « biodiversité ordinaire » qu'il faut maintenant couvrir de la même attention que celle qui a amené le ministère à mettre sur pied et développer un centre de ressources dédié aux sites Natura 2000.

L'agence sera appelée à contribuer à l'évaluation des orientations nationales de la trame verte et bleue, des schémas régionaux de continuité écologique, ainsi que des programmes d'action prioritaires engagés pour le rétablissement de ces continuités.

La création et l'animation d'un centre de ressources technique dédié à cette mesure importante pour la transition écologique relève des missions de l'agence.

L'expérience des inventaires locaux ainsi que de l'inventaire national ZNIEFF montre que la France doit se doter de méthodes d'identification des espaces à enjeux pour les appliquer ensuite à des compléments d'inventaire, à la définition de stratégies territoriales de protection, ou encore à des stratégies nationales de création d'aires protégées.

Les compléments de méthode, que l'agence pourrait produire, serviront aussi une gestion plus efficace et plus efficiente des aires protégées, terrestres ou marines, dont les dépenses représentent aujourd'hui près de la moitié des dépenses budgétaires de l'Etat en matière de biodiversité. La mise en commun de moyens pour améliorer la définition de parti ou plan de gestion de site, pour contrôler leur mise en œuvre et les évaluer produira une capacité d'échanges bien meilleure qu'une simple juxtaposition d'expériences, comme c'est souvent le cas aujourd'hui.

La capacité à mettre au point des méthodes et des outils techniques permettra à l'agence de nouer des partenariats avec des centres de formation comme le CNFPT ou le CMVRH du METL / MEDDE et produire des documents pédagogiques voire des canevas de stages de formation. Cette implication dans le domaine de la formation déjà écrite dans le groupe 1 de missions demandera à être hiérarchisée et calibrée en fonctions de programmes prioritaires.

*Nous proposons donc de positionner l'agence prioritairement sur l'aide technique et méthodologique à la gestion. La seule gestion en direct que nous recommandons est la gestion des parcs naturels marins.*

L'intervention foncière soit par l'acquisition, soit par la maîtrise d'usages est un des modes de protection, de restauration et de valorisation de la biodiversité. Les organisations capables d'intervenir sont nombreuses ; on peut citer les collectivités territoriales, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), les établissements publics fonciers (EPF), les agences de l'eau, les conservatoires d'espaces naturels ainsi que, pour des territoires spécifiques, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) ou l'agence des espaces verts de la région Ile-de-France.

Toutes ces organisations n'ont pas pour vocation première de conserver le patrimoine naturel ou d'en permettre la découverte. Néanmoins, elles apparaissent comme des « clients » potentiels de l'agence.

En effet, l'agence pourrait, dans des partenariats bilatéraux ou dans des programmes collectifs, participer à l'amélioration de pratiques professionnelles de gestion temporaire ou définitive de sites acquis ou loués ; une mutualisation avec la pratique d'autres gestionnaires sera facteur d'économie de moyens et de capitalisation des expériences. De même, l'agence pourrait apporter des éléments de méthode dans les stratégies d'intervention foncière de ces organisations pour mieux détecter et caractériser la valeur et la rareté des écosystèmes susceptibles d'être impactés, afin d'en assumer mieux la prise en compte et l'évaluation.

*Nous proposons donc que l'agence de la biodiversité ne soit pas dotée d'une capacité d'acquisition ou de détention de propriétés foncières, mais qu'elle contribue à la qualification des agents et des institutions d'intervention foncière au regard des enjeux de la biodiversité, remarquable ou non.*

Selon les conclusions de la mission d'information sénatoriale, qui vient d'être lancée par la Commission des lois, sur les outils fonciers à disposition des élus locaux, cette proposition pourrait être amendée. En particulier seront regardées les conclusions sur l'artificialisation des sols et sur l'échelle territoriale pertinente pour la prise en compte globale des enjeux d'aménagement durable des territoires.

Bien évidemment, la modification du code de l'urbanisme demandée lors de la Conférence environnementale de septembre 2012 pour freiner l'artificialisation des sols sera accompagnée par l'agence pour en réussir la mise en œuvre.

## 4 – Police de la Nature

Lors des auditions conduites du 15 décembre au 25 janvier, les « besoins » exprimés d'une nouvelle agence ne sont pas venus spontanément sur les missions de police, ni pour le redéploiement des missions de police administrative (autorisation, déclaration, dérogation...) ni pour le renforcement des missions de police du contrôle. Ces activités sont pourtant incontournables pour la mise en œuvre efficace et efficiente des politiques de protection de la biodiversité que ce soit dans les aires protégées (moins de 2 % de la superficie terrestre métropolitaine), dans les milieux naturels moins remarquables ou encore dans le commerce, l'échange ou la détention de spécimens vivants appartenant à des espèces menacées.

L'impression recueillie est que, sur le plan qualitatif, le transfert et la concentration du pouvoir d'autorité administrative n'apporterait pas un gain environnemental significatif ni de facilités pour l'utilisateur. De même, il apparaît préférable de garder une certaine proximité avec les procureurs de la République dont certains substituts se sont spécialisés dans les domaines nouveaux du droit de l'environnement.

La modernisation de l'action publique décidée par le gouvernement et présentée lors du Comité interministériel du 19 décembre prévoit plusieurs mesures qui rejoignent la feuille de route de la transition écologique et qui concernent ces sujets du droit et des polices de l'environnement. Ainsi est prévu le lancement en avril 2013 d'une évaluation (au sens d'évaluation des politiques publiques) des polices de l'environnement qu'une ordonnance applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013 a largement réorganisées et simplifiées faisant passer leur nombre de 24 à 2.

De même, en mai 2013, sont prévus les Etats Généraux pour la modernisation du droit de l'environnement. Aussi, à ce stade de la réflexion, notre proposition sur l'ensemble du champ de la biodiversité, est de maintenir dans les services déconcentrés de l'Etat, sans choisir l'échelon territorial le plus appropriés, les capacités d'instruction des demandes d'autorisation ou de dérogation ainsi que la préparation des avis de l'autorité environnementale. Pour les capacités de contrôle, qui représentent environ 1 800 agents partie terrestre et 400 partie marine, sans compter

les garderies dédiées aux espaces naturels protégés, nous proposons d'en maintenir le rattachement hiérarchique actuel (ONCFS, ONEMA,...) même si la plupart de ces agents effectuent aussi des tâches d'information ou de sensibilisation et des tâches de développement de la connaissance des écosystèmes et des services qu'ils rendent.

*Si, à la suite de l'évaluation des polices de l'environnement, ces lignes hiérarchiques devaient bouger vers le droit commun des services déconcentrés de l'Etat ou vers une autorité unique, la contribution de l'agence de la biodiversité à ces missions de police resterait la structuration de la connaissance des espèces et habitats dans des systèmes d'information partagés et les méthodologies de la restauration (voire compensation) des milieux naturels.*

Nous attirons enfin l'attention sur les difficultés de positionnement d'une agence d'appui, de mobilisation, qui chercherait des partenariats territoriaux (collectivités, usagers, entrepreneurs) et qui serait en même temps autorité de contrôle ou de régulation administrative. Si, *in fine*, il était décidé d'intégrer des missions de police dans l'agence de la biodiversité, l'organisation et le management de l'établissement, sa dimension et sa présence sur le territoire seraient très différents et appelleraient un travail de préfiguration lourd, du type de celui réalisé pour VNF ou le CEREMA.

## 5 - Activités internationales

Même si, pour la biodiversité, des initiatives à des niveaux locaux, régionaux ou nationaux peuvent avoir des retombées positives à ces niveaux (à la différence du climat), la dimension internationale de ces questions a pris une place de plus en plus importante, depuis en particulier la signature en 1992 de la Convention sur Diversité Biologique (CDB), conçue dans le cadre de la conférence de Rio sur le développement durable. Auparavant, diverses conventions internationales sectorielles avaient été signées, comme celle Ramsar (1971) sur la désignation des zones humides ou celle de Berne (1979) sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe, mais la CDB a marqué incontestablement un tournant dans la prise en compte globale du problème d'érosion de la biodiversité.

C'est en application de cette convention, qui stipulait que chaque Etat signataire « *élabore des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique* » que la France a mis en place en 2004 sa première stratégie nationale de la biodiversité. En 2011, la dixième conférence des parties de la CDB, qui s'est tenue à Nagoya, a précisé les engagements que se proposaient de prendre les Etats signataires, à travers la formulation de 20 objectifs dit « Objectifs de Aichi »<sup>18</sup>, certains étant « tendanciels » (comme l'objectif 3 sur la réduction des subventions néfastes à la biodiversité biologique), d'autres beaucoup plus précis (comme l'objectif 11 de conservation efficace d'ici à 2020 de 17% des zones terrestres et 10% des zones marines côtières ou l'objectif 15 de restauration de 15% des écosystèmes dégradés à cette échéance de 2020). La nouvelle stratégie nationale de la biodiversité (2011-2020) s'inscrit clairement dans ce cadre.

A signaler également, en application de la CDB, la signature en 2001 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPGAA), élaboré sous l'égide de la FAO et qui prévoit un « **partage équitable** » des avantages dérivant de l'utilisation de ces ressources.

Outre ces engagements internationaux, diverses directives communautaires, rappelées en annexe 7, induisent pour la France des obligations fortes en termes de désignation d'espèces ou habitats à protéger, d'élaboration de mesures de gestion adaptée et de « rapportage » de l'effet de ces mesures.

<sup>18</sup>

Voir <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Plan-strategique-CDB-Aichi-Targets-FR.pdf>

Quel peut être le rôle de l'Agence vis-à-vis de ses différents engagements internationaux ? **De manière globale, il nous semble important d'affirmer que la responsabilité politique de la représentation de notre pays et de la définition des positions qu'il prendra dans ces différentes instances demeurera entièrement du ressort des ministères concernés.** L'Agence devra donc se positionner en appui technique de ces ministères et ne pas revendiquer une quelconque fonction de représentation de notre pays, sauf dans des instances techniques ou associations regroupant des organismes similaires, comme par exemple le réseau ENCA (*Europe Nature Conservation Agencies*).

Plus précisément, on peut identifier différents niveaux d'actions pour l'Agence.

*Le premier rôle, évident, est d'assurer la collecte d'informations, leur analyse critique et leur synthèse permettant l'exercice de rapportage auprès des instances concernées.*

Une telle responsabilité conduira à jouer, en amont, un rôle de conseil vis-à-vis du caractère « vérifiable » ou non des engagements que pourraient prendre à l'avenir notre pays. Pour prendre un exemple, il était évident que, en 2002, des engagements de réduire (ou d'arrêter) la perte de la diversité biologique d'ici à 2010 ne pouvaient être assortis d'un système de suivi permettant de montrer à terme qu'ils auraient été tenus, ce qui a d'ailleurs été reconnu lors du bilan réalisé en 2010.

Cette responsabilité obligera également à définir des protocoles suffisamment précis et répétables pour rendre compte de progrès éventuels. Ainsi, le premier rapport sur la mise en œuvre de la « directive habitats » a été réalisé en 2007<sup>19</sup> et devra être suivi de nouveaux rapports en 2013 et ultérieurement. L'Agence devra donc être en mesure d'attester que les évolutions observées, favorables ou défavorables, sont bien réelles et ne résultent pas d'artefacts liés à une standardisation insuffisante des protocoles d'évaluation.

*Le second niveau, plus délicat, serait de veiller à la mise en place concrète de mesures et de dispositifs permettant de réaliser effectivement les engagements pris par notre pays.*

On peut citer comme exemple la directive-cadre sur l'eau, qui oblige notre pays à atteindre un bon état écologique des masses d'eau alors que l'action sur le terrain relève pour l'essentiel des collectivités territoriales, vis-à-vis desquelles les Agences de l'eau ne peuvent proposer qu'un appui technique ou financier aux initiatives de ces collectivités. De la même manière, l'Agence pourra utilement contribuer à la mise en œuvre et au suivi des dispositifs permettant d'atteindre les objectifs d'Aichi.

Il n'est bien sûr pas envisageable de doter l'Agence de pouvoir coercitifs vis-à-vis des multiples opérateurs intervenant dans le champ de la biodiversité. Par contre, nous proposons de confier à l'Agence une mission d'expertise visant à définir les mesures, moyens, dispositifs qu'il conviendrait de mettre en place, ainsi que les obstacles à lever pour permettre cette mise en place. Cette mission devrait d'exercer à la fois *a priori*, en même temps que la définition des engagements à prendre, et au cours du déroulement de ces opérations, pour s'assurer qu'elles s'inscrivent bien dans une trajectoire favorable et proposer dans le cas contraire d'éventuelles inflexions.

**Un troisième aspect concerne le soutien à des actions de coopération internationale.** En effet, en application de la Convention sur la diversité biologique, les pays développés signataires se sont engagés en 2012<sup>20</sup> à doubler d'ici à 2015 leur financement en soutien aux efforts menés dans les pays en développement pour freiner la perte de biodiversité. On notera ici que, comme évoqué

---

<sup>19</sup> BENSETTITI F. et J. TROUVILLIEZ, 2009 – Rapport synthétique des résultats de la France sur l'état de conservation des habitats et des espèces conformément à l'article 17 de la directive habitats. Rapport SPN 2009/12, MNHN-DEGB-SPN, Paris, 48 p. Ce rapport indiquait que 76% des habitats concernés par cette directive étaient dans un état de conservation défavorable, la situation étant particulièrement préoccupante dans le domaine atlantique.

<sup>20</sup> Lors de la 11<sup>ème</sup> conférence des parties à Hyderabad en octobre 2012.

précédemment par rapport à d'autres engagements, les indicateurs disponibles manquent singulièrement de fiabilité : la valeur de l'aide française aurait ainsi brutalement été multipliée par quatre en 2010, sans que l'explication de cette augmentation spectaculaire ne soit disponible<sup>21</sup>.

De manière opérationnelle, le principal opérateur concerné par cet engagement est l'Agence Française de Développement (AFD), qui gère en particulier le Fond français pour l'environnement mondial (FFEM). Ce fond, créé en 1994, dispose actuellement d'une capacité d'engagement d'environ 20 millions d'euros par an. Depuis sa création, il a financé une centaine de projets relatifs à la biodiversité, qui ont représentés environ la moitié de ses capacités de financement<sup>22</sup>.

**Ces actions n'ont pas qu'une dimension financière :** beaucoup de pays sont intéressés par l'expérience française dans les politiques de la biodiversité et les différents outils de protection utilisables et il est important de pouvoir répondre à cette demande.

A mentionner également divers opérateurs publics pouvant agir dans le cadre de la coopération décentralisée, en particulier les opérateurs du secteur de l'eau<sup>23</sup> et également les actions de diverses ONG où collectivités territoriales liées au développement et à l'environnement.

*Compte-tenu de l'existence de ces différents opérateurs, et en particulier du FFEM, nous ne proposons pas de conférer à l'Agence une capacité d'intervention financière dans ce domaine. Par contre, l'Agence pourra apporter son expérience et s'inscrire en appui par rapport à eux.*

*Cet appui pourra porter notamment sur la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation de projets particuliers, sur l'aide à la définition de choix stratégiques (thèmes ou zones biogéographiques prioritaires) ou sur des activités communes de veille et de prospective.*

Ainsi, l'action du FFEM comporte une part importante d'aide à la création d'aires marines protégées et l'AFD soutient des actions pour promouvoir le « modèle français » des Parcs Naturels régionaux. Un appui technique de l'Agence de la biodiversité serait donc tout à fait pertinent.

*Un autre volet possible d'actions de l'Agence serait d'aider les différents opérateurs, en particulier ceux de petite taille, à répondre à des appels d'offres internationaux, en particulier communautaires, pour lesquels il faut organiser et gérer des consortiums complexes.*

Ces montages nécessitent en effet des capacités techniques (juridiques, financières, etc.) que ne possèdent pas forcément ces petits opérateurs.

Le dernier niveau d'intervention à mentionner est lié à la mise en place de l'IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), dispositif international d'expertise sur la biodiversité conçu sur le modèle du GIEC pour le climat. La France s'est fortement impliquée dans la création de ce dispositif et devra donc continuer à l'appuyer. Cependant, comme le montre l'exemple du GIEC, les experts mobilisés dans ces instances le sont à titre personnel, en fonction de la reconnaissance internationale de leurs travaux, et non au titre d'une représentation institutionnelle.

*Il appartiendra donc à la communauté scientifique de désigner ces experts, l'Agence pouvant par contre leurs fournir un appui utile en termes d'accès aux bases de connaissance et pouvant réaliser si nécessaire des analyses de ces bases, seule ou en partenariat avec la FRB.*

<sup>21</sup> L'ONB publie cet indicateur, issu des chiffres transmis à l'OCDE par le Ministère en charge du budget. La part de la dépense nationale de l'Aide Publique au Développement (dont le total était de 7,6 milliards d'euros en 2010) consacrée à la biodiversité était comprise entre 100 et 200 millions de US\$ de 2004 à 2009 et est brusquement passée à plus de 800 millions de US\$ en 2010 (on ne dispose pas encore des chiffres pour 2011 et 2012).

<sup>22</sup> Voir le document [http://www.ffem.fr/jahia/webdav/site/ffem/shared/ELEMENTS\\_COMMUNS/U\\_ADMINISTRATEUR/5-PUBLICATIONS/Biodiversite/Plaqueette\\_biodiversite\\_FR\\_BD2010.pdf](http://www.ffem.fr/jahia/webdav/site/ffem/shared/ELEMENTS_COMMUNS/U_ADMINISTRATEUR/5-PUBLICATIONS/Biodiversite/Plaqueette_biodiversite_FR_BD2010.pdf)

<sup>23</sup> La Loi Santini-Oudin (2005) autorise les collectivités territoriales, les syndicats des eaux ou d'assainissement et les agences de l'eau à affecter jusqu'à 1 % de leurs ressources du secteur eau et assainissement pour la coopération internationale dans ces deux domaines.

## 6 – Intervention financière

L'évocation du « modèle ADEME » pour ce type de mission permet de situer facilement un opérateur public doté de capacités de redistribution de ressources financières (fiscales, budgétaires, nationales ou communautaires).

Le chapitre V reviendra sur la partie ressources de l'agence. Il convient d'évoquer ici les modes d'intervention financiers préférentiels de l'agence. Nous ne proposons pas de l'organiser autour de capacités et de techniques bancaires [prêts, bonifications de prêts, ni même avances remboursables]. Si, pour une opération ou un programme spécifique, il fallait recourir au système de l'avance remboursable – comme ce fut le cas pour les agences de l'eau en faveur du plan renforcé de mise aux normes des stations d'épuration –, la décision serait prise au cas par cas, avec l'accord des tutelles de l'établissement.

Nous pensons que l'intervention financière de l'agence ne pourra pas se contenter d'une fonction « **guichet** », d'une part, parce qu'aujourd'hui les maîtres d'ouvrage ne sont pas assez nombreux et structurés et, d'autre part, parce que l'agence devra définir des programmes ou projets prioritaires par thèmes, par territoires, voire par partenaires.

*C'est ainsi que nous recommandons pour au moins les cinq premières années d'activité de l'agence des interventions par « **appels à projets** ».*

Ce mode permet aussi une meilleure valorisation des expériences donc plus d'efficacité dans l'utilisation des moyens mis à sa disposition. En ciblant des groupes de projets, les résultats environnementaux seront plus certains et plus lisibles. Enfin, ce mode d'intervention est plus ouvert aux partenariats et traduit mieux le rôle d'impulsion de l'agence.

## 7 – Le cas des ressources génétiques

S'il fait partie intégrante du concept de biodiversité, le thème des ressources génétiques, c'est-à-dire de la diversité intraspécifique des espèces cultivées ou exploitées par l'homme (plantes, animaux, microorganismes) a de nombreuses facettes spécifiques, en particulier au niveau des opérateurs publics ou privés impliqués. Parmi les opérateurs publics, citons en particulier l'INRA et le GIP GEVES (Groupement d'étude des variétés et des semences), les directions concernées du Ministère de l'agriculture (DGPAAT et DGAL) mais aussi le Ministère des Affaires étrangères et les organismes de recherche pour le développement (CIRAD et IRD). Des opérateurs comme les Parcs naturels régionaux interviennent également en soutenant des opérations de conservation *in situ* de certaines races animales ou variétés végétales. Signalons également que la FRB a lancé récemment le projet RGSCOPE, visant à élaborer une base d'information sur ces différents opérateurs.

Cette question des ressources génétiques a en outre des dimensions à la fois locales (gestion de races animales rustiques, conservatoire de variétés locales), nationales (conservation *ex situ* et caractérisation des ressources, suivi de la diversité des variétés cultivées) et internationales (convention sur les ressources phylogénétiques, accord APA sur l'accès et le partage des avantages).

*Nous n'avons pas eu le temps au cours de cette mission d'approfondir ce dossier et de rencontrer les différents opérateurs concernés pour identifier leurs attentes éventuelles. Une telle étude sera à initier rapidement pour préciser le positionnement de l'Agence dans ce domaine, vis-à-vis des différentes missions précédemment évoquées.*

\*\*\*  
\*

## Chapitre IV : Le périmètre et l'organisation

Après avoir précisé le statut juridique de l'Agence, nous présenterons trois scénarios possibles pour son périmètre. Nous détaillerons ensuite deux dispositifs possibles pour organiser le « deuxième cercle » de l'Agence et les principes de sa gouvernance. Enfin, nous traiterons de son organisation territoriale.

### 1 - Quelle formule juridique pour l'Agence ?

Nous examinerons tout d'abord le statut envisageable pour l'Agence, si elle était créée comme un nouvel opérateur autonome. Nous discuterons ensuite de l'option consistant à étendre le champ de compétence d'agences existantes.

#### 1-1. L'option d'un nouvel établissement

Compte-tenu à la fois de ces missions d'intérêt général, de ses sources de financement et du fait qu'elle sera fondée sur le regroupement d'opérateurs publics, il est logique que l'Agence adopte le statut d'établissement public. Deux points resteraient par contre à préciser :

- le premier concerne le choix entre un établissement public de coopération – en utilisant la formule des établissements de coopération scientifique (EPCS) ou culturels (EPCC) ou, éventuellement celle des GIP – et un établissement public « classique », plus intégré. **Nous proposons de retenir la seconde option.** En effet, les établissements publics de coopération, outre le fait qu'ils sont destinés à gérer des activités limitées à une partie seulement des missions de leurs membres, ont une gouvernance fondée sur le consensus qui apparaît souvent, à l'usage, à la fois complexe et peu adaptée à la réalisation de choix stratégiques. Nous verrons cependant plus loin que cette formule est à envisager pour organiser le « second cercle » de l'Agence ;

- le second point est relatif au choix du type d'établissement public, les deux options envisageables étant celles de l'EPA (Etablissement public administratif) ou de l'EPIC (Etablissement public à caractère industrielle et commercial). La formule de l'EPIC offre certaines souplesses de gestion mais suppose un modèle économique fondée sur une part substantielle de ressources propres (comme dans le cas de l'ONF), ce qui semble peu envisageable. La formule de l'EPA apparaît donc préférable, d'autant plus qu'elle n'exclut pas de disposer de ressources propres, comme dans les cas de Météo France ou de l'IGN (Institut national de l'information géographique et forestière).

*Nous proposons donc de doter l'Agence d'un statut d'établissement public administratif. Cet établissement serait dénommé « Agence Française pour la Biodiversité », terme préférable à « Agence nationale », tant dans le contexte international que vis-à-vis des collectivités territoriales.*

**L'attention des préfigurateurs a été attirée sur le sens à accorder au terme « biodiversité », en particulier dans sa capacité à prendre en compte d'autres dimensions du patrimoine naturel, en particulier celles du patrimoine géologique (« géodiversité »), des sols et des paysages.** L'aspect relatif au patrimoine géologique nous semble pouvoir être mentionné dans les missions de l'Agence, dans la mesure où une partie importante de ce patrimoine représente des formations liées à l'activité de la biodiversité passée et en recèle les témoins (roches sédimentaires et métamorphiques et fossiles associés). Dans ce domaine, L'Agence devrait bien sûr agir en partenariat avec les opérateurs spécialisés, notamment les diverses associations géologiques. De

même, la question des sols pourrait être mentionnée comme relevant du champ d'activité de l'Agence, également en partenariat avec les autres opérateurs concernés, dès lors que la question de la biodiversité des sols apparaît aujourd'hui un enjeu majeur pour le développement durable de l'agriculture. La prise en compte de ces deux aspects ne nous semble pas devoir être mentionnée dans l'intitulé de l'Agence mais leur prise en compte dans les missions, surtout pour les sols, est important.

Par contre, la question des paysages, qui est à considérer dans ses dimensions à la fois naturelles et culturelles et est régie par un dispositif législatif et réglementaire spécifique, sera à préciser pour définir ce qui relèverait éventuellement des missions de l'Agence.

## 1-2. L'extension du mandat d'un opérateur existant

**Certains de nos interlocuteurs ont évoqué la possibilité, plutôt que de créer une nouvelle agence, d'étendre le mandat d'une agence existante**, les deux possibilités envisagées étant celles de l'ADEME (dont le sigle intègre déjà des missions environnementales) et des Agences de l'eau. Même si elles présentent l'inconvénient d'amoinrir la visibilité « politique » de l'enjeu biodiversité liée à la création d'une Agence spécifique, ces deux options méritent examen.

L'option de l'ADEME permettrait de bénéficier de l'expérience générique de cette agence dans des missions comme la sensibilisation, la communication, l'appui aux opérateurs et les relations avec les collectivités territoriales. Par contre, pour des missions comme la connaissance, l'expertise ou la formation, l'ADEME ne dispose pas aujourd'hui de compétences dans le champ de la biodiversité et devrait donc les acquérir en intégrant d'autres opérateurs. En outre, les synergies possibles entre les domaines couverts par l'ADEME et ceux de la biodiversité nous semblent relativement faibles.

Ces synergies seraient sans doute plus fortes dans une option articulée autour des agences de l'eau, dont l'action sur la qualité écologique des masses d'eau et la restauration des milieux est d'ores et déjà notable. Cependant, il nous semble nécessaire de mettre en place, au moins dans un premier temps, une organisation unique ayant vocation à développer une stratégie globale sur l'ensemble du territoire national avant d'envisager, éventuellement, une déconcentration forte auprès d'opérateurs comme les Agences de l'eau. Cela n'exclut pas, comme nous le verrons, de s'appuyer sur ces agences pour mettre en place des pôles territoriaux de compétence sur la biodiversité.

Enfin, ces deux options se justifieraient davantage s'il était envisagé de réorienter vers la biodiversité une partie des ressources affectées de ces Agences, ce qui nous semble peu vraisemblable compte-tenu des enjeux stratégiques qu'elles portent.

*Nous proposons donc de privilégier l'option de la création d'une nouvelle agence dédiée à la biodiversité et dotée de moyens propres, plutôt que celle basée sur l'extension du mandat d'agences existantes.*

## 2 - Trois scénarios pour le « noyau dur » de l'Agence

La question du périmètre de l'Agence doit être examinée en cohérence avec celle des missions qui lui seraient confiées. Nous proposons, dans cette optique, trois scénarios.

### 2-1. Une agence des aires protégées

Cette première option, déjà évoquée dans le rapport Badré, regrouperait dans l'Agence les opérateurs publics dévolus à la gestion ou à l'appui à la gestion d'espaces protégés, à savoir PNF

(Parcs Nationaux de France), l'AAMP (Agence des aires marines protégées) et le GIP ATEN (Atelier technique des espaces naturels). Elle intégrerait également, selon des modalités à préciser, la fonction technique d'appui aux réseaux d'acteurs impliqués dans la gestion d'espaces naturels (Réserves naturelles de France, Fédération des Conservatoires d'Espaces naturels, Fédération des PNR<sup>24</sup>).

En ce qui concerne les Parcs nationaux, deux options sont envisageables : la première est de les conserver comme des établissements publics autonomes, l'Agence reprenant seulement les missions confiées à PNF ; la seconde est de les intégrer dans l'Agence en leur assurant une gouvernance propre, sur le modèle des conseils de gestion des parcs naturels marins. Nous sommes d'avis de retenir dans un premier temps, pour les parcs existant, la première option. Les Parcs nationaux ont en effet déjà à s'adapter aux nouvelles dispositions de la Loi de 2006 (et, en particulier, à la pratique complexe d'élaboration de leur Charte) et il semble peu opportun de leur demander de gérer en même temps un changement de statut. Par contre, nous proposons :

- d'inscrire dans la nouvelle Loi une disposition permettant également à l'Agence d'être elle-même établissement gestionnaire de Parcs nationaux, cette disposition pouvant être utilisée en particulier pour de nouveaux parcs ;

- d'afficher la volonté de mettre en place pour les Parcs nationaux, à une échéance déterminée, une gestion similaire à celle des Parcs naturels marins (voir plus loin le paragraphe 4.1), ce qui conduirait de ce fait à en faire des parties intégrantes de l'Agence.

*Ce scénario conduirait à la création d'un établissement public regroupant initialement environ 200 agents et doté d'un budget d'environ 30 M€, constitué essentiellement de crédits d'Etat.*

Un tel scénario, limité aux espaces protégés, présente comme principal avantage d'être aisément et rapidement réalisable. Il a par contre de nombreuses limites, déjà soulignées par le rapport Badré. Outre la petite taille de l'Agence ainsi créée, **la limite la plus importante est que ce centrage sur les espaces protégés laisse entièrement de côté la question de la biodiversité ordinaire et ne s'inscrit donc ni dans la vision stratégique de la stratégie nationale de la biodiversité, ni dans l'ambition de « reconquête » affichée par le Président de la République et soutenue par de nombreux acteurs.** En particulier, des opérations relatives à la biodiversité ordinaire comme Natura 2000, la mise en place de la trame verte et bleue ou l'appui à la création de nouveaux Parcs naturels régionaux resteraient extérieures au périmètre de l'Agence, de même que les liens avec les diverses politiques sectorielles ou l'appui aux nombreux acteurs se mobilisant aujourd'hui pour cette biodiversité, en particulier dans le cadre de la SNB.

Corrélativement, compte tenu de cette limitation aux espaces protégés, il serait difficile de mobiliser pour cette Agence de nouveaux moyens conséquents, pour assurer en particulier les différentes missions d'animation évoquées précédemment. Or, le seul regroupement des ressources humaines et financières des opérateurs intégrés dans l'Agence paraît peu susceptible de conduire à des économies d'échelle dégagant des marges de manœuvre substantielles.

En outre, l'intégration de l'AAMP – qui représenterait le principal opérateur concerné mais dont on ne saurait redéployer les moyens (qui ne couvre aujourd'hui que la moitié des besoins du plan d'action dont elle a la charge) – conduirait à un déséquilibre entre les différents domaines d'action, l'AAMP ayant des capacités d'action directes et notables sur le domaine marin alors que l'action sur le domaine continental ne se ferait qu'avec des moyens limités et par opérateurs interposés.

Cela signifie également que les synergies possibles entre PNF, l'AAMP et l'ATEN, qui exercent et continueraient à exercer des missions sensiblement différentes, seraient relativement limitées, les synergies existantes étant déjà prises en charge, à la satisfaction des opérateurs, par l'ATEN.

<sup>24</sup> Dans leurs missions de gestion d'espaces naturels protégés

*Nous considérons donc que ce scénario n'apporterait pas de réelle valeur ajoutée par rapport à la situation actuelle et ne constituerait qu'une réponse formelle à la volonté exprimée par le Président de la République.*

## **2-2. Une agence d'animation et d'appui aux opérateurs**

Dans ce scénario, nous avons cherché à définir en termes institutionnels un périmètre permettant d'exercer au mieux les différentes missions que nous avons proposées pour l'Agence vis-à-vis de l'ensemble de la biodiversité et de ses acteurs. Rappelons tout d'abord les principales options que nous avons retenues :

- un rôle important dans la formation, l'éducation et la sensibilisation aux enjeux de la biodiversité, avec des capacités d'action propres mais également des capacités d'animation et de montage de projets partenariaux ;

- une fonction de dialogue avec les opérateurs de la recherche publique, qui n'ont pas vocation à rejoindre l'Agence ;

- un rôle majeur dans la collecte et la mise à disposition de connaissances fiables et adaptées à la diversité des acteurs ;

- un positionnement dans l'appui technique aux gestionnaires et la coordination des acteurs, sans implication directe dans des fonctions de maîtrise foncière ou de gestion d'espaces mais avec un rôle important dans la coordination « politique » des différents opérateurs publics intervenant dans ces actions de maîtrise foncière ;

- un rôle *a priori* limité dans les polices de la nature (à l'exception de la formation permanente de ces personnels), avec un dispositif *ad hoc* pour mobiliser les compétences de ces polices dans des fonctions d'observation et de recueil de données ;

- un rôle d'appui technique aux actions internationales de l'Etat, au niveau de la préparation des positions françaises, du suivi et du rapportage de ses engagements.

En outre – et c'est un point majeur – ces différentes missions ont vocation à s'exercer vis-à-vis des domaines tant continentaux que marins et de la biodiversité tant remarquable qu'ordinaire.

*Pour traduire ces ambitions, nous proposons d'élargir le scénario précédant en lui ajoutant deux nouvelles composantes :*

- *l'une liée à la connaissance, c'est-à-dire à la collecte, à la synthèse et à la mise à disposition des données sur la biodiversité. A ce titre, les personnels affectés à l'Observatoire national de la Biodiversité, ceux financés par le Ministère de l'écologie au sein du Service du Patrimoine Naturel et de la Fédération des Conservatoires Botaniques Nationaux (soit au total une centaine de personnes) seraient affectés à l'Agence. Dans le cas du SPN, il conviendrait de trouver une formule permettant de maintenir un lien fonctionnel fort avec le Muséum national d'Histoire naturelle et ses scientifiques, qui devront continuer à appuyer l'Agence dans cette mission de connaissance.*

- *l'autre prendrait en compte la gestion de la biodiversité ordinaire et impliquerait de rapprocher des activités de l'Agence tout ou partie des personnels des deux principaux établissements publics concernés, à savoir l'ONCFS et l'ONEMA. Même si nous avons indiqué que les fonctions de police ne devaient pas constituer une dimension importante de l'activité de l'Agence, il convient toutefois pour retenir cette option, d'attendre les réflexions, prévues en 2013, sur la police de la nature pour préciser les contours du périmètre rattaché à l'Agence<sup>25</sup>.*

<sup>25</sup>

En ce qui concerne les personnels de police, le rapport Badré envisageait l'affectation directe de ces agents « dans les services de l'Etat, sous l'autorité des préfets, qui assurent déjà les fonctions de programmation et de coordination des activités ». Un autre rattachement possible, pour les personnels de l'ONEMA, serait celui des Agences de l'eau.

*Nous proposons de ne pas inclure dans l'Agence le Conservatoire du Littoral et des Rivages lacustres, dans la mesure où nous n'avons pas retenu cette mission spécifique d'opérateur foncier parmi les missions de l'Agence. Par contre, l'Agence aura à appuyer l'action du Conservatoire dans le domaine de la gestion de son domaine foncier et de son rôle vis-à-vis de la biodiversité.*

*Enfin, l'Agence aurait à assurer également une fonction d'appui aux collectivités territoriales et aux opérateurs impliqués dans le réseau Natura 2000, la mise en place de la Trame Verte et Bleue, et la directive cadre sur les milieux marins qui contribuent fortement à l'objectif de « reconquête » de la biodiversité ordinaire.*

Pour les Etablissements publics liés à la gestion forestière, il convient de distinguer le cas de l'ONF et celui du CNPF. Dans le cas de l'ONF, son statut d'EPIC, son modèle économique<sup>26</sup> et sa mission de gestion directe et de valorisation économique des forêts domaniales et communales le positionne sur des missions assez différentes de celles de l'Agence, même s'il contribue, à travers notamment la gestion d'espaces protégés et l'adoption d'objectifs de gestion durable des forêts (voir annexe 8), à la bonne gestion de la biodiversité.

Dans le cas du CNPF (voir annexe 9), cet organisme apparaît plus proche, de par ses fonctions mais également son mode de gouvernance, de l'ONCFS et de l'ONEMA (à l'exception des fonctions de police, qui ne sont pas de son ressort), même si sa prise en compte des enjeux économiques constitue une part plus importante de ces missions (mais ces enjeux économiques sont également intégrés dans les préoccupations de l'ONEMA<sup>27</sup>). **Une intégration dans l'Agence permettrait d'assurer une réflexion intégrée sur les politiques de l'eau, de la forêt, de la faune et de la flore, mais ne nous semble pas envisageable actuellement.** Il conviendrait de conduire auparavant une réflexion globale sur le dispositif d'appui technique de l'Etat à la politique forestière, sur les orientations prioritaires de cette politique (et notamment la prise en compte des services écologiques des forêts) et sur son modèle économique, réflexion qui n'entraîne pas dans notre mandat. Par ailleurs, il serait paradoxal d'intégrer le CNPF dans l'Agence alors que l'ONF resterait à l'extérieur.

Enfin, en ce qui concerne l'appui technique, il conviendrait également d'examiner la possibilité que certains agents du CEREMA ayant une expertise dans le domaine de la biodiversité puissent rejoindre l'Agence ou travailler en liaison étroite avec elle, par exemple par une formule de mise à disposition.

Ce scénario rappelle un complément de réflexions pour les outre-mers en particulier dans l'océan Pacifique pour mieux prendre en compte les besoins, l'organisation et les compétences des collectivités à terre comme en mer.

*Ce scénario aboutirait à la création d'un établissement d'environ 1000 agents (hors fonctions de police), avec un budget d'environ 150 M€ (toujours hors fonctions de police), auquel viendrait s'ajouter les ressources complémentaires liées à ses nouvelles missions.*

Ce scénario ambitieux est à l'évidence assez complexe dans sa mise en œuvre, tant sur le plan technique que social et politique. Il devra être affiné pour mieux en cerner les difficultés, séquencé dans le temps et doté d'un dispositif approprié d'accompagnement du changement. Il supposera à l'évidence que des moyens additionnels significatifs soient mobilisés et que des améliorations substantielles soient apportées aux statuts des personnels (voir chapitre suivant).

**Il permettra cependant de mettre en place un opérateur stratégique sensiblement de la taille de l'ADEME, apportant une réelle plus value pour accompagner les différents acteurs de la biodiversité et stimuler son intégration dans les différentes politiques publiques, et constitue donc un scénario pour construire un dispositif correspondant à l'ambition affichée.**

<sup>26</sup> Le budget repose pour environ 60% sur la vente de bois, de droits de chasse et de divers services.

<sup>27</sup> L'ONEMA doit notamment réaliser des « analyses économiques des utilisations de l'eau ».

## 2-3. Une agence de pilotage stratégique

Nous mentionnons pour finir ce scénario évoqué dans le rapport Badré, selon lequel l'Agence serait chargée de « *piloter l'ensemble des actions menées en faveur de la biodiversité par les différents organismes qui en ont la charge* ». Elle n'intégrerait donc que PNF et l'ATEN mais « *dans tous les cas où cela est possible<sup>28</sup>, l'agence définirait strictement pour chaque organisme le programme à réaliser et les moyens à mettre en œuvre* » et « *signerait avec chaque organisme un contrat d'objectif portant sur l'ensemble de son activité, définissant ses objectifs, les moyens qui y sont affectés et comportant des indicateurs de suivi des performances* ».

Ce scénario propose une réponse à la question de la cohérence stratégique des actions des opérateurs relevant de l'Etat. Cependant, nous ne le préconisons pas, et ceci pour trois raisons essentielles :

- la première est technique. Il nous semble en effet que la capacité d'un petit opérateur (quelques dizaines de personnes) à assurer un pilotage effectif d'opérateurs de taille très largement supérieure sera faible, ne serait-ce que parce que les compétences techniques permettant d'assurer ce dialogue stratégique resteront pour l'essentiel chez ces opérateurs. On fera remarquer en outre que PNF n'assure pas aujourd'hui, *de facto* mais aussi *de jure*, cette mission vis-à-vis des Parcs nationaux<sup>29</sup> et que les personnels de l'ATEN ne sont pas du tout – et à juste titre – positionnés dans cette fonction vis-à-vis des membres du GIP. Il s'agirait donc d'exercer un « métier » très différent de celui pratiqué par les agents de PNF et de l'ATEN ;

- La seconde raison est plus politique. Nous considérons que cette notion de « tutelle déléguée », qui devrait d'ailleurs se faire pour le compte de plusieurs ministères si elle impliquait l'ONCFS et l'ONF, introduirait une ambiguïté entre le rôle de tutelle, dévolu à l'Etat, et celui d'une Agence, qui doit n'avoir vis-à-vis des opérateurs publics non intégrés en son sein que des relations de partenariats fondées sur le respect de leur autonomie. Il apparaît donc préférable que les Ministères continuent à définir directement tant les orientations que les moyens des opérateurs placés sous leur tutelle ;

- Enfin, cette formule ne répond qu'à la question de la coordination des opérateurs de l'Etat, alors que l'ambition de l'Agence est d'associer un réseau beaucoup plus large d'opérateurs tant publics que privés.

Par contre, il apparaît nécessaire, quel que soit le périmètre des opérateurs intégrés dans l'Agence, d'envisager une formule pour associer les autres opérateurs concernés, point que nous examinerons plus loin.

## 3 - La gouvernance de l'Agence

### 3-1. Le conseil d'administration

Comme tout établissement public, l'Agence sera dotée d'un conseil d'administration. Il conviendra de prendre en compte deux aspects dans ses règles de composition :

- si l'Agence veut apparaître comme étant au service et à l'écoute des différents opérateurs publics ou privés œuvrant pour la biodiversité, il conviendra que ces différents

<sup>28</sup> Le rapport cite en particulier « *les organismes d'Etat consacrant la totalité de leur activité à la biodiversité* » et s'interroge sur le cas des « *organismes d'Etat ayant des activités diversifiées, essentiellement l'ONEMA, l'ONF et l'ONCFS* » mais considère *in fine* que l'Agence devrait disposer « *de pouvoirs d'intervention forts vis-à-vis de ces organismes* ».

<sup>29</sup> La loi précise seulement que PNF doit, vis-à-vis des Parcs nationaux, « *favoriser la coordination de leurs actions* ».

opérateurs soient effectivement représentés au CA et que, dans cette optique, les représentants de l'Etat ne soient pas à eux seuls majoritaires. **Cette majorité devrait par contre être détenue conjointement par les différents opérateurs publics (Etat et collectivités territoriales)<sup>30</sup>** ;

- il convient de distinguer le rôle du CA, structure décisionnelle qui, pour être efficace, devra être limitée à une vingtaine de membres et celui d'un comité des parties prenantes, qui a vocation à être beaucoup plus large. La création d'un tel comité a été annoncée lors de la conférence environnementale de septembre 2012 et **il n'est pas souhaitable que l'Agence mette en place une structure similaire**. Par contre, l'Agence devra régulièrement rendre compte de son activité devant ce comité et recueillir ses avis.

### 3-2. La gouvernance des grandes thématiques

Compte-tenu de son origine composite, l'Agence aura à mettre en place une organisation prenant en compte les spécificités techniques, écologiques mais aussi socio-économiques et culturelles de ses différentes composantes, que ces composantes soient relatives à de grands types de milieux (la mer, les forêts, les zones agricoles...) ou à des métiers (la connaissance, la formation, la communication...). Il appartiendra bien sûr aux responsables de l'Agence de préciser cette organisation interne mais il semble nécessaire de souligner dès maintenant, et de formaliser dans les textes réglementaires, que ces différentes composantes devront disposer de structures consultatives et de gouvernance spécifiques, ayant une délégation substantielle de responsabilité de la part du CA de l'Agence, à l'image des comités de gestion de l'Agence des aires marines protégées.

*Autrement dit, le statut d'établissement public que nous avons préconisé pour assurer la cohérence globale des actions de l'Agence devra être « aménagé » pour pouvoir gérer l'établissement comme un « consortium » (ou une « holding ») de centres d'initiatives disposant d'une assez grande autonomie opérationnelle.*

*Un modèle possible pourrait être celui, récemment créé<sup>31</sup>, de l'Institut Mines-Telecom, qui comprend, d'une part, des établissements « intégrés » et d'autre part, des établissements « rattachés », qui sont des EPA conservant leurs structures de gouvernance propres (formule qui pourrait être adaptée aux cas de l'ONEMA et de l'ONCFS. L'ensemble est administré par un conseil d'administration unique, qui définit la stratégie globale de l'établissement et répartit les moyens entre les différentes composantes de l'Institut.*

### 3-3. Le conseil scientifique et technique

Compte-tenu de ses missions, l'Agence devra disposer d'un Conseil scientifique et technique constitué de personnalités nommées à titre individuel pour leurs compétences dans les domaines d'action de l'Agence. Il ne nous semble en effet pas opportun de s'appuyer sur une structure externe si l'on veut que ce conseil s'approprie effectivement les missions et les contraintes de l'Agence et lui prodigue des conseils pertinents, mais également si l'on souhaite que ce conseil soit approprié, et donc écouté, par les personnels de l'Agence.

Ce principe selon lequel chaque structure décisionnelle doit avoir « son » conseil s'appuie sur plusieurs expériences négatives qui visaient à mutualiser cette fonction, comme par exemple celle de l'ONEMA vis-à-vis des Agences de l'eau<sup>32</sup>. En revanche, ce conseil devra assurer l'interface avec

<sup>30</sup> Cette disposition n'est pas obligatoire. Certains établissements publics comme l'ONCFS ont un CA dans lequel les opérateurs publics ne sont pas majoritaires.

<sup>31</sup> Décret 2012-274 du 29 février 2012

<sup>32</sup> Il était prévu que le Conseil scientifique de l'ONEMA puisse servir de conseil aux Agences qui n'avaient pas mis en place de tels conseils mais aucune saisine de ces agences n'a été adressée à au CS de l'ONEMA.

la communauté scientifique et comprendre à ce titre des personnalités scientifiques siégeant dans d'autres instances, en particulier aux conseils scientifiques de la FRB ou de ses organismes fondateurs.

## 4 - Deux dispositifs pour organiser le « deuxième cercle »

Comme indiqué précédemment, les structures regroupées dans l'Agence seront uniquement des établissements publics de l'Etat ou des éléments de ses services et ses missions seront à caractère national.

*Pour compléter et amplifier l'action de l'Agence, la mission propose de mettre en place, concomitamment à sa création, deux dispositifs complémentaires, à savoir, d'une part, la possibilité pour l'Agence de créer des filiales et, d'autre part, un GIP de coopération, dénommé « France Biodiversité », dont l'Agence serait l'un des principaux fondateurs.*

### 4-1. La possibilité de créer des filiales

Comme évoqué dans l'analyse des missions, il n'est pas souhaitable que l'Agence se retrouve impliquée de manière notable dans la gestion directe des territoires, en particulier si l'on retient la proposition de lui confier une mission d'évaluation de la gestion de ces territoires par les différents opérateurs. Cependant, il apparaît également souhaitable que des territoires écologiquement importants et d'intérêt national, en particulier les parcs naturels marins et les parcs nationaux, soient gérés en liaison étroite avec les orientations stratégiques de l'Agence.

Comme nous l'avons déjà évoqué, deux dispositifs existent actuellement pour la gestion de ces parcs :

- les parcs naturels marins, qui n'ont pas de personnalité morale et sont gérées par l'AAMP, avec une forte délégation de responsabilité du CA de cette agence à un conseil de gestion *ad hoc* (Loi de 2006) ;

- les parcs nationaux (et le parc amazonien de Guyane), qui sont des établissements publics autonomes vis-à-vis desquels PNF (Parcs Nationaux de France) propose des services mais n'est pas représenté statutairement à leurs Conseils d'administration, les représentants de l'Etat y étant globalement minoritaires.

En complément de ces deux dispositifs, **La mission propose de doter l'Agence, lors de sa création, d'une disposition lui permettant de mettre en place des filiales, ces filiales pouvant être détenues à 100% par l'Agence ou impliquer d'autres partenaires.** Cette formule, qui existe pour certain EPA (L'Etablissement public du Louvre, l'Ecole du Louvre) et pour tous les EPST et EPIC, permettrait de combiner la volonté d'assurer à ces parcs (qui seraient donc des filiales) une réelle autonomie, via un conseil d'administration *ad hoc*, un budget et des personnels propres, et celle de permettre à l'Agence de jouer son rôle d'orientation et de cohérence stratégique des activités de ces territoires.

Cette formule, qui suppose une modification de la Loi de 2006, pourrait être utilisée dans un premier temps pour la création de nouveaux parcs (marins ou terrestres), puis être progressivement étendue aux parcs existants. Elle pourrait également être utilisée pour la gestion d'autres territoires, voire pour d'autres activités de l'Agence.

## 4.2. L'intérêt d'un groupement d'intérêt public « adossé » à l'Agence

De nombreux opérateurs qui ne seront pas intégrés dans l'Agence interviennent de manière conséquente sur la biodiversité, qu'il s'agisse de collectivités territoriales, d'établissements publics ayant des missions plus larges (ONF, Agences de l'eau, Chambres d'agriculture...), d'associations ou réseaux associatifs, qui jouent un rôle essentiel en la matière ou d'opérateurs privés (en particulier ceux ayant adhéré à la stratégie nationale pour la biodiversité). L'Agence aura à l'évidence à développer avec ces différents opérateurs, dans le respect de leur autonomie, des liens forts et durables, en particulier avec les acteurs de la biodiversité ordinaire. Pour ce faire, deux options sont envisageables.

**La première reposerait sur la mise en place de conventions bilatérales *ad hoc*, précisant les activités qui seront développées conjointement.** Dans le cas des établissements publics avec lesquels l'Etat signe un contrat d'objectif comportant un volet conséquent relatif à la biodiversité (ONF, MNHN...), l'Agence pourrait être associée à l'élaboration de ce contrat, selon des modalités à définir. Elle pourrait intervenir par exemple dans la définition, le suivi ou l'évaluation des actions prévues dans ce domaine ou être cosignataire de ce contrat. Une variante de cette option serait d'utiliser la formule des filiales, précédemment évoquée, pour mettre en place ces activités communes.

La seconde option, qui nous semble préférable, serait la **mise en place d'un GIP (Groupement d'intérêt public) ouvert à tous les opérateurs**, dont l'Agence serait l'un des membres et assurerait le secrétariat permanent (la direction et la présidence pouvant être distincte de celle de l'Agence). Cette formule du GIP a fait ses preuves dans le cas de l'ATEN et présente plusieurs avantages :

- elle permet l'adhésion des diverses catégories d'acteurs : établissements publics mais aussi collectivités territoriales, associations, opérateurs privés, la seule contrainte étant que, du fait de son objet public, les personnes publiques et les personnalités morales ayant une mission de service public (qui peuvent être des structures privées) y soient majoritaires dans la répartition des droits de vote ;

- elle place tous ces acteurs sur un pied d'égalité et contribue ainsi à la définition et à l'appropriation commune des actions en faveur de la biodiversité ;

- elle permet aux opérateurs de manifester un engagement réel et durable en faveur de la biodiversité. L'adhésion à un GIP doit être en effet approuvée par les instances délibérantes de l'organisation adhérente, qui doit en outre préciser les moyens matériels et humains qu'elle affecte au GIP. Cette volonté de mise en commun effective de moyens devra constituer un critère important pour l'adhésion au GIP (quitte à en limiter le périmètre), qui ne devra pas être un simple « comité d'orientation » des activités de l'Agence mais un véritable acteur opérationnel amplifiant son action. Ce GIP sera en particulier différent du « Comité national de la biodiversité » prévu par la feuille de route de la Conférence environnementale et qui devra « rassembler le grand nombre de comités de concertation intervenant dans ce domaine ». Ce conseil serait donc un véritable « parlement » de l'ensemble des acteurs de la biodiversité, à l'image d'instances comme les conseils nationaux de l'eau, de l'alimentation ou le conseil de la mer et des littoraux récemment mis en place.

- elle permet, pour une action donnée – par exemple une campagne de communication – de répartir de manière concertée les actions entre les membres, en désignant éventuellement un « chef de projet » qui ne serait pas forcément l'Agence, démultipliant ainsi son action.

Il conviendra de préciser s'il est préférable d'associer au GIP des opérateurs « individuels » ou leurs structures fédératives (des PNR ou la FPNR, des chambres d'agriculture ou l'APCA, des CEN ou la FCEN, l'ARF ou des Régions...). La première solution permet d'interagir avec des opérateurs « directs » mais risque de multiplier à l'excès le nombre de membres du GIP et de nuire ainsi à son efficacité. La seconde est sans doute à privilégier mais obligera à vérifier au cas par cas la capacité de la structure fédérative à engager effectivement ses membres.

Sur un plan juridique, la formule du GIP, qui n'est plus désormais limitée dans le temps<sup>33</sup>, apparaît préférable à d'autres formules de coopération comme les établissements publics de coopération (EPCC, EPCS, EPCI...), qui ne peuvent regrouper que des opérateurs publics, l'association de 1901 (dont on connaît les dangers pour des opérateurs publics), le syndicat mixte, dans lequel l'Etat ne peut être impliqué, ou la fondation, qui ne se justifierait que si les adhérents se déclaraient prêts à apporter des dotations en capital substantielles. En outre, la création d'un tel GIP ne nécessite pas de disposition législative et peut donc intervenir rapidement.

On peut s'interroger cependant sur la nécessité de créer une structure à personnalité morale, dès lors que l'Agence serait elle-même susceptible d'assurer la gestion des moyens humains et matériels qui seraient mis en commun par les fondateurs du GIP. Des structures sans personnalité morale comme les GIS (Groupements d'Intérêt scientifique), qui sont en fait des conventions multipartites, fonctionnent ou ont fonctionné de manière satisfaisante, dès lors que l'un des opérateurs acceptait, avec l'accord des autres adhérents, de gérer les moyens mis en commun : on peut citer par exemple, dans le domaine des ressources naturelles, le BRG (Bureau des ressources génétiques), le GIS SOLS (pour le suivi de la qualité de sols) ou l'IFB (Institut français de la biodiversité), tous les trois gérés par l'INRA.

Sans exclure cette option, la mission considère que la formule du GIP est à privilégier dans la mesure où, d'une part, elle officialise l'implication des acteurs et l'inscrit dans la durée (le statut du GIP peut conditionner le retrait d'un membre à l'avis des autres membres) et que, d'autre part, elle ne fait pas jouer d'emblée à l'Agence un rôle différent de celui des autres opérateurs.

Enfin, ces deux options (conventions bilatérales ou GIP) ne sont pas incompatibles : même si le GIP a vocation à fédérer tous les opérateurs motivés, l'option de conventions bilatérales (ou de filiales communes) ne doit pas être écartée pour gérer des opérations spécifiques. C'est pourquoi ils nous semblent souhaitable de les intégrer toutes deux dans la « boîte à outils » de l'Agence, même si seule la possibilité de créer des filiales doit faire l'objet de dispositions législatives.

## 5 - L'Agence et la gouvernance globale de la biodiversité

Les propositions élaborées dans le cadre de la réflexion conduite en 2012 sous la présidence du Préfet Dominique Schmitt sur la gouvernance globale de la biodiversité n'ont pas encore fait l'objet d'arbitrages (à la date de remise de ce rapport). Cependant, il nous a semblé souhaitable de positionner l'Agence par rapport à ces propositions, dans la mesure où la Loi-cadre sur la biodiversité comportera un volet sur cette gouvernance globale. Trois grands ensembles de propositions ont été formulés.

**Il est tout d'abord proposé de créer un « Comité national de la biodiversité »**, regroupant des représentants des différentes catégories d'acteurs, publics et privés, œuvrant dans ce domaine. Comme nous l'avons indiqué, une telle structure, si elle est créée, sera à distinguer clairement du Conseil d'administration de l'Agence. Elle aura en effet, outre une composition beaucoup plus large, un rôle plus global de réflexion et d'avis sur les politiques de l'ensemble des acteurs publics et privés (y compris, d'ailleurs, celle de l'Agence).

**Le deuxième groupe de proposition vise à repenser la composition du CNPN** pour n'y intégrer que des experts à titre individuel, la fonction de représentation d'institutions étant assurée par le Comité national de la biodiversité. De plus, un regroupement du CNPN et du CSPNB (Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité) a été proposé pour créer un unique « Conseil scientifique et technique de la biodiversité ».

Par rapport à ces deux structures ou à celles qui pourraient leur succéder, trois options sont envisageables :

- elles restent totalement extérieures à l'Agence ;
- l'Agence se voit confier le secrétariat technique de ces instances, secrétariat aujourd'hui assuré par le Ministère en charge de l'Ecologie, principal destinataire des avis émis ;

<sup>33</sup>

Loi du 17 mai 2011

- ces instances sont supprimées et leurs missions d'expertise sont transférées à l'Agence.

Sans exclure la seconde option (mais qui n'apporterait pas à notre avis de valeur ajoutée par rapport à la situation actuelle), nous nous prononçons clairement en faveur de la première option. En effet, les missions envisagées pour l'Agence, centrées sur l'information, le conseil et l'appui technique, nous semblent peu compatibles avec un rôle d'approbation ou de rejet de dossiers qu'elle aura pu, dans certains cas, contribuer à monter.

Dans tous les cas de figure, l'Agence devra disposer, comme nous l'avons indiqué, de son propre conseil scientifique et technique.

Enfin, le rapport Schmitt propose, au niveau régional, de **transformer les comités régionaux de la Trame verte et bleue en « Comités régionaux de la biodiversité » et de mieux articuler les travaux des CSRPN (Conseils scientifiques régionaux du Patrimoine naturel) avec eux de l'instance nationale**. Comme au niveau national, ces structures sont à concevoir comme indépendantes de l'Agence, qui pourra par contre y présenter ses orientations, y recueillir des avis sur son action, voire y être représentée.

## 6 - L'organisation territoriale de l'Agence

Les directions des différents opérateurs susceptibles d'être intégrés dans l'Agence ou qui seront étroitement impliqués dans son fonctionnement sont implantés en différents points du territoire : outre la région parisienne, citons en particulier Brest (AAMP), Montpellier (PNF, ATEN), Orléans (FCEN), Rochefort (CELRL) et Dijon (RNF). Certains, comme l'ONF, le CNPF, l'ONEMA, l'AAMP ou l'ONEMA, disposent en outre de représentations auprès des collectivités locales, organisées selon des regroupements interrégionaux qui sont, d'ailleurs, différents selon les opérateurs et ne sont pas localisés dans les mêmes villes<sup>34</sup>.

Lorsque ces opérateurs ne sont pas directement gestionnaires d'espaces mais constituent des têtes de réseaux (FPNR, PNF, FCEN, RNF, etc.), leurs interlocuteurs sont répartis en de multiples implantations. Ils gèrent en outre des territoires dont le périmètre est, le plus souvent, spécifique de ces organisations et n'épousent pas des limites administratives : les limites des Parcs naturels régionaux, des Réserves, des Agences de Bassin, des Conservatoires botaniques, des Parcs nationaux diffèrent le plus souvent de celles de Régions ou Départements.

Par ailleurs, les collectivités sont des acteurs actifs dans les territoires et certaines ont d'ailleurs créé leur propre structure.

Quel dispositif envisager pour l'Agence dans ce contexte ?

Il est tout d'abord évident que les opérateurs qui ne seront pas intégrés dans l'Agence resteront entièrement libres de conserver ou de modifier leur localisation. En ce qui concerne les opérateurs intégrés dans l'Agence, nous proposons quatre principes directeurs :

- **comme tout établissement public, l'Agence devra disposer d'un siège social. Il appartiendra à l'Etat, en concertation avec les collectivités territoriales, d'en définir la localisation, la Région parisienne n'étant que l'une des options possibles ;**

- **il n'apparaît pas nécessaire de regrouper au siège social l'ensemble des personnels de direction des opérateurs concernés**. En particulier, le maintien d'une localisation « maritime » pour les activités liées au domaine marin demeurera pertinente, tout comme une localisation dans le sud-est pour l'animation des parcs nationaux, du fait de leurs implantations ;

- **par contre, nous proposons de mettre à l'étude le projet d'une « maison de la nature » qui, sur la base du volontariat et dans le respect de leur autonomie, regrouperait les**

---

<sup>34</sup> Même lorsque plusieurs organismes sont implantés dans les mêmes villes, comme à Orléans ou Dijon, ils sont localisés à des endroits différents.

**implantations franciliennes des différents acteurs de la biodiversité** (établissements publics, fédérations, associations), qu'ils soient ou non intégrés à l'Agence. Outre la mise en commun de fonctions logistiques (accueil, salles de réunion, documentation), une telle implantation commune contribuerait à l'évidence à renforcer les échanges et les coopérations entre ces opérateurs ;

- **compte-tenu des spécificités biogéographiques des problématiques de la biodiversité, la mise en place de délégations réparties sur le territoire et disposant d'une délégation substantielle de responsabilités apparaît opportune.**

**Une première option serait de retenir pour ce faire le niveau régional** et de confier aux DREAL cette fonction de représentation. Cependant, même si les DREAL devront être des interlocuteurs majeurs de l'Agence, il nous semble que cette option n'apparaît pas optimale.

Tout d'abord, si l'Agence veut apparaître comme étant au service et à l'écoute à la fois de l'Etat et des collectivités territoriales, (et des autres acteurs) il est souhaitable qu'elle n'apparaisse pas comme relevant plus particulièrement de l'un de ces opérateurs. Ensuite, le niveau régional, même s'il constitue un niveau important d'action (du fait notamment de sa responsabilité dans l'élaboration des Schémas régionaux de cohérence écologique) ne doit pas apparaître comme le seul : les départements, les communes et communautés de communes doivent se sentir également impliqués. Enfin, comme indiqué précédemment, les spécificités biogéographiques à prendre en compte ne désignent pas les Régions comme un découpage pertinent.

Ajoutons que l'Agence ne sera sans doute pas en mesure de mettre en place plus d'une vingtaine de délégations ayant des compétences et des moyens humains substantiels. De ce fait, **si un découpage suivant des limites administratives était retenu, il devrait se faire au niveau d'ensembles de régions, à l'image de ceux retenus par l'ONCFS, l'ONEMA ou l'ONF.**

Une autre possibilité, si l'on retient cette option du niveau régional, serait d'insérer l'Agence dans des GIP impliquant, outre la Région concernée, d'autres collectivités territoriales (les départements, les communautés de commune, les Syndicats mixtes des parcs naturels régionaux...) ainsi que d'autres opérateurs (associations, opérateurs privés). Cette formule, qui reproduirait en quelque sorte, mais avec d'autres fondateurs, l'option du GIP proposée au niveau national, répondrait à la volonté d'associer à l'Agence, sur un pied d'égalité, aux autres collectivités territoriales et est d'ailleurs envisagée par elles, notamment dans la réflexion en cours sur une Agence de la biodiversité en Aquitaine.

**Une seconde option, retenue en particulier pour la mise en place des Agences de l'eau mais aussi pour d'autres structures (comités de massifs, conseils de rivages), serait de s'inscrire dans des « écorégions », correspondant à des ensembles ayant une certaine homogénéité écologique.**

Cette option, outre sa pertinence écologique, permettrait en particulier de nouer des collaborations déconcentrées avec les collectivités territoriales, notamment avec les Agences régionales, lorsqu'elles existent, tout en se positionnant sur un territoire différent, évitant ainsi d'éventuels recouvrements de compétences. Elle permettrait également de veiller à la cohérence globale d'opérations comme la mise en place de la Trame verte et bleue, qui doivent s'inscrire à l'évidence dans cette logique biogéographique.

Deux sous-options sont envisageables. **La première est celle correspondant aux quatre des six grands domaines biogéographiques terrestres européens représentés en métropole :** atlantique (couvrant également l'ouest et le Nord-Ouest de la France, continental, alpin (incluant les Pyrénées) et méditerranéen. Elle pourrait s'appuyer, pour deux de ces domaines, sur les implantations de Brest et de Montpellier où sont localisés des personnels susceptibles d'intégrer l'Agence.

**La seconde sous-option, à envisager en particulier si l'ONEMA est intégré dans l'Agence, serait de retenir comme découpage territorial, pour le territoire métropolitain, celui des actuelles Agences de Bassin et d'implanter les délégations de l'Agence de la biodiversité (sauf celles liées aux façades maritimes ?) auprès de ces agences ou de certaines d'entre elles<sup>35</sup>.** Ce découpage pourra être contesté sur un plan strictement écologique mais permettra

<sup>35</sup> On pourrait par exemple n'avoir qu'une implantation pour les différents bassins de la façade Manche-Atlantique.

d'envisager diverses mutualisations pertinentes, tant sur le plan logistique que pour des fonctions comme la communication, voir les relations avec l'ensemble des acteurs territoriaux (élargissement du mandat des comités de bassin ? passage de SDAGE à des « SDAGEB » ?).

Dans le cas des cinq départements d'outre-mer, il n'existe pas d'Agences de bassin et l'ONEMA a la responsabilité directe de la gestion de l'eau, via une délégation Outremer qui s'appuie sur un service départemental dans chacun de ces départements. **Nous proposons donc de s'appuyer sur ces services départementaux pour représenter également l'Agence de la biodiversité.**

En ce qui concerne les collectivités d'outre-mer et autres territoires à statut spécifique, en particulier la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie, il conviendra d'engager, **dans le respect de leurs compétences propres**, un dialogue avec elles pour définir le rôle souhaité et possible de l'Agence vis-à-vis de leurs politiques de la biodiversité.

**Enfin, indiquons que ces deux options, régionale et « biogéographique », ne sont pas forcément exclusives : l'Agence pourrait tout à fait avoir ses délégations implantées auprès des Agences de bassin ou dans selon les quatre zones biogéographiques et être en même temps partie prenante de GIP mis en place dans les Régions concernées.**

\*\*\*

\*

## Chapitre V : Les ressources financières de l'Agence

Ce chapitre est consacré à l'estimation des ressources financières et humaines de l'Agence. La mission reconnaît que les estimations des dépenses actuelles en faveur de la biodiversité et celles des besoins complémentaires à mobiliser sont, comme nous le verrons, encore imprécises. Elle ne disposait pas cependant du temps et de l'expertise nécessaire pour élaborer de nouvelles estimations et s'est donc attaché à compiler les estimations disponibles. Un travail complémentaire serait donc à initier pour obtenir des estimations plus précises.

Nous présenterons tout d'abord une estimation des moyens actuellement engagés en faveur de la biodiversité, puis une estimation des moyens nécessaires pour accompagner l'ambition d'une « reconquête » de la biodiversité et, en particulier, de ceux à mettre à disposition de l'Agence.

### 1 – L'estimation des dépenses actuelles en faveur de la biodiversité

Le rapport Badré fournit deux estimations, issues de deux sources différentes.

**La première estimation est issue du rapport 2009 de la Commission des comptes de l'environnement, qui estimait à 1543 M€ (millions d'euros) les dépenses de protection de la biodiversité et des paysages en 2007**, soit environ 3,7% des dépenses totales en faveur de l'environnement (41,4 milliards d'euros). Sur cette somme, les dépenses de l'Etat était estimée à 283 M€ (soit 18,3%), celle des collectivités territoriales à 805 M€ (soit 52,2%), le reste correspondant aux dépenses des entreprises, des ménages et de l'Union européenne. Le rapport 2012 a légèrement révisé ces données et propose en outre des estimations provisoires pour 2010 des dépenses, des sources de financement et des différents thèmes financés à ce titre (Tableau 5.1).

*Tableau 5.1 : Dépenses de protection de la biodiversité et des paysages pour sources de financement et par thèmes (en millions d'euros. Source : Rapport des comptes de l'environnement, édition 2012, données 2010 provisoires)*

Années		2000	2007	2010 p
Source	Etat	160	206	316
	Collectivités territoriales	451	858	1078
	Entreprises	476	390	372
	Autres	78	118	156
<b>TOTAL</b>		<b>1165</b>	<b>1572</b>	<b>1921</b>
Répartition par Thèmes	Gestion des espaces et des espèces	364	646	911
	Connaissance de la biodiversité et des paysages	4	8	21
	Réduction des pressions	505	448	486
	Autres actions de protection	292	471	503

On observe en dix ans une progression importante de ces dépenses (+64%), liée essentiellement à l'augmentation de la dépense publique (Etat et collectivités territoriales), qui a été multipliée par 2,3 en dix ans et atteignait en 2010 1,4 milliard d'euros, **la seule dépense de l'Etat était alors de 316 M€.**

Le rapport fourni également une ventilation plus précise des dépenses du poste « gestion des espaces et des espèces » (Tableau 5.2), qui montre la part importante (près de la moitié des

dépenses) de l'entretien et de la restauration des milieux aquatiques. En effet, une partie du budget des Agences de l'eau (environ 25%, soit 450 M€) est comptabilisée dans ces dépenses de protection de la biodiversité et des paysages **au titre des dépenses des collectivités territoriales**<sup>36</sup> et représente environ la moitié des dépenses totales de ces collectivités.

Tableau 5.2 : Composantes de la dépense de gestion des espaces et des espèces en 2010  
(Données provisoires. Source : Rapport des comptes de l'environnement, édition 2012)

Poste	Montant (Millions d'euros)	% du total
Associations	88,7	9,7
Conservatoire du littoral	75,7	8,3
Parcs nationaux	69,7	7,7
Conservatoires d'espaces naturels	36,0	3,9
ONF	30,2	3,3
Agence des aires marines protégées	22,0	2,4
ONCFS	0,2	0,0
Réserves naturelles	42,5	4,7
Natura 2000	28,9	3,2
Parcs naturels régionaux	19,7	2,2
Entretien et restauration des milieux aquatiques	436,6	47,9
Politique de la nature (ministère de l'écologie)	55,6	6,1
Protection contre les incendies de forêt	3,7	0,4
Indemnisation des dégâts animaux protégés	1,3	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>910,8</b>	<b>100</b>

Indiquons cependant que, outre le poste « Biodiversité et paysage », **d'autres postes de dépenses de ces comptes de l'environnement peuvent être considérés comme susceptibles d'avoir des conséquences favorables pour la biodiversité**. C'est par exemple le cas des dépenses en faveur de la qualité de l'air, de l'épuration des eaux usées ou de la qualité des sols et des eaux, dont le montant total est très supérieur aux dépenses pour la biodiversité et les paysages (Tableau 5.3) mais pour lesquelles il semble difficile d'identifier la part de ces dépenses bénéficiant effectivement à la biodiversité.

Tableau 5.3 : Estimation (millions d'euros) des dépenses de protection de l'environnement de 2000 à 2010 (Source : Rapport des comptes de l'environnement, édition 2012).

Poste	2000	2007	2010	Progression 2000-2010 (%)
Air	1512	2252	3297	118
Eaux usées	9643	12646	12717	32
Déchets	9501	13823	15009	58
Sols, eaux souterraines et de surface	707	1574	1603	127
Bruit	1487	2005	2053	38
<b>Biodiversité et paysage</b>	<b>1165</b>	<b>1573</b>	<b>1921</b>	<b>65</b>
Déchets radioactifs	570	693	729	28
Recherche et développement	2274	3665	4581	101
Administration générale	1617	3161	3765	132
<b>TOTAL</b>	<b>28477</b>	<b>41393</b>	<b>45673</b>	<b>60</b>

<sup>36</sup> Ce qui explique l'assertion fréquemment avancée selon laquelle les collectivités territoriales dépensent beaucoup plus que l'Etat pour la biodiversité.

De même, l'estimation de 21 M€ pour le thème « connaissance de la biodiversité et des paysages » concerne uniquement les dépenses du Ministère de l'écologie pour les inventaires et le soutien au SPN (Service du Patrimoine naturel du Muséum) et n'intègre pas les dépenses du Ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur dans ce domaine, qui relèvent du poste « Recherche et développement ». Pour se limiter aux aspects recherche, nous avons évoqué l'estimation de la FRB d'environ 5000 chercheurs travaillant dans le domaine de la biodiversité. Si l'on affecte à chaque chercheur un « coût consolidé » d'environ 0,3 M€<sup>37</sup>, on obtient une estimation d'environ 1500 M€, soit environ un tiers des dépenses de recherche-développement identifiées dans le tableau 5.3.

**La seconde estimation proposée par le rapport Badré concerne les dépenses de l'Etat relatives aux politiques de l'eau et de la biodiversité, y compris les milieux marins, issues du projet de Loi de finances 2010.** Elles sont estimées à 2,44 milliards d'euros pour 2010. Cette estimation combine les budgets de l'Etat (programme 113, action 7 du Ministère de l'écologie et programme 154, action 14 du ministère de l'agriculture, finançant en particulier Natura 2000), diverses subventions de fonctionnement (aux Parcs nationaux et à l'ONCFS) et les ressources affectées, en particulier celles des Agences de l'eau (Tableau 5.4). On notera que 84% de ce budget concerne la politique de l'eau et que la part des ressources affectées y est considérable (82%), d'autant plus que la subvention de fonctionnement de l'ONEMA est en fait issue d'une contribution des Agences de l'eau, et donc de ressources affectées. **L'estimation des dépenses de l'Etat (hors ressources affectées et ONEMA) est d'environ 310 M€, ce qui rejoint l'estimation provisoire des comptes de l'environnement pour 2010 (316 M€).** En ce qui concerne la dépense publique globale, si l'on ne prend en compte, comme le proposent les comptes de l'environnement, que 25% des ressources affectées de la gestion de l'eau comme contribuant à la protection et à la restauration des milieux, on obtient une estimation de 1014 M€, chiffre un peu inférieur au 1400 M€ des comptes de l'environnement.

Tableau 5.4 : Estimation des financements de l'Etat aux politiques de l'eau et de la biodiversité en 2010  
(Source : rapport Badré, 2010)

	TOTAL (M€)	Dont gestion de l'eau
<b>Etat programme 113</b>	225,7	28,4
<b>Etat programme 154</b>	60,6	0
<b>Etat autres subventions</b>	137,4	115 (ONEMA)
<b>Ressources affectées</b>	2018,6	1904
<b>TOTAL</b>	<b>2442,3</b>	<b>2047,4</b>

A noter également que ces estimations n'intègrent pas, ou très partiellement, d'autres crédits du Ministère de l'Agriculture<sup>38</sup>, en particulier :

- le financement des mesures agroenvironnementales, dont le montant total atteignait 354 M€ en 2010. Ces mesures, cofinancées pour moitié par l'Etat et l'Union européenne (2<sup>ème</sup> pilier de la PAC), financent notamment Natura 2000 mais couvrent un espace plus vaste et l'on peut considérer qu'elles sont pour la plupart orientées en faveur de la biodiversité « ordinaire » ;

- les indemnités compensatoires de handicaps naturels, permettant de maintenir des activités agricoles dans des zones « défavorisées ». Egalement cofinancées par l'Etat et la PAC, ces indemnités représentaient 555,4 M€ en 2010 et l'on peut considérer qu'elles contribuent également favorablement à la biodiversité, notamment dans les zones de moyenne montagne ;

- les mesures de soutien au secteur forestier, financées entièrement par l'Etat pour un montant de 484,2 M€ en 2010 et qui visent notamment à favoriser une valorisation durable des forêts, via divers plans de gestion approuvés par l'Etat.

<sup>37</sup> Estimation moyenne obtenue en divisant le budget total d'organismes comme le CNRS, l'INRA ou l'INSERM par leur nombre de chercheurs, qui représente donc le coût annuel (salaires inclus) d'un chercheur et de ses collaborateurs.

<sup>38</sup> Source : Commission des comptes de l'Agriculture de la Nation, session du 30 juin 2011

**Pour terminer, nous citerons une troisième estimation des dépenses de l'Etat en faveur de la biodiversité, mais dont nous n'avons pas identifié le mode de calcul<sup>39</sup>.** Elle est issue de l'article 26 de la Loi « Grenelle I » du 3 août 2009, qui indique que l'Etat prend l'engagement que « *sa part de financement (destinée à financer la trame verte et bleue, à mettre en place des aires protégées, à acquérir des zones humides, à sauvegarder les espèces menacées, à inventorier la biodiversité et à analyser son érosion) pourra être portée progressivement de 190 à 300 millions d'euros par an d'ici à 2013* ». Cette estimation de 190 M€ en 2009 pour les dépenses de l'Etat apparaît sensiblement plus faible que les estimations précédentes.

*En conclusion, nous proposons de retenir une estimation d'environ 400 M€ par an pour les dépenses de l'Etat, hors ressources affectées et dépenses de recherche-développement, une somme sensiblement équivalente pour les dépenses des collectivités locales (également hors ressources affectées) et une somme similaire pour les ressources affectées à la protection de la biodiversité et des paysages, soit une dépense publique totale située entre 1,1 et 1,5 milliard d'euros.*

## 2 – Les ressources humaines actuelles pour la biodiversité

En ce qui concerne les ressources humaines, le rapport Badré recensait (en 2010) un total de 3601 agents employés par l'ATEN, PNF et les Parcs nationaux, le Conservatoire du littoral, l'AAMP, l'ONEMA et l'ONCFS, dont 2701 fonctionnaires et 910 contractuels. Une grande partie de ces personnels fonctionnaires (environ 2200) étaient des personnels des corps B et C de la fonction publique, affectés pour la plupart à l'ONEMA et à l'ONCFS.

En ce qui concerne les contractuels, le rapport Badré soulignait la grande diversité de leurs statuts. Un cadre commun de gestion a été mis en place en 2012 pour les CDI des parcs nationaux et de l'AAMP mais il existe en outre un nombre important, mais non évalué, de CDD relevant des statuts des différents employeurs.

Enfin, **cette estimation ne porte que sur les opérateurs publics sous tutelle du Ministère en charge de l'écologie.** Il existe en outre de nombreux emplois (environ 2600 selon le rapport Badré) liés aux espaces protégés au sein des réserves naturelles, des PNR ou des conservatoires régionaux d'espaces naturels, rémunérés par des collectivités territoriales ou des associations. Il conviendrait également de prendre en compte une partie des emplois des organismes sous tutelle du Ministère en charge de l'Agriculture, en particulier ceux de l'ONF (10 220 agents) et du CNPF (environ 500 agents), qui insèrent dans leur politique des objectifs liés à la biodiversité. Il en est de même d'une partie des personnels des Agences de l'eau (environ 1800 agents). Il conviendrait aussi d'intégrer dans cette estimation les personnels des Ministères et des services déconcentrés de l'Etat (DREAL) affectés à la gestion des milieux naturels, de la biodiversité et des paysages. Enfin, les personnels de la recherche et de l'enseignement supérieur relevant du MESR ne sont pas pris en compte dans cette estimation.

*On peut donc estimer a minima à environ 8000 agents (hors personnels du MESR) les effectifs consacrés à la biodiversité et rémunérés sur crédits publics par l'Etat ou les collectivités territoriales.*

<sup>39</sup> Il s'agissait sans doute de la seule dépense du programme 113 en 2007 ou 2008.

### 3 – Estimation des besoins financiers

Nous avons identifié cinq estimations principales des dépenses à engager à l'avenir en faveur de la biodiversité, qui permettent de proposer une première estimation des sommes à mobiliser :

**1. Celle du rapport du groupe de travail « Biodiversité » du Grenelle de l'environnement**, qui indique que : « l'évaluation technique des besoins budgétaires additionnels pour une politique nationale de reconquête de la biodiversité s'élève au minimum à 700 M€ ». Pour couvrir ces dépenses, le rapport préconise de : « mettre en place une taxe sur le foncier bâti indexée sur le m<sup>2</sup> de surface imperméabilisée, concernant les privés comme les collectivités (réserve SEOM), dès 2008, afin d'alimenter un fond national pour la biodiversité ».

Le tableau 5.5 fournit une répartition des postes pour lesquels des besoins de financement additionnel ont été évalués. On constate que la grande majorité des dépenses envisagées concerne la biodiversité ordinaire, avec en particulier un soutien à la mise en place de la Trame verte et bleue et au réseau Natura 2000.

Tableau 5.5 : Evaluation des besoins budgétaires additionnels pour la biodiversité (Source : Groupe G2 du Grenelle de l'environnement, document de travail du 9 octobre 2007)

Poste	Mesures	Montant annuel (M€)
Trame verte et bleue	Elaboration (2008-2010)	26
	Mise en œuvre (après 2010)	220
Outre-mer	Plan d'action pour la biodiversité	50
Mer	Natura 2000 en mer	30
	Développement des AMP	25
Biodiversité remarquable et paysages	Parcs nationaux et réserves	45
	Natura 2000	350
	Restauration espèces menacées (dont pollinisateurs)	50
	Lutte contre espèces invasives	4
	Indemnisation dégâts des espèces protégées	10
Observatoire de la Biodiversité		20
Fondation scientifique pour la biodiversité		1,6
Action internationale		11 (+ 5 ETP)

**2. Celle précédemment citée de la Loi Grenelle I**, qui prévoyait de porter les dépenses de l'Etat de 190 à 300 millions d'euros de 2009 à 2013, soit une croissance de 110 millions d'euros en valeur absolue et de 58% en valeur relative. Nous n'avons pas identifié la nature des dépenses envisagées à ce titre. Appliquée aux estimations précédentes des dépenses de l'Etat, ce taux représenterait un effort complémentaire d'environ 180 millions d'euros.

**3. Le rapport conjoint de l'IGF et du CGEDD<sup>40</sup> d'octobre 2011 présente une évaluation des besoins de financements complémentaires élaborée par la direction de l'eau et de la biodiversité.** Celle-ci (Tableau 5.6) est de 221 millions d'euros, mais, outre le fait qu'elle est limitée au milieu terrestre, ne comprend pas deux postes importants :

- celui de la restauration des sites dégradés, pour laquelle les sommes pourront être considérables mais devront être évaluées dans le cadre des schémas régionaux de cohérence écologiques ;

-celui de la création de nouveaux Parcs naturels régionaux. Leur budget actuel est d'environ 115 M€, soit 2,5 M€ par parc (dont environ 12% apportés par l'Etat) et la Ministre de l'Ecologie,

<sup>40</sup> La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020). Rapport établi par H. Pelosse, P. Painault, L. Winter et J. Laurent.

Madame Batho, a récemment annoncé<sup>41</sup> sa volonté d'en créer quinze nouveaux d'ici à 2020, soit un budget complémentaire à mobiliser d'environ 40 M€.

On constate également, comme dans l'estimation du Grenelle de l'environnement, l'importance accordée aux dépenses nécessaires pour la biodiversité ordinaire.

Tableau 5.6 : Evaluation des besoins de financement additionnel pour la biodiversité (Source : Rapport IGF/CGEDD, octobre 2011)

Type d'action en faveur de la biodiversité		Besoins de financement (M€/an)
Amélioration des connaissances	<i>Cartographie nationale des habitats</i>	6
	<i>Autres inventaires</i>	5
	<i>Dispositif de suivi permanent de placettes</i>	5
	<i>Atlas de la biodiversité dans les communes</i>	15
	<i>Elaboration des méthodologies</i>	5
	<i>Fonctionnement des CBN</i>	6
	<i>Observatoire national de la biodiversité</i>	2
	<i>Administration du SINP</i>	2
Protection des espèces et traitement des espèces envahissantes	<i>Actions en faveur des espèces les plus menacées</i>	14
	<i>Traitement des espèces envahissantes</i>	4
Création, entretien et restauration de la TVB	<i>Elaboration des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)</i>	15
	<i>Mise à jour des SRCE</i>	7
	<i>Animation des sites Natura 2000 et mise à jour des documents d'objectif</i>	45
	<i>Actions lourdes d'investissement pour restaurer les sites dégradés</i>	ND
Réserves naturelles et Parcs nationaux		90
Parcs naturels régionaux		ND
TOTAL		221

**4. La DGALN et le CGEDD ont réalisé en 2012 une évaluation des besoins financiers nécessaires pour développer la politique de protection des milieux marins**, en particulier vis-à-vis des objectifs de la directive-cadre sur ces milieux. Selon cette évaluation, il conviendrait de passer d'une dépense actuelle de 37 M€ (dont 25 pour l'AAMP) à 100 M€ à l'horizon 2015, puis à 495 M€ en 2020, environ la moitié de ce financement étant à assurer par les Agences de l'eau, via divers équipements préventifs.

**5. Le 10<sup>ème</sup> programme-cadre (2013-2018) des Agences de l'eau prévoit de porter leurs dépenses en faveur des milieux aquatiques à environ 11% de leur budget total<sup>42</sup>**, soit environ 230 M€ par an, alors que ces dépenses n'étaient que d'environ 130 M€ par an lors du programme précédent (2007-2012), soit une augmentation de 75%. **Les agences de l'eau devraient donc à elles-seules augmenter d'environ 100 M€ par an leurs dépenses en faveur de la biodiversité aquatique.**

<sup>41</sup> Lors du dernier congrès des Parcs en octobre 2012

<sup>42</sup> De l'ordre de 13 milliards d'euros pour les six années du programme.

*En combinant ces différents chiffres, nous proposons de retenir une somme d'environ 400 millions d'euros par an comme estimation des moyens complémentaires à engager par les opérateurs publics à l'horizon 2020, échéance des engagements de Nogoya.*

*Cette somme représenterait une progression d'environ 30% de la dépense publique en faveur de la biodiversité.*

*Cette augmentation sera à étaler dans le temps et devra combiner les efforts de l'Etat et ceux des différentes collectivités territoriales qui, comme nous l'avons vu, agissent sensiblement à parité (hors ressources affectées). Dans l'hypothèse du maintien de cette parité, l'effort de l'Etat serait donc de l'ordre de 200 M€ et nous proposons qu'il soit, très majoritairement, affecté à l'Agence.*

## 4 – Analyse des ressources complémentaires mobilisables

### 4-1. Principes généraux

Comme indiqué précédemment, les agences et établissements publics dont l'action participe à la protection de l'environnement disposent aujourd'hui de financements reposant, en proportions variables, sur trois types de ressources :

- **la plus importante est constituée de ressources affectées.** C'est le cas des Agences de l'Eau, qui reçoivent des redevances diverses dont le total annuel est de l'ordre de 2000 M€, de l'ADEME – qui bénéficie de la TGAP (Taxe sur les activités polluantes) à hauteur de 450 M€ –, ou encore du Conservatoire du littoral, qui dispose quant à lui du droit annuel de francisation des navires (DAFN) à hauteur d'environ 40 millions par an. Dans un ordre d'idées légèrement différent, le budget de l'ONCFS (120 millions d'euros) est principalement assuré par la redevance cynégétique acquittée par les chasseurs et celui de l'ONEMA est alimenté par un prélèvement sur le budget des Agences de l'eau, et donc, indirectement, par des ressources affectées. On notera que l'ONEMA a bénéficié récemment d'un supplément de ressources lié au programme Ecophyto 2018, pour lequel les Agences prélèvent des taxes additionnelles sur les produits phytosanitaires et les reversent à l'ONEMA. Cette redevance, qui atteindra environ 50 M€ en 2012 (soit environ 3% du chiffre d'affaire du secteur), permet de financer les actions du programme ;

- **des dotations des ministères de tutelle** : dans le cas de l'ADEME, l'agence dispose aussi d'une dotation ministérielle d'environ 60 M€. De même, le budget de l'ONCFS, quasi-exclusivement fondé sur des ressources affectées jusqu'en 2004, bénéficiera en 2012 d'une subvention d'Etat de 38 M€, qui couvrira 32% de son budget. Enfin, dans le cas de l'AAMP, de PNF et de l'ATEN, leur budget est essentiellement constitué d'une dotation du Ministère de l'Ecologie, pour un montant total d'environ 30 M€ ;

- **des ressources propres**, tirés d'actions diverses, de mécénats ou de partenariats : environ 30 M€ par an pour l'ADEME et 20 M€ pour le Conservatoire du littoral.

*Il apparaît donc que, si la principale source de financement additionnel de l'Agence (outre les budgets des établissements qui la constitueront) est à rechercher au niveau de taxe affectée, il s'agit ici de réfléchir plus généralement à un « mix fiscal ».*

Quelles seraient les composantes de ce « mix fiscal » ?

- **en ce qui concerne les dotations des ministères de tutelle, il n'apparaît pas opportun, comme nous l'avons déjà indiqué, que les dotations affectées aux organismes publics œuvrant dans le domaine de la biodiversité mais non intégrés dans l'Agence transitent par l'Agence.** Ceci ne pourrait que créer des tensions entre ces organismes et l'Agence

et nuire aux collaborations à établir avec ces organismes. Par contre, les dotations de soutien aux associations spécialisées et à leurs têtes de réseau (Fédération des CEN, RNF, etc.), pour des actions relatives à la biodiversité, pourraient être globalisées et distribuées par l'Agence. Enfin,  **dans le cas du milieu marin, qui appartient à l'Etat, il nous semblerait légitime que l'effort budgétaire nécessaire relève directement du budget de l'Etat, via une dotation accrue du Ministère de l'Ecologie à l'AAMP au titre d'une volonté de gestion exemplaire du domaine public ;**

-  **pour les ressources propres, il semble difficile de bâtir l'Agence sur un modèle économique incluant une partie notable de vente de produits** (expertises, bases de données, formation...), en particulier si les missions qui lui seront confiées relèvent du service public et doivent être exercées en toute indépendance. Ces ressources complémentaires seraient plutôt à mobiliser dans le cadre du GIP, via des co-financements de certaines opérations (sensibilisation, formation...);

-  **En ce qui concerne les ressources affectées, l'examen de la situation actuelle montre que leur logique obéit à une spécialisation sectorielle sur la base d'activités économiques très rémunératrices** : l'argent des infrastructures va aux infrastructures, l'argent du logement va au logement (cas de l'ANRU), l'argent de la chasse retourne largement aux chasseurs... Cette logique ne peut être poursuivie pour la biodiversité, puisque qu'elle ne constitue pas un secteur d'activité autonome et que sa protection ne génère pas de revenus substantiels. Par contre, elle contribue indirectement à de nombreuses activités économiques et, plus globalement, à la fourniture de nombreux services non-marchands dont bénéficie l'ensemble de la société.

*C'est pourquoi la mission propose de ne pas concentrer les prélèvements de ressources affectées sur des activités particulièrement destructrices de biodiversité et de les répartir au contraire sur une diversité d'usages de cette biodiversité, y compris des usages non destructeurs mais générateurs de « bien-être ». Un tel discours de contribution large aux enjeux de la « recapitalisation écologique », fondée sur les bénéfices que nous en tirons aujourd'hui, sera en effet plus recevable qu'un discours de culpabilisation.*

Cela signifie que, sans constituer une base précise de calcul, les estimations des services écologiques liés à la biodiversité et éventuellement « perdus » pour obtenir d'autres éléments de bien-être (habitat, transport) pourront être des références utiles.

## 4-2. Propositions pour des ressources affectées

Dans cette optique d'un recours à des ressources affectées, diverses possibilités ont été évoquées. La mission propose d'examiner plus particulièrement les mesures suivantes :

-  **Une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti (TFB)**. Cette taxe foncière rapporte environ 22 milliards d'euros annuellement, sur la base d'un taux moyen constaté tournant autour de 18 % ces dernières années<sup>43</sup>. Rapportée à ce taux, une hausse de 0,3 point (soit une augmentation relative de 1,5%), qui pourrait être étalée sur plusieurs années, rapporterait environ 360 millions d'euros à terme et suffirait par conséquent à satisfaire aux principaux besoins de l'agence de la biodiversité.  **Le bénéfice de cette taxe pourrait d'ailleurs être réparti « à la source » entre l'Agence et les Régions, plutôt que d'être en partie redistribué par l'Agence aux Régions.**

Se pose la question de l'acceptabilité de cette mesure. A cet égard, il faut signaler que la TFB a augmenté, en montant, de 20% en cinq ans (de 2006 à 2011) sans que cette augmentation, autrement plus sensible pour les contribuables, n'ait profité à la biodiversité. Pourtant c'est bien

<sup>43</sup> Taux rapporté à la base, à savoir 50% de la valeur locative des biens imposables. Les 18% se répartissent entre environ 10% pour les communes et 8% pour les départements.

l'artificialisation et son extension, autrement dit la présence de bâti, qui affecte le plus le patrimoine naturel.

En termes de valeur de référence liée aux services écologiques, on estime à environ 800.000 hectares (soit 130 m<sup>2</sup> par français) le total des sols bâtis en France<sup>44</sup>. En prenant une estimation moyenne d'environ 500 euros par hectare et par an pour les services écologiques des zones non bâties<sup>45</sup> (avant artificialisation), on obtient une estimation totale des pertes de services écologiques de 400 M€ par an, assez voisine du prélèvement proposé sur le foncier bâti.

On notera que cette proposition se rapproche de celle du Grenelle de l'environnement, qui proposait, comme nous l'avons vu, de « *mettre en place une taxe sur le foncier bâti indexée sur le m<sup>2</sup> de surface imperméabilisée, concernant les privés comme les collectivités* » et s'inscrirait dans les réflexions actuelles sur la limitation de l'artificialisation. Il conviendrait de compléter cette mesure par un prélèvement similaire sur les surfaces artificialisées non bâties, en particulier les parkings (qui font déjà l'objet d'une taxation, mais uniquement en Ile de France).

Une autre option relative au bâti serait de s'appuyer sur les droits de mutation à titre onéreux, liés aux transactions immobilières. On notera cependant que les ressources de ces deux taxes sur le bâti sont destinées essentiellement aux départements et aux communes et non à l'Etat, à l'exception, notable, de la taxe sur le Grand Paris<sup>46</sup>.

**- Une redevance sur les infrastructures linéaires de transports, et, en particulier sur les réseaux à grande vitesse.** Le réseau LGV, représente environ 2000 km de long et le réseau autoroutier concédé 8000 km. En considérant une emprise par Km d'environ 10 hectares pour les LGV et de 20 hectares pour les autoroutes, on obtient une emprise totale de 180.000 hectares, soit, avec la même valeur que précédemment pour les services écologiques, une estimation d'environ 90 M€ par an de services écologiques « perdus », ce qui justifierait un prélèvement représentant environ 0,6% du chiffre d'affaires annuel de ces activités (environ 7 milliards d'euros pour les TGV et 8 pour les sociétés autoroutières). Ce prélèvement pourrait être modulé pour distinguer les deux types de transport et tenir compte des modalités d'aménagement des emprises, qui intègrent parfois des préoccupations de continuité écologique et de préservation de la biodiversité.

Cette approche est également envisageable pour d'autres éléments de voirie, et plus largement pour les usages du foncier fortement consommateurs d'espaces, comme par exemple les zones et plateformes logistiques.

**- Une taxe additionnelle à la taxe de séjour.** En France, le secteur touristique génère environ 50 milliards d'euros par an et contribue à 6,2% du PIB. Cette activité fait l'objet d'une taxe spécifique, la taxe de séjour, perçue par nuitée touristique dans un grand nombre de communes (à raison de leur localisation ou de leur classement) et à l'égard de diverses catégories d'hébergements. Cette taxe rapporte autour de 200 millions d'euros/an selon les performances du secteur. Elle est quasi-intégralement affectée à la promotion touristique et finance au premier chef les offices de tourisme communaux. Néanmoins, une taxe additionnelle de 10% peut être levée par les départements pour assurer la promotion de leur propre développement touristique. Une seconde taxe additionnelle d'un montant équivalent, reversée cette fois au profit de l'Agence et des Régions, peut être instaurée et rapporterait donc autour de 20 millions. Cette mesure ne ferait que pallier, assez logiquement, à l'absence d'affectation systématique de la taxe à la protection de la biodiversité et des paysages, alors que ces éléments participent à l'évidence de l'attractivité touristique des territoires.

---

<sup>44</sup> Rapport du groupe de travail du CAS (présidé par G. Sainteny) sur les subventions dommageables à la biodiversité.

<sup>45</sup> Le rapport du CAS sur les services écologiques (groupe de travail présidé par B. Chevassus-au-Louis) proposait 970 euros/ha pour les forêts et environ 600 pour les prairies. En prenant une valeur nulle pour les terres arables (hors services marchands) et en considérant que ces trois types de surface occupent chacune environ un tiers du territoire national, on obtient cette estimation minimale (le CAS ayant souligné que plusieurs services n'étaient pas pris en compte dans ces estimations).

<sup>46</sup> Cette taxe, instaurée en 2010, est prélevée en Ile-de-France pour alimenter la « Société du Grand Paris », chargée en particulier de développer les infrastructures de transport. Elle a rapporté 150 M€ en 2011 (source : Rapport 2011 du Directoire de la Société du Grand Paris).

- **Une taxe (ou contribution volontaire) sur les activités de loisirs exercées dans la nature.** L'Agence pourrait ainsi se voir attribuer une fraction des redevances cynégétiques ou piscicoles, ainsi que des contributions liées à la pratique de divers sports de nature (randonnées pédestres ou équestres, sports de neige, sports aquatiques). Cette « vignette biodiversité » pourrait être facultative et aurait donc surtout un rôle pédagogique mais pourrait également donner droit à des réductions sur les activités payantes développées dans divers espaces naturels (visites guidées, conférences...). Cette formule existe notamment en Grande Bretagne et permet de financer le National Trust.

- Enfin,  **dans le domaine public maritime, les redevances liées à l'utilisation de ce domaine par diverses activités économiques, liées en particulier au tourisme, pourraient être majorées.**

**Indiquons pour terminer un quatrième type de ressources qui pourrait être envisagé, à savoir le recours à l'emprunt.** L'exemple des investissements d'avenir montre en effet que, dans des secteurs où l'Etat souhaite investir sur le long terme (la compétitivité industrielle, la formation et l'égalité des chances, la culture scientifique et technique), cette formule peut être utilisée avec profit. **Dans le cas de la biodiversité, il est évident que la « recapitalisation écologique » s'inscrit dans une logique d'investissements « porteurs d'avenir », mais dont la rentabilité doit s'envisager à moyen et long terme.** Une telle proposition d'investissement, portant sur un milliard d'euros, avait d'ailleurs été présentée par la Ligue ROC au comité du Grand Emprunt (On trouvera en annexe 10 la décomposition des investissements proposés à cette occasion).

*C'est pourquoi une formule similaire aux investissements d'avenir pourrait être envisagée, à l'image des investissements que réalise actuellement la Caisse des dépôts et consignations pour développer des surfaces de compensation écologique. Un exemple actuel de cette option de fond d'investissement pour la biodiversité est celui, évoqué au chapitre III, du FFME (Fond Français pour l'Environnement mondial), qui dispose d'une dotation quadriennale recapitalisée à chaque échéance en fonction des dépenses et demandes du cycle précédent. Un tel fond pourrait d'ailleurs agir soit via des subventions, soit via des prêts à taux bonifié.*

## 5 – Les ressources humaines de l'Agence

Il apparaît difficile de proposer aujourd'hui une estimation du nombre d'emplois nouveaux dont devrait bénéficier l'Agence. Cette estimation dépendra en effet de son périmètre, de ses missions et des ressources financières qui lui seront affectées et qu'elle aura à gérer.

Par contre, la question du statut des personnels de l'Agence doit être évoquée dès maintenant :

- en tant qu'Etablissement public, l'Agence pourra accueillir, selon des modalités à préciser (affectation, mise à disposition, détachement) des fonctionnaires issus d'autres établissements publics, qui conserveront le statut de leur corps d'origine.

- Il apparaît par contre difficile – mais il s'agit d'un choix politique et non technique – d'envisager une intégration dans les corps de fonctionnaires des personnels contractuels employés par les différents opérateurs qui rejoindront l'Agence et qui relèvent, comme nous l'avons indiqué, de cadres d'emploi très différents. **Il conviendra donc de mettre en place un cadre contractuel commun d'emploi pour tous ces personnels**, permettant de prendre en compte l'ancienneté de ces personnels et de s'appliquer aux nombreux CDD, qui ont pour la plupart vocation à être transformé en CDI, du fait de la nature des missions à exercer. Les exemples récents de la création du Parc national des Calanques ou de la réforme de VNF (Voies navigables de France) montrent que de telles opérations d'unification des statuts, certes complexes, sont possibles. **Nous insistons sur le caractère crucial, pour la réussite de l'Agence, de la mise en place de ces mesures.**

\*\*\*



# **ANNEXES**

## Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

La ministre

Paris, le - 3 DEC. 2012

Monsieur le Directeur Général,  
Monsieur l'Inspecteur général,

Dans son discours d'ouverture de la Conférence Environnementale, le 14 septembre dernier, le Président de la République a rappelé l'importance de la protection et de la restauration de la biodiversité au plan mondial. Il a souligné le rôle exemplaire que doit jouer notre pays, qui possède un patrimoine naturel d'une exceptionnelle richesse, mais qui est lui aussi menacé, et a appelé à une prise de conscience en ce domaine. Il a exprimé sa volonté que la Stratégie Nationale Biodiversité 2011-2020 se traduise par des actions concrètes.

Pour cela, il a fait part de sa décision de créer une Agence nationale de la biodiversité, « chargée, sur le modèle de l'ADEME, de venir en appui des collectivités locales, des entreprises comme des associations ».

Le Premier ministre, dans son discours de clôture de cette Conférence, a précisé que cette Agence serait instituée en 2013 par la loi-cadre biodiversité.

Il me paraît indispensable qu'une mission de préfiguration de cette Agence soit lancée sans délai, afin d'étudier l'ensemble des aspects pouvant être concernés par cette création, de proposer la façon d'y procéder, puis d'engager le processus concret de mise en place de cette structure.

Je souhaite vous confier cette mission de préfiguration.

**Monsieur Jean-Marc MICHEL**  
Directeur Général de l'Aménagement,  
du Logement et de la Nature

**Monsieur Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS**  
Inspecteur général de l'Agriculture

Vous analyserez les missions susceptibles d'être confiées à cette Agence dans le domaine de la biodiversité terrestre et marine, qu'il s'agisse, notamment, d'acquisition et de mise à disposition de connaissances, d'expertise et de conseil de financement de projet, de maîtrise d'ouvrage, d'action foncière et de gestion courante d'espaces naturels ou de police de l'environnement.

L'objectif est de mettre à la disposition du Ministre chargé de l'écologie et de ses services un outil permettant de développer l'ensemble des politiques favorables à la biodiversité et de les mettre en œuvre plus efficacement, non seulement pour ce qui concerne des espaces remarquables, mais aussi pour l'ensemble du territoire et la biodiversité ordinaire. En effet, face à la nécessité de mettre un terme à la perte de biodiversité, y compris au regard de nos engagements communautaires qui imposent des obligations de résultats, il ne peut plus s'agir uniquement de préserver un petit nombre de sites ne représentant qu'un faible pourcentage du territoire national, même si cela est essentiel et devra naturellement être poursuivi, mais bien de maintenir et de restaurer partout où cela est possible des continuités écologiques et des espaces propices au développement de la biodiversité et à la valorisation des écosystèmes qui l'héberge.

L'objectif est aussi de faire fonctionner ce nouvel outil en partenariat permanent avec les parties prenantes des actions en faveur de la reconquête de la biodiversité (association, collectivités locales, etc ...).

Vous étudierez les besoins aujourd'hui insuffisamment satisfaits pour cela et nécessitant la création de nouvelles missions ou de nouveaux métiers au sein de la future Agence.

Vous prendrez en outre en compte dans votre analyse les missions et les périmètres des structures existantes susceptibles d'être concernées par cette création, qu'il s'agisse de services déconcentrés de l'Etat ou de ses Etablissements ou organismes publics.

Vous accorderez, dans ce cadre, la plus grande attention aux questions sociales pouvant être soulevées, notamment du fait de la localisation géographique des entités concernées, ou de la différence de métiers et de statuts, et mènerez toute consultation utile à ce sujet.

Vous analyserez les relations que pourraient entretenir cette Agence, au regard des missions qui lui seraient dévolues, avec les collectivités locales et leurs organes spécialisés sur ce même domaine d'intervention.

A cette fin, je vous demande de procéder à la consultation de l'ensemble des personnes et organismes principalement intéressés (administrations, établissements publics, collectivités territoriales, associations de protection de l'environnement...) par la création de cette Agence, dont le groupe de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale Biodiversité.

Vous analyserez également les missions et le fonctionnement des Agences de la biodiversité qui existent chez certains de nos voisins européens (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni...) et qui peuvent utilement nourrir cette réflexion.

Vous proposerez, à la suite de cette étude, les missions, le périmètre et les moyens de cette Agence. Le cas échéant, vous proposez des scénarios alternatifs en soulignant les avantages et les inconvénients de chacun. Votre rapport devra m'être remis d'ici le 31 janvier 2013.

Après décision de ma part sur ces points, vous préparerez ensuite le processus de création effective de cette Agence en liaison avec l'adoption de la future loi-cadre biodiversité et la parution de ses textes réglementaires d'application.

Pour vous assister dans la réalisation de votre mission, outre les services de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (Direction de l'Eau et de la Biodiversité) que vous dirigez, vous vous appuyerez également sur le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable et sur les services du Secrétariat Général (Direction des Affaires Juridiques, Direction des Ressources Humaines, Service des Affaires financières, Service du Pilotage et de l'Evolution des Services).

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur Général, Monsieur l'Inspecteur général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Delphine BATHO

## Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées

### I - Cabinets ministériels

Présidence de la République	M Patrick VIEU
Premier ministre	M Nicolas MACHTOU
Ministère des affaires étrangères	Mme Claire THUAUDET
Ministère délégué chargé du développement	M Blaise DESBORDES
Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	M Raymond COINTE Mme Maud LELIEVRE
Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt	M Patrick FALCONE

### II - Représentants de l'Etat

Ministère des affaires étrangères	M Marcel JOUVE M Jean-Pierre THEBAULT
Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	M Hervé BRULÉ M Paul DELDUC M Pierre-Edouard GUILLAIN M Laurent ROY M Jacques TROUVILLIEZ
Conseil général de l'environnement et du développement durable	M Michel BADRÉ M Bernard BRILLET Mme Anne-Marie LEVRAULT M Christian LEYRIT
Centre d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	M Bernard LARROUTUROU
Groupement des DREAL	M Philippe CARON M Jean-Christophe VILLEMAUD
Groupement des DDT	M Philippe ESTINGOY
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche	M Didier HOFFSCHIR M Simon TILLIER
Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt	M Jacques ANDRIEU M Laurent CHARASSE M Guy FRADIN M Eric GIRY Mme Thanya LAHLOU M François MOREAU Mme Coralie NOEL
Ministère des outre-mer	M Claude GIRAULT

### III - Représentants des établissements publics et opérateurs publics

Agence de l'Eau	M Pierre MICHELET
Agence des aires marines protégées	M Paul GIACCOBI M Olivier LAROUSSINIE
AllEnvi – Alliance nationale de recherche pour l'environnement	M François HOUILLIER (INRA) M Jean-Marc BOURNIGAL (IRSTEA)
Association française du développement	M Gilles KLEITZ
Centre national de la propriété forestière	M Thomas FORMERY
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	M Patrick BAZIN Mme Odile GAUTHIER
Comité ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH)	M Paul WEICK
Fédération nationale Parcs naturels régionaux de France	M Pierre WEICK
Fondation pour la recherche sur la biodiversité	Mme Bénédicte HERBINET M François LE TOURNEUX
GIP ATEN - Atelier des espaces naturels	M Michel METAIS M Yves VERILHAC
Institut de formation de l'environnement	M Olivier ROBINET
Muséum national d'histoire naturelle	M Robert BARBAULT M Gilles BŒUF M Pierre DUBREUIL M Vincent GRAFFIN M Thierry GRENON M Pascal JOANNOT M Philippe KEITH M Jean-Philippe SIBLET
Office national de la chasse et de la faune sauvage	M Jean-Pierre POLY M Henri SABAROT M Jean-Michel SOUBIEUX
Office national des forêts	M Albert MAILLÉ M Pascal VINÉ
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	M Alexis DELAUNAY Mme Elisabeth DUPONT-KERLAN
Parcs nationaux de France	M Ferdy LOUISY M Gilles PERRON M Michel SOMMIER

#### IV – Parlementaires, élus locaux et représentants de collectivités territoriales

Association des régions de France	Autour de Daniel BEGUIN, une quinzaine de participants étaient réunis à l'invitation de l'ARF (M Guilhem ISAAC-GEORGES)
Association des départements de France	M Jean-Christophe BAUDOIN M Benjamin ELOIRE M Laurent TROUILLET (Drôme)
Association des communautés urbaines de France	M Olivier LANDEL
Assemblée des communautés de France	M Philippe SCHMIT
Eco-maires	Mme Paola DI-MEO M Régis HOUNKPE
Fédération nationale des agences d'urbanisme	Mme Brigitte BARIOL

#### V - Représentants syndicaux

EFA / CGC	M Pierre BROS M Gilles VAN PETEGHEM
SNE / FSU	M Jérôme CABELGUEM M Jean-Luc CIULKIEWICZ M Etienne FARAND M Anthony TURPAUD
CGT	M Francis COMBROUZE M Bernard TROLLIET
CFDT	M Freddy HERVAUCHON M Hubert LEBRETON Mme Sophie GAUDEUL

## VI - Représentants des Associations

Agence espaces verts	M Christian DUBREUIL M Olivier THOMAS
Association de protection des animaux sauvages	M Pierre ATHANAZE
Conservatoire régional des espaces naturels	M Bruno MOUNIER M Pascal VAUTIER
Fédération des conservatoires botaniques nationaux	M Bruno DUTREVE Mme Christiane FARRET- HUNERFURST
Fédération nationale de l'environnement	Mme Dominique PY M Serge URBANO
Fondation pour la nature et l'homme	M Jean-Jacques BLANCHON
Humanité et biodiversité	M Christophe AUBEL
Ligue de protection des oiseaux	M Michel METAIS Mme Dominique ARRIBERT
Réserves naturelles de France	M Jean-Philippe GRILLET
Union nationale des centres permanents d'initiative pour l'environnement	M Olivier GABORY Mme Stéphanie TORREALBA
Union internationale pour la conservation de la nature en France	M Christophe LEFEVRE M Sébastien MONCORPS

## VII – Organisations professionnelles

Association française des entreprises privées	M François-Nicolas BOCQUET
Assemblée permanente des chambres d'agriculture	Mme Nathalie GALIRI M Joseph MENARD Mme Audrey RIMBAUD
Comité national des pêches maritimes et des élevages marins	Mme Perrine DUCLOY M Gérard ROMITI Mme Lucile TOULHOAT
Confédération générale des petites et moyennes entreprises	Mme Sandrine BOURGOGNE M Guillaume DE BODARD M Florian MASSEUBE
Entreprise pour l'environnement	Mme Claire TUTENUIT
Fédération nationale des travaux publics	M Thierry CHARLEMAGNE M Joachim LEMERI M Jean-Louis MARCHAND M Stéphane RUTARD
FNSEA	Mme Kristell LABOUS Mme Nelly LECORRE
MEDEF	M Claude BERANGER Mme Adeena CAMPAS M Olivier SUTTERLIN
OREE	Mme Hélène LERICHE Mme Patricia SAVIN

### **Annexe 3 : principaux documents consultés et contributions reçues**

- Agence des Aires marines protégées, 2012. Contrat d'objectif 2012-2014. 52 p.
- Anonyme, 2010. Pour une plus grande lisibilité et efficacité des politiques publiques françaises en matière de biodiversité. Libre contribution des principaux gestionnaires français réunis à Paris le 9 mars 2010. 6 p.
- Anonyme, 2010. Projet d'Agence de la Nature. Libre contribution de représentants d'espaces naturels protégés réunis à Paris le 19 octobre 2010. 4 p.
- APCA et FNSEA, 2013. Propositions suite à l'audition du 15 janvier 2013
- APCA, 2010. Chambres d'agriculture et Biodiversité. Panorama d'actions 2010. 134 p.
- APCA. Chambres d'agriculture et biodiversité. Panorama d'actions 2010.
- ARF, ADF, AMF et al., 2012. Déclaration commune des associations françaises d'élus et de collectivités territoriales pour la biodiversité. 11<sup>ème</sup> Cop de la CDB, Hyderabad, Inde, octobre 2012. 7 p.
- ASPAS. 20 ???. Pour une nouvelle organisation institutionnelle des structures cynégétiques et des acteurs de la protection de la nature. Extraits du Livre Blanc de la Chasse. 11 p.
- ATEN , 2012. Libre contribution au débat sur l'optimisation de la gouvernance dans le domaine de la biodiversité. 14 p.
- ATEN, 2011. Tableau comparatif des espaces protégés en France.
- Badré M, Duranthon JP, 2010. Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature. Rapport N° 007182-01 du CGEDD
- CEN, 2012. Conférence nationale pour l'environnement. Contribution des Conservatoires d'Espaces naturels. 5 p.
- CFDT, 2013. Note suite à l'audition du 25 janvier 2013, 4 p.
- CGPME, 2013. Préfiguration de l'Agence Nationale de la Biodiversité. Observations et propositions de la CGPME. 5 p.
- CGT Equipement-environnement, 2012. Agence nationale de la biodiversité. 9 p.
- CGT, 2012. Conférence environnementale pour la transition écologique. Contribution à la table-ronde n°2. 4 p.
- Conservatoire du Littoral, 2013. Le conservatoire du littoral et l'Agence nationale de la biodiversité. 4 p.
- Cour des comptes, 2012. Gestion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.
- DGALN, CGDD. 2012. Pour un financement des politiques de protection du milieu marin. Bilan et perspectives. 46 p.
- EFA-CGC, 2013. Vers une Agence Nationale de la Biodiversité. Contribution d'EFA-CGC. Pour une gestion dynamique des espaces naturels. 12 p.
- FNE, 2012. Créer une Agence de la nature et de la biodiversité. Note argumentaire élections 2012.
- FNH, FNE, H&B, LPO, 2012. Pour une Agence nationale de la biodiversité. 6 p.
- FNSEA, 2012. Recueil des actions menées par les organisations agricoles pour identifier les pratiques favorables à la biodiversité.
- FNTF, 2013. Agence Nationale de la biodiversité. Contribution de la fédération nationale des Travaux Publics. 2 p.
- Juffé M., 2012. Analyse des missions de l'ANB et du CNB. 1 p.
- La conférence environnementale. 2012. Feuille de route pour la transition écologique. 24 p.
- Le Maho Y, Boucher J, 2011. Mission de réflexion sur l'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité. 23 p.
- LES ECO MAIRES, 2012. Historique de l'association Les Eco Maires en matière de biodiversité : la force d'un réseau résolument engagé pour la préservation de la biodiversité et la protection de l'environnement. 4 p.
- MEDEF, 2013. Création de l'Agence Nationale de la Biodiversité. Position MEDEF. 5 p.

MNHN, 2012. Le service du patrimoine naturel –SPN. Brochure de présentation. 4 p.

MNHN, 2012. Propositions du MNHN sur le projet d'Agence de la biodiversité. 6 p.

MNHN, 2012. Service du Patrimoine Naturel. Bilan d'activité. Année 2011.

Région Aquitaine, 2012. Projet de création d'une Agence Régionale de la Biodiversité en Aquitaine.

RNF, 2012. Agence de la biodiversité. Première contribution de Réserves naturelles de France. 3 p.

Schmitt, 2012. Rapport sur la gouvernance de la biodiversité. 10 p.

Syndicat National de l'Environnement, 20 ???. La biodiversité. 9 p.

TERRA NOVA, 2011. Biodiversité. Prendre soin de la nature : un investissement pour l'avenir. 30 p.

UICN 2006. Gouvernance et biodiversité : Etat des lieux en droit français et propositions d'actions. (document réalisé par V. Gervasoni). 46 p.

UICN, 2008. Une mission parlementaire pour la création d'une agence de la nature. Fiche de proposition pour le groupe de travail n°2 du Grenelle de l'environnement. 2 p.

UICN, 2011. Position sur l'Agence nationale de la Biodiversité (adoptée lors de la 10<sup>ième</sup> session du Congrès français de la nature du 27 juin 2011). 2 p.

UICN, 2012. Propositions du Comité français de l'UICN dans le cadre de la mission de préfiguration de la future agence nationale de la biodiversité, 3 p.

UICN, 2013. Propositions du Comité français de l'UICN dans le cadre de la mission de préfiguration de la future agence nationale de la biodiversité. 3 p.

UPA, 2013. Mission de préfiguration de l'Agence nationale pour la biodiversité. Contribution de l'UPA. 3 p.

## Annexe 4 : Organisation des missions relatives à la biodiversité au Royaume-Uni

Type d'intervention	L'appui à la conception et à l'évaluation de la politique	La recherche appliquée en soutien de l'expertise	Le conseil aux maîtres d'ouvrages (AMO)	Les interventions financières (attribution de subventions)	La gestion des espaces remarquables	La communication et la formation	La mutualisation des fonctions support	Les activités internationales et communautaires
JNCC	Oui : coordination et impulsion politique	Pas de recherche mais expertise technique pour la DCMS et convention OSPAR et Nagoya financement de travaux de recherche appliquée	non	non, sauf projets de recherche dédiés	Sites marins au large	Oui, publication d'indicateurs et d'études	non	Fonction principale, Interface entre agences locales, UE et organisations mondiales (rapport pour l'application des traités, application des directives)
Natural England	Conseil du Gvt anglais ; fonction d'évaluation environnementale ; travaux sur la valorisation économique des services		Oui ; élaboration de cahier des charges ; avis sur dossiers particuliers ; partenariats locaux pour aider à la mise en place d'objectifs de restauration des milieux et du paysage, habitats prioritaires... Conseil aux collectivités pour l'urbanisme	Distribution des MAE ; conventions de partenariat avec des collectivités locales et partenaires associatifs et fondations (argent en provenance du DEFRA)	Désignation et gestion des réserves naturelles nationales et des parcs ; gestion des autorisations espèces protégées	Information du public	non	aide le DEFRA à la désignation des aires marines protégées et à la mise en oeuvre de la DCMS
CCW (Plutôt une grosse agence d'expertise et d'évaluation pour la protection de la nature dans les projets locaux)	Cadrages préalables sur les plans programmes		Guides de bonnes pratiques, fourniture de données sur les zones remarquables ; conseil et avis sur les plans programmes et projets et les études d'incidence		Désignation et gestion des réserves naturelles nationales et des parcs ; gestion des autorisations espèces protégées??	Information du public		

Source : CGEDD

#### Annexe 4 : Organisation des missions relatives à la biodiversité au Royaume-Uni (suite)

Type d'intervention	L'appui à la conception et à l'évaluation de la politique	La recherche appliquée en soutien de l'expertise	Le conseil aux maîtres d'ouvrages (AMO)	Les interventions financières (attribution de subventions)	La gestion des espaces remarquables	La communication et la formation	La mutualisation des fonctions support	Les activités internationales et communautaires
Scottish Natural Heritage	Elaboration de la stratégie nationale de biodiversité écossaise ; intégration dans les autres stratégies ; soutien aux industries aquacoles (guides)	Oui,	Guides de bonnes pratiques, y compris pour les agriculteurs ; conseil et avis sur les plans, programmes et projets	Attribution de subventions à des ONG gestionnaires de sites ;	Evaluation de la qualité des sites protégés, désignation des zones protégées et gestion	Information du public		aide le DEFRA à la désignation des aires marines protégées et à la mise en oeuvre de la DCMS
NIEA (Northern Ireland Environment Agency Agence non spécifique à la biodiversité : protection de l'environnement en général			Conseil pour toutes les questions réglementaires (planification, schémas conchyliques)	Attribution de subventions aux propriétaires pour la protection de zones protégées ; financement de chargés de mission biodiversité dans les collectivités	désignation des zones protégées ; délivrance d'autorisation ; restauration de zones	Information du public		

Source CGEDD

## Annexe 5 : Organisation des missions relatives à la biodiversité en République fédérale d'Allemagne

Type d'intervention	L'appui à la conception et à l'évaluation de la politique	La recherche appliquée en soutien de l'expertise	Le conseil aux maîtres d'ouvrages (AMO)	Les interventions financières (attribution de subventions)	La gestion des espaces remarquables	communication et la formation	La mutualisation des fonctions support	Les activités internationales et communautaires
Bundesamt für Naturschutz	oui	oui	non	oui	Non, sauf Natura 2000 en mer dans la zone des 12 miles nautiques	oui	non	oui
Ministère de l'environnement de chaque Land	oui	oui	non	oui	non	oui	non	?
Par Land, existence d'une agence, voire de plusieurs entités : agence, académie (scientifique et éducatif), fondations (agence opérationnelle de maîtrise foncière)	oui	oui	expertise	oui	Non (associations, fondations)	Communication, information, éducation	non	non

Source : CGEDD

## Annexe 6 : Statuts juridiques de divers opérateurs publics ou associatifs intervenant dans le champ de la biodiversité (liste non exhaustive)

<i>Catégorie juridique</i>	<b>Dénomination</b>
<i>EPA (Etablissement public Administratif)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcs nationaux</li> <li>• Agences de l'eau</li> <li>• Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).</li> <li>• Office National de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)</li> <li>• Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)</li> <li>• Parcs nationaux de France (PNF)</li> <li>• Agence pour les aires marines protégées (AAMP)</li> <li>• Office National de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).</li> <li>• Etablissement public du marais poitevin</li> <li>• Centre national de la propriété forestière (CNPFF)</li> <li>• Assemblée permanente des chambres d'Agriculture (APCA)</li> </ul>
<i>EPIC (Etablissements public industriel et commercial)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domaine national de Chambord</li> <li>• Institut Français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)</li> <li>• Office national des forêts (ONF)</li> <li>• Centre International de recherche pour le développement (CIRAD)</li> <li>• Bureau des ressources géologiques et minières (BRGM)</li> <li>• Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)</li> </ul>
<i>EPSCSP (Etablissement public scientifique, culturel et professionnel)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)</li> <li>• Université et Grandes Ecoles</li> </ul>
<i>EPST (Etablissement public scientifique et technologique)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institut national de la recherche agronomique (INRA)</li> <li>• Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)</li> <li>• Centre national de la recherche scientifique (CNRS)</li> <li>• Institut de recherche pour le développement (IRD)</li> </ul>
<i>Syndicat mixte</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcs naturels régionaux (PNR)</li> </ul>
<i>Personnes morales à statuts divers</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservatoires botaniques nationaux</li> </ul>
<i>Service à compétence national</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institut de formation de l'environnement (IFORE)</li> <li>• Service de l'observation et des statistiques (SOeS)</li> </ul>
<i>Groupes d'experts sans personnalité juridique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseil national du patrimoine naturel (CNPN)</li> <li>• Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité (CSPNB)</li> <li>• Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR)</li> <li>• Groupe d'experts sur les oiseaux et la chasse (GEOC)</li> <li>• Terres et mers ultramarines (TE ME UM)</li> </ul>
<i>GIP (Groupement d'intérêt public)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atelier technique des espaces naturels (ATEN)</li> <li>• Ecosystèmes forestiers (ECOFOR)</li> </ul>
<i>Fondation</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondation de recherche pour la biodiversité (FRB)</li> <li>• Fondation Agropolis (Montpellier)</li> <li>• Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH)</li> <li>• Fondation TOTAL pour la biodiversité</li> </ul>
<i>Association</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réserve naturelle de France (RNF)</li> <li>• Fédération des conservatoires d'espaces naturels (FCEN)</li> <li>• Fédération des Parcs naturels régionaux</li> <li>• Association de coordination des techniques agricoles (ACTA)</li> <li>• Union nationale des Centres permanents d'initiatives pour l'environnement (UNCPIE)</li> <li>• Office pour les Insectes et l'Environnement (OPIE)</li> <li>• UICN France et autres associations (FNE, LPO, H&amp;B, WWF, etc.)</li> <li>• MAB France</li> <li>• Fédération des conservatoires botaniques (FCBN)</li> <li>• Agence des espaces verts de l'Ile-de-France (AEV)</li> </ul>

## Annexe 7 : Principales directives communautaires relatives à la biodiversité (extraits du rapport Badré, 2010)

Les engagements les plus structurants pour les politiques françaises de biodiversité sont issus de directives communautaires :

- la directive 79/409/CEE, dite "**directive oiseaux**", selon laquelle les Etats membres doivent maintenir leurs populations à un niveau qui réponde "*notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles ... compte tenu des exigences économiques et récréatives*". Ils doivent en outre prendre "*toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats*";
- la directive 92/43/CEE dite "**directive habitats**", qui "*visé à contribuer au maintien de la biodiversité dans les États membres en définissant un cadre commun pour la conservation des habitats, des plantes et des animaux d'intérêt communautaire*". Elle définit des listes d'habitats et d'espèces nécessitant des mesures de protection particulière, et prévoit la constitution d'un réseau dit "Natura 2000" pour contribuer à atteindre ces objectifs, y compris ceux de la directive oiseaux. Elle prescrit que chaque état rende compte tous les six ans des dispositions prises en application de la directive, et des résultats atteints en matière de "bon état de conservation des habitats et espèces" visées ;
- la directive 2000/60/CE dite "**directive-cadre sur l'eau**" (DCE) vise divers objectifs liés à la maîtrise des pollutions, à la gestion durable de la ressource, à l'amélioration de la gestion quantitative de la ressource (maîtrise des inondations et sécheresses), ainsi qu'au bon état des écosystèmes aquatiques. A ce titre elle prescrit que le "bon état écologique" des masses d'eau doit être assuré d'ici à 2015 ;
- la directive 2008/56/CE dite "**directive cadre stratégie pour le milieu marin**" établit un cadre d'action communautaire qui vise lui aussi le bon état écologique du milieu marin, en organisant la lutte contre les nombreuses menaces qui pèsent sur lui ;
- les deux directives sur l'évaluation environnementale, n° 85/337/CEE dite "**directive projets**" et n° 2001/42/CE dite "**directive plans et programmes**" prescrivent que les projets, plans ou programmes faisant l'objet de décisions publiques soient soumis à évaluation environnementale, notamment pour ce qui concerne la biodiversité : les mesures prises pour "éviter, atténuer ou à défaut compenser" les impacts négatifs doivent être décrites et validées par la puissance publique avant autorisation de l'opération. Le processus d'évaluation et sa validation publique font par ailleurs l'objet d'une publicité obligatoire, pour faciliter la participation du public à la préparation de la décision, conformément à la convention d'Aarhus (et depuis 2005, à la Constitution française).

Ou de règlements communautaires

- le règlement n° 338 / 97 du Conseil du 9/12/1996 relatif à la protection des espèces de faune et flore sauvages par le contrôle de leur commerce , qui reprend, harmonise, complète et renforce les dispositions de la convention sur le commerce des espèces dite convention CITES ou convention de Washington ;
- en préparation, le règlement sur l'accès aux ressources génétiques et au partage des avantages (APA).

## **Annexe 8 : l'ONF et la Biodiversité (note communiquée par l'organisme)**

L'EPIC ONF, créée en 1964, assure la gestion durable et multifonctionnelle de plus de 10 millions d'ha de forêts et d'espaces naturels dont :

- 4.7 millions d'ha en métropole (1/4 de la forêt française) avec 1,8 million d'ha de forêt domaniale et 2,9 millions d'ha de forêts des collectivités
- 6 millions d'ha dans les DOM, principalement en GUYANE.

L'ONF agit dans le cadre d'un contrat 2012-2016 passé avec l'Etat et cosigné par les communes forestières et s'appuie pour cela sur l'organisation suivante :

- 9500 salariés
- 9 directions territoriales
- 50 agences territoriales et 10 agences travaux
- Plus de 300 unités territoriales assurant le maillage sur le terrain
- Le tout pour un budget annuel de l'ordre de 850 millions d'euros

En matière de filière bois, l'ONF mobilise chaque année de l'ordre de 8 millions de m<sup>3</sup> de bois d'œuvre (à 50% feuillus et 50% résineux) et 6 millions de m<sup>3</sup> de bois d'industrie ou de bois d'énergie, ces 14 millions de m<sup>3</sup> pesant environ 40% du bois mis en marché en France (avec un pic à 50% pour le chêne et le sapin/épicéa et même 80% pour le hêtre).

En matière d'accueil du public, les forêts gérées par l'ONF accueillent 500 millions de visites par an.

En matière de biodiversité et d'espaces protégés, on citera :

- Un dispositif de protection foncière avec un socle de gestion durable conforme à des référentiels techniques intégrant la biodiversité ( Directives et Orientations d'aménagement, Règlement national d'exploitation forestière, Règlement national de travaux et services forestiers, instruction biodiversité...etc, ce socle de base constituant le Régime Forestier).

- Des mesures additionnelles plus spécifiques, menées notamment dans le cadre d'une mission d'intérêt général biodiversité confiée par l'Etat à l'ONF et financée par le MEDDE. Dans ce cadre , on trouve la gestion d'un réseau de réserves biologiques comportant en métropole 160 réserves pour 40000 ha (dont 40 réserves intégrales pour 16000 ha) et, dans les DOM, 14 réserves pour 97000 ha (dont 7 réserves intégrales pour 88000 ha), ainsi que le pilotage de quelques plans nationaux de protection d'espèces. Ces réserves ont vocation à constituer une contribution essentielle de l'ONF à l'objectif de la SCAP (sachant que l'objectif général SCAP de 2% de surface à statut de protection fort est largement dépassé, avec 7% en domaniale et 3 % en forêts des collectivités).

- A noter également que 38% des surfaces domaniales et 24 % des surfaces des forêts des collectivités sont en zone natura 2000.

- Enfin l'ONF est certifié ISO 14001 et la totalité des domaniales est certifiée PEFC.

En matière de risques naturels enfin : l'ONF gère pour le compte de l'Etat , dans le cadre de missions d'intérêt général financées à coûts complets, les risques en montagne, le risque feux de forêt et la gestion du cordon dunaire littoral

L'ONF dispose en interne de 6 réseaux d'experts naturalistes (chiroptères, avifaune, herpétofaune, entomofaune, habitat/flore et mycologie) représentant une capacité d'intervention de 6500 hommes-jours par an et noue de nombreux partenariats, via des conventions, avec notamment PNF, RNF, CELRL, Fédération des PNR, FCEN, LPO, OPIE, FNE, MNHN, Grands sites de France, ATEN, UICN, ....etc.

Par ailleurs, en termes de gouvernance, l'ONF a mis en place en 2012 un comité d'éthique et d'orientation, a lancé 15 projets « forêts d'exception » en liaison étroite avec les élus des territoires concernés et organise dans les massifs à enjeux forts (périurbain par exemple) des comités de massif avec l'ensemble des parties intéressées par la gestion de la forêt.

## **Annexe 9 : le CNPF et la biodiversité (note communiquée par l'organisme)**

Le CNPF (Centre national de la propriété forestière) est un établissement public qui a pour mission générale d'orienter et de développer la gestion des forêts privées, soit 20 % du territoire métropolitain.

Plus précisément, ses missions sont les suivantes :

- orientation de la gestion (élaboration des Schéma Régionaux de Gestion Sylvicole, agrément des Plans simples de gestion et Règlements types de gestion, rédaction des Codes de bonnes pratiques sylvicoles),

- Développement forestier : formation, vulgarisation, information communication vers les propriétaires forestiers,

- Incitation au regroupement des propriétaires.

Les actions en faveur de la biodiversité se retrouvent à ces trois niveaux.

- De nombreux documents de vulgarisation (plaquettes, livrets, panneaux...) ont été réalisés par le CNPF sur le thème des habitats naturels, des habitats d'espèces (faune, flore) ou des paysages pour leur meilleure prise en compte par les gestionnaires forestiers.

- Les actions de formation et de vulgarisation intègrent ces préoccupations ; plus de 300 000 sylviculteurs sont contactés annuellement et 30 000 bénéficient d'une formation individuelle ou collective.

- Les CRPF interviennent dans les procédures de mise en place, protection et gestion des zones naturelles remarquables : Natura 2000, site classé, etc... Ils mettent en œuvre la procédure spécifique de fusion des compétences prévue par les articles L. 122-7 et 8 du code forestier.

- Un outil spécifique, l'indice de biodiversité potentiel qui s'intéresse à la qualité des habitats forestiers, a été mis au point. Il permet une sensibilisation concrète de chaque propriétaire forestier à la qualité de sa forêt en matière de biodiversité ; son déploiement est en cours.

**Annexe 10 :**  
**Extraits de « Propositions de la Ligue ROC pour le grand emprunt national » (octobre 2009)**

**ELEMENTS DE CHIFFRAGE**

Nous avons établi ce chiffrage pour donner les tendances et, en fonction d'éléments qui nous sont accessibles, nous référant à des données connues et publiques, ou procédant à des évaluations et calculs par grandes masses. Si ces propositions sont retenues, il conviendra d'affiner et d'élaborer une estimation plus précise des enjeux financiers mais aussi des retours attendus, tant en terme de richesse monétaire générée qu'en terme d'emplois créés ou générés. Ce travail nécessitera la mobilisation de spécialistes, des services de l'Etat, etc... La Ligue ROC est prête à y participer en liaison avec ses experts.

A ce stade, les propositions peuvent se résumer ainsi :

## **Dix propositions pour la biodiversité, un milliard d'euros d'investissements.**

### **Faire un bond dans la connaissance : 340 M€**

**Propositions 1 et 2 :** Renforcer et pérenniser le dispositif d'observation et de suivi de la biodiversité, de manière similaire au dispositif existant dans le domaine du climat. *Le Grenelle de l'environnement (groupe 2) avait évalué à au moins 150 M€ les besoins pour la mise à niveau des seuls inventaires naturalistes. Nos propositions plus complètes nécessitent un financement supérieur avec la question des indicateurs, soit 250 M€. Diverses réflexions préparatoires à la création de la FRB avaient estimé le niveau de base du capital à environ 50 M€.*

→ Total : 300 M€

**Proposition 3 :** Renforcer les filières de formation de biologistes et engager un programme de 1000 bourses Darwin. *On peut considérer un objectif de 1000 bourses de 20.000 € sur une période de 5 années :*

→ Total : 20 M€

**Proposition 4 :** Créer des chaires d'enseignement dans les universités et les grandes écoles sur la biodiversité et le génie écologique (chaires « environnées»). *Si l'on compte la rémunération (environ 100.000 €) et les frais de recherche, et que l'on prévoit 20 chaires, le besoin en financement ressort à 4 M€ par an, soit 20 M€ sur 5 ans :*

→ Total : 20 M€

### **Créer des infrastructures écologiques au service de la Trame Verte et Bleue : 350 M€**

**Proposition 5 :** Constituer un fonds (géré par une agence) pour les aménagements écologiques, permettant aux collectivités locales d'investir dans ces aménagements producteurs à long terme de nombreux biens publics.

→ Total : 100 M€

**Proposition 6 :** Lancer de grands travaux « écologiques ».

→ Total : 50 M€

**Proposition 7 :** Un appel à projets de changement de pratiques, auprès des collectivités territoriales.

→ Total : 200 M€

### **Soutenir des activités émergentes et créatrices d'emplois : 310 M €**

**Proposition 8 :** Aider aux investissements d'entreprises classiques dans la prise en compte de la biodiversité (référentiel, mise au point d'un équivalent du Bilan Carbone®, etc.) et inciter aux économies d'espaces et de ressources.

→ Total : 5 M€

**Proposition 9 :** Lancer des appels à projets en vue du soutien au développement d'éco-technologies sur le champ de la biodiversité.

→ Total : 55 M€

**Proposition 10** : Accompagner l'évolution des agriculteurs vers le bio et la certification Haute Valeur Environnementale (dispositif issu des lois Grenelle) via le renforcement des dispositifs financiers de conversion et le soutien à l'agence bio pour organiser les filières.

→ Total : 250 M€

***Bénéficiaires en premier ressort :***

Universités et chercheurs : **250 M €**

Entreprises : **450 M €**

• dont agriculteurs : 200 M €

Collectivités territoriales : **300 M €**