



~ AVRIL 2017 ~  
REGARD CRITIQUE N°13

# L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ : QUEL RÔLE DANS LA GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ ?

~ BERNARD CHEVASSUS-AU-LOUIS & JUSTINE ROULOT ~



La création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) constitue l'un des points majeurs de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016. Cette création, ainsi que celle de différentes structures connexes (Comité national de la biodiversité, agences régionales de la biodiversité...) marque une étape importante dans la politique publique du patrimoine naturel et dans l'amélioration de la prise en compte de la biodiversité par tous les acteurs publics et privés. Cet article analyse comment l'AFB pourra se positionner par rapport aux acteurs déjà en place œuvrant, de manière principale ou secondaire, dans le champ de la biodiversité.

La création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) est le résultat d'un processus qui s'est étalé sur près de dix ans.

Il nous semble important, dans un premier temps, de le retracer, afin d'identifier les motivations et les attentes exprimées au cours de cette période et de mesurer en quoi la création de l'AFB a répondu à celles-ci.

Dans un second temps, nous présenterons les différentes instances et opérateurs mis en place par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 et qui peuvent constituer potentiellement ce que nous appellerons un nouveau « canal d'action » pour la biodiversité.

Enfin, nous nous interrogerons sur le positionnement de ce nouveau canal par rapport à d'autres déjà existants et susceptibles également d'agir sur la biodiversité, canaux qui perdurent et que la loi a même parfois confortés<sup>1</sup>.

## I. Une longue histoire

L'idée de créer un opérateur public en charge de la biodiversité a été avancée, sous des formes diverses, dès les années quatre-vingt-dix, les premières suggestions portant essentiellement sur la gestion des espaces protégés<sup>2</sup>. Ainsi, dans un rapport parlementaire de 1990 intitulé « *Chacun pour tous et cent propositions pour l'environnement* »<sup>3</sup>, Michel Barnier, alors ministre de l'environnement, proposait d'élargir la mission du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (créé en 1975) pour en faire un « Conservatoire national des espaces et des sites ». Cette réforme aurait permis d'étendre à l'ensemble du territoire la politique de maîtrise foncière pratiquée par le conservatoire du littoral, mais aurait supposé une augmentation substantielle de ses ressources. Toujours selon Michel Barnier, le réseau des conservatoires d'espaces naturels (qui s'était constitué en Fédération en 1989) aurait travaillé « en liaison » avec ce conservatoire national.

1. Une version courte de cet article a été publiée dans l'ouvrage de Chantal Cans et Olivier Cizel (dir.), « *Loi Biodiversité. Ce qui change en pratique. Avec les témoignages de juristes, chercheurs, avocats, associations* », Éditions Législatives, mars 2017 (624 p.).

2. On trouvera un historique de ces propositions dans le rapport de l'UICN (2006) « *Gouvernance et biodiversité : état des lieux en droit français et propositions d'action* ».

3. Publié sous le titre « *Chacun pour tous. Le défi écologique* », Editions Stock, 1990.

Cependant, on ne retrouve pas trace d'une telle mesure dans la Loi Barnier de 1995<sup>4</sup>.

On trouve ensuite dans le manifeste de la Ligue ROC publié en 2005<sup>5</sup>, année de la conférence internationale de Paris sur la biodiversité, la proposition de créer une « Agence nationale du patrimoine naturel » ayant notamment pour mission de gérer « de manière exemplaire, ses espaces naturels nationaux », une idée reprise en 2006 dans le Pacte écologique de Nicolas Hulot. En 2007, lors du Grenelle de l'environnement, le groupe de travail sur la biodiversité avait également proposé de « regrouper les nombreux établissements publics concernés dans une seule organisation traitant de la biodiversité ». Cependant, cette recommandation n'a pas été reprise dans les lois Grenelle I et II.

En février 2010, une saisine conjointe du Ministère en charge de l'écologie et du Ministère en charge du budget, adressée au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale des finances, indiquait que « dans le cadre de l'année 2010, année internationale de la biodiversité,

*nous souhaitons donner plus de lisibilité et plus d'efficacité à nos politiques en matière de biodiversité et plus particulièrement en matière d'aires protégées. [...] Pour la première étape, nous souhaitons envisager le rapprochement de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) et de Parcs nationaux de France (PNF), ces établissements étant chargés de la protection ou de la gestion d'aires protégées ». Les Parcs nationaux et le Groupement d'intérêt public de l'ATEN (Atelier technique des espaces naturels) étaient également mentionnés dans le périmètre de la réflexion. Suite à cette saisine, le rapport de mission<sup>6</sup> établi par Michel Badré, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, et Jean-Philippe Duranthon, inspecteur général de l'administration du développement durable et publié sous le seul timbre du Conseil général de l'environnement et du développement durable, proposait, après avoir examiné quatre options possibles, une orientation sensiblement différente de celle envisagée par la saisine, en indiquant notamment que le rappro-*

*chement proposé « ne remédie pas à la principale insuffisance du dispositif de protection actuel, l'absence d'organisme chargé de piloter la politique de la biodiversité en dehors des espaces remarquables ».*

*Excluant le regroupement d'établissements publics importants, qui ne pouvait être que partiel, il proposait donc la création d'une agence de coordination légère, créé par regroupement de PNF et de l'ATEN, mais disposant de pouvoirs forts : « Il est également nécessaire de constituer un établissement unique tête de réseau des opérateurs du secteur. Cet opérateur exercerait, sous la tutelle de la direction concernée du ministère chargé de l'écologie, une fonction de pilotage de l'ensemble des opérateurs de l'État impliqués dans la mise en œuvre des politiques de biodiversité en définissant, dans le cadre de documents contractuels, les actions à mener par chacun d'eux. Il assurerait par ailleurs des fonctions opérationnelles en matière de gestion de la connaissance, de mutualisation de l'expertise et de certaines fonctions support, et d'organisation de l'évaluation. Cette Agence serait constituée à partir des organismes existant aujourd'hui dans ce secteur d'activité ».*

*Ce rapport n'a cependant pas eu de suites concrètes.*

Une nouvelle séquence politique a été initiée via l'annonce, par le Président de la République lors de la conférence environnementale de septembre 2012, 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 ».

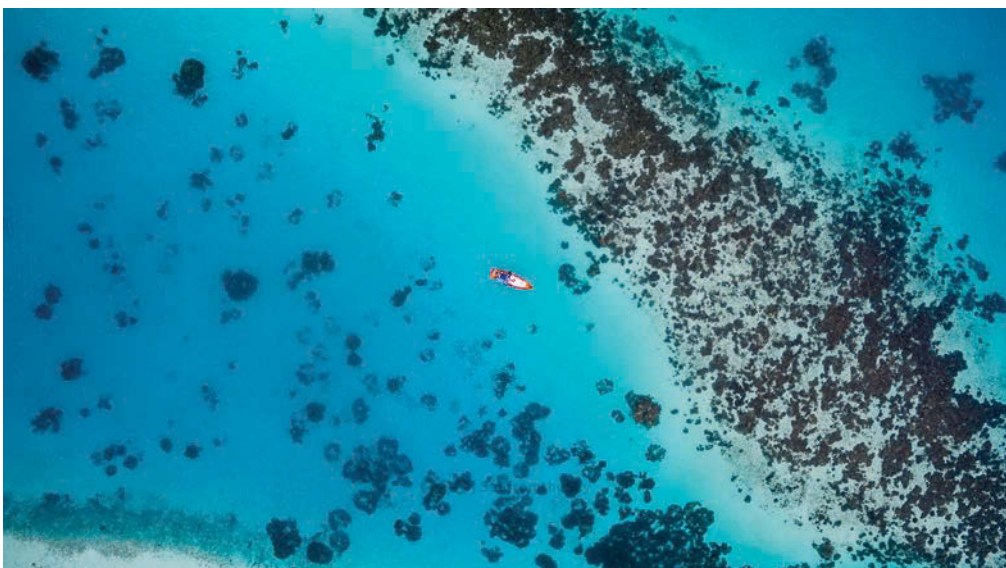
A la suite de cet engagement, la ministre alors en charge de l'Ecologie a saisi en décembre 2012 Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature et Bernard Chevassus-au-Louis, inspecteur général de l'agriculture, d'une mission de préfiguration « afin d'étudier l'ensemble des aspects pouvant être concernés par cette création, de proposer la façon d'y procéder, puis d'engager le processus concret de mise en œuvre de cette structure » et d'analyser « 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 ».

4. Du moins dans le texte voté. Il faudrait consulter les documents préparatoires à cette loi pour voir si cette proposition avait été évoquée.

5. Collectif, 2005. Pour la biodiversité. Manifeste pour une politique renouée du patrimoine naturel. Ed. A. Venir. 318 p.

6. CGEDD, Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature, rapport n° 0077182-01, juillet 2010.





Deux rapports ont été remis en janvier et avril 2013<sup>7</sup>, le premier étant consacré aux missions de cette Agence et à son périmètre, et le second à son organisation et aux moyens humains et financiers nécessaires à son action. Ces rapports proposaient, après analyse de différentes options, la création d'un nouvel établissement public important, regroupant en particulier l'Agence des aires marines protégées, les Parcs nationaux de France, l'ATEN et tout ou partie des personnels de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), selon le choix, laissé ouvert, de confier ou

non des missions de police à cette agence.

C'est sur la base de ces propositions, mais avec d'emblée un arbitrage politique excluant l'intégration de l'ONCFS, que s'est engagée l'élaboration du projet de loi, approuvé en Conseil des ministres en mars 2014 puis soumis au Parlement pour aboutir à son approbation en juillet 2016, soit près de dix ans après le lancement de l'idée de création d'une agence au Grenelle de l'environnement.

On observera que, au cours de cette décennie, deux évolutions majeures du cadrage politique de ce projet d'agence sont interve-

nues, sans que les préoccupations initiales n'aient trouvé pour autant de réponses. La première évolution est le passage d'une vision de la biodiversité centrée sur les aires protégées et sur la biodiversité « remarquable » à une vision plus large, portant sur la biodiversité « ordinaire » sur l'ensemble du territoire national ; la seconde évolution réside dans la transition entre une préoccupation de meilleure coordination des opérateurs de l'État vers un souci d'appui à l'ensemble des autres acteurs publics ou privés susceptibles de prendre en compte les enjeux de la biodiversité.

En revanche, la question des ressources complémentaires, humaines et financières, nécessaires pour répondre aux ambitions fixées n'est toujours pas réglée, ni celle des outils et leviers de financement mobilisables dans cet objectif. En outre, premier mauvais signal, l'ONEMA – principal contributeur en termes de budget et de personnels – est ponctionné de 70 millions d'euros par la loi de finances rectificative de 2016.

## II. Un nouveau canal d'action potentiel pour la biodiversité ?

On trouvera sur le site de notre association Humanité et Biodiversité<sup>8</sup> une présentation détaillée des différentes instances de gouvernance sur la biodiversité que la loi a instaurées ou modifiées. Nous ne présenterons ici que les principales caractéristiques des instances nouvelles, en distinguant les instances à caractère consultatif de celles ayant une responsabilité opérationnelle.

### II.1. LE COMITÉ NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ, INSTANCE CONSULTATIVE NATIONALE

Le Comité national de la biodiversité (CNB) peut être considéré comme le « Parlement de la biodiversité ». Il aura pour mission « d'échanger les informations et de donner un avis sur tout sujet dont il est saisi relatif à la biodiversité terrestre et marine métropolitaine et ultramarine, ou sur tout sujet ayant un effet notable sur celle-ci, en particulier l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation :

7. Michel, J.M., Chevassus-au-Louis, B. 2013. Rapport de préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_Prefiguration\\_Agence\\_francaise\\_biodiv\\_31\\_janv\\_2013-1.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Prefiguration_Agence_francaise_biodiv_31_janv_2013-1.pdf) et [www.cfdt-ufetam.org/dossiers/...afbiodiversite\\_phase-2\\_avril-2013.pdf](http://www.cfdt-ufetam.org/dossiers/...afbiodiversite_phase-2_avril-2013.pdf) · Fichier PDF

8. <http://www.humanite-biodiversite.fr/sommaire-revue-hb>

« 1° Des projets législatifs et réglementaires relatifs à la biodiversité » ;

« 2° De la stratégie nationale pour la biodiversité et des autres stratégies nationales ayant un effet direct ou indirect sur la biodiversité » ;

« 3° Des programmes nationaux de connaissance, d'observation et de diffusion de l'information relative à la biodiversité » ;

« 4° Des programmes nationaux portant sur la gestion et la conservation de la biodiversité ».

Il comprend un maximum de 150 membres, sans représentants de l'État. Ceux-ci peuvent en revanche être présents dans des commissions ou groupes de travail. Le CNB s'insère dans une véritable comitologie puisqu'il est créé aux côtés de nombreuses instances existantes susceptibles d'aborder des questions relatives à la biodiversité. Outre diverses instances thématiques (comités nationaux de l'eau, de la mer et du littoral, de la montagne, conseil supérieur de la forêt et du bois, conseil national de la chasse et de la faune sauvage...), le Conseil économique, social et environnemental et le Conseil national de la transition écologique peuvent être conduits, du fait de leur compétence large, à examiner des dossiers liés à la biodiversité.

Pour assurer la cohérence entre ces instances, le décret confère

cependant au CNB un rôle particulier. Il prévoit en effet que « Pour assurer la concertation et la coordination avec les autres instances de consultation et de réflexion dont les missions sont relatives à la biodiversité, les présidents des instances consultatives précitées ou leurs représentants se réunissent au moins une fois par an à l'initiative du président du Comité national de la biodiversité ».

Parmi ces différentes instances, outre le CNB, le Comité national de l'eau et le Conseil national de la mer et des littoraux joueront un rôle particulier dans la gouvernance de la biodiversité. En effet, il est prévu que ces trois comités « donnent leur avis sur les orientations stratégiques de l'Agence française pour la biodiversité ».

## II.2. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ, OPÉRATEUR NATIONAL

Issue pour l'essentiel du regroupement de trois établissements publics nationaux, l'AAMP (Agence des aires marines protégées), l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques) et PNF (Parcs nationaux de France) et d'un groupement d'intérêt public, l'ATEN (Atelier technique des espaces naturels), l'Agence française pour la biodiversité sera compétente « sur l'ensemble des milieux terrestres, aquatiques et marins du territoire

métropolitain » et des différentes collectivités d'outre-mer, dans le respect de leurs statuts propres. La loi du 8 août 2016 lui assigne de nombreuses missions, et notamment :

- le développement des connaissances en lien avec le monde scientifique et le développement des bases de données sur l'eau et la biodiversité ;
- l'appui technique et administratif à divers opérateurs (conservatoires botaniques nationaux, autres établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels, services de l'État, collectivités territoriales, acteurs socio-économiques) ;
- l'appui au suivi de la mise en œuvre des règlements et directives européens et des conventions internationales, à la préservation des continuités écologiques transfrontalières et aux actions de coopération régionale définies entre la France et les États voisins ;
- le soutien financier à des projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau et la garantie de la solidarité financière entre les bassins hydrographiques, notamment en faveur des bassins de la Corse, des départements d'outre-mer ainsi que des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ;

- la participation et l'appui aux actions de formation, la structuration des métiers de la biodiversité et des services écologiques, la communication, l'information et la sensibilisation du public, ainsi que l'accompagnement de la mobilisation citoyenne et du développement du bénévolat ;
- la gestion (en particulier dans le domaine marin) et l'appui à la gestion d'aires protégées ;
- la contribution à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement, en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes ;
- l'accompagnement et le suivi du dispositif d'accès aux ressources génétiques et de partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ainsi que le suivi des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité.

De manière générale, l'AFB « apporte son appui scientifique, technique et financier à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'État et des collectivités territoriales et de leurs groupements menées dans son domaine de compétence (en particulier la stratégie nationale pour la biodiversité). Elle soutient et évalue les actions des personnes publiques et privées qui contribuent

à la réalisation des objectifs qu'elle poursuit. Elle contribue à la mise en réseau des initiatives de ces personnes et au développement des filières économiques de la biodiversité. Elle assure l'évaluation de l'impact du changement climatique sur la biodiversité et le suivi des actions françaises dans ce domaine ».

En outre, l'Agence « promeut la cohérence des autres politiques de l'État susceptibles d'avoir des effets sur la biodiversité et sur l'eau ».

Le nouvel organisme sera administré par un conseil d'administration de quarante-trois membres titulaires, répartis en cinq collèges. Ce conseil peut mettre en place diverses commissions thématiques mais la loi en instaure d'emblée trois, relatives aux milieux marins et littoraux, aux milieux d'eau douce et à la biodiversité ultramarine. L'agence sera également dotée d'un conseil scientifique de vingt membres.

### II.3. LES COMITÉS RÉGIONAUX DE LA BIODIVERSITÉ, INSTANCES CONSULTATIVES RÉGIONALES

La loi du 8 août 2016 instaure des Comités régionaux de la biodiversité (CRB), avec des prérogatives similaires à celles du CNB. Le CRB est placé auprès du président du conseil régional et du préfet de

région, qui le président conjointement. Il « constituent le lieu privilégié d'information, d'échange et de consultation sur tout sujet ayant trait à la biodiversité au sein de la région ».

La loi stipule en outre que, comme le CNB, le CRB doit jouer un rôle particulier vis-à-vis des différentes instances consultatives traitant de biodiversité. En effet, « il organise des concertations régulières avec les autres instances territoriales de consultation et de réflexion dont les missions concernent les questions relatives à la biodiversité ».

En ce qui concerne la composition, le décret d'application du CRB ne fixe pas de nombre mais seulement une répartition en cinq collèges. À noter que, à la différence du CNB, l'État sera représenté. Il est prévu en effet un collègue « de représentants de l'État et de ses établissements publics représentant au moins 15 % des membres du comité, comprenant notamment des représentants de l'ensemble des parcs nationaux de la région ». L'articulation entre le CNB et les CRB fait l'objet de deux développements dans les décrets mais les modalités de cette coordination ne sont pas définies :

- Pour le CNB, il est indiqué que, « dans les avis qu'il est amené à

rendre, il (le CNB) veille à la cohérence des politiques de biodiversité entre le niveau national et le niveau régional, en lien notamment avec les comités régionaux de la biodiversité et les comités de l'eau et de la biodiversité ».

- Pour le CRB, il est prévu qu'il « s'assure de la prise en compte des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, ainsi que des éléments pertinents du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ». Cependant, alors que le CRB remplace notamment le CRTVB (comité régional de la trame verte et bleue), il n'est pas prévu explicitement la création en son sein d'une commission spécialisée qui assurera cette fonction.

### II.4. LES DÉLÉGATIONS DE L'AFB ET LES AGENCES RÉGIONALES DE LA BIODIVERSITÉ

Pour assurer la présence de l'AFB sur l'ensemble du territoire, le décret met en place une formule très souple, tant dans ses modalités que dans son périmètre : « L'Agence française pour la biodiversité met en place, en tant que de besoin, des directions régionales ou interrégionales ainsi que des services départementaux ou interdépartementaux, lesquels

peuvent être compris dans les dites directions ».

Il est vraisemblable que les actuelles délégations interrégionales de l'ONEMA et les antennes littorales de l'AAMP constitueront la trame de cette déclinaison territoriale.

Cependant, le paysage se complique avec une autre disposition de la loi : « L'Agence française pour la biodiversité et les collectivités territoriales coordonnent leurs actions dans les domaines d'intérêt commun. Les régions et l'Agence française pour la biodiversité peuvent mettre en place conjointement des délégations territoriales, dénommées Agences régionales de la biodiversité, auxquelles peuvent notamment s'associer les départements, en particulier au titre de leur compétence en matière d'espaces naturels sensibles. Ces délégations exercent tout ou partie des missions de l'Agence, à l'exception des missions de police de l'environnement ».

Il s'agit donc d'une création facultative fondée sur une volonté mutuelle. En ce qui concerne les régions, certaines d'entre elles possèdent déjà des Agences de l'environnement (souvent de l'énergie et de l'environnement, comme les 13 agences du réseau RARE, le réseau des agences de l'énergie et de l'environnement) et



leur volonté de s'impliquer dans les ARB sera sans doute variable d'une région à l'autre.

### III. Quel rôle pour l'AFB dans la gouvernance de la biodiversité ?

La création par la Loi biodiversité des différents opérateurs et instances que nous venons de décrire constitue à notre avis, pour plusieurs raisons, une avancée majeure vers une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les politiques publiques. Cependant, ce nouveau « canal d'action » potentiel sur la biodiversité, constituée de l'agence, de ses implantations régionales propres ou en partenariat et des instances consultatives afférentes (comité national et comités régionaux de la biodiversité), va devoir s'insérer dans un paysage complexe. L'on peut donc nourrir quelques craintes sur sa capacité à y trouver sa place, d'autant plus que cette même loi a également opéré dans ce paysage diverses modifications que nous allons préciser et dont la cohérence n'est pas évidente.

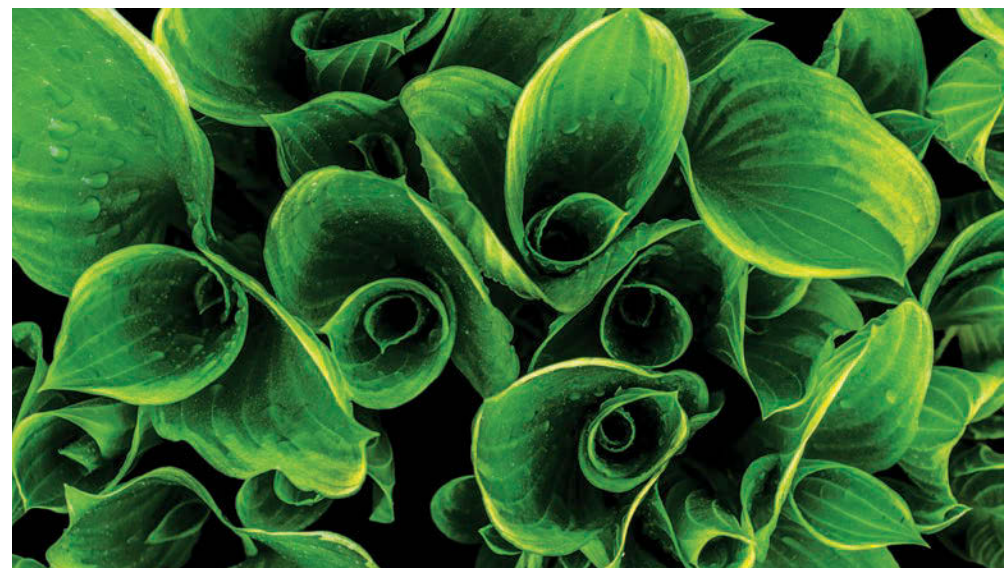
9. On mentionnera cependant des initiatives comme l'Institut français de la biodiversité, créé en 2000 sous forme de groupement d'intérêt scientifique et transformé en Fondation de recherche pour la biodiversité en 2009.

#### III.1. DES AVANCÉES MAJEURES

La constitution de cette agence comporte plusieurs avancées. Le premier point positif réside dans la reconnaissance explicite, dans l'intitulé de l'agence, de l'importance de la biodiversité, alors qu'aucun établissement public préexistant ne mentionnait ce terme<sup>9</sup>. On peut d'ailleurs se demander si l'on n'est pas passé de la carence à l'excès de référence à la biodiversité, puisque sur l'initiative des parlementaires, les comités de bassin s'intitulent désormais comité de l'eau et de la biodiversité.

La seconde avancée est relative à l'utilisation dans l'intitulé de l'agence du terme « pour » plutôt que « de » la biodiversité, qui traduit la volonté d'être au service de tous les acteurs concernés plutôt que de vouloir délimiter un territoire exclusif d'intervention, et une mission d'engagement et d'action plutôt qu'une mission restreinte à l'observation et au diagnostic.

Autre motif de satisfaction, le choix fait par le législateur de créer un opérateur doté de ressources humaines et financières conséquentes, qui aura donc la possibilité de réaliser en interne certaines de ces missions. L'agence aura bien sûr à agir en concertation avec d'autres opérateurs mais sans avoir de rôle



de coordination (à l'exception de sa mission vis-à-vis des Parcs nationaux, qui lui sont « rattachés »). Il nous semblait en effet qu'une agence ayant essentiellement un rôle de coordination – option proposée par le rapport Badré-Duranton – aurait eu du mal à s'imposer à des opérateurs puissants et demeurant autonomes, à moins de disposer de moyens financiers très conséquents. En outre, le fait de se trouver en interface entre ces opérateurs puissants et les tutelles ministérielles de ces organismes risquait de l'exposer à plus ou moins court terme à des critiques convergentes de ces deux parties, comme on a pu l'observer en particulier pour l'ANR (Agence nationale de la recherche). Malgré un périmètre à notre avis trop restreint (du fait en particulier de la non-intégration de l'Office

national de la chasse et de la faune sauvage), l'AFB, avec plus de 1200 agents et un budget annuel de plus de 200 millions d'euros, apparaît d'emblée comme un acteur majeur dans le champ de la biodiversité.

Soulignons pour terminer ce volet trois autres points positifs liés à cette agence.

La première avancée, majeure, concerne la mise en place pour l'ensemble de ses personnels d'un statut unique alors que de multiples statuts, souvent précaires, étaient applicables dans les organismes que regroupe l'AFB.

Autre motif de satisfaction : la création du Comité national de la biodiversité, qui aura à examiner les orientations stratégiques de cette agence et à organiser pour ce faire les consultations des autres instances concernées par la biodi-

versité. Ce comité, qui regroupera un grand nombre d'acteurs publics et privés, pourra à notre avis jouer un rôle précieux pour conforter l'agence dans ses actions, à l'image (même si l'analogie n'est pas totale) des comités de bassin vis-à-vis des agences de l'eau.

Enfin, le choix d'une formule souple pour la traduction territoriale de l'agence permettra de s'adapter à la diversité des situations locales. En effet, l'AFB pourra, en plus de ces implantations régionales ou interrégionales propres et déjà existantes (issues en partie de l'ONEMA), mutualiser ces ressources avec les collectivités intéressées afin de créer des Agences régionales de la biodiversité pouvant adopter diverses formes juridiques.

### III.2. MAIS AUSSI DES INCERTITUDES FORTES

Comment ce nouveau « canal d'action » potentiel sur la biodiversité pourra-t-il se positionner par rapport aux opérateurs existants, qui, pour la plupart d'entre eux, resteront à l'extérieur du périmètre de compétences de l'agence ? Nous distinguerons deux cas, celui des espaces protégés et celui de la biodiversité « ordinaire ».

### LES ESPACES « PROTÉGÉS »

On remarquera tout d'abord que la question d'une gestion plus cohérente des diverses aires protégées (au sens large du terme<sup>10</sup>), qui était l'objet des premières réflexions sur la création de l'agence et qui avait motivé la demande d'un rapport du CGEDD en 2010, n'a finalement pas conduit à l'adoption de mesures fortes susceptibles de modifier la situation. La loi du 8 août 2016 a certes prévu diverses dispositions nouvelles mais celles-ci ne semblent pas s'inscrire dans une vision stratégique globale.

Le législateur a créé plusieurs dispositifs nouveaux qui vont enrichir la panoplie, des outils de protection de la biodiversité : obligations réelles environnementales (article 72), zones prioritaires pour la biodiversité (article 74), zones de conservation halieutiques (article 98)... L'initiative de recourir à ces nouveaux outils relève soit de l'autorité administrative (zones prioritaires pour la biodiversité), soit des acteurs économiques (zones de conservation halieutique), soit des collectivités locales (espaces de continuité écologique inscrit dans les PLU), soit, enfin, des propriétaires fonciers et autres « co-contructants de servitudes » (obligations

réelles environnementales). La loi a également donné une reconnaissance juridique aux réserves biologiques en forêt et aux zones Ramsar, qui n'avaient pas d'assise juridique claire. Elle a également élargi la liste déjà longue (voir plus loin) des opérateurs habilités à gérer des réserves naturelles, en y ajoutant, pour les réserves comportant une partie maritime, les comités nationaux ou régionaux des pêches maritimes ou de l'aquaculture (article 92). L'autorité administrative devra être vigilante pour que ces organismes, dont la protection de la biodiversité n'est pas l'objet principal, prennent les mesures de gestion appropriées pour l'écosystème concerné. En ce qui concerne la gestion globale de ce dispositif d'aires protégées, le nouveau régime (article 55) donne à l'association Réserves naturelles de France (RNF ne figurait pas explicitement dans le code de l'environnement)

une reconnaissance législative<sup>11</sup> et une responsabilité dans la gestion de ce réseau<sup>12</sup>.

Concrètement, selon RNF, les trois quarts des réserves naturelles sont adhérentes à cette association. Au total, 218 personnes morales sont adhérentes à RNF (et environ 500 personnes physiques). L'ONF et l'ONCFS en sont membres au titre de gestionnaires de réserves naturelles (voir plus loin). Cependant, outre le fait que cette adhésion n'est pas obligatoire et que le rôle de RNF se limite à une coordination « technique », ce dispositif de réserves naturelles, qui couvrait en 2016 environ 190 000 hectares en métropole, ne peut prétendre à couvrir l'ensemble des aires protégées.

Tout d'abord, d'autres types de réserves existent qui demeurent en dehors du périmètre de la mission de RNF, tout en représentant des surfaces importantes. Ces réserves résultent d'initia-

11. La fédération des conservatoires d'espaces naturels avait déjà fait l'objet d'une reconnaissance législative en 2010. A noter également le fait que la loi du 8 août 2016 a conféré une reconnaissance législative à la fédération des Parcs naturels régionaux, lesquels sont aussi amenés à gérer des espaces protégés. Les PNR comprennent en effet sur leur territoire plus de la moitié des réserves naturelles nationales (qui représentent environ 80% des réserves naturelles en termes de surface) et les gèrent pour la plupart d'entre elles.

12. L'article L 332-8 donne la liste de tous les opérateurs pouvant se voir confier la gestion d'une réserve naturelle : « La gestion des réserves naturelles peut être confiée par voie de convention à des établissements publics ou des groupements d'intérêt public lorsque la protection du patrimoine naturel ressort des missions confiées à ces établissements et groupements, ou à des syndicats mixtes, des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ainsi que des associations d'Alsace et de Moselle régies par les articles 21 à 79-III du code civil local ou des fondations lorsque la protection du patrimoine naturel constitue l'objet statutaire principal de ces syndicats, associations et fondations. Elle peut être également confiée aux propriétaires de terrains classés dans la réserve naturelle, à des collectivités territoriales ou à des groupements de collectivités. Un comité national ou régional des pêches maritimes et des élevages marins créé en application de l'article L. 912-1 du code rural et de la pêche maritime ou un comité national ou régional de la conchyliculture créé en application de l'article L. 912-6 du même code peut, à sa demande, se voir confier la gestion ou être associé à la gestion d'une réserve naturelle, lorsque celle-ci comprend une partie maritime ».

10. Nous y intégrons les six catégories d'aires protégées proposées par l'UICN en 1994. Voir [http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/biodiversite/aires\\_protegees/repertoire/partie1.htm](http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/repertoire/partie1.htm)



tives plus ou moins anciennes du ministère chargé de l'Agriculture et de la Forêt. Il s'agit :

- des réserves biologiques (RB) en forêt. Elles peuvent revendiquer une antériorité certaine : les premières réserves biologiques (dirigées et intégrales) ont été instituées en forêt de Fontainebleau dès 1953, faisant suite à la création dès 1861 de la « réserve artistique » de 1 097 hectares, qui était la première réserve naturelle au monde (avant le Parc national de Yellowstone aux États-Unis). Elles sont instaurées par arrêté conjoint des ministères chargés de l'Environnement et de l'Agriculture (après avis du Conseil national de la protection de la nature) dans les forêts publiques (domaniales ou autres) à l'initiative de l'Office national des forêts.

Les RB relèvent du code forestier (et non du code de l'environnement) et sont créées pour une durée illimitée ; chaque révision d'aménagement de la forêt doit donc tenir compte de cette pérennité ainsi que des réorientations éventuelle du « plan de gestion » de la réserve.

En 2016, on comptait 234 réserves biologiques en métropole, représentant 46 000 hectares, soit sensiblement la même surface que celle des forêts incluses dans les réserves naturelles<sup>13</sup>.

- des réserves de chasse et de faune sauvage. Elles concernent 12 000 sites et couvrent 2 500 000 hectares, soit plus de 10 fois la surface des réserves naturelles. Elles sont instaurées de manière décentralisée par le Préfet après avis de la direction départementale des territoires, et gérées le plus souvent par des associations de chasse.

Seule une petite partie de ces réserves (10 pour environ 32 000 hectares) ont le statut de RNCFS (Réserves nationales de chasse et de faune sauvage) et sont alors souvent gérées par l'ONCFS<sup>14</sup>. Chaque réserve nationale est instituée par un arrêté du ministre chargé de la chasse publié au Journal officiel, conjointement avec le ministre chargé de la Mer lorsque la réserve s'étend en zone de chasse maritime.

Mais surtout, l'ensemble de ces

réserves (naturelles, biologiques, de chasse) ne constitue qu'une partie de l'ensemble du dispositif d'aires protégées. En particulier, il n'inclut pas de nombreux autres types d'aires protégées par divers dispositifs contractuels<sup>15</sup>, qui couvrent des surfaces beaucoup plus importantes : ainsi, les parcs naturels régionaux, le réseau Natura 2000 et les réserves de biosphère couvrent aujourd'hui respectivement 8,7 et 3,6 millions d'hectares<sup>16</sup>.

On aurait pu s'attendre à ce que la loi du 8 août 2016 confie à l'Agence Française pour la Biodiversité une mission plus générale dans ce domaine, mais tel n'a pas été le cas. L'agence se voit certes reconnaître une mission de « *gestion ou appui à la gestion d'aires protégées* », cependant le terme « coordination » ne figure pas dans le texte, si ce n'est pour veiller, via son conseil scientifique, « *à la coordination des politiques scientifiques des parcs nationaux, en lien avec les conseils scientifiques de ces établissements* ».

De même, l'agence doit, de manière générale, apporter son appui aux politiques de l'État et des collectivités territoriales, mais aucune mention n'est faite d'une implication éventuelle de l'agence dans la SCAP (Stratégie de création d'aires protégées) instaurée par la loi Grenelle 1 de 2009.

Dans la pratique, hormis un rôle fort dans la création et la gestion des aires marines protégées et un appui plus marqué aux Parcs nationaux, via la procédure de rattachement à l'agence, la majorité des aires protégées (au sens large) restera donc gérée par des opérateurs divers, publics ou privés. En outre, aucun lien fonctionnel n'est instauré par la loi entre l'AFB et les différentes têtes de réseaux de ces espaces (Fédérations nationales des parcs naturels régionaux ou des conservatoires d'espaces naturels, Réserves naturelles de France, Comité français des réserves de biosphère...).

L'agence devra donc mettre en place des dispositifs de partenariat originaux et préciser son offre de service, dans un contexte où, pour diverses raisons, le risque est grand de voir se développer une concurrence entre ces différents opérateurs pour la gestion de ces aires protégées. Dans un tel contexte, l'agence n'est certainement pas pressentie, même si la loi l'y autorise, comme un gestionnaire possible d'aires protégées, sauf peut-être pour gérer des situations temporaires.

Cette situation n'est pas forcément négative : elle laisse une marge de manœuvre importante pour l'AFB pour devenir la « maison commune » de tous ces

13. Selon le site de RNF, 160 des réserves naturelles seraient « forestières », couvrant environ 55 000 hectares. Cependant, seulement une vingtaine de ces 160 réserves seraient gérées ou co-gérées par l'ONF. Le total des réserves biologiques et des réserves naturelles forestières serait donc d'environ 100 000 hectares, soit moins de 1% de la surface forestière métropolitaine.

14. Au total, l'ONCFS gère 8 Réserves nationales de chasse et de faune sauvage (RNCFS), 9 Réserves de chasse et de faune sauvage (RCFS), 5 Réserves Naturelles Nationales (RNN), 3 Réserves de chasse et de faune sauvage de Corse (RCFS), soit environ 60 000 hectares (site de l'ONCFS).

15. Voir le site de l'Inventaire National du Patrimoine Naturel pour un inventaire de ces différents espaces protégés <https://inpn.mnhn.fr/espace/protège/stats>

16. Il faut se garder d'additionner toutes ses surfaces car il existe de multiples recouvrements entre ces différentes aires protégées. On estime cependant que le total couvrirait en 2015 plus de 20% du territoire métropolitain. Voir <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs-indices/f/1966/1115/evolution-surfaces-despaces-naturels-protéges.html>

opérateurs, analyser de manière pragmatique les points forts et les points faibles de ce dispositif, proposer enfin d'éventuelles évolutions.

Cependant, l'agence devra tenir compte du fait que la gestion « politique » de ces dispositifs (autorisation de création, définition d'un gestionnaire, attribution des budgets) restera du domaine des ministères ou des préfets, et qu'elle devra se limiter à sa mission « d'accompagnement et d'appui à la gestion ».

#### LA BIODIVERSITÉ ORDINAIRE

En matière de biodiversité ordinaire, comme pour les espaces protégés, le nouveau canal d'action sur la biodiversité mis en place par la loi du 8 août 2016, constitué du comité national et des comités régionaux de la biodiversité, de l'AFB et des Agences régionales de la biodiversité, va devoir se positionner par rapport à plusieurs autres canaux d'actions préexistants, allant également du national au local, disposant de ressources et d'organes consultatifs et exécutifs propres. Chacun de ces canaux est susceptible d'être activé par les acteurs politiques (ou de se saisir) pour agir sur la biodiversité. On peut en identifier quatre principaux :

- le canal bien implanté de l'eau

(conseil national de l'eau, comités de bassin, agences de l'eau), que la loi a même confortée en lui donnant compétence sur l'ensemble de la biodiversité terrestre, alors que ce canal était jusqu'alors limité aux actions sur des milieux en lien avec les ressources en eau (périmètres de captage, zones humides...). Les comités de bassin, devenus « comités de l'eau et de la biodiversité », voient à cette occasion leur composition modifiée avec l'introduction d'un collège des « usagers non économiques » qui permettra de faire une part plus grande aux associations.

- les deux canaux d'action liés au MAAF (ministère chargé de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt), celui de la forêt publique et privée d'une part, celui de l'agriculture d'autre part. Ces deux canaux, dont l'objet principal n'est pas la biodiversité, comprennent cependant des acteurs importants agissant, positivement ou négativement, sur son évolution (notamment via les plans de gestion forestière, ou encore l'éco-conditionnalité des aides du premier pilier de la PAC et, de manière plus limitée, les mesures agroenvironnementales de son deuxième pilier, désormais gérées essentiellement par les régions).

On peut donc regretter que la loi sur la biodiversité n'ait introduit

aucune disposition visant à impliquer l'AFB dans la gouvernance de ces différents canaux. En particulier, l'AFB ne fait pas partie des établissements publics siégeant au Conseil supérieur de la forêt et du bois, alors que l'ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage) y est présent. Or, ce conseil supérieur de la forêt et du bois joue un rôle important dans les orientations des politiques forestières. Il a notamment approuvé en mars 2016, un plan décennal dénommé PNFB (plan national de la forêt et du bois), qui va maintenant être décliné dans les 13 régions en PRFB (plan régional de la forêt et du bois), sous l'égide des CRFB (commissions régionales de la forêt et du bois).

L'AFB ne sera pas non plus présente dans les conseils d'administration des établissements publics en charge des forêts, l'Office national des forêts (ONF) pour les forêts publiques et le CNPF (Centre national de la propriété forestière) pour les forêts privées.

- le canal de la chasse, qui a cultivé et même conforté son autonomie (maintien et recon-

naissance législative du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, non intégration de l'ONCFS dans l'agence). Au titre de la protection ou la gestion de la faune sauvage, elle intervient dans de nombreux milieux terrestres ou aquatiques et pourra continuer à le faire, sans droit de regard de l'AFB, ce que nous regrettons. On notera cependant que le projet de décret relatif à l'AFB prévoit la mutualisation des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS en charge de la police<sup>17</sup>, ce qui constitue un premier pas vers un rapprochement que nous continuons à considérer comme indispensable.

La réussite de la nouvelle gouvernance en matière de biodiversité est fortement conditionnée par l'attitude de ces différents canaux : ils devront impérativement s'engager dans un véritable travail en synergie, selon un dispositif qui reste à imaginer, plutôt que de se livrer à des concurrences néfastes. Le risque n'est pas mince : si le nouveau canal de la biodiversité est, aux termes de la nouvelle loi, compé-

17. « Des unités de travail communes instituées au niveau départemental ou interdépartemental mettent en œuvre, sous l'autorité fonctionnelle d'un chef d'unité, les missions de police de l'environnement de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ainsi que les missions techniques qui y sont associées, définies en ce sens aux articles L. 131-9 et L. 421-1 [du code de l'environnement], dans le cadre de leurs attributions respectives. D'autres établissements publics de l'État exerçant des missions de police administrative ou de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement peuvent, à la demande de leur conseil d'administration, participer aux unités de travail communes ».

tent pour connaître de toutes les espèces et de tous les milieux, les autres canaux sont, comme on l'a vu, susceptibles d'intervenir sur la quasi-totalité de son domaine d'attribution.

## Conclusions

Il est bien sûr prématuré de vouloir lancer dès maintenant une nouvelle réflexion sur la gestion de la biodiversité. Il convient dans l'immédiat de mettre en place concrètement et de faire fonctionner le dispositif prévu par la loi du 8 août 2016, qui révélera sans doute à l'usage d'autres qualités et d'autres faiblesses que celles que nous venons de présenter. En particulier, il est difficile de prédire la manière dont les différents acteurs concernés, en particulier les collectivités locales, s'approprient ces nouveaux outils et ces nouvelles instances.

Il reviendra à notre avis au Comité national de la biodiversité d'observer ce fonctionnement et de capitaliser les observations. Il conviendra également d'évaluer ce nouveau régime en termes d'efficacité globale, c'est-à-dire au regard d'une amélioration sensible de l'état de la biodiversité dans les différents milieux, grâce à des indicateurs appropriés.

C'est à partir de ces constats qu'il sera possible d'identifier, avec les différentes parties concernées, les améliorations à la fois souhaitables et possibles de ce dispositif. ❁

