

REVUE DE PRESSE | Juillet 2014

« La création de l'AFB, cœur du projet de loi relatif à la biodiversité »

Publié le 01/07/2014

Par Ioana Doklean

Le projet de loi relatif à la biodiversité « va entrer dans la moulinette du Parlement, espérons qu'il n'en sorte pas trop modifié... Le point chaud, c'est le périmètre de l'AFB (Agence française pour la biodiversité), en particulier la question de l'intégration de l'ONFCS », déclare à AEF Bernard Chevassus-au-Louis, inspecteur général de l'agriculture et préfigurateur de l'AFB, tandis que la commission développement durable de l'Assemblée nationale examine les amendements déposés sur le texte mardi 24, mercredi 25 et jeudi 26 juin 2014. Le périmètre de la future agence, mais aussi la question des moyens humains et financiers, et la territorialisation des actions, sont les sujets principaux qui peuvent être discutés lors de ces séances parlementaires.

« Tout est écrit sur l'AFB (Agence française de la biodiversité) ! Ce projet était déjà finalisé sous Fillon ! », assure à AEF l'ancienne secrétaire d'État à l'Écologie, Chantal Jouanno, mardi 17 juin 2014. « Il avait capoté pour des raisons d'hommes : autant d'hommes, autant de présidents ! », indique la sénatrice (UDI, Paris), alors que le projet de loi sur la biodiversité a commencé son parcours à l'Assemblée nationale avec l'audition de Ségolène Royal mardi 10 juin (lire sur AEF). Pour rappel, en ouverture de la première conférence environnementale en 2012, François Hollande avait annoncé la création d'une « agence nationale de la biodiversité » sur le modèle de l'Ademe (lire sur AEF), afin de « doter la France d'un outil de développement et de mise en œuvre des politiques favorables à la biodiversité, pour les espèces remarquables mais aussi pour la biodiversité ordinaire », souligne le Medde.

« LE POINT CHAUD, C'EST LE PÉRIMÈTRE DE L'AGENCE »

Aujourd'hui, « une telle agence, pour donner des conseils et aider les acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques, manque », assure Christophe Aubel, directeur d'Humanité et Biodiversité. « Lorsque les maires ont des interrogations sur leur politique de déchets, ils s'adressent à l'Ademe. En revanche, lorsqu'ils ont des questions sur la biodiversité, ils ne trouvent pas d'interlocuteur ». Idem pour les entreprises ou autres cabinets d'études. « Quand un bureau de conseil doit faire un inventaire biodiversité, vers qui peut-il se tourner ? », demande Bernard Chevassus-au-Louis, inspecteur général de

l'agriculture et préfigurateur de l'AFB. Un « travail d'harmonisation de la connaissance de la nature » est nécessaire, il faut « monter d'un cran et faire mieux ».

Mais avec l'examen des articles et des amendements du projet de loi relatif à la biodiversité par la commission développement durable de l'Assemblée nationale du 24 au 26 juin, vont ressurgir les pierres d'achoppement entre les différents acteurs. « Ce projet de loi va entrer dans la moulinette du Parlement, espérons qu'il n'en sorte pas trop modifié... Le point chaud, c'est le périmètre de l'agence, en particulier la question de l'intégration de l'ONCFS », explique Bernard Chevassus-au-Louis (lire sur AEF). « Dans notre rapport, nous préconisons une intégration de l'office de la chasse, qui a tout à fait sa place dans l'agence et ce, à bénéfices réciproques ! La mutualisation des bases de données et des compétences est à la fois dans l'intérêt de l'agence et dans celui de l'ONCFS ».

L'ONCFS, c'est « 1 700 personnes au service de la biodiversité » et un budget de 120 millions d'euros, selon le site internet de l'opérateur. « Le blocage se situe au niveau du conseil d'administration de l'opérateur, qui a fait savoir qu'il ne s'y voyait pas... Des politiques ont entendu ce message et ont arrêté un arbitrage », ajoute Bernard Chevassus-au-Louis. Christophe Aubel assure que « les chasseurs, au conseil d'administration de l'ONCFS, ont obtenu de François Hollande, pendant la campagne électorale, que l'organisme ne serait pas intégré ».

« L'ONEMA VA CONSTITUER LES TROIS QUARTS DE L'AFB »

L'absence de l'ONCFS, et dans une moindre mesure celle de l'ONF, crée un « déséquilibre au sein de l'agence entre biodiversité terrestre et biodiversité maritime », de l'avis des différents interlocuteurs. En prenant en compte les membres actuels de la future agence, « nous allons nous retrouver sur un cœur de compétences en eau douce et en eau de mer », détaille Bernard Chevassus-au-Louis. « Les trois quarts de la future agence seront constitués de l'Onema : il manque des capacités d'action sur le milieu terrestre notamment », résume Sébastien Moncorps, directeur du comité français de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature). Ce déséquilibre est un enjeu également pour l'Aten (Atelier technique des espaces naturels). L'une des principales missions de cette structure créée il y a 17 ans est de fournir des formations à ses 21 membres qui sont des collectivités, des associations... « Nous avons des compétences sur les milieux terrestres, un peu sur la biodiversité marine aussi, mais par exemple sur la trame verte et bleue, il existe un vrai enjeu et personne pour faire du conseil auprès des collectivités », déclare le directeur de l'Aten, Xavier Gayte.

Les associations « militent pour l'intégration de l'ONCFS, mais je n'y crois pas tellement », reconnaît Bernard Chevassus-au-Louis. Pour la suite, il « redoute des tensions éventuelles en raison de zones de recouvrement possibles entre l'agence telle qu'elle se dessine et l'ONCFS ». Avec le périmètre actuel de l'AFB, « nous sommes quand même sur la bonne voie : c'est mieux d'avoir une agence que pas d'agence du tout, parce que cette agence,

on la demandait », concède Christophe Aubel. Contacté par AEF, l'ONCFS a indiqué ne pas « être habilité à communiquer pour l'instant sur les futurs contours de l'AFB ».

AFB OU AFEB ?

Luc Abbadie, président du conseil scientifique de l'Onema, dit « ne pas comprendre la cohérence, la conception d'ensemble » de l'agence. « L'idée n'est pas mauvaise évidemment, mais comment mener une politique sur la biodiversité ordinaire, avec cette structure-là ? Nous ne voyons pas. C'est une usine à gaz typiquement française. » Mais « si cette agence est créée, il faut la doter d'une appellation à la hauteur de ses ambitions, à savoir Afeb (Agence française de l'eau et de la biodiversité) », poursuit-il, et « afficher clairement qu'il s'agira d'une agence de l'eau ». Il a transmis une proposition d'amendement en ce sens à la rapporteure PS Geneviève Gaillard, qui a déjà évoqué l'idée au cours de la première audition de Ségolène Royal.

Un autre sujet qui devrait émerger des débats parlementaires est celui du budget de l'agence. « Il n'y aura pas de financements additionnels à ceux des organismes déjà présents », selon Sébastien Moncorps de l'UICN. Par conséquent, « il y aura moins de moyens pour la politique de l'eau car il n'y a pas de fiscalité adossée à la biodiversité », selon Luc Abbadie. Comme sources de financements, « la fiscalité écologique n'étant plus vraiment au goût du jour, il reste le budget des agences de l'eau et les investissements d'avenir », pointe Xavier Gayte. « Nous avons obtenu en juillet 2013 de Jean-Marc Ayrault, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, 800 millions pour la transition écologique, et donc pour la biodiversité », rappelle à son tour Christophe Aubel (lire sur AEF).

Le financement de l'AFB, c'est le point sur lequel « nous serons vigilants. Nous ne souhaitons pas que les agences de l'eau payent la biodiversité terrestre : il faut qu'il y ait des ressources appropriées », affirme Claude Roustan, président de la FNPN (Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique). Cette question ne sera cependant pas tranchée tout de suite car « ce n'est pas du ressort de la loi sur la biodiversité, cela dépend des lois de finances. Nous serons dans l'expectative jusqu'en 2015 », précise Bernard Chevassus-au-Louis.

BIODIVERSITÉ ET RÉFORME TERRITORIALE

Par ailleurs, « il ne faut pas sous-estimer un enjeu en interne, qui sera celui de la gestion des ressources humaines », signale-t-il. Le futur personnel de l'AFB sera composé de personnes « venant d'horizons divers, de cultures et de façons de faire variées ». « L'Ademe est aussi le résultat d'une fusion dans les années quatre-vingt de trois ensembles, spécialisés sur les déchets, les énergies renouvelables et les économies d'énergie. Je dirais qu'il faudra dix ans » pour que l'agence de la biodiversité devienne une agence homogène, pronostique-t-il. « Tous ces personnels n'ont en outre pas de statuts identiques : c'est une bombe à retardement ». Parvenir dans le même

établissement à un statut unique pour tous les salariés est l'un des objectifs de l'AFB. « Ce nouveau statut est une carotte pour le personnel de l'Onema », assure Luc Abbadie.

L'AFB devra « se faire connaître dans le paysage, comme l'Ademe maintenant, qui est un opérateur reconnu et compétent », mais aussi « devenir une maison commune dont les représentants de l'État, les représentants des collectivités et les opérateurs privés ont besoin ! », selon l'universitaire. Ce projet de loi relatif à la biodiversité doit s'inscrire « en articulation avec la réforme territoriale », souligne Xavier Gayte. « Un conseil de proximité est nécessaire : on pourra difficilement dire à un maire de venir à Paris lorsqu'il a besoin d'informations. Or aujourd'hui, ce n'est pas défini dans le projet de loi. On ne sait pas trop sur quel pied danser alors que c'est fondamental pour la réussite de la loi. » Il faut « faire l'équivalent de ce que fait l'Ademe, avec une meilleure gouvernance et plus de liens avec les territoires », synthétise Christophe Aubel.

L'AFB, en bref

En l'état actuel du projet de loi, l'AFB sera constituée de l'Onema (Office national de l'eau et des milieux aquatiques), de l'Aten (Atelier technique des espaces naturels), de l'AAMP (Agence des aires marines protégées) et de l'établissement public Parcs nationaux de France. L'agence regroupera 1 200 personnes, pour un budget de 220 millions d'euros. Des « conventions » seront signées avec l'ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage), l'ONF (Office national des forêts), l'Ifremer (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, et la Fondation pour la recherche pour la biodiversité.

La Fabrique écologique propose un calendrier

Dans sa quatrième note consacrée à l'AFB, le think tank La Fabrique écologique propose d'établir un calendrier d'intégration de l'ONCFS, pour que l'agence ne reste pas « les pieds dans l'eau » selon Yann Wehring, porte-parole du Mouvement démocrate et signataire du rapport. Via l'adoption d'« un amendement parlementaire », d'élus de différents bords – « car c'est un sujet qui divise chacun des partis politiques » -, la loi pourrait « fixer ce principe de calendrier et donner aux différents acteurs un délai maximal d'un an pour y parvenir », indique Géraud Guibert, le président du think tank. « Ce dispositif a le mérite de laisser la porte ouverte à des discussions pour faire tomber les craintes des représentants de chasseurs [...] Toute une série de modalités est à prévoir pour qu'ils ne se sentent pas dépossédés d'un outil important pour eux », qu'est la gestion de la pratique de la chasse.

Une police pour la biodiversité ?

« L'AFB exercera les missions de la police de l'eau et des milieux aquatiques dans son champ de compétences par l'intégration de l'Onema », rappelle le ministère. « Au lieu de partir vraiment des manques, des attentes, des voies de progression... Bref, au lieu de partir d'un diagnostic, on est parti d'organismes déjà existants et avec lesquels il faut

composer », regrette Sébastien Moncorps (UICN). Les missions de police en sont un bon exemple. La mission de préfiguration ne prévoyait pas l'insertion des pouvoirs de police de l'Onema, mais « les pouvoirs publics se sont aperçus qu'ils ne pouvaient pas séparer les agents de police de l'Onema du reste ». Pour Claude Roustan (Fédération de la pêche), la police de l'environnement n'est pas à la hauteur des enjeux. « Il faudrait une police de l'eau, des espèces et de la pêche plus appropriée. » « Il faut un corps de police plus unifié », estime pour sa part Luc Abbadie (Onema), mais « faut-il mettre sous le même uniforme le médecin et le gendarme ? » « Une police environnementale plus séparée est une option à prendre en considération. »

Article paru sur le site de **AEF développement durable**