



AGIR POUR LA BIODIVERSITÉ : QUEL OUTIL ?

La configuration et les missions de l'Agence française pour la biodiversité

Publication définitive - Mars 2015
Note n°6

SYNTHÈSE

Face à l'enjeu majeur de la protection de la biodiversité, le projet de loi adopté sur ce sujet par le Conseil des ministres du 26 mars 2014 peut constituer une avancée importante. Il doit être l'occasion de relancer un débat sur la prise en compte des espèces animales et végétales et les milieux naturels dans notre pays. L'examen du projet de loi a pris un retard regrettable, démontrant une nouvelle fois que les questions environnementales sont rarement prioritaires parmi les sujets politiques, notamment en période de crise économique.

Une des mesures principales de ce texte est la création de l'Agence française pour la biodiversité, une agence nationale chargée de mettre en œuvre la politique de défense et de promotion de la biodiversité.

Ce nouvel organisme était attendu par toutes celles et ceux qui, depuis de nombreuses années, agissent pour la création d'un établissement public au service de la nature. Il sera mis en place au 1er janvier 2016, un an plus tard que prévu initialement.

Les missions de cette nouvelle agence sont nombreuses : opérateur de terrain de la biodiversité, partenaire des collectivités locales, expert objectif au service de la sphère publique et privée, appui technique et financier des innovations et expériences précurseurs des solutions de demain. Cette note fait des suggestions et des propositions pour leur mise en œuvre concrète. Elle ne se focalise pas sur les cinq autres titres du projet de loi, bien que ceux-ci présentent des avancées inédites dans la gestion de la biodiversité en France. Elles seront étudiées dans un prochain rapport de La Fabrique Ecologique qui traitera des questions de gouvernance et de valorisation de la biodiversité de manière plus large.

L'agence pour la biodiversité doit avoir un rôle similaire à celui de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) pour l'énergie et les déchets. Ce dernier établissement est né au début des années 80 de la fusion de trois opérateurs, compétents respectivement sur les déchets, les énergies renouvelables et les économies d'énergie. Ces trois synergies se sont additionnées pour fonder et structurer une agence apte à répondre aux missions confiées par l'Etat. C'est dans ce même esprit que l'Agence française pour la biodiversité (AFB) devrait se construire, avec le regroupement des établissements de l'Etat agissant dans le champ des espaces naturels terrestres, aquatiques et marins.

Cependant, aucun opérateur « terrestre » d'importance n'est inclus dans le projet actuel. Incluant en revanche le grand opérateur national des milieux aquatiques, l'Office nationale des eaux et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence française pour la biodiversité, si on en reste à cette configuration, risque de trébucher dans sa fondation en restant les pieds dans l'eau. Rien ne justifie notamment la non-intégration dans l'AFB de l'Office nationale de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), seul grand organisme agissant sur la faune terrestre.

Il est ainsi essentiel que le projet de loi fixe un calendrier d'intégration de l'ONCFS à la nouvelle agence, en laissant naturellement le temps aux partenaires concernés d'en négocier les modalités de mise en œuvre. Plus généralement, l'AFB, en vertu d'un choix politique, devrait être conçue comme un opérateur aux contours évolutifs, dont le texte ne consacre qu'une entrée en vigueur avec ses premiers membres, d'autres acteurs de la biodiversité étant appelés à l'intégrer au fil du temps. Reste à trouver quelle construction juridique, quel statut, permettraient cette création. L'avantage semble évident, le déséquilibre entre biodiversité aquatique, marine et la biodiversité terrestre ne serait pas figé et inéluctable. Le budget de l'Agence pourrait aussi espérer d'autres perspectives à terme.

Par une vraie coordination au niveau national, une action sur tout le territoire français et l'amélioration de l'information sur la biodiversité pour tous les acteurs concernés mais aussi le grand public, l'Agence française pour la biodiversité doit permettre de renouer un attachement des citoyens et des entreprises à la nature. Elle jouera d'autant mieux ce rôle qu'elle aura en main les principaux outils de la politique de gestion et de sauvegarde des espèces. L'agence devra également promouvoir la nouvelle vision de la biodiversité qui reconnaît la complexité et le caractère évolutif du vivant. Celle-ci se différencie de l'ancienne approche à la préservation de la biodiversité qui était centrée sur la protection de certains espaces et espèces remarquables.

Cette note est issue des travaux d'un groupe de réflexion réuni dans le cadre de **La Fabrique Ecologique** entre septembre 2013 et mai 2014.

Signataires

- **Yann Wehring**, *Porte-parole du Mouvement démocrate en charge des questions de développement durable, Président du groupe de travail*
- **Henri Landes**, *Enseignant en développement durable à Sciences Po Paris, Co-fondateur de CliMates, rapporteur du groupe de travail*
- **Jeremy Alonso**, *Chef de projet biodiversité dans un bureau d'étude*
- **Sandrine Bélier**, *Ancienne députée européenne Europe Ecologie les Verts.*
- **Samuel Dufay**, *Ingénieur environnement dans l'industrie*
- **Marc-William Millereau**, *Collaborateur politique spécialiste des questions environnementales*
- **Gaël Virlovet**, *Consultant-formateur en prévention des déchets*

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

Personnes rencontrées dans le cadre de ces travaux

- **Sébastien Genest**, *Entrepreneur forestier et du paysage*
- **Zaïnîl Nizaraly**, *Secrétaire Fédéral de la FEETS-FO (Fédération de l'Équipement, de l'Environnement, des Transports et des Services)*
- **Jacques Weber**, *Anthropologue, chargé de conférences à l'EHESS et à l'Université Paris VI*

Relecture

Cette note a été discutée par le comité de lecture de La Fabrique Ecologique, composé de Camille Duday, Guillaume Duval, Géraud Guibert, Marc-Olivier Padis, Guillaume Sainteny et Lucile Schmid.

Les personnalités suivantes ont été sollicitées pour relecture et éventuelles suggestions :

- **Christophe Aubel**, *Directeur d'Humanité et biodiversité*
- **Marguerite Culot-Horth**, *Auteur d'un ouvrage sur la biodiversité*
- **Geneviève Gaillard**, *Députée des Deux Sèvres et rapporteur du projet de loi biodiversité*
- **François Letourneux**, *Président d'honneur de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)*
- **Bernard Chevassus-au-Louis**, *Inspecteur général de l'Agriculture, ancien directeur de recherche à l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), ancien président du Museum d'Histoire Naturelle*

Elle a enfin été validée par le Conseil d'administration de La Fabrique Ecologique du 16 juin 2014.

Le groupe de travail, par la voix de son président, Yann Wehring, tient à remercier : Géraud Guibert, Jenny Joussemet, Marie-Caroline Lopez pour leur aide et leurs conseils.

*

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, la note a été ouverte aux commentaires jusqu'à la fin du mois de septembre 2014 sur le site de l'association (www.lafabriqueecologique.fr). Parmi les amendements et contributions reçus, des suggestions des personnes suivantes ont été retenues : M. Bernard Chevassus-au-Louis, Mme Catherine Larrère, M. François Letourneux.



Sommaire

Introduction	 page 5
Partie 1 : Le constat : une biodiversité de plus en plus menacée	 page 6
A. Une situation très préoccupante	page 7
B. Une mobilisation internationale croissante	page 8
C. La stratégie européenne de la biodiversité	page 8
Partie 2 : L'importance de disposer d'un opérateur avec des missions ambitieuses	 page 9
A. Le nouveau défi	page 10
B. Des missions à accomplir de manière innovante et dynamique	page 10
Partie 3 : L'enjeu majeur du regroupement de tous les acteurs directement concernés	 page 15
A. En l'état, l'agence s'apparente à un opérateur de la biodiversité aquatique	page 16
B. Les conséquences positives d'une intégration de l'ONCFS	page 17
Conclusion	 page 19



« La transition écologique est trop souvent réduite à la transition énergétique et à la lutte contre le dérèglement climatique, alors que ce dernier et la perte de biodiversité sont intimement liés. »

Introduction

Presque toutes les activités humaines dépendent de la nature. La diversité naturelle des organismes vivants, dénommée aussi biodiversité, est essentielle pour l'activité économique, l'alimentation et la bonne santé de l'Homme.

Elle est cependant sérieusement menacée, en France et dans le monde. La disparition de certaines espèces n'est pas un phénomène nouveau. Toutes les données montrent cependant que l'ampleur et le rythme de cette évolution sont inédits, et qu'ils sont dus pour une grande part à l'action humaine.

Les moyens pour inverser cette tendance ne font pas pour autant l'objet d'un débat et de priorités publiques à la hauteur des conséquences possibles de la menace. La transition écologique est trop souvent réduite à la transition énergétique et à la lutte contre le dérèglement climatique, alors que ce dernier et la perte de la biodiversité sont intimement liés. Dans ce contexte, la discussion d'un projet de loi sur ce sujet représente une occasion qui ne doit pas être manquée.



Partie I
LE CONSTAT :
UNE BIODIVERSITÉ
DE PLUS EN PLUS
MENACÉE

A. UNE SITUATION TRÈS PRÉOCCUPANTE

La biodiversité est au cœur du bien-être de l'Homme et de son activité. Les paysages, une nature préservée, les parfums que l'on respire dans nos promenades, la diversité des cris et chants d'oiseaux sont des richesses inestimables que nous avons aussi l'obligation de préserver. Le faire est une utilité sociale et sociétale, voire morale. Il s'agit du bien-être des citoyens, et de responsabilité envers les générations futures qui nous en voudraient de les avoir privées de ces richesses.

L'alimentation, une immense partie de nos produits pharmaceutiques et cosmétiques ainsi que de très nombreuses activités économiques dépendent en outre des écosystèmes. Ces derniers fournissent des « services gratuits » qu'il serait très difficile, à prix raisonnable, de réaliser à leur place (éviter des ruissellements, pollinisation, épuration et oxygénation...). La préservation et la valorisation de la biodiversité est source de création d'emplois en particulier sur les territoires, d'innovation technologique et sociale et même d'attractivité touristique. 5,5 millions de touristes visitent des milieux naturels sur le territoire français chaque année¹. Avec l'émergence de nouvelles filières comme le biomimétisme², qui s'applique notamment dans l'industrie et l'agriculture, la biodiversité est un secteur d'avenir en matière de croissance et de recherche. L'économiste et anthropologue Jacques Weber résume l'opportunité économique et la nécessité d'une meilleure protection du vivant : « En ces temps de crise, il est opportun d'adresser un message aux acteurs économiques, en rappelant que l'activité des entreprises repose davantage sur le vivant que sur la finance et qu'il sera plus difficile de reconstruire la nature que le système financier. »

La biodiversité est aujourd'hui en péril à toutes les échelles. En France métropolitaine, 26 % de 1 525 espèces évaluées sont menacées. En outre-mer le bilan est aussi inquiétant : les récifs coralliens sont endommagés de 10 à 80 % selon les territoires ; 49 des 100 espèces considérées comme les plus envahissantes au monde sont présentes en outre-mer ; sur l'île de la Réunion, 36 espèces sur les 165 évaluées par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) sont considérées comme menacées. Ce constat place notre pays au huitième rang mondial en nombre d'espèces animales et végétales menacées³.

Cette situation de perte de la biodiversité est aussi sévère à l'échelle de l'Europe : 42 % des mammifères sont menacés, 15 % des oiseaux et 52 % des poissons d'eau douce⁴. Seuls 17 % des habitats et des espèces et 11 % des écosystèmes protégés par l'Union européenne sont considérés en bon état de conservation⁵.

À l'échelle mondiale, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) déclare aujourd'hui 800 espèces éteintes sur 61 900 espèces surveillées. Le rapport « Planète Vivante 2014 » de WWF, publié en septembre 2014, constate que dans les 40 dernières années, la moitié des espèces animales vivantes sur Terre ont disparu.

Les impacts de cette dégradation de la biodiversité peuvent être évalués en coûts économiques. La dégradation de la biodiversité est estimée entre 1 300 et 3 000 milliards de dollars par an. À ce rythme, elle fera diminuer le PIB mondial de 7 % à l'horizon 2050⁶.

Les espèces, comme les individus, naissent et s'éteignent. Il y a effectivement une extinction naturelle, selon des cycles scientifiquement répertoriés. Mais la vitesse et l'ampleur de l'extinction actuelle sont inédites.

Les causes les plus directes de ces évolutions sont liées à l'activité humaine. Outre le réchauffement climatique global, il s'agit de l'introduction d'espèces exotiques invasives, la surexploitation des ressources et des milieux, et la disparition des habitats. L'impact de l'activité humaine sur les écosystèmes s'aggrave de plus en plus rapidement. L'empreinte écologique humaine a plus que doublé depuis 1996.

¹ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, www.developpement-durable.gouv.fr

² On désigne par là le transfert de propriétés du vivant à des activités humaines, par exemple pour l'architecture ou les nouveaux matériaux.

³ Observation et statistiques, Commissariat général du développement durable, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

⁴ Europa EU http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/index_fr.htm

⁵ Commission européenne, *Une stratégie pour protéger les espèces et les habitats*, 2011, http://ec.europa.eu/news/environment/110503_fr.htm

⁶ Conseil économique, social et environnemental, "Financer la transition écologique et énergétique", Septembre 2013, et *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité* (TEEB), étude commandée par le G8 et sous la direction de Pavan Sukhdev.



Dans notre pays, l'extension irréfléchie de l'urbanisation et des infrastructures, l'exploitation des ressources naturelles, les pollutions diverses et l'introduction d'espèces exotiques dans les écosystèmes sont les causes les plus directes de ce phénomène. L'artificialisation des sols en est une autre avec 60 000 à 90 000 hectares artificialisés chaque année en France, soit l'équivalent d'un département tous les cinq à dix ans⁷.

B. UNE MOBILISATION INTERNATIONALE CROISSANTE

La communauté internationale s'est mobilisée pour répondre à cette crise du vivant, miroir de la crise de l'activité humaine. L'acte fondateur est la Convention sur la diversité biologique (CBD) conclue lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992. Une Conférence des parties de cette convention se tient chaque année pour évaluer le progrès en matière de protection des écosystèmes, des espèces et des ressources génétiques et se fixer de nouveaux objectifs. La France et l'Europe jouent un rôle déterminant dans l'avancement de ces négociations internationales, à l'image de la conférence de Nagoya en 2010 où les Etats parties ont pris des engagements ambitieux. La 12^{ème} conférence des Parties signataires de la CBD (CdP 12) s'est déroulée du 6 au 17 octobre 2014 à Pyeongchang, où les Parties ont conclu que l'effort de préservation de la biodiversité devait être intensifié afin d'atteindre les objectifs d'Aichi d'ici 2020. La CdP 12 a appelé à ce que les questions relatives à la biodiversité soient intégrées dans d'autres processus politiques, notamment dans les négociations des Objectifs de développement durable (ODD) qui s'achèveront courant 2015 et qui permettront de remplacer les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

C. LA STRATEGIE EUROPÉENNE DE LA BIODIVERSITÉ

En 2011, la Commission européenne a présenté sa deuxième Stratégie de la biodiversité, intitulée « la biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - stratégie de l'UE à l'horizon 2020 ». Elle a fixé l'objectif intermédiaire d'enrayer la perte de la biodiversité et des écosystèmes d'ici 2020.

De façon plus générale, c'est à l'Europe que l'on doit l'impulsion aboutissant à de grandes avancées en matière de protection des milieux naturels dans notre pays avec, entre autres, les directives Habitat et Oiseaux, la directive-cadre stratégique pour le milieu marin et l'institution des zones « Natura 2000 ».

⁷ Marguerite Culot-Horth, Jean-Paul Chanteguet, *Biodiversité, l'heure de la reconquête*, Lignes de repères, Fondation Jean Jaurès, 2013.



Partie 2

**L'IMPORTANCE DE
DISPOSER D'UN
OPÉRATEUR AVEC
DES MISSIONS
AMBITIEUSES**

A. LE NOUVEAU DÉFI

La France s'est dotée d'une stratégie nationale de la biodiversité (SNB) pour la période 2011-2020. Elle avait été précurseur en créant les parcs nationaux, qui peuvent être des zones de protection de la nature très efficaces. Il en va de même du conservatoire du littoral.

Mais la vision d'une nature protégée dans certaines zones et mise en danger sur le reste du territoire a évidemment ses limites. Le recul de la biodiversité, avec des risques potentiellement très grave pour l'humanité, suppose de passer progressivement à une nouvelle étape, la protection non plus seulement des espèces et milieux naturels remarquables, mais aussi de la biodiversité ordinaire.

La loi sur la biodiversité tente de répondre à ce nouveau défi. Parmi ses diverses dispositions, au-delà des objectifs et des réglementations, la création d'un grand opérateur public pour la biodiversité, l'Agence nationale pour la biodiversité, a vocation à servir d'outil opérationnel.

Les agences pour la biodiversité dans d'autres pays européens⁸

Une agence pour la biodiversité existe par exemple en Allemagne, au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas.

En Allemagne, le Bundesamt für Naturschutz - BfN (340 personnes, 27 M€) est chargé de l'expertise scientifique, de l'information du public à partir de bases de données, de valorisation de la recherche, du financement de projets d'ONG et de programmes de recherche et de la mise en œuvre du droit communautaire

En Grande-Bretagne, le Joint Nature Conservation Committee (JNCC), créé en 2006, est une structure légère permettant une meilleure interface entre la science et la politique pour la biodiversité. Elle est chargée, en relai d'une culture associative très puissante, d'améliorer la gouvernance et la cohérence de l'action des quatre agences « nationales » aux moyens importants (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse et Irlande du Nord). Ses missions 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.

La création de cette agence devrait permettre de sensibiliser l'ensemble des acteurs aux enjeux de la biodiversité, d'améliorer nos connaissances et de mettre en œuvre une politique robuste pour sa protection. Elle correspond peu ou prou à ce qui existe chez nos principaux partenaires européens. Il est donc essentiel de lui donner des missions ambitieuses et des moyens lui permettant d'agir.

B. DES MISSIONS A ACCOMPLIR DE MANIERE INNOVANTE ET DYNAMIQUE

I. Les missions définies par le projet de loi sont les suivantes :

« L'agence contribue sur les milieux terrestres et marins :

- a) À la préservation, à la gestion et à la restauration de la biodiversité, à tous ses niveaux d'organisation ;*
- b) Au développement des ressources, usages et services écosystémiques attachés à la biodiversité;*
- c) À la gestion équilibrée et durable des eaux. »*

« L'agence apporte son appui 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 menés dans le domaine de ses compétences. 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 opérateurs. »

⁸ Source : enquête SGDD citée dans le rapport de préfiguration de l'agence et rapport UICN-France mars 2008 : « gouvernance et biodiversité ; étude comparative France, Allemagne, Canada, Espagne, Grande-Bretagne, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas ».



« L'agence inscrit son activité dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité. Elle promeut la cohérence des autres politiques de l'État susceptibles d'avoir des effets sur la biodiversité et l'eau. »

Il est cependant essentiel, au-delà des textes, de préciser nettement quels devront être ses champs privilégiés d'intervention.

A ce titre, la mention expresse de son implication dans la coordination de la lutte contre les espèces exotiques envahissantes semble essentielle.

2. L'agence, interlocuteur des principales négociations internationales

Les acteurs français de la biodiversité sont insuffisamment représentés dans les instances techniques de concertation internationales et européennes. L'administration centrale est le principal acteur à défendre leurs intérêts dans les négociations internationales⁹. Un grand opérateur public devrait renforcer la voix des acteurs français de la biodiversité dans les négociations européennes et internationales, améliorant leur coordination et leur donnant plus de capacités d'expression. La création de l'AFB rendra les positionnements de la France plus crédible dans les négociations, démontrant une volonté politique et une capacité à mettre en œuvre les engagements internationaux plus importantes.

3. Le partage des connaissances, outil majeur de sensibilisation

Une de ses principales fonctions devra être de sensibiliser le grand public, les collectivités locales, le monde économique (notamment les milieux du BTP, des aménagements urbains, des infrastructures et de l'agriculture) aux enjeux de la protection de la biodiversité. « Sensibiliser », car pour agir, il faut d'abord savoir.

La sensibilisation du grand public aux enjeux de la biodiversité répond à un besoin et une demande claire de la population. Les citoyens français et européens reconnaissent l'intérêt de préserver la biodiversité et sont favorables à davantage de mesures en ce sens. Un sondage d'opinion réalisé par le Comité français de l'UICN en 2005 est particulièrement révélateur : 87% des répondants se sont exprimés « prêts à faire davantage d'efforts dans leur comportement individuel pour préserver la biodiversité » et 69% des répondants « contestent le fait que la dégradation de la nature soit le prix à payer pour le développement économique »¹⁰.

Les réponses sont similaires dans une enquête de la Commission européenne auprès de 25 537 personnes : 93% des répondants Européens sont "d'accord avec l'affirmation selon laquelle il est important d'endiguer la perte de biodiversité car notre bien-être et notre qualité de vie reposent sur la nature et la biodiversité". De surcroît, cette étude démontre que 75% des répondants européens reconnaissent un lien entre la préservation de la biodiversité et le développement économique du continent¹¹.

Une des missions de l'AFB pourrait être de faciliter l'accès au grand public des données sur la biodiversité, notamment celles compilées par le Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SNIP) et l'Observatoire national de la biodiversité (ONB), dans une démarche de sensibilisation et de transparence. Ces données pourraient devenir plus accessibles via une plateforme internet moderne, dynamique et ergonomique déclinable en application mobile. Chaque année, la plateforme s'alimenterait de données ouvertes et partageables concernant les espèces végétales et animales. L'AFB pourrait également reposer sur le travail effectué par la Fédération des conservatoires botaniques, celles-ci ayant un rôle de collecteur et de connaissance de la donnée floristique.

Les initiatives existantes de partage des données sur la biodiversité

⁹ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Projet de loi relative à la biodiversité, Conseil des ministres mars 2014.

¹⁰ Comité français de l'UICN et Terre Sauvage, sondage décembre 2005.

¹¹ Commission européenne, enquête Eurobaromètre Flash, 5 novembre 2013 : 75% des répondants estiment "qu'il faut mettre un terme à la perte de biodiversité sous peine de voir l'Europe s'appauvrir économiquement".



Celles-ci sont nombreuses mais encore assez peu connues : Montpellier, qui a publié sur son portail open data la liste des arbres remarquables ; Natural Solutions, une entreprise marseillaise qui développe des outils numériques pour la nature et qui, à travers des applications développe la collecte, le stockage et l'exploration de données de biodiversité ; Herbarium, une application sur smartphone permettant d'évaluer la biodiversité ; le site internet Vigie Nature "un réseau de citoyens qui fait avancer la science" dans le domaine des plantes, des insectes, des oiseaux etc. La plateforme DataGouv réunit déjà quelques informations sur la biodiversité mais ces données ne sont pas organisées, encore trop peu nombreuses, peu ergonomiques et méritent d'être traitées sous forme de cartographies et d'infographies simplifiées.

Au niveau international, l'organisation Global Biodiversity Information Facility est déjà à l'origine d'une base de données mondiale sur la biodiversité. Malgré la faible visibilité du portail français, l'organisation a notamment mis à disposition des communautés scientifiques et politiques françaises des données récoltées sur le territoire français. La plateforme participative de l'AFB doit donner encore plus de visibilité à ces données existantes, travailler avec les acteurs qui proposent déjà des solutions, sinon les amener à partager leurs données et les centraliser.

L'accès à ces informations doit, avant tout, être aisé. Il faut réaliser un travail sur le design et l'ergonomie de la plateforme qui ne doit pas être trop complexe. L'outil doit être performant, intelligent et intuitif. L'objectif ne peut qu'être dans un premier temps d'en faire des données gratuites. Leur croisement pourra peut-être à terme permettre un enrichissement économique mais pour le moment, il est crucial de souligner la valeur citoyenne et écologique de ces données avant même leur valeur économique.

L'ouverture des données récoltées par l'AFB permettrait à la société de mieux saisir les enjeux liés à la biodiversité, qu'ils soient négatifs ou positifs. Ce partage des données répond à une demande légitime d'informations quant aux risques et aléas encourus par la destruction de la biodiversité. Une plateforme ouverte serait la possibilité de diffuser plus rapidement de l'information sur l'état de la biodiversité de l'ensemble du territoire français et d'avoir un impact sur les représentations sociales de l'environnement.

Dans une démarche de sciences participatives, à l'image de ce que développe d'ailleurs déjà le Museum¹², les acteurs pourraient également alimenter certaines données par leurs observations et expérimentations personnelles, en partageant par exemple des informations sur le nombre et l'évolution des espèces végétales comme animales, sur l'état d'une espèce en particulier, sur les zones sensibles ou à préserver, sur des bonnes pratiques citoyennes ou encore celles des entreprises, sur la surpêche, la déforestation, le braconnage, sur les pollutions industrielles, sur la pollinisation des végétaux, sur l'impact des pratiques agricoles et ce, à différentes saisons, selon différents critères, dans différents espaces.

Au-delà même de la mise à disposition de l'information et de son alimentation par la société, il s'agit de susciter chez le citoyen comme chez d'autres acteurs, de la créativité, de l'innovation et la réutilisation de ces données. L'objectif est de permettre par exemple à des entreprises de mettre en œuvre des stratégies de développement plus respectueuses de l'environnement et innovantes, aux citoyens de problématiser les questions environnementales ou de créer des applications sur smartphone, ou aux enfants de se sensibiliser et d'expérimenter la biodiversité dans le cadre d'un programme scolaire.

Cette plateforme peut être l'occasion de montrer que l'écologie, valorisée à l'aune du numérique et donc associée à la modernité, peut et doit être co-construite, collaborative, en passant à un système d'information ouvert, à une gouvernance horizontale avec un citoyen ayant un désir et une capacité d'agir ce sur quoi les institutions futures devront apprendre à compter¹³. Cette forme d'écologie connectée peut constituer une forme de réponse aux aspirations des plus jeunes générations, nées avec la technologie d'internet, sensibles au changement climatique et qui ne se retrouvent pas dans les institutions actuelles.

¹² <http://vigienature.mnhn.fr/page/vigie-nature>

¹³ Nicolas COLIN, Henri VERDIER, L'âge de la multitude, entreprendre et gouverner après la révolution numérique, Armand Colin, 2012.



4. Le renforcement de l'étude du vivant dans l'éducation nationale et la recherche

L'éducation à l'environnement et au développement durable doit être enseignée tout au long de la vie des élèves. Dès les petites classes, les élèves doivent bénéficier de sorties qui permettent la découverte et favorisent la proximité avec la nature. Dans l'enseignement supérieur, la biodiversité est une discipline à développer rapidement notamment pour accélérer la transition écologique de l'industrie et l'agriculture française.

Celle-ci ne doit plus être perçue comme une quantité et une variété d'espèces marginalisées mais comme un ensemble dynamique d'être vivants duquel nous faisons partie et qui permet le bon fonctionnement de notre écosystème économique et social. Sera reconnue la réelle valeur ajoutée de la biodiversité lorsque celle-ci sera appréhendée « à l'interface entre tradition et évolution dynamique, et entre nature et activités humaines »¹⁴.

La création de l'AFB est une opportunité pour renforcer l'intégration de la biodiversité, notamment sous l'angle de sa préservation et de sa valorisation, dans l'éducation nationale française. A l'heure où celle-ci tente de se redresser suite au rapport PISA défavorable¹⁵, il est essentiel qu'elle prenne une longueur d'avance sur de nouvelles disciplines comme la valorisation de la biodiversité.

Le réseau des centres permanents d'éducation à l'environnement ainsi que les correspondants « développement durable » dans les rectorats seront à ce titre des partenaires privilégiés des programmes d'éducation à l'environnement que pourrait développer l'agence.

5. Le soutien des interventions des acteurs et en particulier des collectivités locales

La coordination avec les acteurs publics existants sur le territoire est primordial, notamment afin d'optimiser les aides publiques à la protection de la biodiversité. Afin de suivre la création de l'AFB, la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a annoncé la mise en place d'une équipe de haut niveau, organisée sous le haut parrainage d'Hubert Reeves et dirigée par Olivier Larroussinie, directeur de l'Agence des Aires marines protégées. Cette équipe bénéficiera également du conseil scientifique de Gilles Bœuf et d'Annabelle Jaeger pour les relations avec les Régions et les territoires. Cette organisation s'appuiera sur une Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique et un réseau de partenaires dans les outre-mer.

Il est souhaitable que l'agence ait un vrai rôle d'impulsion. En complément et en application des visions et règles internationales et européennes, des mesures très locales et opérationnelles sont nécessaires.

Fort d'une expertise scientifique et technique interne, notamment renforcée par la synergie nouvelle que créerait la mise en commun sous une même entité des unités des différents opérateurs intégrés, l'agence sera également là pour accompagner les acteurs dans leurs projets sur le plan technique, et financier. Il s'agit en particulier d'aider les opérations innovantes et précurseur, notamment en mettant autour d'une même table tous les partenaires techniques et financiers, et ainsi que celles et ceux qui sont la clef de la réussite des projets. Ce principe d'appui, d'accompagnement et de complémentarité devra s'appliquer à l'action de l'Agence nationale pour la biodiversité de manière similaire à celle mise en œuvre par l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME).

Bien des problèmes restent sans solution à ce jour. Le principe de l'expérimentation, de l'innovation, de l'opération pilote et précurseur devra être un élément structurant de l'action de l'Agence. Un budget propre serait défini à cette fin, s'appuyant entre autres sur les investissements d'avenir, un engagement du Premier ministre Jean-Marc Ayrault annoncé lors de la deuxième conférence environnementale en septembre 2013. L'agence aura dès lors un rôle de vigie et de repérage des signaux faibles et des initiatives pouvant potentiellement apporter des solutions concrètes aux causes ou conséquences d'érosion de la biodiversité (atteinte aux milieux, espèces invasives, diminution du nombre d'individus d'une espèce...).

¹⁴ Claudio Chiarolla, Renaud Lapeyre (Iddri) « Biodiversité et savoirs traditionnels : comment les protéger ? », Compte rendu de la conférence internationale organisée à Paris le 7 juin 2013 par la Fondation d'entreprise Hermès et l'Iddri, en collaboration avec la Bibliothèque nationale de France.

¹⁵ Le rapport PISA présenté par l'OCDE en décembre 2013 place la France au 25^e rang en matière de niveau d'éducation de jeunes de 15 ans.



Au chapitre de l'appui et le conseil auprès des particuliers, il serait par exemple souhaitable de reprendre l'idée des Espaces Info Energie adaptée à la biodiversité, sorte de guichet de proximité donnant au particulier tous les renseignements utiles pour mener à bien, au quotidien, des actions favorables (pratiques de jardinage, traitements et aménagements dans et autour de chez soi, engagement associatif, ...).

Il est crucial de fournir ces leviers financiers et d'assistances techniques en particulier aux collectivités locales, en s'appuyant sur leurs compétences, leurs prérogatives et leur droit d'expérimentation. De nombreuses communes en France ont déjà mis en œuvre des projets innovants pour la préservation et la valorisation de la biodiversité. Ces bonnes pratiques, parmi de nombreuses sur le territoire français, méritent d'être répertoriées, cartographiées et partagées. La nouvelle agence nationale devra assurer le rôle de les recenser, de les diffuser au sein des collectivités, et de les accompagner dans la mise en œuvre de projets adaptés aux spécificités locales.

Une attention particulière doit être portée à la gestion de la biodiversité en outre-mer, trop souvent négligée dans l'évaluation de la richesse de la nation. En effet, 80% de la biodiversité de la France s'y trouve. Il s'agit par ailleurs d'un enjeu crucial pour l'Union Européenne : 74% des zones maritimes européennes sont des zones maritimes ultramarines¹⁶.

Enfin, l'Agence aura un avantage certain à s'appuyer sur le riche tissu associatif qui, durant des années, s'est structuré dans le pays et accompli d'ores et déjà un grand nombre des missions de cette future ANB.

6. L'insertion dans les différentes politiques publiques

L'Agence française pour la biodiversité servira à promouvoir la transversalité de la biodiversité dans nos politiques publiques. Ces dernières années, plusieurs projets de loi ont eu trait plus ou moins directement à la gestion de la biodiversité sur le territoire ou à l'international : les projets de loi relatifs à la mobilisation du foncier public, l'accès au logement et à un urbanisme rénové, la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles, la programmation pour la ville et la cohésion urbaine, la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires et l'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Ce n'est qu'en assurant une cohérence entre les différentes politiques publiques que la protection de la biodiversité sera la plus efficace, notamment sur le plan financier, et qu'elle nuise le moins possible à l'activité des acteurs économiques concernés. La protection et la valorisation de la biodiversité sont une priorité de la transition écologique, un projet de société qui implique une mutation radicale de notre modèle de développement. C'est un projet à construire.

Outre le dialogue permanent au sein du conseil d'administration, la nouvelle agence pourra émettre un avis annuel sur la cohérence de l'action publique en matière de valorisation de la biodiversité, notamment sur le plan fiscal tant il est vrai que les mesures et aides fiscales destructrices de la biodiversité restent trop nombreuses. C'est par cette analyse transversale que la France pourra faire de la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire un réel outil de valorisation de la biodiversité, un levier pour promouvoir la reterritorialisation des activités, l'égalité des territoires et la redynamisation des zones les plus fragiles.

¹⁶ Claudio Chiarolla, Renaud Lapeyre (Iddri) « Biodiversité et savoirs traditionnels : comment les protéger ? », Compte rendu de la conférence internationale organisée à Paris le 7 juin 2013 par la Fondation d'entreprise Hermès et l'Iddri, en collaboration avec la Bibliothèque nationale de France.



Partie 3

**L'ENJEU MAJEUR DU
REGROUPEMENT DE
TOUS LES ACTEURS
DIRECTEMENT
CONCERNÉS**

De nombreux organismes publics ou parapublics ont une action ayant un lien ou un impact sur la biodiversité. En 2010, 45 organismes sous tutelle ou agréés et financés par l'Etat intervenaient dans le domaine de la biodiversité, dont 21 établissements publics¹⁷.

Parmi eux, l'Office national des eaux et des milieux aquatiques (ONEMA) exerce ses missions en lien étroit avec les agences de l'eau, principaux acteurs de la biodiversité aquatique du pays. Parcs nationaux de France (PNF), l'agence des aires marines protégées (AAMP), le Museum, la fédération des conservatoires botaniques et le groupe d'intérêt public « atelier technique des espaces naturels » (ATEN) sont des acteurs majeurs. Ils vont être tous intégrés dans l'Agence française pour la biodiversité, conformément aux propositions faites dans la mission de préfiguration de 2013¹⁸.

D'autres organismes, comme les dix parcs nationaux, les agences de l'eau ou l'office national des forêts (ONF) ne seront pas intégrés dans l'agence, même s'ils auront des relations privilégiées avec elle. Ce choix peut s'expliquer par les caractéristiques propres de ces établissements, à compétence territoriale (parcs nationaux, agences de l'eau) ou industrielle et commerciale (ONF). L'intégration de l'ONF dans l'AFB est également moins essentielle dans le court terme, celle-ci regroupant dans son champ d'intervention qu'une partie de toutes les forêts du territoire français.

La vraie question qui demeure dans l'actuel projet de loi est la non-intégration de l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), établissement public placé sous la double tutelle des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture.

Le seul énuméré de plusieurs des missions de l'ONCFS suffit à montrer que cet organisme est un acteur important voire principal pour gérer la biodiversité terrestre : la surveillance des territoires et la police de l'environnement ; des études et des recherches sur la faune sauvage et ses habitats ; l'appui technique et le conseil aux administrations, collectivités territoriales, gestionnaires et aménageurs du territoire ; l'évolution de la pratique de la chasse selon les principes du développement durable et la mise au point de pratiques de gestion des territoires ruraux respectueuses de l'environnement. Il gère plus de 60 000 hectares d'espaces protégés qui permettent à l'établissement de mener études et expérimentations.

Il est certes chargé aussi de l'organisation de l'examen et la délivrance du permis de chasser et de la police de la chasse. Mais cette fonction ne l'éloigne pas de la préservation de la biodiversité, la chasse, à condition qu'elle soit responsable, pouvant et devant jouer un rôle majeur dans la régulation de certaines espèces.

Son budget de 120 millions d'euros est certes alimenté pour une part par les cotisations des chasseurs, mais il l'est aussi par des subventions d'Etat. Par ailleurs la cour des comptes a rappelé que les redevances cynégétiques étaient bien de l'argent public. Parmi son personnel (1 700 personnes) figurent enfin de nombreux ingénieurs et techniciens spécialistes du suivi des espèces.

Le bilan d'activité de l'établissement montre enfin qu'il consacre 41% de son activité à contribuer à la sauvegarde de la biodiversité, 13 % à améliorer la connaissance pour une expertise solide en matière de faune sauvage, 33% à conforter la chasse comme élément essentiel de gestion durable de la nature et des territoires et 13% à poursuivre la construction d'un service public de l'écologie et du développement durable moderne et efficace.

A. EN L'ÉTAT, L'AGENCE S'APPARENTE À UN OPÉRATEUR DE LA BIODIVERSITÉ AQUATIQUE

Cette exclusion de l'ONCFS laisse l'ONEMA comme principale composante de la future agence, la déséquilibrant de fait très fortement. L'Agence a vocation à protéger toute la biodiversité du pays et non uniquement les milieux aquatiques. Or, avec le projet actuel, l'essentiel de ses effectifs, issus de l'ONEMA, se concentrera sur les écosystèmes aquatiques, ce qui est très réducteur au regard des enjeux.

¹⁷ République française, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Projet de loi relative à la biodiversité, Conseil des ministres mars 2014.

¹⁸ Pilotée par Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature au ministère de l'écologie, et Bernard Chevassus-au-Louis, inspecteur général de l'agriculture.



L'ONCFS joue un rôle déterminant dans la gestion de la biodiversité. Elle ne représente pas seulement l'activité de la chasse en France mais détient aujourd'hui une expertise précieuse en matière de biodiversité terrestre, ayant notamment un rôle de régulation et de gestion des espèces sauvages. Si la chasse en France a des traditions solides, elle doit néanmoins évoluer pour s'adapter aux impératifs nouveaux qui sont devant nous en matière de gestion des espaces naturels et faunistiques.

Loin d'être une mise sous tutelle d'une activité longtemps considérée comme un loisir solidement ancré dans la culture rurale de notre pays, l'intégration de l'ONFCS serait une chance pour la chasse française de devenir un véritable partenaire intégré de la gestion faunistique durable et écologique des espaces naturels. Il est donc incohérent que cet établissement public n'intègre pas une stratégie globale et cohérente de l'action publique en matière d'espaces naturels et de biodiversité. L'ONFCS est concernée au premier chef, au moins autant que l'ONEMA et les autres établissements publics intégrés dans l'agence.

B. LES CONSÉQUENCES POSITIVES DE L'INTÉGRATION DE L'ONCFS

Il est prévu certes que la nouvelle agence développe un partenariat renforcé avec l'ONCFS. Mais un tel dispositif, qui reste d'ailleurs à préciser, ne permettrait pas de bénéficier de tous les avantages d'une intégration complète.

I. Plus de capacités financières

Certaines filières dites historiques fonctionnent bien sans l'intervention d'un cadre juridique spécifique¹⁹. L'AFB doit être dotée d'un budget et d'une capacité de financement suffisants pour répondre à la crise de la biodiversité en France. Selon le groupe de travail « Biodiversité » du Grenelle de l'environnement en 2007, les besoins annuels de financement additionnels pour la biodiversité sont *a minima* d'environ 0,7 milliard d'euros²⁰. L'optimisation des ressources à disposition est d'autant plus cruciale dans le contexte budgétaire actuel et met l'accent sur la nécessaire efficacité et cohérence du fonctionnement de l'AFB.

Telle qu'elle est créée par le projet de loi actuel, l'AFB aura un budget de 220 millions d'euros, correspondant peu ou prou au budget des organismes fusionnés, donc avec peu de marges de manœuvres pour développer les missions de l'agence qui ne seront pas celles des organismes regroupés. Les prochaines lois de finances détermineront les modalités et les montants du financement de l'AFB. Il est important que pour financer les nouvelles missions de l'AFB, notamment celles qui ne sont pas actuellement assurées par les organismes qui la composeront, un minimum de crédits supplémentaires soit ouvert. Le financement de l'agence pourrait notamment être assuré par des prélèvements affectés, dont l'assiette serait liée aux facteurs de destruction de la biodiversité, en premier lieu l'artificialisation des sols.

En poids budgétaire, l'intégration de l'ONFCS constituerait près d'un tiers du budget de l'agence avec près d'une centaine de millions d'euros en plus. Le contexte budgétaire général conduit l'Etat à proposer des diminutions par regroupement des trop nombreux acteurs publics ayant souvent des missions voisines, voire concurrentes, y compris des collectivités locales. Le regroupement des opérateurs de l'Etat participe de la même logique. Regrouper, c'est rationaliser, c'est donc faire des économies.

Nul doute que l'intégration de ces principaux acteurs de la biodiversité au sein d'une même entité, au-delà des évidents besoins de renforcement des politiques de biodiversité, aurait l'autre avantage budgétaire de réduire la dépense publique ; réduire, ou, en l'occurrence, réaffecter les gains vers les missions nouvelles de l'agence qui ne sauraient être l'addition des missions des opérateurs fusionnés.

Garantir le financement de l'AFB, donc son bon fonctionnement et le succès de la politique de conservation de la biodiversité, implique certainement aussi de réouvrir le débat sur la fiscalité affectée, convoquant encore à ce stade, le modèle originel de l'ADEME, qui elle bénéficie de recettes dédiées qui ne sont pas étrangères à son efficacité.

¹⁹ Avis du Comité économique et social européen sur le thème "Accès aux matières premières secondaires (ferraille, papier recyclé, etc.)" ; CCMI/078 Matières premières secondaires, Bruxelles, 16 février 2011.

²⁰ Conseil économique, social et environnemental, "Financer la transition écologique et énergétique", Septembre 2013.



2. Une adaptation plus aisée des moyens aux missions

Sans l'ONCFS, les emplois et les postes des organismes qui constitueraient la future agence ne sont aujourd'hui pas compatibles avec certains de ses objectifs et missions prévus. La première mission prévue pour l'AFB est celle de recherche et d'expertise technique à destination d'un large spectre d'acteurs pouvant agir directement ou indirectement sur la biodiversité (collectivités, pouvoirs publics, aménageurs, gestionnaires des espaces naturels et agricoles...). Or, cette mission portant sur la biodiversité en général ne peut en l'état être assurée sans l'ONCFS.

3. Une occasion saisie de développer une culture partagée de protection et de gestion des espèces

Les conflits récurrents entre certains chasseurs et les associations de protection de l'environnement sur les dates de chasse ou la protection des espèces terrestres supposent, pour être réglés dans les meilleures conditions, un diagnostic objectif et partagé sur l'état de la ressource. L'agence de la biodiversité, en rassemblant les acteurs dans un même organisme, pourrait être l'occasion d'y parvenir, alors que c'est toujours très difficile aujourd'hui.

*

L'intégration pleine et entière de l'ONCFS à l'agence de la biodiversité est donc une nécessité, aujourd'hui et pour l'avenir. Si l'intégration de l'ONCFS n'est pas prévue dès 2015, le calendrier de cette intégration devrait être fixé dès l'adoption du projet de loi. Nous proposons que la loi en fixe le principe et donne aux différents acteurs un délai maximal d'un an pour y parvenir. L'intégration de l'ONCFS conditionne sa présence au Conseil d'administration de l'AFB, ce qui rendrait la stratégie et l'action de cette dernière beaucoup plus cohérente en matière de protection de la biodiversité. Cette intégration de l'ONCFS doit évidemment être préparée.



Conclusion

Un fort besoin d'une agence puissante au service de la biodiversité

La biodiversité ne bénéficie pas aujourd'hui de la reconnaissance et de la protection qu'elle mérite. Les principaux obstacles à sa prise en compte adéquate sont des connaissances insuffisantes et un ensemble de politiques publiques faible et incohérent.

Regrouper les opérateurs existants agissant dans le champ de la biodiversité, c'est créer l'Ademe de la biodiversité. Nous en avons besoin, mais pour cela, il faut aller au bout de la logique, à savoir intégrer dans le projet de loi l'ONFCS, ou pour le moins inscrire dans le texte de loi un échéancier court d'intégration. Quant à l'ONF, aux agences de l'eau et aux parcs nationaux, un partenariat étroit doit être exigé.

C'est à cette condition que notre pays se dotera d'un acteur clé de la biodiversité qui surmontera les défis en développant et renforçant de nouveaux rôles :

- interlocuteur à l'échelle internationale des principales négociations menées et à mener,
- partenaire nécessaire des collectivités locales pour construire des contractualisations techniques et financières,
- expert scientifique et technique fiable et objectif pour la sphère publique et privée inspirant et conseillant les réglementations, les projets, ainsi que les programmes de l'éducation nationale,
- appui technique et financier de l'innovation dans des projets précurseurs de solutions d'avenir conciliant activités économiques et protection des milieux.
- plateforme de sensibilisation et de partage des connaissances tant auprès des décideurs politiques, administratifs et économiques, qu'auprès du grand public.

La réussite de la création de l'AFB est d'autant plus cruciale que l'année 2014 est l'année de la transition écologique en France. Succéderont au projet de loi sur la biodiversité celui sur la transition énergétique et la réforme du code minier, soit trois textes législatifs relatifs à l'environnement dans une même année.

Le projet de loi sur la biodiversité est ainsi une opportunité inédite pour mobiliser tous les acteurs d'un domaine autour d'un objectif commun et d'intérêt général qui est la mutation écologique de leur activité. Il est également l'occasion de créer un élan favorable dans une période si décisive de la préparation de l'accueil de la Conférence de l'ONU sur le climat en automne 2015, responsabilité qui requiert une exemplarité de la France en la matière.





La Fabrique Ecologique

FONDATION PLURALISTE DE L'ÉCOLOGIE

Contact :

contact@lafabriqueecologique.fr
+33 (0)6 29 77 55 01



La Fabrique Ecologique



@LaFabriqueEcolo



La Fabrique Ecologique

A propos de La Fabrique Ecologique

La Fabrique Ecologique, fondation pluraliste et transpartisane de l'écologie, réfléchit, lance des débats et élabore des propositions concrètes en matière d'écologie et de développement durable. Elle réunit pour cela des experts de toutes sensibilités politiques et d'horizons divers. Des notes de référence sont publiées à partir de l'activité de groupes de travail et une place toute particulière est donnée au débat collaboratif au travers des ateliers co-écologiques.

Partenaires référents et acteurs de La Fabrique Ecologique :



FONDATION
CREDIT COOPERATIF
FONDATION D'ENTREPRISE



ReedSmith

Rte

Réseau de transport d'électricité

erDF

ÉLECTRICITÉ RÉSEAU DISTRIBUTION FRANCE