

N° 007182-01

juillet 2010

Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport n° 007182-01

**Mission sur l'évolution de l'organisation
des opérateurs publics
en matière de protection de la nature**

Rapport de mission
établi par

Michel BADRÉ,
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Jean-Philippe DURANTHON,
Inspecteur général de l'administration
du développement durable

Avec la participation de
M. Pierre LACHAIZE, Mmes Sana de COURCELLES et Marie-Laure BENNASAR
de Cap Gemini

Juillet 2010

Résumé

Par lettre de mission en date du 19 février 2010, le Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, le Ministre chargé du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, et la Secrétaire d'État chargée de l'écologie ont confié à l'Inspection générale des Finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable une mission d'analyse et de propositions sur les voies d'évolution en matière d'organisation des structures chargées des politiques de préservation de la biodiversité.

Cette mission se situe dans le cadre défini par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010, selon lequel *"l'opportunité de créer un établissement public des espaces naturels protégés sera examinée afin de favoriser l'atteinte des objectifs politiques de protection de la biodiversité sur lesquels la France s'est engagée, de donner un cadre cohérent aux politiques de protection conduites par les différents acteurs sur tout le territoire et d'améliorer les synergies entre ces acteurs."*

Les propositions de la mission résultent d'un constat : jadis cantonnées à des espaces remarquables de surface restreinte, protégés par voie réglementaire et pris en charge par des opérateurs spécialisés, les politiques de préservation de la biodiversité couvrent maintenant de vastes territoires, relevant de multiples centres de décision et impliquant de nombreuses parties prenantes intéressées à leur utilisation.

L'organisation institutionnelle mise en place par l'Etat n'a pas suivi cette évolution. La politique de préservation de la biodiversité est éclatée entre de très nombreux organismes qui demeurent en effet spécialisés et consacrés aux seuls espaces remarquables. Aucun n'a pour mission de prendre en compte la globalité, spatiale et problématique, de la politique menée en faveur de la biodiversité. Aucun dispositif n'a été mis en place pour coordonner les actions de ces organismes avec celles des autres acteurs : collectivités territoriales, associations, responsables économiques.

L'organisation actuelle ne permet pas d'agir avec efficacité et, notamment en raison de son éclatement, est de nature à mettre en cause la capacité de la France à respecter ses engagements, y compris la mise en oeuvre complète et efficace du réseau Natura 2000 et la constitution de la trame verte et bleue maintenant engagée.

Les propositions de la mission comportent deux actions principales, à mener conjointement parce que complémentaires.

Il convient tout d'abord de redéfinir, au niveau national comme au niveau régional, le dispositif de préparation concertée des décisions relatives à la biodiversité : un comité national et un comité par région, réunissant selon un modèle inspiré du "Grenelle à cinq" l'Etat, les collectivités territoriales et les parties prenantes, devrait se substituer aux multiples instances consultatives actuelles, et se voir confier le soin de préparer par leurs avis (voire leurs avis conformes) les décisions impliquant des responsabilités conjointes de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de préservation de la biodiversité. La trame verte et bleue comme le réseau Natura 2000 font en effet largement appel à des dispositifs de décision partagée.

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'Etat impliqués dans la mise en oeuvre 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.

Si ces orientations sont validées après les concertations et les arbitrages requis, des modifications législatives seront nécessaires pour leur mise en oeuvre. Un travail de préfiguration devrait être engagé pour définir plus précisément les modalités de démarrage de la nouvelle organisation. Le ministère chargé de l'agriculture, qui n'a pas été associé aux réflexions menés jusqu'ici, devrait l'être dans la suite des travaux en raison de ses responsabilités particulières en matière de mise en oeuvre de mesures agri-environnementales, de politique forestière, et de co-tutelle de certains organismes du réseau des opérateurs concernés.

La création de cette nouvelle agence devra se faire sans moyens nouveaux, tant en personnel que financiers et suppose donc une analyse ambitieuse des transferts et des redéploiements possibles dans le champ élargi des politiques du Ministère.

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
1 La politique de la biodiversité et l'organisation de sa mise en oeuvre : quatre défis à relever.....	8
1.1 Donner un contenu à la nouvelle politique de préservation de la biodiversité.....	9
1.1.1 Les objectifs relatifs aux espaces protégés:	9
1.1.2 les objectifs sur tout le territoire	10
1.2 Savoir coordonner des acteurs très nombreux.....	11
1.3 Respecter leurs engagements internationaux et communautaires.....	12
1.4 Trouver les moyens de leur politique.....	14
2 L'organisation actuelle ne permet pas de relever ces défis.....	19
2.1 Le dispositif actuel ne permet pas d'assurer la cohérence des interventions publiques.	21
2.1.1 La réalisation des objectifs fixés par les Grenelle, en particulier de la trame verte et bleue, demande une coordination forte des différents intervenants qui n'est pas assurée aujourd'hui.....	21
2.1.2 Les interventions publiques n'intègrent pas suffisamment l'objectif de protection de la biodiversité.....	22
2.1.3 La France est mal armée pour défendre ses intérêts dans les instances internationales.....	23
2.2 L'organisation actuelle ne met pas la France en mesure de respecter les obligations de résultat fixées par les directives européennes.....	23
2.3 Les financements sont importants mais trop inégalement répartis.	24
2.4 L'action répressive est insuffisante	26
2.5 La mutualisation des fonctions support entre les organismes reste limitée.....	26
3 Il convient d'adapter l'organisation aux nouveaux objectifs.....	28
3.1 Choix du dispositif à mettre en place pour la nouvelle agence.....	28
3.1.1 le regroupement de tout ou partie des organismes compétents pour la protection des espaces remarquables : AAMP, CELRL, PNF, parcs nationaux et ATEN.....	29
3.1.2 la création d'une « agence de services » travaillant au profit des organismes existant aujourd'hui.....	29
3.1.3 la création d'une agence fusionnant l'ensemble des organismes d'Etat travaillant au profit de la politique de la biodiversité.....	30
3.1.4 la création d'une agence chargée du pilotage de l'ensemble du réseau oeuvrant pour la biodiversité.....	30
3.2 Instances partenariales.....	32
3.3 Fonctions, organisation et fonctionnement de la nouvelle agence.....	33
3.3.1 Fonctions de l'agence.....	33
3.3.2 Organisation de l'agence.....	34
3.3.3 Fonctionnement de l'agence.....	35
CONCLUSION.....	37
ANNEXES.....	39
Annexe 1 Lettre de mission.....	40
Annexe 2: Liste des personnes entendues par la mission.....	43
Annexe 3 : Signification des acronymes.....	47
Annexe 4 : Tableau des types d'espaces naturels protégés.....	49
Annexe 5 : Tableau des acteurs nationaux de la protection de la nature.....	50
Annexe 6 : Comparaison entre problématiques "climat" et "biodiversité".....	56
Annexe 7 : Détail de l'action 7 du programme 113: "gestion des milieux et biodiversité".....	57

Annexe 8 : Rapport de la Commission européenne sur l'état de conservation des habitats et des espèces.....	58
Annexe 9 : Extrait de la loi "grenelle 1"	59
Annexe 10 : Les polices des espaces naturels.....	62
Annexe 11 : Agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement.....	64
Annexe 12: Fonction "gestion de la connaissance".....	64
Annexe 13 : développement de l'expertise technique.....	79
Annexe 14 : La fonction "évaluation".....	83
Annexe 15 : La mutualisation des fonctions support.....	85
Annexe 16 : Cadre commun d'emploi pour les personnels et organisation de la fonction RH.....	88
Annexe 17 : Note du 23 juin 2010 de la direction des affaires juridiques.....	94

INTRODUCTION

Le Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, le Ministre chargé du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État et la Secrétaire d'État chargée de l'écologie ont confié le 19 février 2010 à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission d'analyse et de propositions (cf. annexe 1) sur les voies d'évolution en matière d'organisation des structures chargées des politiques de préservation de la biodiversité. La lettre de mission demandait que soient notamment examinées plusieurs options tendant à rapprocher certaines de ces structures : Agence des aires marines protégées (AAMP), Conservatoire du Littoral (CELRL), Parcs Nationaux de France (PNF), groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN) et parc nationaux.

Avant de proposer des modifications à l'organisation institutionnelle des opérateurs de l'Etat dans le secteur de la biodiversité, il est apparu nécessaire à la mission, après ses entretiens, de préciser sa compréhension des objectifs qui pourraient être assignés à une nouvelle organisation. Elle a été ainsi amenée à constater que les objectifs des politiques de protection de la nature ont évolué assez sensiblement depuis quelques années. C'est au vu de cette évolution que la mission a analysé les insuffisances de l'organisation actuelle à répondre aux nouveaux objectifs de ces politiques. Cette analyse a conduit la mission à s'écarter du schéma initialement envisagé par la lettre de mission pour proposer une organisation en réseau des opérateurs de l'Etat administrée en étroite concertation avec les collectivités territoriales et les organisations non gouvernementales avec l'ambition de créer un outil commun aux différentes organisations qui agissent pour protéger et restaurer la biodiversité. La nécessité de mettre en cohérence les politiques d'acteurs multiples a ainsi conduit la mission à étendre ses propositions au dispositif concerté de préparation de leurs décisions, au-delà du seul schéma d'organisation institutionnelle des acteurs de l'Etat.

Les propositions du présent rapport tiennent le plus grand compte des observations et des suggestions que la mission a pu recueillir au cours de ses multiples auditions. L'organisation qui en résulte n'est probablement pas optimale si on la compare aux organisations intégrées retenues par d'autres pays. Elle tient compte du fait que les opérateurs concernés ont, pour certains, été créés de longue date et ont acquis une réelle notoriété auprès de nos concitoyens, et que l'action de protection de la nature relève d'une multiplicité d'initiatives qu'il convient certes de mieux organiser mais pas de décourager. L'établissement public qui résultera de cette nouvelle organisation devra cependant avoir une crédibilité et des moyens d'action suffisants pour pouvoir exercer une action de pilotage et de coordination effective sur les différents opérateurs qui garantisse que l'action de l'Etat en matière de protection et de restauration de la biodiversité est cohérente et fait le meilleur usage des ressources rares dont elle dispose.

1 La politique de la biodiversité et l'organisation de sa mise en oeuvre : quatre défis à relever

En France comme ailleurs, la politique de protection de la nature est née de l'idée de protéger les sites les plus remarquables, pour les soustraire aux impacts de l'activité humaine. Initiée aux Etats-Unis avec la création de la réserve du Yosemite en 1864, cette politique de sanctuarisation d'espaces remarquables se développe en France avec les premières réserves naturelles au début du 20ème siècle. Elle se fait au début sans cadre juridique ni outil institutionnel spécifique : le code forestier ou la loi de 1930 sur les sites sont utilisés, faute de mieux, sous contrôle du pouvoir de police des administrations compétentes.

Un modèle institutionnel de la politique de protection se met ainsi en place, reposant sur trois piliers : un espace identifié, une réglementation spécifique, un opérateur chargé de la mettre en oeuvre. La première loi de 1960 sur les parcs nationaux¹ va donner un cadre législatif à ce modèle, repris par la réglementation des réserves naturelles pour des objectifs plus localisés.

La création par l'Etat du Conservatoire du Littoral en 1975 s'inspire des mêmes principes pour la protection par la maîtrise foncière. Elle marque toutefois une innovation importante en ce qu'elle associe les collectivités à la définition des objectifs, par les "Conseils de Rivage", et à la gestion des terrains, par la délégation de gestion qui leur est souvent consentie.

Cette politique de sauvegarde d'espaces protégés menée par l'Etat, très active dans les années 1960 à 1990, se poursuit sur un rythme plus modeste depuis², surtout en raison de la limitation des secteurs où elle est socialement acceptable par les acteurs locaux. Les collectivités régionales avec les "conservatoires régionaux d'espaces naturels", et départementales avec les "espaces naturels sensibles" (financés par une taxe départementale spécifique, la TDENS), ont engagé depuis les années 1980 des politiques de protection d'espaces remarquables sur le même modèle que l'Etat : les surfaces concernées restent elles aussi assez modestes.

La partie du territoire métropolitain ainsi protégée en représente environ 2 %, *a priori* les plus remarquables. Mais cette politique a structuré l'organisation institutionnelle de la majorité des opérateurs de l'Etat intervenant dans le secteur de la biodiversité (hors eau), comme on le verra plus loin.

Deux tendances nouvelles plus récentes ont ensuite affecté cette orientation prioritaire.

- La première correspond à l'évolution de l'écologie, en tant que discipline scientifique. Longtemps axée sur la recherche d'équilibres idéaux, dits "climaciques" entre les espèces, elle s'est orientée, notamment avec la réflexion sur les changements globaux dont le changement climatique, vers la recherche d'un "bon état écologique" apprécié globalement. La hiérarchisation des espaces selon leur caractère plus ou moins proche de l'idéal n'apparaît plus comme la recherche de refuges contre le reste du monde, mais comme le support de la résilience globale de systèmes éminemment complexes, considérés dans leur ensemble. Le glissement sémantique de la "protection de la nature" vers la "biodiversité", terme apparu dans la communauté scientifique mondiale en 1985, traduit cette évolution.
- La seconde est l'émergence de l'écologie en tant que courant d'idée influent dans le débat politique mondial, au tournant des années 1970³, puis la formalisation du concept intégrateur de

¹ Les 7 premiers parcs nationaux : Vanoise, Pyrénées, Port-Cros, Cévennes, Ecrins, Mercantour et Guadeloupe seront créés entre 1963 et 1989, les parcs de Guyane et la Réunion étant créés en 2007 après la nouvelle loi de 2006.

² Hormis l'outre-mer et le domaine maritime, où la loi de 2006 sur les parcs a donné un élan nouveau à ces actions.

³ Le rapport au club de Rome "Halte à la croissance ?" de Dennis Meadows et la conférence de Stockholm marquent

développement durable, avant et pendant la conférence de Rio en 1992. Cette évolution conduit à intégrer les objectifs écologiques dans toutes les autres politiques, par des démarches collectives de concertation⁴, plutôt qu'à les sanctuariser en leur réservant des domaines d'affectation exclusifs.

Quelques signaux précurseurs de ces deux tendances sont apparus dès les années 1970, avec la création des parcs naturels régionaux reposant sur des projets de territoire concertés, et certaines actions de développement dans des zones périphériques de parcs nationaux.

Mais ce sont surtout les deux directives fondatrices de la politique communautaire de biodiversité, la directive 79/409/CEE dite "directive oiseaux" et la directive 92/43/CEE dite "directive habitats", évoquées plus loin, qui marqueront cette orientation nouvelle : les conflits suscités par la mise en oeuvre de la directive habitats montreront d'ailleurs que la conciliation des objectifs écologiques, économiques et sociaux sur de vastes territoires ne relève pas de l'évidence.

On notera ici l'évolution autonome suivie par la politique publique de l'eau en France, depuis la loi sur l'eau de 1964: les acteurs de l'eau réunis dans un comité de bassin propre à chacun des six grands bassins hydrographiques décident de redevances payées par les utilisateurs et affectent ces recettes à des programmes d'investissements mis en oeuvre par des agences, établissements publics spécialisés. Cette politique était axée au départ sur la gestion quantitative de la ressource en eau et sur les pollutions. La directive 2000/60/CE dite "directive cadre sur l'eau" a consacré, à côté de ces objectifs confirmés, celui du "bon état écologique" des masses d'eau maintenant reconnu.

La mission a observé que l'organisation actuelle⁵ reflète logiquement les décisions institutionnelles prises pour mettre en oeuvre les politiques passées. Elle doit maintenant s'adapter aux objectifs actuels, en relevant pour cela quatre défis.

1.1 Donner un contenu à la nouvelle politique de préservation de la biodiversité

La rétrospective qui précède montre que l'enjeu de la préservation, jadis limité au choix des espaces remarquables à protéger par intervention publique, s'élargit de plus en plus à une question nouvelle : quelles sont les pratiques à encourager ou à proscrire en dehors de ces espaces, pour préserver la biodiversité ?

1.1.1 Les objectifs relatifs aux espaces protégés:

La protection par voie réglementaire d'espaces remarquables déjà définis ou à définir reste un enjeu fort, même s'il n'est plus le seul. L'objectif de création de trois nouveaux parcs nationaux métropolitains, et d'aires marines protégées dans la limite de 10 % de la surface des eaux relevant de la souveraineté française, a été fixé par la loi du 3 août 2009 dite "Grenelle 1" (article 23). Il s'agit, dans les espaces protégés existants comme dans ces nouveaux espaces à identifier, de trouver des compromis acceptables entre des objectifs de protection à caractère scientifique, les activités socioéconomiques et les moyens d'intervention de la puissance publique. Dans un pays comme la France où les surfaces sont de plus en plus anthropisées, l'extension des sites à protection forte rencontre en effet de plus en plus de difficultés⁶. Le compromis nécessaire entre l'acceptabilité locale et le maintien d'un niveau de protection reconnu au niveau international⁷ nécessitera donc

en 1972 l'émergence publique de ce mouvement.

⁴ Auxquelles la convention d'Aarhus a donné ensuite une légitimité forte. Elle a été reprise en France par la loi constitutionnelle de 2005, qui introduit un principe de "participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent".

⁵ Une description des acteurs et opérateurs multiples mis en place à cet effet est présentée au chapitre 2 et en annexe 5.

⁶ C'est l'une des raisons pour lesquelles les comparaisons internationales portant sur les surfaces d'aires protégées n'ont guère de sens.

⁷ Notamment par le classement UICN par catégories de protection.

dans chaque cas une approche attentive.

L'optimisation des interventions et des pratiques de gestion appliquées dans ces espaces protégés, au regard de leur coût et de leur efficacité en matière de préservation de la biodiversité, justifiera de plus en plus une expertise scientifique et un suivi attentif.

1.1.2 les objectifs sur tout le territoire

Au fil des directives européennes, des engagements pris au terme de la convention internationale sur la biodiversité (cf. ci-après) et des "Grenelle" de l'environnement et de la mer, s'est affirmé l'objectif "d'enrayer la perte de biodiversité". Les travaux menés par la communauté scientifique depuis une vingtaine d'années ont permis de définir à cet effet trois axes principaux :

- identifier des espèces et des habitats sensibles, par leur rôle dans le fonctionnement des écosystèmes. Ces listes d'espèces et d'habitats ont été établies pour l'Europe par grandes zones dites "biogéographiques"⁸, et annexées à la directive habitats ;
- définir des sites permettant de contribuer, par des mesures locales appropriées, à la préservation du bon état de ces habitats et de ces espèces sur tout le territoire. Le réseau "Natura 2000" institué par la directive habitats répond à cette définition⁹;
- constituer autour de ces sites un "réseau écologique" permettant la circulation des espèces animales et végétales, grâce à des "corridors" assurant la "connectivité" entre sites. Une quinzaine d'Etats européens, après les Pays-Bas qui ont été précurseurs dès les années 1980, se sont engagés dans cette voie. La France vient de le faire avec la "trame verte et bleue" définie par les lois dites "Grenelle 1" et "Grenelle 2". La terminologie imagée, assez anthropocentrée, qui est utilisée (corridors, trame, réseau, etc.) ne doit pas faire oublier que c'est le bon fonctionnement des écosystèmes, notion clé de l'écologie scientifique, qui est ici en jeu : cycles de l'eau, du carbone et des éléments minéraux, constitution et dégradation des sols, chaînes trophiques, capacités de reproduction des espèces, sous le contrôle complexe de conditions d'environnement global qui ne sont pas stables, comme chacun le sait maintenant¹⁰.

On rappellera ici que les deux éléments centraux constitués par le réseau Natura 2000 et la trame verte et bleue se développent sur des territoires entièrement marqués par les activités humaines. Les objectifs écologiques ne peuvent donc pas se définir sans considération de ces activités, qui serviront le plus souvent soit de support, soit d'obstacle, à leur atteinte.

Le premier défi, donner un contenu aux politiques de préservation de la biodiversité, nécessitera de concilier la validité scientifique, l'efficacité et la compatibilité avec les activités socioéconomiques, dans le cadre de compromis¹¹ acceptables par les acteurs locaux.

⁸ Le territoire métropolitain est partagé entre 4 zones biogéographiques : continentale, atlantique, alpine et méditerranéenne.

⁹ Le réseau Natura 2000 est défini par l'article 3 de la directive "habitats". Il s'agit d'un réseau cohérent de sites abritant des habitats naturels ou des habitats d'espèces listés dans les annexes comme étant d'intérêt communautaire. Le choix des sites est arrêté par la Commission sur proposition des Etats membres et après échanges entre eux. Les Etats membres sont responsables des mesures à prendre dans les sites pour en assurer la préservation : les "documents d'objectif" ("Docob") mis en place en France résultent de la transposition de cette disposition. Les projets, programmes et actions diverses susceptibles d'avoir une incidence sur un site du réseau sont soumis à une procédure d'évaluation spéciale.

¹⁰ Une comparaison entre les problématiques de la biodiversité et du climat, cette dernière étant maintenant plus familière à beaucoup, est donnée en annexe 6.

¹¹ A défaut, la gestion des conflits est complexe, comme l'Etat a pu le tester dans les conflits de délimitation de certains parcs nationaux (on pense au conflit de Val Chavière en Vanoise ou à la délimitation complexe du parc du Mercantour), et surtout dans le blocage du dossier Natura 2000 ayant conduit au moratoire de 1996 (voir le § 1.2).

1.2 Savoir coordonner des acteurs très nombreux

Dans les espaces protégés, on l'a vu, les pouvoirs publics ont fait le choix de désigner un opérateur chargé d'appliquer la réglementation propre au site et de le "gérer"¹².

Raisonné sur les 2 % du territoire les moins anthropisés, cette pratique de gestion par un opérateur spécialisé n'aurait plus de sens sur les surfaces beaucoup plus importantes du réseau Natura 2000¹³ ou de la trame verte et bleue, marquées par l'urbanisme, les infrastructures de transport, l'agriculture, l'industrie...

La puissance publique est donc ici dans la position de faire faire et non de faire, après négociations avec un très grand nombre d'acteurs pour intégrer les objectifs de protection de la biodiversité dans les autres politiques publiques et dans l'activité économique.

Les difficultés de mise en place du réseau Natura 2000 ont servi d'éclairage à la mission pour comprendre les points sensibles de la démarche, et tenter d'y remédier à l'avenir :

- le zonage des sites a été contesté quant à son fondement scientifique par les propriétaires des terrains concernés, dès le début de la procédure (1993-1994), faute de bases de connaissance reconnues et d'évaluation crédible ;
- les incertitudes sur les pratiques de gouvernance des sites ont été à l'origine du blocage complet qui a conduit le gouvernement au moratoire de 1996¹⁴ : qui allait décider des pratiques de gestion, et selon quelles modalités ?
- l'absence de lieu de concertation collective a conduit les acteurs économiques concernés à s'organiser en groupe de pression contre le projet, le "groupe des neuf" ;
- faute de gouvernance concertée efficace et d'expertise partagée et performante la désignation des sites terrestres n'a été achevée qu'en 2006, quatorze ans après la directive (au lieu des six prévus) ; en 2010, seulement un tiers des sites sont pourvus de documents d'objectifs, alors qu'il était prévu que tous le soient à cette date ;
- dans ces conditions, l'appréciation du "bon état de conservation des habitats et espèces" sur tout le territoire, dont il est rappelé que c'est le but de la directive, est complexe : il s'agit d'établir une évaluation partagée et acceptée par tous les acteurs, et de savoir en tirer par le dispositif de gouvernance mis en place les décisions nécessaires. C'est le respect des engagements internationaux et communautaires de la France qui est en jeu.

¹² Ce terme ambigu peut désigner une véritable fonction de régisseur pour le compte du propriétaire (cas des gestionnaires choisis par le CELRL pour ses terrains) ou une fonction d'application de la réglementation et d'animation locale (cas des parcs nationaux et des réserves).

¹³ Environ 13 % du territoire pour les sites terrestres métropolitains.

¹⁴ Devant les oppositions très vives émanant en particulier des agriculteurs et des chasseurs, le gouvernement a annoncé en 1996 qu'il suspendait temporairement l'application de la directive habitats. Une interprétation de la directive, négociée avec la Commission, a défini la stratégie française de mise en oeuvre (choix de la contractualisation et non de la réglementation, pilotage partagé de l'élaboration des Docob, etc.), et permis de reprendre la procédure.

Le deuxième défi, savoir coordonner les très nombreux acteurs locaux de cette politique, nécessite un dispositif concerté de préparation des décisions, reconnu et accepté par tous. Il devra pour cela s'appuyer sur une expertise de haut niveau technique, reposant sur un dispositif de gestion de la connaissance performant, et sur des capacités d'évaluation dont la compétence et l'impartialité soient reconnues¹⁵.

1.3 Respecter leurs engagements internationaux et communautaires

Parfois considérée à tort comme la simple addition d'actions qui ne peuvent être définies que localement, les politiques nationales de biodiversité s'inscrivent en réalité dans des engagements internationaux et communautaires multiples.

Les engagements internationaux de la France en matière de biodiversité résultent principalement de la **Convention pour la diversité biologique** (CDB) signée en 1992 après la conférence de Rio. La CDB vise *"à la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques..."* Elle prescrit que chaque Etat signataire, *"en fonction des conditions et moyens qui lui sont propres :*

- *élabore des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ...*
- *intègre... la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses plans, programmes et politiques sectoriels ou intersectoriels pertinents...*
- *identifie les éléments constitutifs de la diversité biologique importants pour sa conservation et son utilisation durable...*
- *surveille par des prélèvements d'échantillons et d'autres techniques, les éléments constitutifs de la diversité biologique identifiés et prête une attention particulière à ceux qui doivent d'urgence faire l'objet de mesures de conservation ainsi qu'à ceux qui offrent le plus de possibilités en matière d'utilisation durable...*
- *identifie les processus et catégories d'activités qui ont ou risquent d'avoir une influence défavorable sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ...*
- *conserve et structure à l'aide d'un système les données résultant des activités d'identification et de surveillance entreprises conformément aux points ci-dessus..."*

C'est en application de la CDB que la France a établi en 2004 une "stratégie nationale de la biodiversité" (SNB), actuellement en cours de révision, et que les dispositions relatives à l'identification et à la gestion des connaissances s'imposent à elle.

La CDB a été le point de départ d'engagements internationaux ou communautaires relatifs à la lutte contre la perte de biodiversité :

- en 2002 au sommet mondial de Johannesburg, les chefs d'Etat ont pris l'engagement de *"réduire le taux de perte de diversité biologique de façon significative à l'an 2010"* ;
- en 2001, le Conseil européen de Göteborg avait été un peu plus ferme en adoptant pour l'Europe l'objectif *"d'arrêter la perte de diversité biologique dans l'Union en 2010"*.

L'absence de métrique reconnue permettant de mesurer la "perte de biodiversité" rend de tels objectifs assez théoriques. Un consensus s'est cependant curieusement dégagé en 2010 pour affirmer qu'ils n'avaient pas été atteints et pour reprendre des discussions non conclues à ce jour sur la forme à donner à un nouvel engagement pour freiner la perte de biodiversité. On en retiendra seulement l'obligation faite à tous les Etats de prendre des mesures améliorant une situation ressentie comme mauvaise, même si les éléments objectifs pour la décrire font défaut.

15

D'autres engagements plus anciens signés par la France portent sur les politiques de biodiversité :

- la "convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe", adoptée à Berne le 19 septembre 1979, dite "**convention de Berne**", qui porte principalement sur les listes d'espèces de flore et de faune (dont, par exemple, le loup et l'ours) justifiant une protection particulière ;
- la **convention de Ramsar** sur les zones humides, traité intergouvernemental adopté le 2 février 1971 à Ramsar en Iran, qui conduit à désigner des sites remarquables et à valoriser les actions de gestion durable qui y sont mises en oeuvre.

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

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

L'idée maîtresse, nouvelle, de ces engagements par rapport aux politiques historiques de protection est qu'ils portent sur **tout le territoire**, et impliquent **tous les acteurs**.

Le troisième défi, respecter les engagements de la France, se traduit pour l'essentiel par une obligation de résultat : assurer partout le bon état écologique des habitats et espèces identifiés comme d'intérêt communautaire, en mobilisant tous les acteurs et en rendant compte périodiquement des mesures prises et des résultats atteints.

Le premier rapport périodique sur la mise en oeuvre de la directive habitats a été établi, pour tous les Etats membres, en 2007. On verra au chapitre 2 que l'état des habitats et espèces décrit dans cette première évaluation est souvent médiocre. Il ne pouvait pas donner lieu à critique sur l'inadaptation des mesures prises, faute de référence antérieure. Il n'en sera plus de même en 2013 et ultérieurement : les enjeux politiques de ces rapports futurs seront donc très supérieurs. On retrouve ici la nécessité déjà évoquée de dispositifs efficaces de gestion de la connaissance, de pilotage d'expertise et de l'évaluation, reprise plus loin dans les propositions de la mission.

1.4 Trouver les moyens de leur politique

Le dispositif institutionnel public doit être en cohérence avec les objectifs des politiques publiques et avec les moyens financiers et humains qui leur sont consacrés.

L'état des lieux actuel de ces moyens qu'a pu dresser la mission, pour l'ensemble des politiques de l'eau, des milieux marins et de la biodiversité terrestre, est le suivant :

Les moyens financiers actuels consacrés par l'Etat sur son budget aux politiques de biodiversité relèvent, d'une part de l'action 7 "gestion des milieux et biodiversité" du programme 113 du MEEDDM, d'autre part de l'action 14 du programme 154 "économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires", du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche (MAAP). S'y ajoutent les ressources fiscales affectées perçues par l'Etat et ses opérateurs (redevances sur l'eau, redevances cynégétiques, taxe affectée au Conservatoire du littoral), conformément au tableau suivant rassemblant les **financements relevant de l'Etat** :

Tableau n°1: financements de l'Etat aux politiques de l'eau et de la biodiversité

Budget en M€ ¹⁶		Gestion de l'eau	Milieux marins	Biodiversité	TOTAL
Budget programme 113 action 7 (dont biodiversité hors espaces protégés)		28,4	28,1	169,2 (# 57,6) ¹⁷	225,7
<i>dont interventions</i> (dont biodiversité hors espaces protégés)		5,7	0	69,3 (# 36,8)	75
<i>dont subventions aux opérateurs</i> (dont biodiversité hors espaces protégés)		1,4	20,7	92,8 (#14,5) ¹⁸	114,9
Autres recettes des opérateurs		2019	41	96	2156
Dt AAMP	Subv		1		
Dt CELRL	Subv		2,4		
	Fiscalité		37,6		
Dt Parcs et PNF	Subv			11,5	
	Fiscalité			0,1	
Dt ONEMA et agences de l'eau	Subv	115			
	Fiscalité	1904			
Dt ONCFS	Subv			7,5	
	Fiscalité			76,9	
Subventions Natura 2000 – action 14 du PAP n° 154 (dont biodiversité hors espaces protégés)				60,6 (60,6)	
Total Etat (budget et ressources fiscales affectées) (dont biodiversité hors espaces protégés)		2047,4	74,1	325,8 (# 118,2)	2447,3
%		83,7	3	13,3	100%

Il y a lieu, pour évaluer les **financements publics** aux politiques concernées, d'ajouter à ces dotations relevant de l'Etat les montants consacrés à la biodiversité sur leur budget par les

¹⁶ Sources: PLF 2010 pour l'Etat. Les estimations de ventilation de la mission, notées après #, sont faites au prorata de la ventilation en sous-action dans le rapport d'exécution 2009.

¹⁷ Estimation de la mission, au prorata de la ventilation des sous-actions en exécution 2009.

¹⁸ Estimation de la mission : 100 % de la subvention MNHN, 50 % ONCFS, ONF, ATEN.

collectivités territoriales. Ces montants comprennent :

- la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS), perçue par les départements sur les constructions nouvelles et réaffectée aux espaces naturels, soit 276 M€ (estimation DEB¹⁹) ;
- les montants consacrés par les régions à la biodiversité (participation au budget des parcs naturels régionaux, financement des conservatoires régionaux d'espaces naturels, subventions diverses) ;
- les financements apportés par d'autres collectivités.

Ces montants font l'objet chaque année d'une estimation par la commission des comptes de l'économie de l'environnement (cf paragraphe 2.3 ci-après).

Les moyens en personnel ont été évalués de la même façon par la mission, par estimation des effectifs de personnels affectés par l'Etat et ses opérateurs à ces actions.

Tableau n°2: moyens en personnels de l'Etat et de ses opérateurs affectés aux politiques de l'eau et de la biodiversité

ETP 2009 ²⁰	Gestion de l'eau	Milieux marins et littoral	Biodiversité (dont espaces non protégés terrestres)	TOTAL (dont espaces non protégés terrestres)
Etat (programme 113 action 7)	983	334	388 (370)	1705 (370)
AAMP		90		
CELRL		130		
Parcs et PNF			891	
GIP ATEN et RNF			32 (15)	
ONCFS			1714 (285) ²¹	
ONEMA et agences de l'eau	2745			
Total opérateurs	2745	220	2637 (300)	5602 (300)
Total général	3728	554	3025 (300)	7307 (300)
%	51	7,6	41,4	100

Ces deux tableaux font apparaître la part modeste des financements et des effectifs consacrés à la biodiversité terrestre, et en particulier aux actions hors espaces protégés, dont on a vu plus haut qu'ils correspondaient à des enjeux de plus en plus forts dans les politiques actuelles : ils ne représentent que moins de 5 % des crédits retracés dans l'action n° 7 du programme 113 . Pour la biodiversité terrestre seule (hors eau et milieu marin), la part des moyens budgétaires consacrés aux actions hors espaces protégés représente certes déjà plus du tiers du total, mais les moyens humains n'en représentent que 10 %, ce qui traduit le décalage entre l'organisation et l'évolution des priorités

¹⁹ Direction de l'eau et de la biodiversité du MEEDDM.

²⁰ Source: DEB pour l'Etat, tableau annexe 7 pour les opérateurs. Les ETP relevant du programme MAAP 154 ne sont pas comptabilisés (évaluation : quelques dizaines, affectables à la biodiversité terrestre hors espaces protégés : versement des subventions de la PAC). L'ONF n'est pas pris en compte.

²¹ Estimation pour l'ONCFS: 1/3 des effectifs serait consacré aux actions MEEDDM (prorata des financements), dont la moitié aux espaces non protégés (Natura 2000, plan de protection des espèces, etc.)

politiques.

Sans porter à ce stade de jugement de valeur sur l'efficacité des politiques menées, la mission constate que dans un contexte où les dépenses publiques doivent être réduites, il n'est guère envisageable que le financement des nouvelles priorités évoquées aux § 1.1 à 1.3 ci-dessus soit effectué par la création de ressources nouvelles. La nouvelle organisation chargée de mettre en oeuvre les politiques de biodiversité devra donc relever les défis suivants :

- ***ajuster, en qualité et en quantité, les effectifs aux besoins prioritaires identifiés.*** Toute création nette de postes apparaît exclue : les seules marges de manoeuvre sont donc à rechercher, soit dans les redéploiements internes au secteur sous responsabilité de la DEB, soit dans le champ plus large du MEEDDM, notamment à partir des centres d'études techniques de l'équipement (CETE).

En quantité, trois domaines apparaissent principalement concernés, au vu des enjeux :

- les nouveaux espaces protégés, dont la création devrait être subordonnée à l'existence des moyens correspondants,
- la mise en place d'un dispositif de gestion de la connaissance, de pilotage de l'expertise et de l'évaluation,
- l'animation des actions du réseau Natura 2000 et de la trame verte et bleue, en liaison étroite avec tous les autres partenaires de ces politiques.

En qualité, le niveau de qualification des effectifs correspondants est de même nature que dans les parcs existants pour le premier domaine. Les deux autres correspondent pour l'essentiel à des personnels spécialisés de haut niveau (catégories A ou A+ de la fonction publique), nécessitant des méthodes de gestion de ressources humaines adaptées.

- ***Financer les actions du réseau Natura 2000 et de la trame verte et bleue.*** Dans les deux cas, il n'existe pas d'évaluation fiable à ce jour des besoins d'intervention nécessaires²². Les enjeux sont toutefois différents :

- pour Natura 2000, l'obligation de résultat évoquée plus haut nécessite des financements sécurisés. L'enjeu le plus significatif, du point de vue des finances publiques, concerne la réorientation des pratiques agricoles actuelles (y compris l'élevage); les autres enjeux, liés à l'urbanisation, à la maîtrise des pollutions ou aux autres pressions négatives sur le réseau Natura 2000, devraient être négociables sans financement, ou finançables par le mécanisme de compensation²³ en application du principe pollueur-payeur. Le financement conjoint par l'Union européenne et l'Etat des actions environnementales menées par les agriculteurs au titre du 2ème pilier de la PAC apparaît donc comme un enjeu majeur ;
- la trame verte et bleue est définie par la loi²⁴ comme une opération mise en place conjointement par les régions et l'Etat, dans un cadre concerté, aucune des deux parties ne pouvant imposer, de fait, ses volontés à l'autre. Le financement d'éventuelles interventions publiques, lorsqu'elles seront nécessaires, relève donc des parties à cette négociation. Le financement de certaines actions par le mécanisme de compensation, qui s'impose aux maîtres d'ouvrage de projets sources d'impacts négatifs sur la biodiversité, est également envisageable.

²² Une évaluation des besoins en personnels nécessaires à la mise en oeuvre du réseau Natura 2000 avait été faite à la demande du gouvernement dans le cadre d'un audit de modernisation de l'Etat : cf. Rapport IGE-CGAAER de janvier 2007.

²³ La directive 85/337/CEE, citée plus haut, prévoit qu'un maître d'ouvrage doit "éviter, atténuer ou à défaut compenser" les impacts négatifs de son projet, la proposition de compensation devant être validée par l'autorité administrative.

²⁴ cf. articles L.371-1 à 6 nouveaux du code de l'environnement, introduits par l'article 121 de la loi dite "Grenelle 2".

Le quatrième défi consiste à trouver des moyens à hauteur des objectifs politiques, dans le cadre budgétaire très contraint que connaîtra la France pour les années à venir. Hormis le cas des nouveaux espaces protégés qui seront créés, les besoins porteront principalement sur les effectifs à affecter aux actions nouvelles de gestion de la connaissance, de pilotage de l'expertise et de l'évaluation, ainsi qu'à l'animation des actions du réseau Natura 2000 et de la trame verte et bleue. En matière de financement des interventions publiques, c'est principalement le financement du réseau Natura 2000 en zone agricole qui est en cause.

2 L'organisation actuelle ne permet pas de relever ces défis

Au moins 45 organismes sous tutelle ou agréés et financés par l'Etat interviennent en France dans le domaine de la biodiversité dont 21 établissements publics administratifs (voir le tableau n°3). A ces organismes il faut ajouter 45 parcs naturels régionaux, 164 réserves naturelles nationales, 160 réserves naturelles régionales, 21 conservatoires régionaux des espaces naturels, 8 conservatoires départementaux ainsi que les organisations qui gèrent les espaces sensibles des départements financés par la TDENS²⁵.

Ce dispositif, unique dans les pays industrialisés²⁶, est le résultat des initiatives prises au fil du temps par l'Etat et les collectivités territoriales pour protéger l'intégrité d'espaces ou d'espèces considérés comme remarquables. L'action de ces opérateurs est généralement appréciée, notamment lorsque, comme c'est le cas du Conservatoire du Littoral, cette action de préservation des espaces naturels est faite de façon consensuelle avec les populations et leurs représentants. Ce dispositif correspondait bien à une perception de la biodiversité limitée à quelques espèces emblématiques de faune ou de flore et aux espaces qui les abritent.

Telle qu'elle a fonctionné jusqu'à présent, cette organisation a permis des succès indéniables. Chacun reconnaît, par exemple, que les zones dotées d'un dispositif réglementaire de protection puissant, les parcs nationaux par exemple, font l'objet d'une politique adaptée à l'objectif de préservation d'un espace nettement délimité. Mais cette organisation semble avoir atteint aujourd'hui ses limites et ne plus être à même de mettre en œuvre la politique de protection de la biodiversité définie par les pouvoirs publics.

Comme on l'a vu précédemment, depuis la signature de la Convention internationale sur la diversité biologique, ratifiée par la France en 1994, et la définition d'une stratégie nationale pour la biodiversité en 2004, l'objectif assigné aux politiques publiques n'est plus seulement la protection des espaces, la préservation des espèces et la protection des ressources²⁷ mais d'abord et avant tout de « *stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution* »²⁸.

Même encadrée par des contrats d'objectifs signés avec l'Etat, la multiplicité des initiatives et des organismes ne permet plus d'atteindre les objectifs que s'est assignés la France. Ce dispositif ne permet pas d'assurer la cohérence des interventions publiques. Il ne met pas la France en mesure de respecter les obligations de résultat fixées par les directives européennes. Il maintient un déséquilibre dans les financements. Il n'assure ni l'efficacité de l'action répressive ni le développement des compétences et de l'expertise nécessaires pour accompagner les opérateurs.

²⁵ A ces organismes correspondent des espaces très nombreux : 9 parcs nationaux, 2 parcs naturels marins, 45 parcs naturels régionaux, 164 réserves naturelles nationales, 160 réserves naturelles régionales, 575 sites du Conservatoire du Littoral, environ 670 arrêtés de conservation de biotope, 2600 sites inscrits et 4800 sites classés et 1700 zones Natura 2000 auxquels il faut ajouter les réserves biologiques intégrales, les réserves de chasse, les espaces naturels sensibles des départements, les réserves de biosphère, les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), sachant qu'un même territoire relève souvent de plusieurs des statuts mentionnés ci-dessus.

²⁶ L'étude du comité français de l'UICN « Gouvernance et biodiversité » constate que les Etats disposent soit d'agences conseils comme l'agence fédérale pour la protection de la nature en Allemagne qui conseille l'Etat fédéral et les Länders, soit d'agences opérationnelles comme Parcs Canada au Canada, Natural England en Angleterre, le Scottish Natural Heritage en Ecosse, le Department of Conservation en Nouvelle Zélande ou le Staatsbosbeheer au Pays Bas. Ces agences opérationnelles gèrent l'ensemble des espaces naturels. Dans les 10 pays examinés l'Etat ne dispose que d'une ou deux agences au niveau national.

²⁷ Enoncé de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature.

²⁸ Article 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Tableau n°3 : Principaux organismes intervenant dans le domaine de la biodiversité

Catégorie juridique	Dénomination
21 établissements publics administratifs dont 3 créés en 2006 et 1 en 2010	<ul style="list-style-type: none"> • 9 parcs nationaux • 6 agences de l'eau • Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL). • Office National de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) • Inventaire forestier national • Parcs nationaux de France (PNF) • Agence pour les aires marines protégées (AAMP) • Office National de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). • Gestion de l'eau et de la biodiversité dans le Marais Poitevin
9 personnes morales à statuts divers	<ul style="list-style-type: none"> • Conservatoires botaniques nationaux
3 établissements publics industriels et commerciaux	<ul style="list-style-type: none"> • Domaine national de Chambord • Institut Français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) • Office national des forêts (ONF)
1 service à compétence nationale	<ul style="list-style-type: none"> • Institut de formation de l'environnement
2 réseaux d'experts sans personnalité juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Comité national de l'initiative française pour les récifs coralliens. • Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats
4 établissements publics scientifiques, culturels et professionnels	<ul style="list-style-type: none"> • Muséum national d'histoire naturelle • INRA • CEMAGREF • CNRS
2 groupements d'intérêt public	<ul style="list-style-type: none"> • Atelier technique des espaces naturels • ECOFOR
1 fondation	<ul style="list-style-type: none"> • Fondation recherche pour la biodiversité
2 associations	<ul style="list-style-type: none"> • Réserve naturelle de France • Fédération des conservatoires d'espaces naturels

Source : Véronique Gervasoni « Gouvernance et biodiversité », étude comparative du comité français de l'UICN, Paris 2008 et Direction de l'eau et de la biodiversité du MEEDDM, actualisée par les auteurs du rapport.

2.1 Le dispositif actuel ne permet pas d'assurer la cohérence des interventions publiques.

2.1.1 La réalisation des objectifs fixés par les Grenelle, en particulier de la trame verte et bleue, demande une coordination forte des différents intervenants qui n'est pas assurée aujourd'hui.

En vertu de ses engagements internationaux et européens, la France est astreinte désormais à une obligation de résultat en termes de bon état de conservation des habitats et espèces ou de bon état écologique des masses d'eau²⁹. Cette obligation fait l'objet d'une évaluation périodique. Or, bien que la France se soit dotée d'une stratégie nationale de biodiversité (SNB) depuis 2004 et bénéficie de l'intervention de multiples acteurs, l'engagement pris de stopper la perte de biodiversité en 2010 ne sera pas atteint.

Le pilotage technique non coordonné des différents plans d'action conduit à un émiettement des crédits entre les différents ministères. L'articulation de la SNB avec les autres politiques publiques, notamment avec la stratégie nationale pour le développement durable (SNDD) ou la politique de l'eau et la gestion de la mer et du littoral, n'apparaît pas par ailleurs clairement.

Sur le terrain, le foisonnement d'initiatives et d'acteurs fait apparaître un manque de cohérence, un même territoire pouvant par exemple relever d'interventions concurrentes en termes de recensement des espèces ou de police de l'environnement (ONEMA, ONCFS, parcs, réserves naturelles). De même, l'ONF intervient conjointement avec les Parcs des Cévennes et de la Réunion sur des espaces essentiellement forestiers, le premier avec un objectif affirmé et validé par ses tutelles de gestion multifonctionnelle de la forêt et les seconds avec un objectif prioritaire de protection des espaces naturels. Il pourrait en être de même si le projet de parc forestier Bourgogne-Champagne était mené à bien.

L'un des premiers enjeux de la nouvelle instance de pilotage à mettre en place sera donc de mieux structurer l'intervention des acteurs et de renforcer les transversalités nécessaires afin de faire émerger une véritable politique intégrée et coordonnée en matière de protection de la nature et de la biodiversité. Cette ambition est d'autant plus forte qu'à l'issue du Grenelle de l'environnement la constitution d'une trame verte et bleue entre au rang des premières priorités et impose une gestion concertée entre les acteurs³⁰.

Ces perspectives conduisent à repositionner l'administration centrale sur la définition d'une stratégie claire et lisible et à rechercher une coordination efficace avec les services déconcentrés et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) récemment créées.

Ces services de l'Etat en région sont des acteurs majeurs car ils sont chargés de la mise en œuvre au plan local des politiques en matière de protection de la biodiversité. Si l'affirmation de l'autorité hiérarchique des préfets de région sur les préfets de département pour le pilotage des politiques publiques et la création des DREAL doivent permettre de renforcer la définition d'une politique régionale, ces dernières doivent pouvoir s'appuyer sur un réseau d'acteurs obéissant à des logiques convergentes, sous peine de voir se reproduire les difficultés antérieures.

²⁹ Directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 dite directive « oiseaux », directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 dite directive « habitats, faune et flore », directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 dite directive cadre sur l'eau et directive 2008/56/CE dite directive cadre stratégie pour les milieux marins, présentées au chapitre 1 ci-dessus.

³⁰ La constitution d'une trame verte et bleue d'ici 2012 a pour vocation de créer une continuité écologique entre les différents espaces naturels. La TVB est composée des grands espaces naturels et de corridors écologiques les reliant entre eux.

Cette exigence est d'autant plus forte que le Grenelle de l'environnement a conforté le rôle des services déconcentrés en instituant les schémas régionaux de cohérence écologique dont l'objet est de décliner au plan local les orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques (cf. article L.371-3 du code de l'environnement). Ces schémas sont élaborés sous l'égide des préfets de région et des présidents des conseils régionaux à l'issue d'une large concertation des acteurs locaux au sein d'un comité régional composé de représentants des collectivités territoriales et du monde associatif. Le projet de schéma régional est transmis aux communes concernées et soumis pour avis aux départements et intercommunalités situées dans le périmètre du schéma. Le schéma régional est construit sur la base des connaissances scientifiques disponibles, de l'inventaire national du patrimoine naturel et des avis des experts du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN). Il comprend une présentation et une analyse des enjeux régionaux en termes de continuité écologique, une identification des espaces naturels, des corridors écologiques et des éléments composant la trame bleue.

Or, la multiplicité des acteurs potentiellement concernés par la constitution de cette trame verte et bleue milite également pour la création d'une organisation transversale chargée d'appuyer l'action des services déconcentrés en région.

2.1.2 Les interventions publiques n'intègrent pas suffisamment l'objectif de protection de la biodiversité.

Pour stopper la perte de biodiversité, toutes les politiques publiques devraient intégrer cet objectif et en particulier au premier chef les opérateurs publics qui gèrent des ressources ou des espaces naturels.

L'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles devrait se caractériser par la réorientation des financements de ces politiques dans un sens plus favorable à l'environnement notamment dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et des transports. Selon les rapporteurs chargés du bilan de la stratégie nationale de la biodiversité³¹, cette inflexion reste encore insuffisante, alors même que, souligne ce rapport, il y a un intérêt à « promouvoir...le respect des services éco-systémiques rendus par la biodiversité ordinaire dans l'utilisation du sol et les procédés de production de l'agriculture et de la forêt qui représentent 70 % du territoire métropolitain ».

De même, les instruments de la politique de l'eau sont insuffisamment mobilisés au service de la protection de la biodiversité. La directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 fixe des obligations transversales imposant aux Etats membres d'atteindre « un bon état des eaux »³². Le rapport public 2010 de la Cour des Comptes sur les instruments de la gestion durable de l'eau souligne la trop lente amélioration de la qualité des eaux dans notre pays qui trouve en partie son origine, selon la Cour, « dans une insuffisante volonté de l'Etat, aux niveaux communautaires et national, de remettre en cause des pratiques agricoles durablement marquées par l'encouragement au productivisme et le choix d'une agriculture intensive ».

Faute de disposer d'un instrument transversal qui permette de s'assurer que les bons objectifs sont assignés aux opérateurs, que la conditionnalité des soutiens publics est respectée et que l'évaluation des résultats est effectuée, la France ne dispose pas avec l'organisation actuelle des moyens pour mettre en œuvre son objectif de stopper la perte de biodiversité.

³¹ Note de synthèse du 5 mai 2010, « La stratégie nationale pour la biodiversité : bilan et perspectives ».

³² Pour les eaux de surface ce bon état est écologique (c'est-à-dire que la biodiversité aquatique doit être préservée) et chimique (des normes ont été fixées pour 41 substances). Pour les eaux souterraines, ce bon état est chimique et quantitatif (le volume d'eau présent dans les nappes phréatiques doit être suffisant pour assurer leur renouvellement). Extrait du rapport de la Cour des Comptes.

2.1.3 La France est mal armée pour défendre ses intérêts dans les instances internationales

L'organisation actuelle ne facilite pas la représentation des responsables de la biodiversité, en particulier dans les instances de concertation internationale, alors même que celles-ci ont un rôle de plus en plus significatif. Aucun organisme, en effet, ne peut se charger de représenter l'ensemble des parties prenantes publiques ou même seulement étatiques, de présenter l'ensemble de la politique française dans ce domaine, de discuter avec les partenaires étrangers ou les institutions européennes. Là encore, c'est l'administration centrale qui exerce la représentation alors que nos partenaires ont des agences opérationnelles mieux à même de participer au débat et aux décisions parce qu'elles exercent les responsabilités et peuvent prendre les engagements.

2.2 L'organisation actuelle ne met pas la France en mesure de respecter les obligations de résultat fixées par les directives européennes.

Les directives communautaires (oiseaux, habitats, eau, stratégie marine) imposent aux Etats membres des obligations de résultat.

Alors qu'elle estime disposer depuis 1964 d'une organisation exemplaire pour mettre en œuvre sa politique de l'eau, la France n'est pas parvenue à assurer le respect des directives sur les eaux potables et sur les eaux résiduaires. Selon la Cour des Comptes, l'usage des instruments financiers par les agences de l'eau est peu satisfaisant, l'action répressive est insuffisante et mal suivie et la coordination entre les acteurs peu satisfaisante. « *Le système original mis en place dans les années 1960, s'il a permis d'obtenir des avancées dans le traitement des pollutions industrielles et de l'épuration des eaux usées, doit maintenant traiter d'enjeux plus difficiles* ». (c'est à dire assurer le bon état écologique et chimique des eaux. Comme l'indique le Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer dans sa réponse à la Cour : « *une rupture s'impose par rapport aux ambitions et aux pratiques du passé* ».

Le même constat pourrait être fait en ce qui concerne la biodiversité terrestre. Outre le fait, comme on l'a rappelé ci-dessus, que les politiques publiques mettent encore en œuvre des interventions contraires aux objectifs de préservation de la biodiversité, les difficultés que la France a connues pour appliquer le dispositif NATURA 2000 et pour rendre compte du bon état de conservation des habitats et des espèces témoignent des insuffisances du dispositif actuel. Le rapport de synthèse de la Commission Européenne sur l'état de conservation des habitats et des espèces du 13 juillet 2009 montre que seul « un nombre réduit d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire sont dans un état de conservation favorable » et ce en particulier dans la région biogéographique « Atlantique » qui représente deux tiers du territoire français³³. Ce constat, qui n'est pas propre à la France, illustre les pressions négatives qui s'exercent sur la biodiversité, en raison notamment de l'insuffisante prise en compte des objectifs de protection de la biodiversité par les politiques sectorielles dans le domaine de l'agriculture et des transports, et l'insuffisance des actions spécifiques menées pour protéger ou restaurer cette biodiversité.

³³ Aucune des évaluations des habitats de la région atlantique n'était favorable, tandis que 20 à 30 % des évaluations des habitats étaient favorables dans les régions méditerranéenne et alpine.

Extrait du rapport de synthèse sur l'état de conservation des types d'habitats et des espèces conformément à l'article 17 de la directive «Habitats»

Les résultats, qui concernent la période 2001-2006, montrent que seul un nombre réduit d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire sont dans un état de conservation favorable. Il ressort des rapports présentés par les États membres que les types d'habitats «formations herbeuses», «zones humides» et «côtiers» subissent la plus forte pression. Les habitats de formations herbeuses sont principalement associés à des modèles d'agriculture traditionnels en voie de disparition dans l'ensemble de l'Union européenne. Les habitats de zones humides continuent d'être convertis pour être utilisés à d'autres fins et pâtissent également du changement climatique. Les habitats côtiers sont soumis à une pression croissante du fait du tourisme et des aménagements urbains. Des signes d'amélioration ont été observés dans certaines parties de l'UE pour quelques espèces protégées par la directive, telles que le loup, le lynx d'Eurasie, le castor et la loutre, mais pour ces espèces comme pour la plupart des autres espèces, de nombreux efforts restent nécessaires pour établir des populations saines et durables.

Ce rapport souligne notamment la part importante des données qualifiées d'inconnues dans les évaluations de la région Atlantique. Dans le cas particulier de la France, ce constat corrobore celui qu'a pu faire la mission. Tous ses interlocuteurs constatent qu'en dépit de la multitude des relevés, observations et descriptions effectuées par les institutions scientifiques, les bureaux d'étude, les associations, les professionnels des espaces naturels et les bénévoles, la France ne dispose pas d'un système d'observation qui lui permettra de rendre compte à la prochaine échéance fixée par la directive « Habitats » en 2013 de l'état de conservation des habitats et des espèces et surtout de l'effet des politiques mises en œuvre³⁴. Aucun système ne pourra jamais rendre compte de la totalité du monde vivant, ne serait-ce qu'en raison de sa continuelle évolution, mais la France devrait au moins, comme l'ont fait d'autres pays, être en mesure de :

- définir ce qu'il faut mesurer pour évaluer les résultats de son action et rendre compte de son action,
- organiser la collecte des données selon des protocoles communs à l'ensemble des acteurs,
- bâtir les systèmes d'information pour gérer les bases de données,
- publier des résultats pour permettre l'évaluation.

La responsabilité scientifique de la conduite des inventaires est confiée au Muséum national d'histoire naturelle et la construction du système d'information sur la nature et les paysages à la Direction de l'eau et de la biodiversité du MEEDDM mais le rapport du laboratoire TETIS³⁵ montre que les efforts consacrés au développement du SINP sont insuffisants et qu'aucune organisation n'est réellement en charge de l'obligation de résultat qui est de construire ce système d'information, chaque institution n'ayant qu'une obligation de moyens.

2.3 Les financements sont importants mais trop inégalement répartis.

Les dépenses de protection de la biodiversité et de gestion de la ressource en eau financés sur le budget de l'Etat ou par des ressources fiscales s'élèvent à 2.447 M€ (cf paragraphe 1.4 ci-dessus).

³⁴ L'article 17.1 de la directive habitats prescrit de décrire les mesures prises et « l'évaluation des incidences de ces mesures sur l'état de conservation des habitats »

³⁵ Unité mixte de recherche Agro Paris Tech, CEMAGREF, CIRAD. Rapport sur l'état d'avancement du SINP dans les régions et les établissements publics à couverture nationale demandé par la DEB, 21 mai 2010.

Ces dépenses ne représentent en réalité qu'une faible partie du total des dépenses consacrées à la biodiversité par les pouvoirs publics. Le dernier rapport (juillet 2009)³⁶ de la commission des comptes de l'économie de l'environnement indique que les dépenses de protection de la biodiversité et des paysages se sont élevées en 2007 à 1.543 M€ et celles consacrées à la gestion de la ressource en eau à 8.783 M€, soit un total de 10.326 M€.

Les dépenses de protection de la biodiversité et des paysages ont été financées de la façon suivante (en M€) :

Etat	Collectivités territoriales	Entreprises	Ménages	Europe
223	805	395	77	44

Sur ces 1.543 M€, 614 ont été consacrés à la gestion des espaces et des espèces³⁷, 483 à la réduction des impacts des activités économiques, et 437 à d'autres actions de protection engagées par les collectivités territoriales³⁸.

Ces données permettent de faire les constats suivants :

- L'effort budgétaire des collectivités territoriales (52 % du total) est très nettement supérieur à celui de l'Etat (14,4 % du total). Une organisation nouvelle de la protection de la biodiversité devra nécessairement tenir compte de cet aspect.
- Les dépenses consacrées à la gestion de la ressource en eau sont beaucoup plus importantes que celles consacrées à la protection de la biodiversité et des paysages (8,8 Milliards d'euros contre 1,5 milliard d'euros). Sur ce 1,5 Md€, 241 M€ sont consacrés à l'entretien et à la restauration des milieux aquatiques par les communes et les agences de l'eau. Malgré cela, il est probable que les dépenses de protection de la biodiversité sont sensiblement plus importantes car au sein des 8,8 Mds d'euros consacrés à la gestion quantitative de la ressource en eau figurent des dépenses de restauration de la qualité des eaux qui relèvent tout autant d'une problématique de protection de la biodiversité. Mais les découpages des nomenclatures du budget de l'Etat et des Comptes de l'économie de l'environnement ne permettent pas de faire cette distinction
- L'Etat fait un effort plus important pour les espaces protégés que pour la protection de la biodiversité dite ordinaire. Les comptes de l'économie de l'environnement ne permettent pas de faire cette distinction pour les autres financeurs. Il est donc difficile d'apprécier si les financements nécessaires à cette priorité nouvelle, dont la trame verte et bleue est une expression, seront suffisants. L'Etat, pour sa part, a pris l'engagement³⁹ que *«sa part dans le financement (destinée à financer la trame verte et bleue, à mettre en place des aires protégées, à acquérir des zones humides, à sauvegarder les espèces menacées, à inventorier la biodiversité et à analyser son érosion) pourra être portée progressivement de 190 à 300 millions d'euros par an d'ici à 2013 »*. Mais il n'a pas défini les modalités selon lesquelles il pourra parvenir à cet objectif. Or, compte tenu des contraintes qui pèsent sur les finances publiques et des sommes déjà consacrées aux dépenses de préservation de la biodiversité, seul un financement par redéploiement est envisageable. Une

³⁶ Le rapport 2010 sur les comptes de 2008 n'est pas disponible à la date de rédaction de ce rapport.

³⁷ Dont 241 au titre des dépenses affectées par les communes et les agences de l'eau à l'entretien et à la restauration des milieux aquatiques, 107 au titre de la protection réglementaire des espèces, 6é au titre des Parcs Nationaux, 46 au titre des PNR et de Natura 2000, 79 au titre des associations de protection de la nature et 32 au titre des réserves naturelles.

³⁸ 234 par les départements et 174 par les communes.

³⁹ Article 26 de la loi du 3 août 2009.

nouvelle organisation des actions de protection de la biodiversité devra également tenir compte de cette contrainte.

2.4 L'action répressive est insuffisante

Les difficultés de mise en œuvre des polices de l'environnement, et parmi celles-ci des polices de la nature, sont évoquées de façon récurrente. Un rapport des inspections de février 2005⁴⁰ soulignait la diversité des polices applicables (5 pour les espaces naturels et 3 pour la protection de la faune et de la flore, cf annexe n° 10) et la multiplicité des agents habilités à constater les infractions. La majorité des agents des opérateurs de la nature exercent des tâches de police répressive même s'ils consacrent rarement la totalité ou la majorité de leur temps de travail à cette fonction : les agents des parcs nationaux, les agents des réserves naturelles, les agents affectés à la surveillance des terrains du conservatoire du littoral, les gardes nationaux de la chasse, et de la faune sauvage de l'ONCFS, les gardes de l'ONEMA, les agents assermentés de l'ONF.

Une première réforme, décidée en 2008 par le conseil de modernisation des politiques publiques, est mise en œuvre actuellement : la mutualisation des effectifs de la police de l'eau (ONEMA) et de la nature (ONCFS) sous l'autorité des préfets de département.

Les motifs qui ont présidé à ce rapprochement (synergies entre les activités de police des opérateurs, synergies entre les activités de police administrative exercées par les services de l'Etat et les activités de police répressive, développement de la polyvalence des corps de contrôle), valent également pour les activités de police des parcs, des réserves naturelles, du Conservatoire du Littoral.

S'agissant de fonctions de police, ces agents devraient, en toute logique, être affectés dans les services de l'Etat sous l'autorité des préfets qui assurent déjà les fonctions de programmation et de coordination des activités. Un tel regroupement au sein des services de l'Etat se heurterait cependant à plusieurs difficultés : les agents des opérateurs qui assurent les fonctions de police exercent par ailleurs d'autres fonctions, notamment de collecte de données, qui seront appelés à s'amplifier ; le financement des charges afférentes à ces activités est assuré par les redevances versées à ces opérateurs et les gains qui pourraient être obtenus d'une rationalisation des activités entre les opérateurs pourraient être utilisés au développement des nouvelles activités de préservation de la biodiversité programmées par la loi du 3 août 2009.

Par ailleurs, il serait également souhaitable que la coordination couvre également les activités de police exercées par les nombreux agents commissionnés à cet effet dans les espaces protégés relevant de l'autorité des collectivités territoriales ou des associations de protection de la nature.

2.5 La mutualisation des fonctions support entre les organismes reste limitée

Deux initiatives ont été prises ces dernières années pour encourager la mutualisation. Elles se sont traduites par la création de deux opérateurs supplémentaires : Parcs nationaux de France (PNF) en 2006 et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) en 2007.

Par ailleurs, le groupement d'intérêt public dénommé « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN) tente depuis 2008 d'élargir son champ d'intervention ainsi que le nombre de ses

⁴⁰ Rapport IGA-IGSS-CGPC-IGE et COPERCI de février 2005 sur « Renforcement et structuration des polices de l'environnement ».

partenaires⁴¹. Une convention à cet effet a été signée le 18 novembre 2009. Elle devrait faire l'objet d'une approbation prochainement par le MEEDDM.

Des initiatives intéressantes ont donc été prises mais leur portée est restée limitée en raison des modes d'organisation qui ont été retenus. En effet, pour agir ces trois organismes dépendent à un degré variable du consentement de leurs membres. Dès lors, toute initiative risque de paraître conduire à un dessaisissement partiel des compétences d'un de leurs membres et de ce fait rencontre immédiatement de fortes oppositions. Celles-ci ne peuvent être surmontées par les présidences ou les directions générales de ces organismes puisqu'elles-mêmes ne disposent d'autre crédibilité que celle qui leur est accordée par un conseil composé des membres auxquels ils demandent ce qui leur apparaît comme une *diminutio capitis*. Et même lorsque l'initiative de mutualisation est soutenue par une décision politique au plus haut niveau, comme c'est le cas en matière de mutualisation des activités de police, la mise en œuvre est difficile car elle repose sur le bon vouloir des organisations en cause.

Les initiatives qui auraient permis de développer une expertise et des compétences à mettre au service des opérateurs ne sont donc pas prises. C'est ainsi, par exemple, que si l'ATEN a pris l'initiative de travailler sur un répertoire des métiers, les opérateurs du champ de la biodiversité ne disposent pas d'un cadre commun d'emplois pour leurs personnels permettant d'assurer la mobilité des agents et le développement de leurs compétences et de leur carrière. Or les nouvelles orientations définies par les Grenelle demandent une montée en puissance significative des compétences et de l'expertise.

Les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques et le schéma régional de cohérence écologique prévoient une présentation et une analyse des enjeux relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, une identification des espaces naturels, des corridors écologiques ainsi que des cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux ou zones humides, une cartographie et les mesures contractuelles à prendre. Les services de l'Etat et des collectivités territoriales auront besoin très rapidement, compte tenu des échéances, de mobiliser les compétences. Certaines existent mais de façon dispersée, il faudrait les mutualiser. D'autres peuvent, compte tenu des niveaux de qualification des personnels en place, se développer rapidement si ces personnels ont la perspective d'évoluer dans leur emploi et de recevoir une formation complémentaire. Là aussi il y a une obligation de résultat mais aucune institution n'en a la charge.

⁴¹ 12 membres devraient le rejoindre cette année : l'agence des aires marines protégées, PNF, LPO, le réseau des grands sites, Rivages de France, l'ONCFS, l'ONF, les régions Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Ile de France, les départements de la Drôme et de l'Isère, Eden 62. Ces 12 membres viendront s'ajouter aux membres actuels : le MEEDDM, RNF, le Conservatoire du Littoral, la Fédération des Parcs Naturels Régionaux, la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels, la Fondation Tour du Valat.

3 Il convient d'adapter l'organisation aux nouveaux objectifs

La politique de préservation de la biodiversité a donc fondamentalement évolué en passant d'un intérêt porté aux seuls espaces jugés remarquables à une action globale concernant l'ensemble du territoire.

Les instruments juridiques permettant d'agir sur la biodiversité ont été adaptés en conséquence ou sont en cours de mise en place (zones Natura 2000 et Trame verte et bleue, notamment).

De même, un début de réorientation des financements de l'Etat peut être constaté puisque, si l'on tient compte de la PAC, l'espace "ordinaire" bénéficie désormais d'un montant d'aides de l'ordre du tiers de celui qui est dépensé en faveur des espaces remarquables. Toutefois cette évolution financière demeure inachevée puisque, alors même que les sommes consacrées à la biodiversité sont globalement significatives, elles sont très inégalement réparties entre les secteurs et dépendent de recettes de nature très disparate. Ainsi, alors que les agences de l'eau et le Conservatoire du littoral, parce qu'ils bénéficient de ressources importantes, autonomes et facilement adaptables aux besoins, ont pu développer des politiques ambitieuses, de nombreux organismes dépendent de moyens budgétaires sur lesquels ils n'ont pas de prise et qui évolueront vraisemblablement à la baisse. Quant aux actions menées hors espaces remarquables, leur amplification – ou leur pérennité – dépend de la révision de la PAC dont nul ne connaît encore les résultats. En tout hypothèse il serait illusoire d'espérer une augmentation des ressources totales affectées à la biodiversité.

Les institutions chargées de mettre en oeuvre la politique de l'Etat, quant à elles, n'ont pas connu les mêmes adaptations que les dispositifs juridiques et, en partie, les financements. Tous les organismes d'Etat qui exercent leur activité aux côtés de la DEB demeurent en effet spécialisés et consacrés aux seuls espaces remarquables ; aucun n'a pour mission de prendre en compte la globalité, spatiale et problématique, de la politique menée en faveur de la biodiversité. On a vu, dans le paragraphe précédent, les inconvénients de cette situation et les pertes d'efficacité en résultant.

La mission considère qu'il n'est plus possible, compte tenu des nouvelles orientations de la politique de préservation de la biodiversité, d'agir en continuant à juxtaposer de nouveaux organismes à côté de ceux qui fonctionnent déjà. Elle croit indispensable d'organiser désormais la mise en oeuvre de cette politique autour de deux types de structures ayant une vocation globale et travaillant en étroite concertation :

- une agence nouvelle qui aurait vocation à prendre en charge cette politique dans sa globalité, telle qu'elle est définie par la DEB, et qui piloterait les différents organismes spécialisés de l'Etat ;
- des instances de concertation regroupant l'ensemble des acteurs, étatiques ou non, oeuvrant au service de la biodiversité, donnant un avis sur les orientations de chacun et favorisant ainsi la cohérence d'ensemble et la convergence des politiques.

3.1 Choix du dispositif à mettre en place pour la nouvelle agence.

La réflexion à mener doit tenir compte de ce que les organismes qui agissent en faveur de la biodiversité sont extrêmement divers, les deux principaux critères de différenciation, au-delà de leur statut juridique, étant leur caractère étatique ou non et le fait qu'ils se consacrent entièrement à la biodiversité ou qu'ils aient des activités plus diversifiées. Une agence nouvelle ne peut avoir la même attitude vis à vis des quatre catégories d'organismes résultant du croisement de ces deux

critères :

- les organismes dépendant de l'Etat agissant uniquement en faveur de la biodiversité (parcs nationaux, agence pour les aires marines protégées, Conservatoire du Littoral, ...),
- les organismes dépendant de l'Etat dont l'action sur la biodiversité n'est qu'une des activités (ONF, ONCFS, ONEMA, agences de l'eau...),
- les organismes non étatiques agissant uniquement en faveur de la biodiversité (conservatoires régionaux d'espaces naturels, gestionnaires de réserves naturelles,...),
- les organismes non étatiques dont l'action sur la biodiversité n'est qu'une des activités (exploitations agricoles...).

Le dispositif à mettre en place doit s'intéresser à ces quatre catégories d'organismes, mais en adoptant vis à vis de chacune un type de relations adapté à ses spécificités.

De nombreux schémas sont envisageables *a priori*, mais la mission en a examiné plus particulièrement quatre.

3.1.1 le regroupement de tout ou partie des organismes compétents pour la protection des espaces remarquables : AAMP, CELRL, PNF, parcs nationaux et ATEN.

Ce schéma, évoqué dans la lettre des ministres, présente l'avantage de regrouper les efforts et les moyens, et de simplifier l'organisation chargée de la protection de la nature. A ce titre il répond à certains des objectifs retenus par la mission.

Toutefois, il présente l'inconvénient de fondre dans une même structure des organismes très différents les uns des autres et chargés de missions très diverses : sa logique n'est pas évidente à expliquer. Surtout, il 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. Si ce schéma est retenu, les pouvoirs publics seront donc vraisemblablement confrontés aux mêmes difficultés qu'aujourd'hui pour mettre en oeuvre et piloter la politique qu'ils entendent mener dans les espaces Natura 2000 et dans la trame verte et bleue.

Aussi la mission propose-t-elle de ne pas retenir ce premier schéma.

3.1.2 la création d'une « agence de services » travaillant au profit des organismes existant aujourd'hui.

Les organismes actuels confieraient à cette agence des tâches de support, dans les domaines juridique, financier et comptable, de gestion des ressources humaines, d'appui technique, de formation des personnels, etc. Du fait de cette mutualisation lui permettant de disposer de services plus étoffés, l'agence effectuerait ces tâches de manière plus efficace qu'aujourd'hui et à moindre coût.

Ce schéma consiste en fait à retenir la logique adoptée lors de la création de l'ATEN, de PNF et de l'ONEMA et à en développer l'application. Il ne transfère de responsabilités qu'en matière de support administratif et, par conséquent, ne modifie pas la répartition actuelle des pouvoirs entre les établissements. Aussi serait-il accueilli sans difficulté par les responsables des organismes actuels, d'autant qu'il les déchargerait de tâches qui ne les passionnent généralement pas. Mais le nouveau dispositif ne changerait pas grand chose à l'organisation actuelle, si bien que la plupart des lacunes de cette organisation, relevées précédemment dans le rapport, subsisteraient après la réforme.

Aussi la mission considère-t-elle que ce schéma est insuffisant pour pouvoir être retenu.

3.1.3 la création d'une agence fusionnant l'ensemble des organismes d'Etat travaillant au profit de la politique de la biodiversité.

Ce schéma est logiquement le plus satisfaisant. Il permet en effet de regrouper l'ensemble des efforts et des moyens consacrés à la préservation de la biodiversité et corrige la plupart des insuffisances relevées précédemment : approche globale de la biodiversité, cohérence entre l'ensemble des politiques, gains résultant de la mutualisation des moyens, etc... Il porte en lui un dynamisme certain qui est susceptible de faciliter les évolutions ultérieures, en matière financière notamment. Il permettrait à la France de disposer d'un organisme doté de possibilités importantes pour mettre en oeuvre la politique nationale, à l'instar de ce qui existe dans d'autres domaines d'intervention de l'Etat, et comme d'autres pays ont cru bon de faire. Il rendrait plus aisés les redéploiements de moyens qui sont nécessaires au sein du dispositif d'aide à la biodiversité. C'est donc ce schéma que la mission aimerait recommander.

Toutefois, dès lors qu'on ne part pas de rien, mais qu'au contraire existent aujourd'hui déjà de nombreuses politiques intéressant la biodiversité et de nombreux organismes chargés de les mettre en oeuvre, ce schéma pose la question de la transition du dispositif actuel vers le schéma unitaire futur et celle de l'adaptation des politiques et instruments existant aujourd'hui et qu'il faudrait adapter à la nouvelle organisation. La réforme conduirait ainsi à adapter les politiques menées actuellement, dans le domaine de l'eau ou de la forêt par exemple, aux objectifs en matière de biodiversité : cette évolution sera de toute manière indispensable pour prendre en compte les nouveaux engagements pris par la France. Le regroupement institutionnel de tous ces opérateurs serait un pas supplémentaire pour que l'Etat puisse s'assurer de la cohérence de ses politiques en ce domaine. Il se heurtera cependant à de nombreuses difficultés dues notamment à l'interdépendance des politiques de biodiversité et d'autres politiques thématiques (risques, développement économique, etc.). En outre, toutes ces modifications demanderaient de nombreux délais, pour expliquer aux professions attachées aux divers organismes actuels l'intérêt de la réforme et pour permettre au Parlement d'en débattre et de se prononcer sur les textes nécessaires : la réforme ne pourrait donc pas intervenir avant de nombreux mois, alors même que les défis à relever impliquent des actions rapides.

En conséquence la mission, tout en étant sensible à la logique de ce schéma et en souhaitant qu'il constitue une référence à garder à l'esprit, est conduite, au nom d'un nécessaire pragmatisme, à ne pas le retenir aujourd'hui.

3.1.4 la création d'une agence chargée du pilotage de l'ensemble du réseau oeuvrant pour la biodiversité.

Cette agence serait chargée de piloter l'ensemble des actions menées en faveur de la biodiversité par les différents organismes qui en ont la charge. Elle exercerait ses fonctions sous la tutelle de la DEB et sous le contrôle d'instances associant les acteurs non étatiques de la biodiversité, ce qui permettrait de coordonner l'ensemble des actions tout en respectant les responsabilités de chacun.

Ce schéma permettrait tout à la fois de préserver les spécificités et les métiers propres à chaque organisme, lorsque ces spécificités existent et doivent être préservées, et de permettre que les différents responsables puissent agir de manière coordonnée. Un fonctionnement en réseau semble réaliste, conforme aux formes modernes de gestion, et susceptible de permettre la participation des responsables non étatiques (collectivités territoriales, associations et groupements professionnels concernés).

La nouvelle agence serait créée par regroupement de PNF et d'ATEN. Vis à vis des organismes

existant elle agirait selon deux modalités différentes :

- dans tous les cas où cela est possible l'agence définirait strictement pour chaque organisme le programme à réaliser et les moyens à mettre en oeuvre. Dans ce cas les organismes seraient placés expressément dans une situation de dépendance vis à vis de l'agence. Celle-ci signerait avec chaque organisme un contrat d'objectif portant sur l'ensemble de son activité, définissant ses objectifs, les moyens qui y sont affectés et comportant des indicateurs de suivi des performances. A ce titre c'est l'agence qui définirait notamment les ETP de chaque organisme et les dotations budgétaires dont il bénéficie ;
- lorsqu'une telle approche n'est pas possible l'agence n'aurait pas à l'égard de l'organisme une compétence globale mais passerait des conventions ponctuelles pour chaque action intéressant la biodiversité, conventions limitées dans le temps à la durée de cette action ; dans ces documents, les missions assignées à l'organisme et les indicateurs de suivi de son activité porteraient sur la seule activité relative à la biodiversité concernée par la (ou les) convention(s).

La répartition des différentes catégories d'organismes évoquées au début du paragraphe 3-1 entre ces deux modes d'intervention est claire pour certaines : les organismes non étatiques ne peuvent appartenir qu'au « second cercle », alors que les organismes d'Etat consacrant la totalité de leur activité à la biodiversité doivent relever du premier. Le choix n'est malaisé que pour les organismes d'Etat ayant des activités diversifiées, essentiellement l'ONEMA, l'ONF et l'ONCFS, trois organismes qui, en raison de leur importance et du rôle qu'ils jouent pour l'élaboration et la mise en oeuvre de certaines politiques, méritent une attention particulière.

Plusieurs considérations conduisent à souhaiter que l'agence nouvelle dispose de pouvoirs d'intervention forts vis à vis de ces organismes ; en particulier :

- cela permettrait à l'agence d'agir plus efficacement vis à vis des politiques que ces organismes mettent en oeuvre : la politique de l'eau, dont l'importance des enjeux et des ressources mobilisées est évidente, les actions menées dans les forêts, qui couvrent une superficie importante du territoire, celles qui concernent la faune sauvage, particulièrement menacée par les activités économiques modernes ;
- les trois organismes seraient davantage incités à prendre en compte les impératifs de la biodiversité dans l'ensemble de leur activité, alors qu'aujourd'hui ils peuvent être incités à donner plus d'importance à d'autres considérations ;
- le nombre élevé des personnels de ces organismes et de leurs implantations territoriales permettraient à l'agence de disposer aisément et rapidement, grâce aux contrats d'objectifs passés avec eux, de moyens d'intervention importants et de qualité, susceptibles d'évoluer en fonction des besoins.

A l'inverse le fait que ces organismes aient une activité significative en dehors des problématiques intéressant la biodiversité crée des difficultés et obligerait à tenir compte dans leur gouvernance des autorités administratives chargées d'en assurer la tutelle, et des origines des financements dont ils disposent. En outre, l'inclusion de l'ONF et de l'ONCFS nécessiterait des discussions préalables avec le MAAP notamment, qui ne pouvaient pas être menées dans le cadre de la présente mission.

Après avoir longuement évalué les avantages et les inconvénients respectifs des deux solutions, la mission, animée par le souci pragmatique précédemment évoqué, juge souhaitable de ne pas intégrer ces trois organismes dans le « premier cercle », dans la phase de constitution de l'agence. Mais une intégration de l'ONF, de l'ONCFS, de l'ONEMA et des agences de l'eau devrait être prévue à terme en laissant le temps nécessaire aux négociations préalables à leur intégration.

3.2 Instances partenariales.

Comme on l'a vu, l'un des objectifs de la réforme doit être de contribuer à une meilleure concertation entre l'ensemble des parties prenantes à la politique de la biodiversité. Indépendamment des avantages de principe d'un tel mode de gouvernance, il s'agit là d'une nécessité entraînée par l'évolution de la politique de préservation de la biodiversité qui couvre désormais, selon des modalités différentes, l'ensemble du territoire : une politique ne se souciant que de l'Etat se condamnerait à n'être que très partielle et donc que très peu efficace. D'ailleurs, plusieurs dispositions législatives organisent un dispositif de décision partagée entre l'Etat et les collectivités, pour la mise en oeuvre du réseau Natura 2000 comme pour la future trame verte et bleue. C'est le cas pour les comités de pilotage chargés des documents d'objectif (« docob ») Natura 2000, pour la fonction d'opérateur de ces docob (art L.414-2 et R.414-8.1 à 8.6 du code de l'environnement), et pour l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique, bases de la trame verte et bleue (loi Grenelle2). La concertation dont il est question ici, plus qu'un simple mécanisme d'aide à la décision de l'Etat, est donc un cadre d'élaboration de décisions partagées entre l'Etat et les collectivités.

C'est pourquoi il convient d'organiser des instances de concertation qui, conformément aux «lois Grenelle», seraient créées au niveau national et au niveau régional. Ces instances seraient constituées autour des quatre idées suivantes :

- l'instance de concertation serait unique dans son champ territorial de compétence. Cette unicité est nécessaire au regard de la globalité de l'action à mener vis à vis de la biodiversité. En conséquence les différentes instances spécialisées actuelles seraient intégrées dans la nouvelle entité ;
- elle associerait l'ensemble des parties prenantes actives dans le domaine de la biodiversité : l'Etat et ses établissements publics bien sûr, les collectivités territoriales, les acteurs économiques concernés, les associations et les différents gestionnaires de sites n'entrant pas dans les catégories précédentes. L'administration (DEB au niveau national, DREAL au niveau régional) et la nouvelle agence (voir ci après) participeraient à ces instances mais n'y disposeraient pas de la majorité des membres. La présidence serait assumée, non par l'Etat, mais par une personnalité tierce que chaque instance choisirait librement ;
- elle ne priverait pas les différents acteurs de leurs pouvoirs respectifs mais donnerait son avis sur des décisions clés des différents processus mis en oeuvre ;
- elle n'assumerait pas les tâches d'expertise scientifiques. Celles-ci seraient confiées à une autre instance, un conseil scientifique, qui existerait à côté de l'instance de concertation tant au niveau national qu'aux niveaux régionaux. On peut imaginer que ces conseils scientifiques disposent de plusieurs formations, chacune adaptée à un domaine scientifique particulier de la biodiversité.

L'idée de cette organisation est de concilier la nécessaire recherche d'une approche globale de la biodiversité et la pluralité des acteurs agissant aujourd'hui au bénéfice de la biodiversité. Il faut que chaque acteur connaisse les politiques menées par les autres partenaires, que les différents responsables aient la possibilité de comparer leurs objectifs, leurs méthodes et leurs expériences et de discuter ensemble des avantages et des inconvénients de chaque solution. Le résultat de cette confrontation doit être une plus grande cohérence des actions voulues par les uns et les autres et un rapprochement progressif des politiques menées, dans le respect des compétences de chacun.

Pour ce faire chaque entité conserverait ses propres responsabilités, en particulier l'Etat et les collectivités territoriales. Mais les programmes d'intervention et les actions de chacun seraient soumis à l'avis préalable de l'instance, ainsi que la répartition des financements disponibles. Dans

les domaines de codécision fixés par la loi et cités plus haut, un avis conforme du comité serait requis.

L'agence dont la création est préconisée aurait un rôle important à jouer pour développer cette démarche partenariale. D'une part elle exercerait les fonctions de secrétariat de l'instance de concertation, dont elle préparerait les dossiers et les séances ; d'autre part elle serait au coeur du processus engagé puisque ses programmes d'intervention, qui fédéreraient l'ensemble des actions de l'Etat et de ses établissements dans le domaine de la biodiversité, seraient soumis à l'avis du comité : elle permettrait donc à l'Etat d'engager le processus partenarial grâce à une plus grande transparence de ses interventions.

3.3 Fonctions, organisation et fonctionnement de la nouvelle agence.

Comme on l'a vu la nouvelle agence serait constituée en fusionnant les équipes de PNF et d'ATEN⁴². Elle aurait vocation à accueillir toutes les nouvelles missions décidées par les pouvoirs publics dans le domaine de la biodiversité.

Le dispositif proposé ci-dessous est conforme aux orientations juridiques communiquées par la direction des affaires juridiques des ministères de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat (voir en annexe 17 la note du 23 juin 2010 de cette direction).

3.3.1 Fonctions de l'agence

Elles sont de deux natures.

La *fonction de pilotage opérationnel* des politiques de préservation de la biodiversité conduites sous la responsabilité de l'Etat est, dans le schéma proposé par la mission, la fonction centrale de l'agence. On a vu plus haut que, pour la mission, cette fonction implique la gestion financière des moyens consacrés à ces politiques et le pilotage par contrat d'objectif ou par convention particulière des actions mises en oeuvre par les opérateurs spécialisés. Ce mode d'intervention devra figurer dans le texte constitutif de l'agence (voir en annexe 17 la note de la direction des affaires juridiques).

Les *fonctions spécialisées et mutualisées*, déjà évoquées plus haut, sont citées ici et détaillées dans les annexes n° 10 à 16:

- la *gestion de la connaissance* est une priorité exprimée par la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission. La définition, le suivi et le réajustement des priorités d'intervention, à toutes les échelles géographiques et chronologiques, en dépendent en effet. A partir des priorités exprimés par la DEB en fonction notamment des engagements internationaux de la France, l'agence désignée comme responsable du pilotage opérationnel du système d'information sur la nature et les paysages (SINP) devrait assurer les contacts nécessaires avec la communauté scientifique et en particulier avec le MNHN, la définition des données à collecter et leur structuration, l'organisation de la collecte par les producteurs de données locaux, la gestion des systèmes d'information et la mise en forme et la publication des résultats. Elle serait responsable de la mise en cohérence de ce dispositif avec le travail engagé dans le domaine maritime par l'AAMP et dans le domaine de l'eau par l'ONEMA, ces organismes étant prestataires pour son compte dans l'élaboration d'un système d'information global sur la biodiversité ;

⁴² On pourrait imaginer que l'association RNF la rejoigne si elle le souhaite.

- **l'organisation de procédures d'évaluation** doit conduire à des diagnostics partagés par tous les acteurs des politiques de biodiversité. On a vu que l'un des enjeux majeurs des évolutions à conduire est d'assurer la cohérence des décisions d'acteurs très nombreux, sans lien de subordination entre eux (Etat, collectivités territoriales, ONG, acteurs économiques locaux). Le fait de disposer d'évaluations d'une qualité scientifique reconnue, et exemptes de toute suspicion de conflit d'intérêt, apparaît essentiel pour y parvenir. Il s'agit d'une pratique largement développée dans des secteurs habitués aux questions controversées, à la limite des domaines scientifique et économique ou politique. L'agence devrait se voir confier le rôle d'organiser, en faisant appel aux équipes les plus qualifiées de la communauté scientifique, les dispositifs d'expertise adaptés aux questions posées. Celles-ci pourront être récurrentes ou ponctuelles : analyse périodique de l'état de conservation des habitats et espèces et de l'effet des mesures prises, état des lieux avant élaboration des SRCE, évaluation des méthodes de compensations pour pertes de biodiversité, etc.
- la **mutualisation de l'expertise** est rendue nécessaire par le grand nombre d'opérateurs appartenant à des structures très diverses et intervenant sur des domaines voisins. Le GIP ATEN a acquis en la matière une expérience très appréciable, notamment en matière de formation, qui constitue souvent le meilleur vecteur de mutualisation de l'expertise. Il s'agit maintenant d'étendre cette démarche à tous les opérateurs du réseau ;
- la **mutualisation des fonctions support** a connu elle aussi un début de mise en œuvre avec PNF, pour un petit nombre d'opérateurs (parcs nationaux) et quelques fonctions. Les besoins apparaissent beaucoup plus larges, dans des domaines variés. La mutualisation d'outils et de méthodes informatiques, notamment dans le domaine des systèmes d'information géographique qui sont nécessaires à tous les gestionnaires de territoires, l'appui juridique ou le regroupement de certains achats devraient ainsi être développés. Mais la mission a estimé particulièrement souhaitable (sans en mésestimer les difficultés) la mutualisation de certaines actions de gestion de ressources humaines, qu'il s'agisse des fonctionnaires techniques B et C répartis entre l'ONCFS, l'ONEMA, les parcs nationaux et l'AAMP, ou des contractuels. La dispersion complète de la GRH, et en particulier des conditions d'emploi, entre tous les organismes conduit en effet à une quasi impossibilité de valoriser l'expérience des agents par un déroulement de carrière intéressant pour les salariés comme pour les employeurs : il s'agit là aux yeux de la mission d'un handicap important de ce secteur d'emploi, que l'agence pourrait contribuer à réduire par la mise en place et le suivi d'un cadre d'emploi adapté.

3.3.2 Organisation de l'agence

L'agence aurait le statut d'établissement public administratif. Son conseil d'administration serait contrôlé par l'Etat puisque les collectivités territoriales et les milieux associatifs interviendraient dans le cadre de l'instance partenariale (cf paragraphe précédent). L'Etat disposerait par conséquent de la majorité des voix et nommerait le président de l'agence. Des élus, des personnalités qualifiées, des représentants des professions concernées et des associations oeuvrant dans le domaine de la biodiversité siègeraient également au conseil d'administration, ainsi que des représentants des personnels.

L'agence serait organisée autour d'un échelon central et d'échelons régionaux. Son échelon national comporterait plusieurs « pôles » chargés chacun d'une des fonctions confiées à l'agence :

- un pôle gestion de la connaissance terrestre et maritime, chargé d'harmoniser les travaux de chaque organisme compétent en ce domaine et de piloter leurs actions,

- un pôle pilotage technique,
- un pôle évaluation,
- un pôle financement,
- un pôle fonctions support (RH, fonctions juridiques, systèmes informatiques, etc...),
- un pôle contrôle de gestion.

Compte tenu du fait que l'agence aurait un rôle d'animateur de réseau et réaliserait peu de choses par elle-même en dehors du pilotage des organismes, de la responsabilité opérationnelle du domaine de la gestion de la connaissance et du support, la mission fait le choix d'une structure dont l'effectif est relativement limité, mais d'excellente qualité et de niveau technique et administratif élevé. Le niveau national devrait être organisé autour d'une cinquantaine de personnes, dont une trentaine pour piloter le recueil des connaissances, qui doit être renforcé, et l'échelon territorial devrait être constitué par 5 à 10 personnes dans chaque région. Compte tenu de leur ampleur limitée, les ETP nécessaires seraient dégagés au niveau national par redéploiement en provenance des organismes existant aujourd'hui et au niveau régional par affectation des personnels des DREAL qui effectuent aujourd'hui les tâches qui seront transférées à l'agence. Celle-ci aurait la possibilité de redéployer ensuite les ETP entre elle-même et les organismes. Des redéploiements devraient aussi être envisagés ultérieurement à partir des échelons territoriaux de police de l'ONEMA et de l'ONCFS, et à partir des CETE.

3.3.3 *Fonctionnement de l'agence*

Les relations de l'agence avec ses différents partenaires seraient plus précisément les suivantes :

- ***avec l'administration d'Etat***

La nouvelle agence n'aurait bien évidemment pas pour objet de se substituer à la DEB mais permettrait au contraire à cette dernière de mieux se consacrer à ses missions principales ; la DEB serait en particulier seule chargée de définir la stratégie nationale en matière de biodiversité et de définir la position française dans les instances de négociation internationales ou européennes. La nouvelle agence aurait pour mission générale de contribuer à mettre en œuvre les orientations ainsi définies par la DEB. Aussi celle-ci en définirait-elle le programme et en contrôlerait-elle l'action. Ces liens seraient formalisés dans un contrat d'objectif signé par le directeur de la DEB et par le directeur de l'agence, contrat qui préciserait les missions assignées à l'agence, ses objectifs et ses moyens. Des indicateurs seraient définis, dont la mesure permettrait d'apprécier régulièrement l'efficacité de l'agence.

Au niveau régional l'agence aurait vocation à travailler en étroite concertation avec les DREAL. Les effectifs des DREAL qui travaillent actuellement au service de la biodiversité seraient transférés aux échelons territoriaux de l'agence.

Conformément au décret du 16 février 2010 le préfet assumerait les fonctions de délégué territorial de l'agence mais il serait logique qu'il confie cette responsabilité au DREAL, qui l'exercerait bien sûr sous son autorité.

- ***avec les autres organismes d'Etat oeuvrant dans le domaine de la biodiversité***

Comme on l'a vu, l'agence interviendrait en élaborant avec les organismes du « premier cercle » un contrat d'objectif et en passant avec les autres des conventions spécifiques à un projet ou une actions et prenant fin avec ce projet ou cette action.

- ***avec les collectivités territoriales, les associations et les particuliers gestionnaires d'espaces naturels concernés par la politique de biodiversité***

Sous le contrôle des instances partenariales décrites au paragraphe précédent l'agence serait chargée d'animer l'ensemble du réseau des gestionnaires d'espaces, qu'ils soient étatiques ou non, et ses

échelons territoriaux auraient un rôle particulier à jouer dans ce cadre, sous le contrôle des instances partenariales évoquées au paragraphe suivant.

Les échelons territoriaux de l'agence seraient chargés de suivre la politique menée par les collectivités territoriales et de se concerter avec elles afin que des orientations cohérentes soient retenues. De même, ils seraient chargés des liens avec les associations gestionnaires d'espaces protégés et avec tous ceux qui exercent une activité économique dans un espace concerné par la politique de biodiversité, en particulier les espaces Natura 2000 et la trame verte et bleue. Ils seraient chargés de l'instruction des dossiers d'aide, de celle des conventions formalisant les engagements réciproques de l'Etat et des utilisateurs, en particulier des documents d'objectif (« docob ») des sites Natura 2000, et du suivi de l'application de ces documents.

L'agence passerait directement avec ces différents acteurs, au niveau national ou local selon le cas, les conventions ou contrats portant sur la mise en oeuvre d'actions de l'Etat: gestion de réserves naturelles, conventions conclues avec les opérateurs Natura 2000, etc.

CONCLUSION

A l'issue de ses travaux, la mission considère qu'une évolution notable du dispositif actuel chargé de mettre en oeuvre la politique en faveur de la biodiversité est nécessaire et que le schéma qu'elle propose, organisé autour de la création d'une agence à vocation globale et d'instance de concertation entre tous les intervenants, est de nature à améliorer de manière significative l'efficacité de la politique décidée par les pouvoirs publics.

Même s'il doit être affiné dans ses modalités, ce schéma lui semble pouvoir être décidé rapidement. Le fait que 2010 soit l'« année de la biodiversité » crée une attente et facilite la mobilisation des énergies en faveur de la réforme. Par ailleurs le mandat qui a été confié à la mission est bien connu de tous les organismes du secteur, ce qui suscite des craintes de certains personnels, inquiets pour leur avenir : il est en conséquence souhaitable de lever leurs incertitudes en leur expliquant les principes de la réforme et en leur montrant que celle-ci renforcera la politique en faveur de la biodiversité à laquelle ils sont attachés.

Pour autant, il convient de réfléchir aux conditions de l'annonce de la décision, une fois que celle-ci sera prise. Sans doute serait-il bon, avant de saisir les organismes du projet de texte mettant en oeuvre la réforme, d'en expliquer soigneusement les motifs et les modalités.

Par ailleurs, la mission souhaite appeler l'attention des ministres sur le fait que, si la réforme proposée dans le présent rapport se justifie par elle-même et constitue un tout cohérent, deux questions importantes pour l'efficacité de la politique de la biodiversité mériteraient des investigations complémentaires : celles-ci n'ont pu être effectuées dans le cadre de la présente mission parce qu'elles dépassaient le mandat qui avait été confié à ses membres.

En premier lieu, la politique menée en faveur de la biodiversité concerne au moins autant les terrains agricoles que les terrains non agricoles. Une étroite concertation avec le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche est donc indispensable, pour que les politiques agricoles intègrent les préoccupations liées à la biodiversité, pour mobiliser les organismes qui, tels l'ONF, ont dès à présent une action importante en faveur de la biodiversité et ne sont pas sous la tutelle du seul MEEDDM, et pour tirer parti des ressources de la politique agricole commune. La mission n'a pas rencontré, dans le cadre de son travail, de responsables du monde agricole mais des contacts avec eux pourraient avantageusement être pris une fois la réforme engagée.

En second lieu, les institutions que la mission propose de mettre en place ne pourront se révéler efficaces que si elles disposent de moyens financiers suffisants au regard des missions qui leur sont confiées. Or les ambitions nouvelles affichées par les pouvoirs publics impliquent un accroissement des financements qui, dans le contexte actuel des comptes publics, ne pourra pas provenir d'une majoration des dotations budgétaires. Une réflexion sur ce sujet paraît donc s'imposer.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Signification des acronymes

Annexe 4 : Tableau des types d'espaces naturels protégés

Annexe 5 : Tableau des acteurs nationaux de protection de la nature

Annexe 6 : Comparaison entre les problématiques "climat" et biodiversité"

Annexe 7 : Détail de l'action 7 du programme 113 : gestion des milieux et biodiversité

Annexe 8 : Rapport de la Commission européenne sur l'état de conservation des habitats et des espèces

Annexe 9 : Extrait de la loi "Grenelle 1"

Annexe 10 : Les polices des espaces naturels

Annexe 11: Agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement

Annexe 12 : La fonction "gestion de la connaissance"

Annexe 13 : Développement de l'expertise technique

Annexe 14 : La fonction "évaluation"

Annexe 15 : Mutualisation des fonctions support

Annexe 16 : Cadre commun d'emploi pour les personnels et organisation de la fonction RH

Annexe 17 : Note du 23 juin 2010 de la direction des affaires juridiques

Annexe 1 Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE
DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS
SUR LE CLIMAT

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET
DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

SECRETARIAT D'ÉTAT
CHARGE DE L'ÉCOLOGIE

Paris, le **19** FEV. 2010

**Le ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de
l'Energie, du Développement durable et de la Mer,
en charge des Technologies vertes et des
Négociations sur le Climat**

**Le ministre du Budget, des Comptes Publics, de la
Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat**

La secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie

à

Monsieur Jean BASSERES
Chef du service de l'Inspection générale des
Finances

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-président du Conseil Général de
l'environnement et du développement durable

Référence : D10001672
Objet : Lettre de mission

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.

Afin d'améliorer l'expertise française dans le domaine de la biodiversité et l'accès à cette expertise nous avons d'ores et déjà décidé de lancer une mission de réflexion sur cette question, mission qui avait été retenue dans les conclusions du Grenelle de l'environnement.

A l'occasion du Grenelle de l'environnement, le groupe biodiversité avait par ailleurs débattu de l'intérêt ou non de la création d'une agence de la nature. Sans préjuger de la solution, il nous semble nécessaire d'analyser toutes les voies d'évolution en matière d'organisation.

Plusieurs options de rapprochement des organismes sont envisageables. La géométrie de ces rapprochements peut sans doute être variable dans le temps et des étapes de mises en œuvre seront alors nécessaires.

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), de « parcs nationaux de France » (PNF), ces établissements étant chargés de la protection ou de la gestion d'aires protégées. La question des parcs nationaux sera aussi étudiée.

Doit être ajouté au champ de cette réflexion le GIP Aten, service commun en matière de gestion des espaces naturels qui regroupe l'ensemble des gestionnaires d'espaces protégés de France (publics, territoriaux, associatifs).

Pour cette première étape, plusieurs options de rapprochement sont possibles, qui correspondent à différents niveaux d'approfondissement et par conséquent d'ambition. Nous souhaitons donc que votre mission analyse de façon approfondie les différentes options possibles identifiées, à savoir :

1. Élargissement du champ d'action de PNF, seul établissement public ayant en charge de missions transversales mutualisées. Cette option consiste donc à élargir le champ de responsabilité de l'établissement PNF comme tête de réseau (communication, appui technique) et service commun (en particulier gestion des personnels et gestion comptable) non seulement des parcs nationaux mais aussi de l'AAMP et du Conservatoire.
2. Rapprochement PNF, AAMP, CELRL. Cette option de rapprochement des trois établissements laisse leur autonomie aux parcs nationaux. Ce nouvel établissement aurait alors un rôle mixte de tête de réseau pour les parcs nationaux et de gestionnaire en direct de parcs naturels marins.
3. Rapprochement de PNF, AAMP, CELRL et de l'ensemble des parcs. Dans cette option (et éventuellement dans l'option précédente), et dans une perspective de long terme, il paraît nécessaire d'étudier l'extension des outils fonciers à disposition du Conservatoire du littoral qui ont fait leur preuve, aux parcs nationaux et plus largement aux zones à fort enjeux du point de vue de la biodiversité (espaces ou habitats d'espèces remarquables) afin d'ambitionner la création d'un Conservatoire des aires et espèces protégées. Cette extension nécessitera sans doute la création de ressources financières propres.

Pour chacune de ces trois options vous examinerez l'intérêt d'inclure le GIP ATEN dans cet ensemble (dès la constitution du nouvel établissement ou à l'issue de la validité de la nouvelle convention constitutive du GIP ATEN).

Pour cette première étape, une analyse de la compatibilité des différentes options entre elles, dans la cadre d'un scénario progressif, pourra utilement compléter l'analyse.

Ces options doivent être analysées, en particulier du point de vue :

- de l'image et de la notoriété des différents établissements et du futur établissement. Ces différents établissements ont en effet des durées de vie et des images très différentes que ce rapprochement doit prendre en compte. L'image et la notoriété des différents établissements publics leur ont permis de tisser des liens durables avec des mécènes et de bénéficier de dons et de legs.
- du mode de gouvernance et de l'association des parties prenantes. Il convient en particulier d'observer que la loi de 2006 relative aux parcs nationaux a profondément remanié la gouvernance des parcs nationaux en renforçant la place des collectivités territoriales en leur sein. De même, le conseil d'administration du Conservatoire du littoral est composé pour moitié par des élus. L'agence des aires marines protégées est de son côté fortement tournée vers les usagers de la mer. L'analyse des options devra s'accompagner de propositions d'organisation de la gouvernance de chaque option. La gouvernance proposée devra permettre de maintenir des gouvernances locales en sus de la gouvernance nationale et tenir compte de la variété des champs d'action.
- de l'impact de la restructuration envisagée sur l'atteinte des objectifs du Grenelle de l'environnement et du Grenelle de la mer. Il convient en particulier de noter que le Grenelle de l'environnement et le Grenelle de la mer ont fixé des objectifs et des calendriers ambitieux en matière de création de parcs nationaux, de création d'aires protégées et d'atteinte de l'objectif de protection du tiers sauvage du littoral.
- de l'analyse des trajectoires d'évolution propres à chaque établissement et des missions correspondantes (telles que le pilotage de la recherche ou l'expertise pour la directive stratégie milieu marin, mené par l'AAMP)

- de la répartition et de la localisation géographique des différentes activités puisque les sièges des différents établissements sont situés dans des régions différentes. Il conviendra également d'examiner le cas particulier des implantations hors siège.
- des métiers et du statut des personnels. Il est utile d'observer que les métiers de ces différents établissements sont aujourd'hui très différents ou complémentaires et que l'enjeu est de les mettre en synergie. Les missions des établissements dépassent la protection des espaces et des espèces, certaines portent sur la connaissance, l'expertise ou encore la planification stratégique qui font appel à des compétences différentes.
- des gains que permettraient ces rapprochements en matière d'effectifs ou de moyens attribués. Cette analyse devra en particulier être effectuée à l'aune des besoins de croissance des moyens pour satisfaire les objectifs précités, en identifiant la pertinence de la création d'une ressource propre.

Il convient également d'étendre le périmètre d'investigation jusqu'aux parcs naturels régionaux et leur fédération ainsi qu'aux réserves naturelles. Cette extension, dans une approche « confédérative » qui renforcerait encore la notoriété des espaces protégés et l'échange des savoir-faire pourrait constituer une deuxième étape.

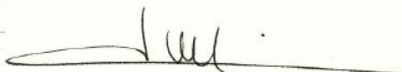
La troisième étape serait alors l'intégration dans cette agence de la gestion de la continuité des espaces composant la trame verte et bleue en France. Le champ des missions s'élargirait alors à la biodiversité ordinaire. Cette étape est fondamentale pour satisfaire les objectifs de continuité écologique et de conservation de la biodiversité. Elle peut s'envisager indépendamment de la deuxième étape.

Afin de procéder à l'analyse de ces différentes étapes et options, nous vous demandons de procéder aux échanges nécessaires non seulement avec les représentants des établissements et des administrations concernées, mais également avec les différentes parties prenantes externes en particulier : les collectivités territoriales, les associations de protection de l'environnement, les usagers de la mer, les acteurs de la protection des espèces et des espaces naturels.

Nous souhaitons pouvoir recevoir un rapport d'étape d'ici 6 semaines, relatif à la première étape et un rapport définitif d'ici trois mois.



Jean-Louis BORLOO



Chantal JOUANNO



Eric WOERTH

Annexe 2: Liste des personnes entendues par la mission

Cabinets ministériels

Jean-François Carencu, Directeur de Cabinet du Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer

Judith Jiguet, Directrice de Cabinet de la Secrétaire d'Etat à l'écologie

Représentants de l'Etat

Christian Barthod, sous-directeur à la direction de l'eau et de la biodiversité

Paul Delduc, sous-directeur à la direction de l'eau et de la biodiversité

Corinne Etaix, chef du service du pilotage de l'évolution des services au Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Hélène Eyssartier, directrice des ressources humaines au Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Odile Gauthier, Directrice de l'eau et de la biodiversité, au Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Didier Lallement, Secrétaire général du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Philippe Ledenvic, Directeur de la DREAL Rhône-Alpes

Luc Mauchamp, responsable de la gestion de la connaissance, direction de l'eau et de la biodiversité

Laurent Machureau, Sous-directeur à la Direction du Budget

Jean-Marc Michel, directeur général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature au Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Pascal Perrault, Responsable du Bureau développement durable à la Direction du Budget

Anne-François de Saint Salvy, Vice-Amiral d'escadre, Préfet maritime de l'Atlantique

Mauricette Steinfelder, Directrice de la DREAL Languedoc-Roussillon

Catherine Veyrat-Durebex, Chargé de mission à la Direction du Budget

Agnès Vince, sous-directrice à la direction de l'eau et de la biodiversité

Représentants des établissements publics et opérateurs publics

Yvan Bono, Président de l'Association Nationale des Élus du Littoral - Maire de Perros-Guirec, Personnalité qualifiée au CA du conservatoire

Alain Brandeis, Directeur du Parc National du Mercantour

Thierry Canteri, Directeur du Parc Naturel marin d'Iroise

Béatrice Carpy, Directrice du pôle ressource du GIP Atelier des espaces naturels (ATEN)

Denis Clément, Directeur adjoint du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Yves Colcombet, Directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Pierre-Olivier Drege, directeur général de l'ONF

Monique Fabbro, Directrice adjointe du GIP Atelier des espaces naturels (ATEN)

Dominique Gamon, Conseiller technique auprès du Directeur de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage

Bernard Gérard, Directeur adjoint du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Denis Girou, Directeur du Parc National de Guadeloupe

Jocelyne Koe, Directrice des ressources humaines à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage

Jean-Marie Lafond, Directeur du GIP des Calanques

René Lallement, Directeur de l'information sur l'eau de l'ONEMA

Patrick Lavarde, directeur de l'ONEMA

Olivier Laroussinie, Directeur de l'Agences des aires marines protégées

Christiane Lennoz-Gratin, Secrétaire générale de l'ONEMA

Jacques Merlin, Directeur du Parc national des Cévennes

Frédéric Mortier, Directeur du Parc national de Guyane

Jean-Pierre Nicol, Directeur du Parc national de Port-Cros

Gilles Perron, Directeur du Parc national des Pyrénées

Jean-Pierre Poly, directeur général de l'ONCFS

Jean-Marie Petit, Directeur de Parcs nationaux de France

Olivier Robinet, Directeur du Parc national de la Réunion

Michel Sommier, Directeur du Parc national des Ecrins

Philippe Traub, Directeur du Parc national de la Vanoise

Yves Verilhac, Directeur du GIP Atelier des espaces naturels (ATEN)

Parlementaires et élus locaux

Nicolas Alfonsi, Sénateur de la Corse du Sud, Représentant du conseil de rivage de Corse au CA du conservatoire

Jérôme Bignon, Député de la Somme, Président des conseils d'administration du Conservatoire et de l'AAMP

Marie Christine Blandin, sénatrice du Nord

Hermann Charlotte, maire de Saül, président du CA du Parc amazonien de Guyane

Léon Gendre, Maire de La Flotte-en-Ré, Vice-Président du Conseil Général de Charente Maritime

Jean-Pierre Giran, Député du Var

Yann Hélary, Vice-Président du conseil régional des Pays de la Loire Représentant du Conseil de rivage de Bretagne-Pays de la Loire au conseil d'administration du conservatoire

Jean-François Le Grand, sénateur, président du Conseil général de la Manche

Ferdy Loisy, conseiller général, président du parc national de Guadeloupe, vice-président du conseil d'administration de parcs nationaux de France

Pierre Maille, président du conseil général du Finistère, Président du Parc marin d'Iroise

Michel Moly, Maire de Collioure, Représentant du Conseil de rivage de Méditerranée au conseil d'administration du conservatoire

Christian Pichoud, conseiller général maire de Bourg d'Oisans, président du CA du parc des Ecrins, vice-président du CA de PNF

Hélène Tanguy, maire du Guilvinec, membre du conseil d'administration du Conservatoire

Représentants syndicaux

M. Francis Combrouze, CGT

Etienne Farand, SNE-FSU

Grégoire Gautier, CGT

Yves Gilly, CGT

Patrice Hirbec, EFA, CGC

Gilles Van Peteghem, EFA, CGC

Représentants des Associations

Christophe Aubel, Directeur de la Ligue ROC, Responsable de la biodiversité à France Nature Environnement

Allain Bougrain-Dubourg, président de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)

François Letourneux, Président du Comité français de l'UICN

Michel Metais, directeur de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)

Serge Urbano, Vice-Président de France Nature Environnement & Pilote du réseau des milieux naturels Scientifiques

Personnalités scientifiques

Patrick Berthou, IFREMER, Responsable du programme « Approche de l'écosystème de l'halieutique – AESYPECHE »

Eric Feunteun, professeur au Muséum national d'Histoire naturelle et Président du Conseil Scientifique de l'Agence des aires marines protégées

Jacques Trouvilliez, chargé de mission à la direction générale du Muséum national d'Histoire naturelle (devenu ensuite conseiller technique au cabinet du Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer)

Annexe 3 : Signification des acronymes

AAMP	agence des aires marines protégées
AFPA	association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFSSA	agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation
ANSES	agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ATE	agents techniques de l'environnement
ATEN	atelier technique des espaces naturels
BND	base de données naturaliste
BRGM	bureau de recherches géologiques et minières
CAS	centre d'analyse stratégique
CBN	conservatoires botaniques nationaux
CDB	convention pour la diversité biologique
CELRL	conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CEMAGREF	centre d'étude du machinisme agricole, du génie rural des eaux et forêts
CETE	centre d'études techniques de l'équipement
CGAAER	conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGPC	conseil général des ponts et chaussées
CIRAD	centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNRS	centre national de recherche scientifique
COPERCI	comité permanent de coordination des inspections ; il regroupait l'inspection générale de l'agriculture, le conseil général du génie rural des eaux et forêts et le conseil général vétérinaire
CSPNB	conseil scientifique du patrimoine naturel de la biodiversité
CSRPN	conseil scientifique régional du patrimoine naturel
CTP	comité technique paritaire
CVRH	centre de valorisation des ressources humaines
DCE	directive cadre sur l'eau
DEB	direction de l'eau et de la biodiversité
DIREN	direction régionale de l'environnement
DOCOB	document d'objectif (dans un site Natura 2000)
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRH	direction des ressources humaines
ETP	équivalent temps plein
FCBN	fédération des conservatoires botaniques nationaux
FRB	fondation pour la recherche sur la biodiversité
GPEC	gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GRH	gestion des ressources humaines
IFN	inventaire forestier national
IFORE	institut de formation de l'environnement
IFREMER	institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGA	inspection générale de l'administration
IGE	inspection générale de l'environnement
IGSS	inspection générale de la sécurité sociale
INERIS	institut national de l'environnement industriel et des risques
INPN	inventaire national du patrimoine naturel
INRA	institut national de la recherche agronomique
IRD	institut de recherche pour le développement

LNE	laboratoire national d'essais
LPO	ligue pour la protection des oiseaux
MAAP	ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche
MEEDDM	ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat
MESR	ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MNHN	museum national d'histoire naturelle
ONCFS	office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	office national des forêts
ONG	organisation non gouvernementale
ONML	observatoire national de la mer et du littoral
ONZH	observatoire national des zones humides
PAC	politique agricole commune
PLF	projet de loi de finances
PNF	parcs nationaux de France
PNR	parc naturel régional
RNDE	réseau national des données sur l'eau
RNF	réserves naturelles de France
SANDRE	service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau
SCHAPI	service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations
SIE	système d'information sur l'eau
SNB	stratégie nationale de la biodiversité
SINP	système d'information de la nature et des paysages
SNDE	schéma national des données sur l'eau
TDENS	taxe départementale des espaces naturels sensibles
TE	techniciens de l'environnement
TVB	trame verte et bleue
UE	union européenne
UICN	union internationale pour la conservation de la nature
ZNIEFF	zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

Annexe 4 : Tableau des types d'espaces naturels protégés

TABLEAU COMPARATIF DES ESPACES NATURELS DE FRANCE

Dénomination	Quantité & surfaces couvertes	Créateur	Organismes de gestion	Territoires	Mode de gestion	Financements	Réglementation	Equivalence UICN
Parcs nationaux	9 et 2,44 millions d'ha en coeur, 4,87Mha avec aire d'adhésion	Etat	Un Etablissement Public Administratif par Parc	Ecosystèmes pas ou peu habités (haute montagne, îles, forêts)	Réglementaire (décret de création) et concentration croissante (charte)	Etat	Des interdictions communes (publicité, des travaux non autorisés, activités industrielles et minières). Des interdictions propre à chaque parc en fonction de sa réglementation. Charte opposable aux PLU et SCOT	I (réserve intégrale) II (coeur) V (aire d'adhésion)
Parcs naturels marins	1 de 343000ha	Etat	Agence des Aires Marines Protégées + comité de gestion.	Espaces marins très vastes jusqu'aux 200 milles au delà des eaux territoriales. Domaine public maritime.	Plan de gestion. Concerté.	Etat	Pas de réglementation propre. Superposition des réglementations sectorielles. Avis conforme nécessaire pour certaines activités	V et VI
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	575 sites, 113000ha	Etat	Collectivités, fondations, associations ou établissements publics	Littoral, bords de lacs, zones humides des départements côtiers. Domaine public maritime depuis 2002.	Foncier : acquisition et convention de gestion. Plan de gestion pour les sites les plus importants	Etat	Restrictions d'usage ou d'accès définies par arrêtés municipaux ou préfectoraux	IV et V
Parcs naturels régionaux	45 et plus de 7 millions d'ha	Etat sur proposition de la Région	Syndicats Mixtes (communes, Région, Département voire chambres consulaires)	Tous types, plutôt vastes (jusqu'à 400.000 Ha)	Contractuel (charte pour 12 ans renouvelable). Marque déposée par l'Etat	Etat, région, département, communes + Europe	Pas de réglementation, les documents d'urbanisme doivent être compatibles Avec la charte et le plan du Parc	V
Réserves naturelles nationales	160, plus de 2,74 millions d'ha	Etat	Tous statuts	Espaces naturels terrestres et marins non habités. Protection d'un élément précis du patrimoine naturel.	Plan de gestion, Gestion concertée	Divers	Spécifique, dans décret de création : limitation ou interdiction de certaines activités en fonction de la nature de l'élément à protéger. La publicité est interdite dans toutes les réserves naturelles	IV (III RN géologiques ou I réserves intégrales)
Réserves naturelles régionales et RN Corse	160 RNR pour 21000ha et 6 RNC pour 83500ha	Conseil Régional Assemblée de Corse	Tous statuts	Espaces naturels terrestres et marins non habités. Protection d'un élément précis du patrimoine naturel. Anciennes réserves naturelles volontaires.	Plan de gestion, Gestion concertée	Divers mais surtout conseil régional	Comme les réserves nationales sauf pour la pêche et la chasse, l'extraction de matériaux ou l'utilisation des eaux.	IV (III RN géologiques ou I réserves intégrales)
Réserve de chasse et de faune sauvage	12000 sites 2,5Mha	préfet	associations de chasse	terrains de toute nature abritant espèces gibiers		chasseurs	- chasse interdite sauf prélèvement scientifique - réglementation ou interdiction : accès véhicules et piétons, introduction animaux domestiques, écobuage, brûlages, broyages, etc...	
Réserve Nationale de chasse et de faune sauvage	9 RNCFS 36 772ha	Etat	ONCFS ou autre établissement public	- études scientifiques - espèces à effectifs en diminution ou à qualités remarquables - étendue	Programme de gestion Comité directeur sous présidence du Préfet	gestionnaire	- chasse interdite sauf prélèvement scientifique - réglementation ou interdiction : accès véhicules et piétons, introduction animaux domestiques, écobuage, brûlages, broyages, etc...	IV
Réserves de pêche		Etat (Préfet)	Associations de pêche et fédérations, ONEMA	cours d'eau, canaux et plans d'eau	variable	pêcheurs	interdiction de pêche	VI
Arrêté préfectoral de protection de biotope	672 APB, 324.000 ha	Etat (Préfet)	Généralement aucun sauf si situé dans un autre espace naturel protégé.	Biotope nécessaires aux espèces protégées et aux habitats naturels. Toutes sortes de milieux naturels de petite superficie, y compris domaine public maritime	Généralement pas	Aucun	Spécifique à chaque site suivant habitats et espèces concernés et activités menaçantes. Très contraignante en général	IV
Conservatoire des espaces naturels	30 CEN 2100 sites 120.000 ha	Association	CEN (associations)	Tous types de milieux	Acquisition foncière, gestion concertée, contractuelle	Divers surtout conseils régionaux et généraux	Aucune réglementation propre, variable d'un site à l'autre (contractuel)	IV, V et VI
Réserve biologique intégrale	42 RBI et 5 OM, 152431ha, 15 RBmixtes	Etat	ONF	territoires relevant du régime forestier : forêts et milieux associés	Plan de gestion (études, imitation et organisation des usages, ...)	Etat, ONF, CT	Variable, propre à chaque réserve, en général activités interdites, sauf sécurisation d'itinéraires, régulation des ongués, et actions contre espèces invasives si nécessaires.	I
Réserve biologique dirigée	161 RBD et 7 OM, 31590ha	Etat	ONF	territoires relevant du régime forestier : forêts et milieux associés	Plan de gestion, gestion pour habitats et espèces en priorité	Etat, ONF, CT	Variable, propre à chaque réserve, en général, limitations d'accès	IV
Site Inscrit et Site Classé	2656 SC pour + de 853400ha, 4794 SI pour + de 1.68Mha	Etat (ministre)	Aucun	Monuments naturels et sites de caractère artistique, scientifique, historique, légendaire ou pittoresque.	Opération Grand Site (OGS) ou document d'orientation de gestion (sans portée juridique)	Aucun	Autorisation (SC) ou déclaration (SI) de tous travaux susceptibles d'entraîner une modification de l'aspect et de l'état du site protégé. Compétence du Préfet ou du ministre pour les autorisations en SC. Répression des dégradations ou des destructions ou défaut d'autorisation.	III
Opérations grands sites	32 sites, dont 6 avec le label GS	Collectivité	Collectivités ou groupements de collectivités.	Sites paysagers touristiques obligatoirement sites classés	Plan de gestion Label	Etat + Divers	Suit la réglementation du site classé auquel il est associé.	III (SC)
Espaces naturels sensibles	82 départements ont voté la TDENS, 3050 espaces pour 700000ha	Conseil général	Conseil général ou personne publique ou privée qualifiée.	Espaces naturels boisés ou non, sentiers, chemins	Acquisition foncière (droit de préemption), aménagement, entretien et ouverture au public	Taxe départementale espaces naturels sensibles	Aucune réglementation propre	V
Natura 2000	1706 sites, 6,8Mha	Europe	Collectivités locales, organismes gestionnaires d'espaces naturels	Divers milieux, suivant présence d'habitats ou espèces d'intérêt communautaire	Document d'objectifs, adhésion contractuelle	Europe, Etat, CT	Pas de réglementation spécifique, sauf évaluation des incidences pour certains projets et programmes.	IV et V
Réserves de biosphère	10 pour 539000ha	UNESCO (Man and biosphère)	Parcs nationaux, parcs naturels régionaux, association, syndicat mixte.	Ecosystèmes et mosaïques d'écosystèmes terrestres ou marins	Suit le statut du territoire de protection auquel il est associé	Divers de la région à l'Europe	Réseau mondial ayant un cadre statutaire international. Pas de réglementation propre, mais les aires centrales s'appuient sur des statuts nationaux préexistants.	non répertorié

Annexe 5 : Tableau des acteurs nationaux de la protection de la nature

Nom <i>Statut</i> <i>Siège</i>	Principales missions	ETP / Budget (M€)⁴³
<u>Fédérations d'organismes intervenant dans les espaces naturels</u>		
Parcs nationaux de France (PNF) <i>EPA</i> <i>Montpellier</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Prêter son concours technique et administratif et harmonisation des statuts de personnels – Contribuer au rassemblement des données – Représenter, le cas échéant, les établissements publics des parcs nationaux – Mettre en œuvre une politique commune de communication nationale et internationale 	35,25 ETP 4 M€
Réserves naturelles de France (RNF) <i>Association</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Coordonner et animer le réseau des gestionnaires de réserves naturelles, – Favoriser des échanges de connaissances scientifiques et d'expériences de gestion – Défend les réserves naturelles, les fait connaître et les valorise – Développer des relations avec l'ensemble de ses partenaires 	16 ETP <i>nd</i>
Fédération des Parcs naturels régionaux (PNR) <i>Fédération d'associations</i> <i>Paris</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Représenter les intérêts collectifs des PNR auprès des instances nationales et internationales – Participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique en faveur des espaces ruraux – Diffuser et faire connaître l'éthique des Parcs naturels régionaux et leurs actions, en France et à l'international 	> 25 ETP <i>nd</i>
Fédérations des conservatoires des espaces naturels (FCEN) <i>Fédération d'associations</i> <i>Orléans</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Rôle d'expertise, de gestion et de suivi du milieu – Recherche de la maîtrise foncière ou la maîtrise d'usage pour sauvegarder le patrimoine naturel – Mise en place d'une gestion durable de sites naturels – Valorisation des sites naturels 	17 ETP <i>nd</i>
<u>Organismes inter-réseaux</u>		

⁴³ Données « prévision 2010 » ou dernière année disponible ; ETP rémunérés par les opérateurs

GIP Atelier Technique des Espaces Naturels (ATEN) <i>GIP</i> <i>Montpellier</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Rassembler, structurer et diffuser avec les réseaux de professionnels les connaissances et les méthodes – Développer des outils de planification, de gestion concertée et d'évaluation à l'usage des gestionnaires d'espaces naturels – Animer les réseaux techniques et faciliter les échanges entre réseaux 	16 ETP propres 3,7 M€
Opérateurs de l'Etat gestionnaires d'espaces naturels, par voie réglementaire ou maîtrise foncière		
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres <i>EPA</i> <i>Rochefort</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Procéder à des opérations foncières pour protéger des espaces littoraux ou des rivages lacustres – Organiser la gestion des terrains acquis en partenariat avec les collectivités et des associations 	130 ETP 55 M€
Parcs nationaux <i>9 EP</i>	<ul style="list-style-type: none"> – La conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général, d'un milieu naturel présent un intérêt spécial et qu'il et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution⁴⁴ 	856 ETP 70-75 M€
Agences des aires marines protégées <i>EPA</i> <i>Brest</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Animer le réseau des aires marines protégées françaises pour constituer un réseau cohérent – Gérer directement les aires marines protégées et appuyer les autres gestionnaires – Mettre en œuvre des engagements de la France en matière de biodiversité marine et côtière 	90 ETP 18,5 M€
Etablissements de l'Etat opérateurs de gestion et/ou de police		
Office National des forêts (ONF) <i>EPIC</i> <i>Paris</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Gestion et équipement des forêts et terrains à boisier ou à restaurer appartenant à l'Etat – Gestion des forêts des collectivités, pour leur compte – Peut être chargé d'opérations annexes (biomasse forestière, protection, aménagement et du développement durable des ressources naturelles, prévention des risques, gestion d'espaces naturels, aménagement rural) 	10 226 ETP <i>nd</i>
Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) <i>EPA</i> <i>Paris</i>	<ul style="list-style-type: none"> – La police de la chasse et de l'environnement – Les études et la recherche sur la faune sauvage et ses habitats – Valoriser les connaissances acquises par l'établissement – Gestion des réserves de chasse à vocation nationale 	1 714 ETP 91,9 M€ (2006)

⁴⁴ Article 1 de la loi du 22 juillet 1960

Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) <i>EPA</i> <i>Vincennes</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Développer les savoirs sur l'eau et les milieux aquatiques – Assurer l'information sur les ressources en eau, les milieux aquatiques et leurs usages – La police de l'eau et de la pêche – Appui technique à la conception, à la mise en œuvre et au suivi d'actions de gestion de l'eau dans les territoires 	907 ETP <i>nd</i>
Agences de l'eau <i>EPA</i> <i>6 sièges régionaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Lutte contre la pollution, par affectation du produit des redevances à des travaux d'amélioration de la qualité des eaux – Développement et gestion des ressources en eaux 	1 838 ETP <i>nd</i>
Organismes de recherche		
Fondation pour la recherche en biodiversité <i>Fondation</i> <i>Paris</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Rassembler et analyser des informations sur la recherche pour la biodiversité ainsi que sur ses outils et ses applications, – Améliorer la coordination des acteurs nationaux de recherche entre eux d'une part, et avec leurs homologues européens et internationaux d'autre part – Favoriser la diffusion et accompagner l'utilisation des résultats de la recherche et l'expertise scientifique – Etablir un partenariat entre les organismes publics et les entreprises, les associations 	
Centre national de la recherche scientifique (CNRS) <i>EP</i> <i>Paris</i>	3 instituts impliqués dans le domaine de la recherche sur la biodiversité <ul style="list-style-type: none"> – Institut écologie et environnement (INEE) – Développement des recherches poursuivies dans le domaine de l'environnement incluant la biodiversité et les relations hommes-milieux – Institut des sciences biologique (INSB) – Développement des recherches en biologie – Institut national des sciences de l'Univers (INSU) – Elaborer, développer et coordonner les recherches d'ampleur nationale et internationale en astronomie, sciences de la Terre, de l'océan, de l'atmosphère et de l'espace, menées au sein des établissements publics relevant du ministère de l'éducation nationale et au sein du CNRS⁴⁵ 	32 000 ETP 3,4 M€
Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) <i>EP</i> <i>Paris</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Recherche fondamentale et appliquée – Conservation et l'enrichissement des collections issues du patrimoine naturel et culturel – Enseignement, l'expertise, la valorisation, la diffusion des connaissances et l'action éducative et culturelle à l'intention de tous les publics⁴⁶ 	<i>nd</i>

⁴⁵ Décret 85-218 du 13 février 1985.

⁴⁶ Décret 2001-916 du 7 octobre 2001.

Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) <i>EPIC</i> <i>Issy-les-Moulineaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Conduire et de promouvoir des recherches fondamentales et appliquées et des actions de développement technologique et industriel destinées à connaître, évaluer et mettre en valeur les ressources des océans et à rationaliser leur exploitation – Améliorer la connaissance et les méthodes de protection et de mise en valeur de l'environnement marin et favoriser le développement socioéconomique du monde maritime⁴⁷ 	1 572 ETPT 237 M€ (2008)
Institut national de recherche agronomique (INRA) <i>EP</i> <i>Paris</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Recherche agronomique orientée vers la production de connaissances nouvelles et de techniques utilisées par les acteurs agricoles – Diffusion de données – Mise au service de son expertise pour les décisions des acteurs publics et privés 	<i>nd</i>
CEMAGREF <i>EP</i> <i>Antony</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Recherche orientée vers la production de connaissances nouvelles et de techniques utilisées par les acteurs agricoles – Recherche centrée sur les thèmes des ressources en eau et ses usages, la compréhension des milieux aquatiques, la gestion des territoires, les écotechnologies et agro-systèmes 	1400 ETP 110 M€

⁴⁷ Décret 84-428 du 5 juin 1984.

Annexe 6 : Comparaison entre problématiques "climat" et "biodiversité"

Les enjeux du changement climatique et ceux de la perte de biodiversité, et les processus de décision pour y faire face, sont souvent rapprochés. La création d'un "GIEC de la biodiversité" fait ainsi l'objet de démarches internationales soutenues par la France.

La mission s'est interrogée sur les similitudes et les différences entre ces deux questions, dans le processus de définition des politiques publiques correspondantes.

Dans les deux cas, **la démarche scientifique de base est la même, et c'est elle qui structure les systèmes d'information à construire**: il s'agit de partir d'un **état des lieux** identifiant bien les enjeux. Il faut ensuite décrire les **pressions** qui tendent à modifier cet état des lieux, et les **réponses** qu'elles suscitent: il faut pour cela analyser dans les variations globales observées de l'état des lieux, qui intègrent toutes les réponses, ce qui est imputable à chaque type de pression. Cela passe par l'élaboration de modèles, calés sur des observations suffisantes, et valides pour des échelles chronologiques et géographiques à préciser soigneusement⁴⁸.

Sur la base d'un **diagnostic validé** concernant les enjeux prioritaires dans l'état des lieux, et la relation entre état, pressions et réponses, il faut ensuite **construire des décisions publiques acceptées par le corps social**. Celles-ci peuvent porter sur **l'atténuation**⁴⁹ des pressions à l'origine des réponses les plus négatives, ou sur **l'adaptation** de la société à des réponses qu'on ne saurait pas empêcher: le choix entre politiques d'atténuation ou d'adaptation fait l'objet de débats complexes, illustrés notamment par le rapport Stern de 2008 pour le climat.

Qu'en est-il de ces processus de préparation des décisions politiques, pour le climat et la biodiversité?

Pour le climat, les paramètres physiques de définition de l'état du système sont connus, et d'autant plus simples que l'approche est globale: une distribution géographique des températures et des précipitations, avec un maillage adapté⁵⁰, donne une représentation acceptable du climat, à l'échelle géographique (celle des continents) et chronologique (celle de la décennie ou du siècle) des débats sur le changement climatique global.

Les travaux de modélisation sur le lien, à ces échelles de temps et d'espace, entre pressions et réponses du système climatique menés depuis une trentaine d'années sont très nombreux, et leurs résultats facilement accessibles, y compris pour identifier les sujets annoncés comme non élucidés à ce jour (notamment celui des événements extrêmes et de leur fréquence). Les rapports du GIEC sont centrés sur ce sujet, identifiant et analysant le lien entre concentration atmosphérique en gaz à effet de serre, facteur de pression principal identifié, et distribution géographique des températures et des précipitations, réponses du système climatique.

⁴⁸ un modèle climatique à l'échelle des continents et au pas de temps de la décennie (cas des modèles présentés par le GIEC) sera construit sur la base d'une analyse du fonctionnement thermodynamique de la planète, biosphère comprise, alors qu'un modèle météorologique local à quelques jours se fondera sur l'analyse des courants atmosphériques, en mécanique des fluides : il n'y a pas de continuité conceptuelle entre les deux démarches. Les approches relatives à la perte mondiale de biodiversité, et à la préservation locale d'un habitat, posent les mêmes questions.

⁴⁹ on utilise souvent ici l'anglicisme "mitigation", à propos du climat

⁵⁰ les modèles du GIEC ont actuellement des mailles de l'ordre de la centaine de kilomètres en projection horizontale, mais intègrent aussi la distribution altitudinale des températures: on est très loin du chiffre unique d'une température moyenne mondiale auquel ceux qui n'ont pas lu les rapports du GIEC les réduisent parfois

La validation et l'acceptation du diagnostic posé, par le corps social et non par la seule communauté scientifique, semble encore faire débat: on ne parle pas ici des polémiques récentes sur les résultats scientifiques présentés, mais des réactions de perplexité de la société face à ce débat complexe, et de l'absence de réelle prise en compte politique qui s'en est suivie, quoi qu'on en ait dit. L'absence de séparation claire dans la démarche du GIEC entre la production de connaissance scientifique et la validation par des tiers pour préparer les décisions politiques à prendre est souvent présentée comme étant l'une des causes (non la seule, évidemment) de cette difficulté: c'est pourquoi la mission préconise dans ses propositions en matière de biodiversité la mise en place d'un dispositif d'évaluation indépendant de la production de connaissance, permettant l'élaboration de diagnostics réellement partagés.

La préparation de décisions politiques en matière de climat pose ensuite un problème spécifique, lié au caractère global du système climatique: même sur la base d'un diagnostic partagé, qui était presque acquis à Kyoto comme à Copenhague, l'élaboration par près de deux cents pays de décisions susceptibles d'agir réellement sur les pressions identifiées est évidemment d'une difficulté extrême. Cet exercice suppose en effet de prendre en compte dans la négociation politique les demandes des "gagnants" et des "perdants" du changement climatique, et des mesures d'atténuation ou d'adaptation envisageables, le tout en avenir éminemment incertain...

Pour la biodiversité, les paramètres de définition de **l'état du système** sont moins bien cernés que pour le climat: on parle en effet de trois niveaux d'analyse (gènes, espèces, écosystèmes) dont chacun est mal connu et parfois mal défini. L'approche la plus intuitive, et la plus ancienne, consiste à décrire la biodiversité dans un champ d'observation donné par le nombre d'espèces et l'abondance de chacune des populations: on néglige ainsi les deux autres volets génétiques et écosystémiques, et le système de relations entre individus. On rappellera par ailleurs, en se limitant à cette approche par espèces qu'avec 1,5 million d'espèces connues, on estime n'avoir décrit que moins de 10% de leur nombre, qu'on ignore. On ajoutera ensuite que ce nombre total mythique d'espèces est lui-même très suspect: la notion même d'espèce est une partition à l'intérieur du monde vivant à partir de critères descriptifs assez contestables, et très différents selon les groupes: il suffirait de changer les critères pour changer considérablement le nombre d'espèces d'insectes, de poissons ou d'oiseaux. L'approche par comptage des populations de chaque espèce est donc pour le moins fruste... Elle n'est cependant pas sans valeur: face à la complexité de toute approche analytique exhaustive de la biodiversité, les écologues ont choisi des groupes d'espèces dont on peut estimer, d'après leur position dans les cycles de fonctionnement des écosystèmes, que leurs variations quantitatives sont représentatives de l'état global des dits écosystèmes: le *"suivi temporel des oiseaux communs"* (STOC) conduit depuis une vingtaine d'années par le Muséum national d'histoire naturelle, ou le suivi des mammifères marins mis en place par l'AAMP avec l'IFREMER relèvent de ces démarches, sans doute les meilleures qu'on puisse mener actuellement: mais on n'est pas au stade des distributions de températures et de précipitation, représentation globale du système climatique...

La complexité d'une approche descriptive analytique de l'état des lieux a conduit, y compris dans les directives communautaires citées par ailleurs, à utiliser l'approche synthétique du **"bon état écologique"** des habitats et espèces. Ce bon état est défini en croisant les approches quantitatives citées (nombre d'espèces et effectifs de ces populations) et des approches qualitatives (taux de reproduction, équilibre entre espèces d'une chaîne trophique, etc.). La vision d'ensemble fondée sur ces méthodes nécessite, plus qu'ailleurs, une validation entre pairs qui soit très rigoureuse, à une échelle territoriale large.

L'analyse des **pressions** sur la biodiversité et de ses **réponses** à ces pressions pose les mêmes questions globales, faute de pouvoir quantifier par des critères chiffrés simples les variations du "système biodiversité". L'analyse des origines de ces variations, par nature de pression, est donc complexe: on est loin, là aussi, de pouvoir identifier un facteur simple, tel que la concentration atmosphérique des gaz à effet de serre pour le climat, qui permette de cibler les efforts d'atténuation. A une échelle très locale, une telle approche n'est cependant pas impossible, à partir d'espèces jugées là aussi représentatives de l'état des écosystèmes: les plans de protection du grand tétras, espèce symbolique des écosystèmes forestiers de moyenne montagne,

dans les Vosges ou le Jura, reposent sur cette démarche, à partir de facteurs de pression tels que le dérangement hivernal et le fractionnement des massifs forestiers.

Devant de telles incertitudes, la démarche originale de production et de gestion de la connaissance scientifique et opérationnelle mise en place par la communauté forestière depuis l'épisode des "pluies acides" au début des années 1980 mérite attention. Quelques sites-ateliers ou zones ateliers instrumentés permettent les approches de recherche fondamentale (notamment sur les cycles du carbone, des éléments minéraux, de l'eau, la pédogénèse, etc.). Un réseau plus large (une centaine de sites pour la métropole) sert de support à un suivi scientifique de paramètres caractéristiques des réponses écosystémiques à des pressions identifiées. Enfin, un réseau opérationnel statistique permet le suivi par des séries annuelles de paramètres descriptifs très globaux, et d'indicateurs d'état sanitaire des forêts. Coordonnée par un GIP associant tous les acteurs concernés, le GIP ECOFOR, cette démarche est de nature à construire des réponses structurées aux questions posées: l'extension de la démarche à d'autres types de milieux mériterait d'être examinée.

La nécessité d'un **diagnostic partagé, y compris dans ses manques**, est aussi nécessaire pour la biodiversité qu'en matière de climat: les conflits sur la délimitation des sites, comme sur la nature des mesures de gestion, lors de la mise en place du réseau Natura 2000 en ont montré la nécessité absolue.

Plus complexe dans son approche descriptive et analytique que le climat, la biodiversité se prête en revanche sans doute mieux à une concertation entre parties prenantes pour la définition des décisions à prendre, en raison de leur caractère souvent concret et local: là aussi, les difficultés puis la reprise du processus Natura 2000 sont riches d'enseignements.

La mission s'est appuyée sur les réflexions qui précèdent pour établir ses propositions en matière de structuration du système de gestion de la connaissance, de l'expertise, de l'évaluation, et des modalités de gouvernance partagée entre les parties prenantes, décrites au chapitre 3.

Annexe 7 : Détail de l'action 7 du programme 113: "gestion des milieux et biodiversité"

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses d'intervention				Total	
	Fonctionnement courant	Subventions pour charges de service public	Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat	Transfert aux ménages	Transferts aux entreprises	Transferts aux collectivités territoriales	Transfert aux autres collectivités		
Gestion intégrée de la ressource eau										
Activités des services de la police de l'eau	6 317 847		324 121	45 521					6 687 489	
Bon état des eaux et milieux aquatiques, SI sur l'eau	5 822 257			23 196			90 566	5 459 757	2 170 466	13 566 242
Adaptation au changement climatique	3 254									3 254
Entretien et restauration des cours d'eau du domaine public fluvial non navigable	4 029 854			848 645				197 714		5 076 213
Gouvernance dans le domaine de l'eau	1 565 632							82 524		1 648 156
Sous-total	17 738 844		1 172 766	68 717		90 566	5 739 995	2 170 466	26 981 354	
Milieu marins										
Production et bancarisation de mers sur l'eau mise en œuvre de la stratégie marine	2 364 169		589 064	687 943		80 000	2 915 847	676 357	7 313 380	
Contenus éditoriaux	12 848									12 848
Sous-total	2 377 017			589 064	687 943		80 000	2 915 847	676 357	7 326 228
Biodiversité et ressources minérales non énergétiques										
Sécurité d'approvisionnement des matières premières et coopération minière	51 163							1 031 433	1 082 596	
Création et gestion PNN	342 815		460 132		19 495	454 979	5 524 012	11 972 557	18 773 990	
Création et gestion PN	61 899		38 101				260 313	609 700	970 013	
Initiation à la gestion durable du patrimoine naturel	268 530			14 950		200 940	4 772 278	6 921 612	12 178 310	
Réseau Natura 2000	4 528 668				102 889	197 815	1 088 168	4 673 822	12 169 838	22 761 200
Inventaire et expertise	2 913 987						295 227	870 514	8 424 837	12 504 565
Préservation des espèces végétales et animales	1 359 298					5 031	649 682	266 286	5 885 778	8 166 075
Sous-total	9 526 360			513 183	102 889	222 341	2 688 996	16 367 225	47 015 755	76 436 749
Total	29 642 221			2 275 013	859 549	222 341	2 889 562	25 023 067	49 862 578	110 744 331

Annexe 8 : Rapport de la Commission européenne sur l'état de conservation des habitats et des espèces

Rapport de la Commission du 13 juillet 2009 sur l'état de conservation des types d'habitats et des espèces conformément à l'article 17 de la directive «Habitats» COM(2009)358 final – non publié au Journal officiel.

Ce rapport permet d'évaluer la mise en œuvre de la directive «Habitats» sur la période 2001-2006 dans 25 États membres. Ce rapport fournit une vue d'ensemble de la situation de la biodiversité dans l'UE. Il constitue aussi un point de référence pour évaluer l'évolution future des espèces et des habitats les plus vulnérables.

Les résultats montrent qu'un **état de conservation favorable** n'a pas pu être atteint pour de nombreux habitats et espèces visés par la directive «Habitats». Certains types d'habitats (notamment les formations herbeuses, les zones humides et les zones côtières) ont un état général médiocre. La destruction des habitats de formations herbeuses est principalement associée à des modèles d'agriculture intensifs. Les habitats de zones humides sont asséchés et pâtissent également du changement climatique. Les habitats côtiers sont menacés par le tourisme et les aménagements urbains. Des signes d'amélioration ont été observés pour certaines espèces (par exemple le loup, le lynx d'Eurasie, le castor et la loutre). Toutefois des efforts supplémentaires sont nécessaires pour établir des populations saines et durables.

Les mesures de conservation établies par la directive ainsi que le financement et les autres instruments prévus dans le cadre des politiques sectorielles peuvent donner de bons résultats. Les progrès doivent se poursuivre. Le réseau Natura 2000 doit continuer de se développer; des mesures de restauration pour certains sites devront être prévues. Le réseau et les sites devront ensuite être gérés efficacement et bénéficier de ressources adéquates.

Enfin, beaucoup d'États membres ne consacrent pas suffisamment de ressources au suivi de l'état des espèces et des habitats sur leur territoire. En l'absence de données fiables, il sera impossible d'évaluer l'impact des mesures de conservation.

Annexe 9 : Extrait de la loi "grenelle 1"

EXTRAIT DE LA LOI N° 2009-967 DU 3 AOUT 2009 DE PROGRAMMATION RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

TITRE II : BIODIVERSITE, ECOSYSTEMES ET MILIEUX NATURELS

CHAPITRE IER : STOPPER LA PERTE DE BIODIVERSITE SAUVAGE ET DOMESTIQUE, RESTAURER ET MAINTENIR SES CAPACITES D'EVOLUTION

Article 23

Pour stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution, l'Etat se fixe comme objectifs :

— la constitution, d'ici à 2012, d'une trame verte et bleue, outil d'aménagement du territoire qui permettra de créer des continuités territoriales ;

— la mise en œuvre de mesures de protection, de valorisation, de réparation des milieux et espèces naturels et de compensation des dommages causés à ceux-ci, tenant compte des spécificités des territoires ruraux, insulaires et de montagne et s'articulant de manière cohérente avec les dispositifs existants de protection ; sans préjudice des dispositifs de compensation et d'évaluation en vigueur, lorsqu'il n'existe pas d'autre solution que la réalisation d'un projet ou d'un programme susceptible de nuire à la biodiversité, des mesures de compensation proportionnées aux atteintes portées aux continuités écologiques dans le cadre de la trame verte et bleue seront rendues obligatoires selon des modalités définies par le code de l'environnement en concertation avec les élus locaux et les acteurs de terrain ;

— le renforcement du rôle de la stratégie nationale de la biodiversité et l'élaboration, y compris outre-mer, de stratégies régionales et locales cohérentes dans le respect des compétences des collectivités territoriales et en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés ;

— la mise en œuvre d'une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres identifiant les lacunes du réseau actuel afin de placer sous protection forte, d'ici dix ans, 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain : cet objectif implique notamment la création de trois nouveaux parcs nationaux et l'acquisition à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole, de 20 000 hectares de zones humides par les collectivités publiques, identifiées en concertation avec les acteurs de terrain, sur la base de données scientifiques ;

— la création d'aires marines protégées afin de couvrir, en incluant notamment le réseau Natura 2000 en mer et la création de parcs naturels marins, 10 % des eaux placées sous la souveraineté de l'Etat dans les limites de la mer territoriale, d'ici à 2012 en métropole, et d'ici à 2015 dans les départements d'outre-mer ; les collectivités d'outre-mer et les collectivités en Nouvelle-Calédonie volontaires seront aidées pour la mise en place et la gestion de ces aires ;

— la mise en place d'ici à 2013 de plans de conservation ou de restauration compatibles avec le maintien et le développement des activités humaines afin de protéger les espèces végétales et animales en danger critique d'extinction en France métropolitaine et outre-mer, dont 131 ont été recensées en 2007 ;

— la mise en œuvre de plans de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, terrestres et marines, afin de prévenir leur installation et leur extension et réduire leurs impacts négatifs ;

- la réalisation des documents d'objectifs dans les sites Natura 2000 d'ici à 2013 ;
- le renforcement du soutien de la France à la création d'un groupe d'expertise scientifique internationale pour la biodiversité sur le modèle du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

Article 24

L'Etat se fixe comme objectif la création, d'ici à 2012, d'une trame verte constituée, sur la base de données scientifiques, des espaces protégés en application du droit de l'environnement et des territoires assurant leur connexion et le fonctionnement global de la biodiversité, et d'une trame bleue, son équivalent pour les eaux de surfaces continentales et leurs écosystèmes associés.

Leur élaboration associera l'Etat, les collectivités territoriales et les parties concernées sur une base contractuelle. L'élaboration de la trame bleue s'effectuera en cohérence avec les travaux menés par les commissions locales de l'eau.

Leur pilotage s'effectuera dans chaque région en association étroite avec les collectivités territoriales et en concertation avec les acteurs de terrain dans un cadre cohérent garanti par l'Etat.

Les modalités de leur prise en compte par les documents d'urbanisme, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les schémas d'infrastructures, la fiscalité locale et les concours financiers de l'Etat seront précisées à l'issue d'un audit qui aboutira avant fin 2009.

A cet effet, l'action des conservatoires d'espaces naturels sera confortée par une reconnaissance spécifique.

Article 25

L'efficacité des actions menées en faveur de la biodiversité implique une amélioration de sa connaissance et une mise en cohérence des dispositifs existants. Pour cela, l'Etat se fixe comme objectifs :

- la mise à jour d'ici à 2012 de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique, marines et terrestres, et la révision, dans les mêmes délais, des listes d'espèces menacées ;
- La création d'un réseau de conservatoires botaniques nationaux pour la flore et les habitats ;
- L'étude, en concertation avec le comité visé à l'article 1er de la présente loi, des dispositifs permettant d'évaluer et de valoriser les services rendus par la biodiversité à la collectivité et aux acteurs socio-économiques ;
- L'augmentation et la diversification des moyens de la Fondation scientifique pour la biodiversité ;
- Le soutien à la formation et à la recherche en sciences de la nature, notamment dans le domaine de la taxinomie ;
- La mise en place d'un observatoire national de la biodiversité mettant à la disposition du public une information actualisée ;
- Le suivi et l'évaluation des mesures prises en application du présent chapitre.

Article 26

L'Etat contribuera au financement d'actions destinées à élaborer la trame verte et bleue, à mettre en place et gérer des aires protégées, à acquérir des zones humides, à sauvegarder les espèces menacées, à inventorier la biodiversité et à analyser son érosion.

Afin de mettre ces actions en œuvre, la part de financement de l'Etat pourra être portée progressivement de 190 à 300 millions d'euros par an d'ici à 2013. L'Etat engagera de plus une négociation pour développer des solutions nouvelles de financement pour la biodiversité. Il fera appel aux financements de la Communauté européenne. Il mettra à l'étude des propositions d'outils économiques à disposition des collectivités territoriales et des initiatives pour développer la contribution des entreprises.

Six mois après la publication de la présente loi, l'Etat, sur la base d'un audit, fera état des mesures fiscales défavorables à la biodiversité et proposera de nouveaux outils permettant un basculement progressif vers une fiscalité mieux adaptée aux nouveaux enjeux environnementaux.

Annexe 10 : Les polices des espaces naturels

Source : Rapport IGA-IGSS-CGPC-IGE-IGA et COPERCI de février 2005 sur « Renforcement et structuration des polices de l'environnement ».

7

	Information préalable du procureur	Modalités de recherche	Saisie	Copies	Délai de transmission au procureur	Sanctions des obstacles au contrôle
Livre III : les espaces naturels						
Police du littoral L. 322-10-1					5 jours après les constatations L. 322-10-3	
Police des parcs nationaux L. 331-18 à 20			<i>Saisie de l'objet de l'infraction et des instruments et véhicules utilisés</i> L. 331-24	<i>Service de la pêche fluviale ou service maritime</i> L. 331-23	5 jours après les constatations L. 331-22	
Police des réserves naturelles L. 332-20		Accès aux réserves L. 332-23 al.1			5 jours après les constatations L. 332-21	6 mois 9 000€ L. 332-23 al.2
Police des sites L. 341-19 et L. 480-20 du code de l'urbanisme		A tout moment L. 460-1 du CU	<i>Saisie de l'objet de l'infraction et des instruments et véhicules utilisés</i> L. 341-21		Indéterminé	
Contrôle de la circulation motorisée dans les espaces naturels L. 362-5			Véhicule retenu sauf si paiement d'une consignation L. 362-7 (L. 121-4 du code de la route)		5 jours après les constatations L. 362-6	
Livre IV : la protection de la faune et de la flore						
Police de la protection de la flore et de la faune L.415-1			<i>Saisie de l'objet de l'infraction et des instruments et véhicules utilisés</i> L. 415-5		3 jours après clôture L. 415-2	
Police de la chasse L. 428-20		Recherche du gibier chez les subergistes et commerçants L. 428-27, ouverture des caniers L. 428-29, bateaux et lattes de chasse maritime L. 428-30	<i>Saisie de l'objet de l'infraction, des armes et des instruments et véhicules utilisés</i> L. 428-31	Fédération départementale des chasseurs L. 421-6	3 jours après clôture L. 428-25	
Police de la pêche en eau douce L. 437-1		Recherche du poisson chez les commerçants, entrepôts, conserveries L. 437-6, ouvrages hydrauliques L. 437-7, visite à quai des pirogues L. 437-8, ouverture des paniers, L. 437-7	<i>Saisie de l'objet de l'infraction, des engins et véhicules utilisés</i> L. 437-10	Service de la pêche, fédération départementale des pêcheurs L. 437-5	3 jours après clôture L. 437-5	

Annexe 11 : Agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement

Source : Rapport IGA-IGSS-CGPC-IGE-IGA et COPERCI de février 2005 sur « Renforcement et structuration des polices de l'environnement ».

Tableau n° 2 : Les agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement

Agents des parcs nationaux
Agents des réserves naturelles
Agents affectés à la surveillance de terrains du conservatoire du littoral
Gardes nationaux de la chasse et de la faune sauvage (office national de la chasse et de la faune sauvage)
Lieutenants de louveterie
Gardes-pêche (conseil supérieur de la pêche)
Ingenieurs en service à l'ONF (IGREF et IIEF)
Agents assermentés de l'ONF (techniciens forestiers de l'ONF, chefs de districts forestiers de l'ONF, agents techniques)
Agents des DIREN
Agents des douanes
Inspecteurs des installations classées
Agents des DRIRE (autres qu'inspecteurs des installations classées)
Agents des services de l'équipement
Agents en services dans les DRAF et les DDAF
Administrateurs des affaires maritimes
Officiers des corps techniques et administratifs des affaires maritimes
Contrôleurs des affaires maritimes
Personnels embarqués d'assistance et de surveillance des affaires maritimes (DRAM et DDAM).
Inspecteurs des affaires maritimes
Techniciens experts du service de la sécurité de la navigation maritime
Techniciens du contrôle des établissements de pêche maritime
Syndics des gens de mer
Gardes jurés/prud'hommes pêcheurs
Officiers de port et officiers de port adjoints
Chercheurs, ingénieurs, techniciens de l'IFREMER
Agents du service technique de la navigation maritime et des transmissions de l'équipement (ex service des phares et balises)
Agents des collectivités locales
Gardes-champêtres
Gardes particuliers
Agents des DRASS et des DDASS
Inspecteurs de salubrité (DASS ou des services communaux d'hygiène et de santé)
Inspecteurs de la pharmacie
Inspecteurs du travail
Agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
Agents des services chargés de la jeunesse et des sports (DRJS et DDJS)
Architectes des bâtiments de France
Inspecteurs régionaux des sites
Agents du ministère chargé de la culture
Inspecteurs de la radioprotection
Agents des directions départementales de protection civile, officiers et grades professionnels des services d'incendie et de secours
Commandants des navires océanographiques de l'Etat
Commandants de bord des aéronefs de la protection civile/
Chefs de bord des aéronefs de la protection civile/
Commandants des aéronefs de l'Etat affectés à la surveillance des eaux maritimes/
Chefs de bord des aéronefs de l'Etat affectés à la surveillance des eaux maritimes
Inspecteurs désignés par le ministre de la défense, agents appartenant aux services de la défense
Ingenieurs des corps de l'armement
Techniciens d'études et de fabrication de l'aéronautique
Fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile
Commandants de bord des aéronefs militaires
Chefs de bord des aéronefs militaires
Commandants des bâtiments de la marine nationale
Officiers et officiers marins commandant les bâtiments de la marine nationale
Consuls de France (à l'exception des agents consulaires)
Agents compétents en matière d'organismes génétiquement modifiés

Source : « Les agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement » Fabienne Martin - ATEN - décembre 1993¹¹

¹¹ Dernières données fournies par le MEDD.

Annexe 12: Fonction "gestion de la connaissance"

La gestion de la connaissance est une des fonctions essentielles qui justifient la création d'une nouvelle organisation.

Cette annexe a pour objectif de décrire le champ de la gestion de la connaissance, les enjeux associés, les limites des actions existantes, le rôle attendu de la nouvelle organisation et une première approche de son dimensionnement.

1. La gestion de la connaissance couvre un champ immense où agit une multitude d'acteurs.

En matière de biodiversité la gestion de la connaissance vise à répondre principalement à trois natures de questions :

- Quelle est l'évolution quantitative des espèces, et notamment des plus menacées ?
- Quelle est l'évolution de la qualité des milieux ?
- Quelles interactions régulent les écosystèmes ?

Le champ de ces interrogations est considérable : il prend en compte à la fois la faune et la flore ; il concerne le milieu terrestre comme le milieu marin, les zones protégées comme celles qui ne le sont pas et pour lesquels les enjeux sont aujourd'hui majeurs (enjeu particulier de la biodiversité « ordinaire »), le niveau micro d'une espèce ou sous espèce comme l'approche plus globale d'un écosystème.

Cette connaissance s'inscrit dans la durée (les observations instantanées n'ayant qu'une faible valeur) et suppose de pouvoir mettre en place des séries longues sur plusieurs années voire dizaines d'années.

Enfin l'ensemble de ces données doit pouvoir être attaché à différentes échelles de territoire afin de pouvoir caractériser un lieu d'action délimité tout en étant capable de prendre en compte des phénomènes de déplacement et de reconstitution du vivant (faune ou flore).

Les acteurs impliqués dans la gestion de la connaissance sont extrêmement nombreux et de natures très diverses :

- les acteurs publics :
 - l'Etat, qui doit rendre compte du maintien de la qualité des milieux (directive habitats), construire des politiques efficaces et faire progresser la connaissance scientifique. Nous avons vu qu'il s'appuie sur un nombre important d'opérateurs publics ;
 - les collectivités locales, qui agissent déjà pour préserver la biodiversité et qui, dans le cadre de la loi Grenelle 2, acquièrent des responsabilités nouvelles, en particulier dans la mise en œuvre des trames vertes et bleues ;
- les scientifiques, qui cherchent continuellement à mieux inventorier la biodiversité et à mieux comprendre la capacité des espèces et des écosystèmes à s'adapter aux contraintes externes ;
- les gestionnaires et usagers de la nature :
 - les gestionnaires d'espaces protégés qui doivent organiser et rendre compte de leur action ;
 - les usagers de la nature au sens large (professionnels de l'agriculture, de la pêche, fédérations de chasseurs, etc.), qui agissent au regard de leurs objectifs propres et pour préparer leur dialogue avec les pouvoirs publics, notamment au regard des prélèvements et usages possibles des ressources vivantes ;

- les associations et les citoyens qui jouent aussi un rôle majeur et peuvent être à la fois producteurs et demandeurs d'informations pour participer à l'élaboration des décisions publiques ou pour arbitrer leurs propres actes.

Cette multiplicité d'acteurs est à la fois un atout car elle permet une forme de vigilance collective et une force d'observation importante, mais aussi un facteur de complexité par sa diversité et la difficulté de pilotage qu'elle engendre.

Elle constitue aussi un état de fait, nul ne peut imaginer aujourd'hui, et en premier lieu l'Etat, construire un dispositif de gestion de la connaissance sans mener un travail de coopération avec l'ensemble des parties prenantes citées ci-dessus.

2. La gestion de la connaissance répond à un triple enjeu de crédibilité, d'efficacité et de rayonnement.

Des engagements mondiaux, et européens⁵¹ ont été pris pour la préservation de la biodiversité après que la communauté scientifique et les pouvoirs publics se furent inquiétés d'une dégradation rapide et parfois irréversible du patrimoine naturel.

La France, dans le cadre de ses obligations européennes et de la stratégie nationale pour la biodiversité, s'est engagée à stopper la perte de biodiversité d'ici fin 2010.

Dans ce contexte la gestion de la connaissance constitue l'élément indispensable permettant de rendre compte des engagements pris. La gestion de la connaissance est en effet indispensable pour quantifier des observations et des évolutions, pour définir des objectifs et pour mesurer leur atteinte, pour traduire une ambition et une politique en axes stratégiques et en plans d'actions, pour faire progresser la connaissance scientifique et technologique.

La gestion de la connaissance répond ainsi à trois enjeux majeurs :

- **un enjeu de crédibilité internationale** : en étant en mesure de répondre à ses obligations de rapportage la France pourra faire la preuve de sa solidité scientifique et administrative vis-à-vis de la communauté des experts, des Etats membres de l'UE, ainsi que des ONG et des citoyens ;
- **un enjeu d'efficacité opérationnelle et de respect des directives européennes** : une gestion de la connaissance de qualité permet la conception de plans d'action plus pertinents. La reconnaissance d'un outil partagé entre tous les acteurs rendra aussi plus rapide l'élaboration collective de diagnostics et permettra de centrer plus rapidement les discussions sur les plans d'actions à mettre en œuvre. A défaut de performance la France risque de nouveaux contentieux au regard de la directive habitats, suivis de condamnations et de pénalités ;
- **un enjeu de rayonnement de la recherche scientifique et de l'économie française** : le développement des connaissances en matière de biodiversité offrira aux scientifiques d'accélérer ou d'amplifier les actions de recherche nécessaires au développement de filières économiques d'avenir (aménagement durable des territoires, procédés de dépollution des sols, etc.).

3. La France ne dispose pas d'une gestion de la connaissance suffisante pour faire face à ses engagements, même si des initiatives positives sont à noter.

3.1 Aujourd'hui tous les acteurs publics s'accordent à dire que la gestion de la connaissance constitue le point de dysfonctionnement majeur de la politique en faveur de la nature.

Face aux fortes attentes exprimées la connaissance est encore très partielle et insuffisamment homogène. Comme le souligne le centre d'analyse stratégique⁵², la gestion de la connaissance doit

⁵¹ Voir le paragraphe 1.3 du rapport.

⁵² Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes - Contribution à la décision publique, CAS, juin 2009.

s'analyser en priorité comme un outil de politique publique, privilégiant la détermination d'un « nombre nécessairement limité d'entités facilement observables, d'un ensemble beaucoup plus vaste, et encore en grande partie inconnu ». Elle doit aussi dépasser « l'inventaire des entités pour prendre en compte l'importance des interactions entre elles, que ce soit à court terme comme fondement des services des écosystèmes ou à long terme comme moteur de l'adaptation du vivant ».

Plus concrètement, les inventaires d'espèces et d'espaces, l'établissement d'indicateurs nationaux, en cohérence avec les indicateurs européens et internationaux, ne sont à ce stade pas complets :

- l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique⁵³ (ZNIEFF) n'est achevé ni en milieu terrestre, ni en milieu marin ;
- dans les espaces protégés, la gestion de la connaissance demeure encore largement cloisonnée et excessivement focalisée sur le suivi des espèces dites remarquables ou menacées. Les dispositifs plus larges visant à déterminer l'état de la biodiversité et des écosystèmes sont encore peu développés ;
- les méthodologies et plans de collecte ne sont pas homogénéisés et partagés. Chaque acteur se sent légitime, en lien avec ses partenaires scientifiques, pour définir ses propres plans de capitalisation, sa méthodologie de collecte, ses formats des données, ce qui ne permet pas une mutualisation des efforts, voire une validation scientifique des données (par exemple le suivi des populations d'oiseaux peut se faire en comptant des individus, ou des couples, ou des nids, ou des passages...). De ce fait, les données et les indicateurs peuvent s'avérer fragmentaires, éclatés ou difficiles à interpréter ;
- les systèmes d'information en appui de la gestion de la connaissance sont disparates : il existe aujourd'hui une vingtaine d'outils de saisie et de base de données naturalistes⁵⁴ : certaines sont spécialisées, d'autres non. Les modes de saisie, de validation et de consultation divergent. A titre d'exemple, face à la diversité des outils utilisés, l'agence Natureparif (agence régionale pour la nature et la biodiversité en Ile-de-France) a produit une comparaison d'outils de saisie de données naturalistes pour répondre à ses propres besoins⁵⁵.

Ainsi malgré la multitude de relevés, d'observations et de descriptions effectués par une pluralité d'acteurs, la France ne bénéficie pas d'une vision consolidée de l'état de la biodiversité sur son sol et ne sait pas de façon crédible quantifier son évolution. Les restitutions, telles qu'elles apparaissent aujourd'hui, résultent de la consolidation d'informations « selon la disponibilité des données⁵⁶ ».

3.2 L'action du ministère pour animer et fédérer les efforts en matière de gestion de la connaissance reste insuffisante.

Depuis 2006, le ministère a engagé une démarche visant à rassembler les dispositifs d'observations concernant la nature et les paysages français à travers la mise en place d'un système d'information de la nature et des paysages (SINP) comportant trois volets : terre, mer et paysages. Sur le volet mer l'AAMP et l'IFREMER mènent un projet reconnu par le ministère pour sa qualité et son avancement, les DREAL et les collectivités locales souhaitant cependant être mieux informées des travaux menés⁵⁷. Le volet terre ne dispose pas en revanche d'une tête de réseau explicitement désignée et a peu progressé.

⁵³ Programme initié par la loi du 12 juillet 1983 dite Loi Bouchardeau et lancé en 1982 par le Muséum national d'histoire naturelle. Il s'agit de la définition d'inventaires naturalistes permettant le recensement d'espaces naturels terrestres remarquables dans les vingt-deux régions métropolitaines ainsi que les départements d'outre-mer. Les inventaires naturalistes constitués représentent la principale source de l'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN).

⁵⁴ Principaux outils recensés : BDN développé par l'ONF, Ogrevia développé par l'ex-DIREN de Corse, SERENA développé par les Réserves naturelles de France, CARDOBS développé par le Muséum d'histoire naturelle.

⁵⁵ Comparaison d'outils de saisie de données naturalistes – recommandations, Natureparif, juin 2009.

⁵⁶ « Données de synthèse sur la biodiversité », rapport produit en mai 2010 par le Commissariat général du développement durable (service de l'observation et des statistiques) du MEEDDM.

⁵⁷ Résultats de l'enquête menée par le CEMAGREF auprès des parties prenantes.

De l'avis des différentes parties prenantes et conformément au diagnostic du CEMAGREF commandé par le ministère⁵⁸, la mise en place de ce système n'a pas donné tous les résultats escomptés : « les difficultés exprimées pour la mise en place du SINP sont relativement unanimes : portage et lisibilité trop faibles, manque de moyens humains et difficultés techniques liées à l'utilisation de l'outil d'inventaire ».

Plus globalement, la démarche mise en place ne permet pas de répondre aux ambitions attendues en matière de gestion de la connaissance : l'outil est conçu comme un lieu de consolidation de l'ensemble des travaux menés sur le terrain plutôt que comme un outil de priorisation permettant la construction de politiques publiques au regard des objectifs de maintien de la biodiversité. Ainsi, aucune doctrine nationale contraignante n'existe en ce domaine ; la méthodologie d'intégration affichée vise à recenser les initiatives et à les collecter, sans influencer nettement sur les objectifs, les méthodes et les outils de chaque opérateur du système.

Non seulement les producteurs de données sont peu coordonnés, mais leur contribution n'est pas pilotée dans une logique de projet impliquant des objectifs de résultat associés à des échéances. De plus, ils ne sont pas impliqués dans la construction et la diffusion d'une vision consolidée de la connaissance en matière de biodiversité.

La création et le déploiement progressif d'un Observatoire national de la Biodiversité, prévu par la loi « Grenelle 1 »⁵⁹ mais encore non actif à ce jour, pourraient permettre de replacer le SINP dans une approche plus stratégique, en associant les collectivités et les autres parties prenantes à sa gouvernance. Cet observatoire est en effet chargé d'organiser la concertation nationale, la traduction opérationnelle de la stratégie nationale pour la biodiversité et la formulation d'attentes en matière de collecte et de gestion de la connaissance.

Cependant la faiblesse des moyens consacrés par le ministère à cette initiative (2 ETP au mieux au sein de la DEB), l'approche de la DEB qui privilégie un recensement des attentes de l'ensemble des acteurs à la définition de priorités nationales et enfin la réticence prévisible des collectivités territoriales et des associations à entrer dans une démarche pilotée par une direction d'administration centrale du ministère, ne permettent pas d'imaginer une accélération et un repositionnement rapide du projet.

3.3. Plusieurs initiatives, de nature thématique ou géographique, sont à prendre en compte comme exemple ou point d'appui pour une gestion de la connaissance plus satisfaisante.

La gestion de la connaissance française, si elle doit incontestablement être renforcée, peut s'appuyer sur certains acquis.

Tout d'abord un travail important a été initié permettant de définir des priorités. En effet l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN), relayée en France par le Muséum national d'histoire naturelle, a établi dans différentes familles d'espèces des « listes rouges » permettant d'identifier les espèces les plus menacées. Ces listes constituent un référentiel international reconnu scientifiquement et sont donc connues et suivies prioritairement par les opérateurs. Cependant ce travail n'est pas exhaustif et doit être étendu à l'ensemble des familles d'espèces.

En matière de structuration de l'information le SI Eau⁶⁰ représente un dispositif abouti d'intégration des informations collectées par les agences de l'eau ainsi que par l'ensemble des parties prenantes du

⁵⁸ Rapport d'étude : « analyse de l'état d'avancement du SINP dans les régions et les établissements publics à couverture nationale, réalisé à la demande de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité du MEEDDM, CEMAGREF_UMR TETIS, 21 mai 2010.

⁵⁹ L'engagement n° 79 du Grenelle de l'environnement, traduit dans la Loi dite « Grenelle I » en son article 25, prévoit la création d'un Observatoire de la biodiversité, s'appuyant sur le Système d'information sur la nature et les paysages (SINP). Ce projet d'observatoire de la biodiversité recoupe nombre de thématiques traitées par le Grenelle, ainsi que certaines initiatives existantes de mise en place de dispositifs d'observation. Une présentation de l'ONB figure dans la 5ème partie de la présente annexe.

⁶⁰ Voir une description du SI eau dans la 5ème partie de la présente annexe.

domaine de l'eau. En effet, ces données sont disponibles sur une même base, à partir d'un même référentiel de données dans le cadre de protocoles de collecte et de méthodologies de traitement et d'interprétation des résultats normés. Le plan d'actions visant à assurer la complétude de la base de connaissance est piloté efficacement par l'ONEMA, désigné comme chef de file du SI eau. Au sein de l'ONEMA les interlocuteurs de la mission estiment qu'il demeure encore des marges de progrès en matière d'information sur les « pressions » et les « réponses ».

Dans le domaine maritime l'Agence des aires marines protégées (AAMP) et l'IFREMER mènent un projet prévu de 2009 à 2012 pour définir et mettre en œuvre un mode pérenne de collecte et d'actualisation des données de référence en matière de biodiversité marine, et contribuent à mettre en place un « tableau de bord des mers françaises », véritable outil de gestion publique⁶¹. A mi-parcours, l'AAMP affiche des résultats en lien avec le calendrier initialement fixé. Six ETP contribuent à la mise en œuvre du projet dont les données sont directement reportées dans le volet « mer » du SINP. Les interlocuteurs de la mission font cependant remarquer un manque de connaissance transverse sur les données « mer – terre » et « mer – littoral ».

Enfin le secteur forestier a développé depuis une dizaine d'années, sous le pilotage du GIP ECOFOR, un dispositif original d'observatoire associant la recherche (dans quelques sites-ateliers instrumentés), le suivi scientifique à long terme (avec le réseau d'une centaine de placettes faisant l'objet de mesures régulières, dit réseau RENECOFOR) et le suivi opérationnel par voie statistique effectué par l'inventaire forestier national (IFN). Ce dispositif constitue un exemple, semble-t-il unique, d'observation large (c'est-à-dire déployée de façon homogène sur une surface importante du territoire) et répétitive (reconduite sur plusieurs années) permettant de construire des points de vue étayés sur l'évolution de la « santé » des forêts.

Enfin les observatoires régionaux de biodiversité se mettent en place : fin 2009 au moins neuf observatoires régionaux existaient déjà. De même des observatoires départementaux sont créés ou projetés. Si ces initiatives méritent d'être soulignées pour témoigner de l'implication de certaines collectivités territoriales en matière de biodiversité, la mission souligne que ces dispositifs peuvent constituer une dispersion de moyens aussi longtemps qu'une démarche nationale, partagée par l'ensemble des parties prenantes, n'aura pas été définie.

4. La nouvelle organisation assurera le pilotage et l'animation de la gestion de la connaissance en France.

La mission préconise que la nouvelle organisation se voie confier la fonction de tête de réseau pour l'ensemble de la gestion de la connaissance en matière de biodiversité, assurant la coordination directe pour le volet « terre », déléguant à l'AAMP la coordination du volet « mer » et à l'ONEMA celle du volet « eau » (c'est-à-dire la partie du SI eau concernant la biodiversité).

La nouvelle organisation incluerait aussi les DREAL dans leur mission d'animation régionale de la gestion de la connaissance⁶².

L'agence agirait sous la tutelle du MEEDDM (DEB), chargé de définir les priorités politiques, en fonction notamment des engagements nationaux, communautaires et internationaux.

4.1. La nouvelle organisation devra agir dans le cadre d'une répartition des rôles claire entre le monde de la recherche et l'ensemble des opérateurs.

La clarification des rôles entre organismes de recherche et organismes gestionnaires d'espaces

⁶¹ Ce projet vise à (i) définir les données à collecter, (ii) identifier les indicateurs pertinents de suivi de l'état des écosystèmes marins (état des ressources halieutiques, des espèces et habitats, etc.) et (iii) à produire une synthèse visuelle simple (état : très bon ; bon ; moyen ; mauvais ; très mauvais ou indéterminé) des constats.

⁶² Notamment dans le cadre de l'animation du Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel (CSRPN), organe de validation scientifique des travaux sur le patrimoine naturel (inventaire naturaliste, évaluation patrimoniale, planification de la protection et de la conservation, ...).

naturels constitue traditionnellement un point particulier de vigilance. L'activité de la nouvelle agence se situe en dehors du champ strict de la recherche : l'agence ne mènera pas, ni ne financera, des travaux de recherche, elle ne donnera aucune orientation aux organismes de recherche. En revanche, en matière de gestion de la connaissance elle devra agir en forte interaction avec celui-ci. La répartition des rôles se fera dans le cadre d'un dialogue permanent à partir des principes suivants :

- Le monde de la recherche :
 - identifie les espèces en voie de disparition, à travers notamment la publication de listes rouges ;
 - définit les domaines dans lesquels il estime que la recherche est aveugle (espèces orphelines) ;
 - définit en conséquence des besoins d'observation quantitative : les espèces ou les milieux à surveiller en priorité ;
 - définit les modes d'observation à appliquer : nature des données à recueillir, couverture et implantations géographiques, mode de relevé et de collecte, protocoles de suivi à long terme sur le modèle du réseau RENECOFOR ou de l'indicateur STOC (suivi temporel des oiseaux communs). ;
 - définit et exploite, pour son propre compte, des lieux d'observation (sites-ateliers, zones-ateliers...) qui contribuent à ses travaux de recherche (dispositifs expérimentaux). Ces observatoires sont par nature sur le terrain, en nombre réduit et permettent l'observation de données nombreuses et précises.
- La nouvelle agence :
 - centralise l'ensemble des attentes de la communauté scientifique (celles-ci pourraient éventuellement être déjà centralisées ou priorisées par le Muséum national d'histoire naturelle ou la Fondation pour la recherche sur la biodiversité puis transmises à la nouvelle organisation) ;
 - prend en compte les besoins de connaissance émanant d'autres acteurs : le ministère, les collectivités locales, les associations... ;
 - définit en fonction de l'ensemble de ces attentes et d'une évaluation des ressources disponibles pour effectuer les collectes de données, un plan pluriannuel de gestion de la connaissance ; ce plan doit être approuvé par les instances de la nouvelle organisation et par le ministère ;
 - organise la mise en place de ce plan de collecte grâce à, soit des conventions avec des opérateurs (établissements publics, associations, collectivités locales...) soit la mise en œuvre d'appels d'offres. (Ces appels d'offres décrivent des objectifs de collecte de données, des modes opératoires, des formats et modalités de restitution des données, une fréquence de collecte...) ;
 - restitue régulièrement aux acteurs de la recherche les données recueillies en rendant compte des processus opératoires mis en œuvre.

Une partie des missions identifiées ci-dessus est aujourd'hui assurée au sein du Muséum d'histoire naturelle par le service du patrimoine naturel (SPN). La mise en place de la nouvelle organisation devra donner lieu à une précision fine des rôles, voire à un transfert de ressources.

4.2. La nouvelle organisation devra exercer cinq activités principales en matière de gestion de la connaissance.

Pour assurer son rôle de tête de réseau pour l'ensemble de la gestion de la connaissance, sous le pilotage stratégique de la DEB, et en articulation avec le monde de la recherche, la nouvelle agence devra prendre en charge les cinq rôles suivants :

- secrétariat exécutif de l'ONB (voir une présentation de l'ONB dans la 5ème partie de la présente annexe) ;
- définition du plan national pluriannuel de gestion de la connaissance et organisation de sa mise en œuvre ;
- préparation des reportages nationaux, européens et mondiaux ;
- maîtrise d'ouvrage stratégique du SINP et diffusion de ses données auprès des acteurs locaux ;

- valorisation et diffusion de la connaissance (ex : livraison annuelle d'un état de la biodiversité en France, tableaux de bord, diffusion auprès du grand public ...).

4.3 La mise en œuvre de la fonction gestion de la connaissance au sein de la nouvelle organisation devra s'appuyer sur un pôle de ressources de haut niveau en partie issues des organismes existant aujourd'hui.

L'organisation et le dimensionnement fins du dispositif seront à définir en phase de préfiguration. La mission souligne qu'il s'agit d'activités stratégiques et de pilotage, qui devront s'appuyer sur des profils de haut niveau en nombre limité mais suffisant pour assurer une coordination effective dans un environnement éclaté. L'ordre de grandeur du volume de ressources nécessaires est d'une trentaine de personnes⁶³. Les opérateurs de l'Etat (AAMP, CELRL, ONCFS, PNF, ONF, CETE...) ainsi que l'ONEMA devront contribuer à la constitution de ce pôle de ressources en transférant une partie des personnels chargés de la définition et de l'organisation des programmes de collecte.

Le groupe n°2 du Grenelle (Préserver la biodiversité et les ressources naturelles) estime à 30 M€ par an les coûts de mise en place d'un dispositif assurant l'efficacité de la gestion de la connaissance (relance des inventaires, développement du SINP, inventaires et suivis outre-mer, etc.) en matière de biodiversité. La mission n'a, compte tenu des délais impartis, pas procédé à une estimation de ce type.

5. Informations complémentaires

5.1. Principaux acteurs de la gestion de la connaissance

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)

Le Conservatoire développe une ingénierie de gestion visant à approfondir la connaissance des sites dont il est propriétaire, y compris en matière de biodiversité. Ses actions concernant la gestion publique ont été entreprises en partenariat avec le Muséum national d'histoire naturelle, les conservatoires botaniques et la LPO (Ligue de protection des oiseaux).

Le CELRL s'est vu inscrire dans son contrat d'objectifs 2009 – 2011 un objectif de mise en place d'un « dispositif simple d'évaluation de l'état des sites » à horizon 2011, ainsi qu'un objectif d'actualisation régulière de l'état des lieux, en liaison avec le SINP. La réalisation d'un ouvrage de référence sur le sujet est également prévue.

L'Agence des aires marines protégées (AAMP)

L'AAMP a lancé, en collaboration avec l'IFREMER, un projet de création d'un tableau de bord des aires marines protégées afin de disposer d'un cadre national d'évaluation du réseau des aires marines protégées en termes de couverture et d'efficacité des actions menées. Cette démarche vise à collecter et à développer des indicateurs de résultats obtenus aux échelles locales et régionales pour les confronter aux enjeux définis en matière de préservation des écosystèmes marins. Ce tableau de bord est conçu à partir d'une visualisation simple (pour chaque indicateur : « très bon », « bon », « moyen », « mauvais », « très mauvais » ou « indéterminé ») de façon à être porté à la connaissance du grand public et des décideurs et à fonder des recommandations scientifiques adressées aux gestionnaires d'espaces en matière de dispositif de collecte de données et d'indicateurs employés. Ce projet lancé en 2009 devrait être déployé d'ici à 2012 sur un mode interactif (Web) pour assurer le meilleur accès possible aux données et aux informations pertinentes. Une maquette de 20 indicateurs a d'ores et déjà été proposée.

L'AAMP est aujourd'hui en charge du volet « mer » du SINP, également en collaboration avec l'IFREMER

⁶³ Par comparaison avec le dispositif mis en place par l'ONEMA sur le SI Eau, constitué d'une vingtaine de personnes affectées à son pilotage, et considérant que le pilotage transverse « terre » - « mer » auquel s'ajoute une maîtrise d'ouvrage directe sur le volet « terre » nécessite plus de moyens.

L'Office national des forêts (ONF)

Le secteur forestier a développé depuis 1992, sous pilotage du GIP ECOFOR, un dispositif original d'observatoire visant à détecter, et contribuer à expliquer, le changement sur le long terme des écosystèmes forestiers. Cette action associe la recherche (dans quelques sites-ateliers instrumentés), le suivi scientifique à long terme (avec le réseau d'une centaine de placettes faisant l'objet de mesures régulières, dit réseau RENECOFOR) et le suivi opérationnel par voie statistique effectué par l'inventaire forestier national (IFN). Cette initiative s'inscrit dans un dispositif mis en place au niveau de l'Union Européenne. L'ONF est le gestionnaire du réseau RENECOFOR.

Par ailleurs, depuis 2004, 7 réseaux de compétences naturalistes sur la flore, la faune et les arbres ont été créés. Ces réseaux ont pour principales missions de réaliser des inventaires et de concevoir des méthodes d'échantillonnage et d'analyses statistiques. Ils jouent un rôle dans la veille scientifique, l'appui à la recherche dans les programmes nationaux de restauration d'espèces menacées, l'élaboration de documents d'objectifs Natura 2000, etc.

Enfin, l'ONF a développé une base de données naturaliste (BND), libre et basée sur la technologie internet, accessible au plus grand nombre, qui contribue à l'alimentation du SINP.

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

L'ONCFS comprend une direction des études et de la recherche (DER) qui prépare et conduit la politique de connaissance, d'études, d'expérimentation et de recherche appliquée à la gestion des espaces et des habitats. Cette direction est répartie en 5 unités thématiques d'études et de recherche appliquée (CNERA), chargées de mettre en œuvre un programme pluriannuel de recherche, examiné par la commission technique du conseil d'administration, validé par le conseil scientifique et arrêté par le directeur général. L'ONCFS a ainsi mis en place sur le terrain des réseaux de suivi patrimonial organisés avec des bénévoles et des professionnels (principalement fédérations de chasseurs et ONCFS). Ces réseaux collectent des données sur l'évolution des populations animales et leurs habitats.

Enfin, une unité pour le traitement de l'information a été mise en place, comprenant un système d'information géographique et des bases de données associées. Les travaux de recherche ont vocation à être publiés dans des revues scientifiques.

Les parcs nationaux et Parcs nationaux de France (PNF)

Chaque parc national mène une activité de connaissance et de suivi du patrimoine qu'il gère. Jusqu'à la création de PNF, la structuration des données collectées n'a pas été réalisée de manière homogène, c'est-à-dire qu'aucune action de coordination n'a été menée, ni pour la définition des plans de collecte et de gestion de la connaissance, ni pour la production de données consolidées dans un tableau de bord récurrent. Ainsi, PNF s'est-il vu confier, dans son contrat d'objectifs (COB 2009-2011), un objectif de construction et de production annuelle d'un tableau de bord sur le patrimoine et les usages des parcs devant contribuer à alimenter le SINP.

Pour permettre les consolidations inter-parcs, il s'agit de produire le socle commun des données prioritaires, renseigner et diffuser progressivement les données et enfin d'harmoniser les protocoles scientifiques et les compatibilités entre outils de recueil des données et les modes de représentation géographiques. PNF produit des chartes de collecte des connaissances et des données relatives au patrimoine naturel, culturel et paysager ainsi que les données socio-économiques concernant l'usage de ces territoires pour chaque parc. L'échéancier suivant a été fixé :

- 2009 : production d'une 1ère version du tableau de bord comprenant les données sur les espèces vertébrées et les usages agricoles,
- 2010 : production d'une deuxième version du tableau de bord comprenant les données sur toutes les espèces, les milieux naturels et les usages agricoles et forestiers,
- 2011 : production d'une troisième version du tableau de bord comprenant les données sur les toutes les espèces, les milieux naturels avec les données géographiques associées, et les

usages agricoles, forestiers et touristiques.

Le Muséum national d'histoire naturelle

Le Muséum national d'histoire naturelle a, par la loi⁶⁴, la « responsabilité scientifique de conduire les inventaires » du patrimoine naturel :

- 1 " I. L'inventaire du patrimoine naturel est institué pour l'ensemble du territoire national terrestre, fluvial et marin. On entend par inventaire du patrimoine naturel l'inventaire des richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques.
- 2 " L'Etat en assure la conception, l'animation et l'évaluation. Les régions peuvent être associées à la conduite de cet inventaire dans le cadre de leurs compétences. En outre, les collectivités territoriales peuvent contribuer à la connaissance du patrimoine naturel par la réalisation d'inventaires locaux.
- 3 " Le préfet de région, les préfets de départements et les autres collectivités territoriales concernées sont informés de ces élaborations.
- 4 " Ces inventaires sont conduits sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle.
- 5 " Lors de l'élaboration d'un plan, programme ou projet, le préfet communique à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent toutes informations contenues dans ces inventaires utiles à cette élaboration.

Le Muséum national d'Histoire naturelle a dans ce but mis en place un « inventaire national du patrimoine naturel » visant à présenter les données collectées par lui et celles du réseau des organismes partenaires de l'inventaire national du patrimoine naturel (scientifiques, administrations, collectivités territoriales, naturalistes et associations de protection de la nature) en vue d'établir une synthèse sur le patrimoine naturel en France (espèces végétales, espèces animales, milieux naturels et patrimoine géologique).

Le Muséum est par ailleurs chargé par le ministère de coordonner l'expertise scientifique pour déterminer les espèces de faune et de flore à protéger (notamment pour la participation française à la classification mondiale des listes rouges). Il intervient également en expertise technique et en coordination dans le cadre de l'Inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF), ainsi que dans la mise en place des sites Natura 2000. Pour ce faire, le Muséum a créé en 2006 le Service du Patrimoine Naturel (SPN), en charge notamment de la coordination nationale des actions en la matière (notamment dans le cadre des inventaires du patrimoine naturel nationaux ou régionaux) et des relations avec la communauté scientifique.

La Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB)

Lancée officiellement par les ministres en charge de l'écologie (MEEDDM) et de la recherche (MESR) en mars 2008, la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité (FRB) a pour mission de « favoriser le développement, le soutien et l'animation des activités de recherche sur la biodiversité et leur valorisation, dans les domaines biologique, socio-économique et juridique, et des activités associées de formation, de sensibilisation et de diffusion des résultats ».

Conformément aux orientations de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité adoptée par la France en 2005, la FRB exerce ses missions aux niveaux national, communautaire et international.

Elle unit, autour d'un objectif commun les organismes publics de recherche membres fondateurs (CNRS, INRA, IRD, IFREMER, CEMAGREF, BRGM, CIRAD et MNHN), les associations de défense de l'environnement, les gestionnaires d'espace et de ressources, les entreprises et les collectivités territoriales.

⁶⁴ Art. L.411-5 du code de l'environnement, issu de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002.

En 2010, année internationale de la biodiversité, la FRB a comme priorité première d'aider la communauté "biodiversité" au sens large, notamment les acteurs de la recherche en lien avec les porteurs d'enjeux, à mieux articuler ses activités avec les attentes sociales, à mieux se structurer et se coordonner vis-à-vis des enjeux réclamant des actions d'envergure et à mieux communiquer en direction du public et des décideurs.

Le Conseil Scientifique du Patrimoine Naturel de la Biodiversité (CSPNB)

Le Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité, créé par un arrêté du 24 mars 2004, est l'un des organismes de conseil placés auprès du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Le CSPNB est chargé d'une fonction de veille, de conseil, d'alerte et de réflexion prospective sur l'ensemble des questions scientifiques concernant le patrimoine naturel terrestre et aquatique (eaux douces ou marines), qu'il s'agisse de paysages, d'écosystèmes, d'espèces ou de génomes.

Le CSPNB, sur la demande du ministre, émet des avis scientifiques destinés à éclairer les choix politiques. Il peut également s'auto-saisir, par décision consensuelle de ses membres. Il peut, en tant que de besoin, se réunir en formation spécialisée et faire appel à des experts extérieurs.

Les membres du conseil sont nommés par le ministre pour 3 ans renouvelables. Ils sont choisis pour moitié au moins parmi les présidents de conseils scientifiques d'institutions compétentes en matière d'eau, de patrimoine naturel et de biodiversité, afin de mobiliser aussi les compétences des organismes.

Depuis sa mise en place en janvier 2005, le comité a rendu des recommandations sur les thèmes suivants :

- dossier de concertation « Renforcement de la population d'ours bruns dans les Pyrénées » ;
- pathologie dite « grippe aviaire » due à la souche H5N1 ;
- « Connaissances d'amateurs » et « Savoirs locaux » ;
- menace de fermeture de la station de biologie marine d'Endoume ;
- le thon rouge : une espèce menacée ;
- les agro-carburants : nécessité d'une évaluation environnementale globale ;
- éléments pour un appel à propositions de recherche sur l'évaluation prospective des écosystèmes : « Millennium Ecosystem Assessment » ;
- avis sur les propositions du groupe 2 du Grenelle Environnement « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles ».

Le président du CSPNB, Yvon LE MAHO, a été chargé par la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie de lui remettre un rapport sur l'expertise en matière de biodiversité.

Les Conservatoires botaniques nationaux

Les conservatoires botaniques nationaux (CBN) sont des établissements à caractère scientifique agréés (tous les cinq ans) par le ministère en charge de l'environnement pour accomplir sur leurs territoires d'agrément respectifs des missions visant à la connaissance de l'ensemble de la flore sauvage et des habitats naturels, ainsi qu'à leur conservation.

Selon l'article D. 416-1 du code de l'environnement, peuvent être agréés en tant que CBN les établissements qui exercent sur un territoire déterminé les missions suivantes :

- la connaissance de l'état et de l'évolution, appréciés selon des méthodes scientifiques, de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels. Cette mission comporte la mise à la disposition de l'État, de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements des informations nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationales et régionales de protection de la nature ;

- l'identification et la conservation des éléments rares et menacés de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels ;
- la fourniture à l'État, à ses établissements publics, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans leurs domaines respectifs de compétences, d'un concours technique et scientifique pouvant prendre la forme de missions d'expertise en matière de flore sauvage et d'habitats naturels et semi-naturels ;
- l'information et l'éducation du public à la connaissance et à la préservation de la diversité végétale.

Les données collectées sont gérées, analysées et traitées au sein du système d'informations botaniques et phytosociologiques nommé Digitale.

Conservatoires botaniques agréés par le ministère

- Conservatoire botanique national alpin
- Conservatoire botanique national de Bailleul
- Conservatoire botanique national du Bassin parisien (service du Muséum national d'histoire naturelle),
- Conservatoire botanique national de Brest
- Conservatoire botanique national de Mascarin
- Conservatoire botanique national du Massif Central
- Conservatoire botanique national méditerranéen de Porquerolles,
- Conservatoire botanique national des Pyrénées et de Midi-Pyrénées
- Conservatoire botanique national de Franche-Comté, Arc jurassien et bassins de la Saône et du Doubs
- Conservatoire botanique national de Corse (service de l'Office de l'environnement de la Corse)
- Conservatoire botanique national sud-atlantique
- Les Conservatoire et jardins botaniques de Nancy ont été agréés comme Conservatoire botanique national de Nancy de 1990 à fin 2001, mais ne font plus partie aujourd'hui du réseau des CBN.

Depuis 1999, la Fédération des conservatoires botaniques nationaux (FCBN) assure notamment la « coordination et l'harmonisation des méthodes de travail et des actions des conservatoires botaniques nationaux », « l'animation des programmes nationaux de connaissance et de conservation de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels qui lui sont confiés par le ministère en charge de l'Environnement » et « la représentation collective des conservatoires botaniques nationaux auprès du ministère en charge de l'Environnement et des divers organismes et comités œuvrant dans le domaine de la protection de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels ».

5.2. Le système d'information sur l'eau (SIE)

Le SIE s'est construit sur de nombreuses années.

Le SIE a été introduit dans le code de l'environnement (article L 213-2) par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, mais il a été construit en 2003 à la suite du Réseau national des données sur l'eau (RNDE) issu de la loi sur l'eau de 1992. Ce dispositif a pour objet de collecter, stocker, valoriser et diffuser les données sur l'eau, les milieux aquatiques et leurs usages. Le SIE permet de satisfaire les engagements nationaux en matière d'information environnementale publique (convention d'Aarhus) et les rapportages aux autorités nationales et communautaires. Enfin, le SIE a vocation à apporter la connaissance utile à l'évaluation des politiques publiques dans les domaines de l'eau, des milieux aquatiques et des services publics d'eau et d'assainissement. Il est à noter que les informations contenues dans le SIE embrassent un périmètre bien plus large que celui de la connaissance en matière de biodiversité. Le SIE repose sur le Schéma national des données sur l'eau (SNDE), qui traduit réglementairement⁶⁵ la définition des besoins en données fiables, comparables et conformes aux exigences réglementaires.

Le SIE s'appuie sur une gouvernance solide.

La gouvernance du SIE est organisée au niveau national sous l'autorité de la direction de l'eau et de la biodiversité ; elle s'appuie sur l'ONEMA qui en assure la coordination technique nationale. Une

⁶⁵ Article R213-2 du code de l'environnement ; décret n°2009-1543 du 11 décembre 2009 et arrêté interministériel associé.

commission, établie au sein du Comité national de l'eau, permet la représentation des usagers du SIE. Techniquement, le SIE s'appuie sur un référentiel de données, visant à l'interopérabilité sémantique et technique des différentes composantes du SIE entre elles et avec les systèmes extérieurs, en particulier le système d'information européen WISE. Ce référentiel permet une compréhension commune des concepts, la création et la localisation de nouveaux objets, leur identification par le biais de systèmes d'identifiants partagés et la transmission de jeux de données dits de référence.

La gestion de ce référentiel obéit aux règles suivantes :

- l'État prescrit les éléments du référentiel des données (spécifications des jeux de données et des services du Système d'Information sur l'Eau, règles relatives à l'établissement de ces spécifications et à leur emploi, jeux de données de référence) qui doivent être employés pour l'application de la réglementation et les conditions de leur emploi ;
- l'ONEMA définit et met à disposition le référentiel de données. Il détermine sa composition, organise la participation des contributeurs du SIE à son élaboration, établit les règles d'administration et d'emploi des jeux de données de référence, s'assure de sa mise en œuvre et de sa diffusion et veille à son respect ;
- un Service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau (Sandre), organisé en réseau entre les organismes contributeurs du SIE, définit son programme de travail et suit sa mise en œuvre. Des administrateurs de données du Sandre sont désignés au sein des organismes suivants, qui ont des responsabilités d'administration des données, de nature thématique ou territoriale :
 - l'Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation (AFSSA) jusqu'à présent, et désormais [L'ANSES \(agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail\)](#), pour la codification des paramètres microbiologiques considérés pour le contrôle sanitaire des eaux de surface, des eaux souterraines et des eaux distribuées ;
 - les agences et les offices de l'eau, pour les masses d'eau de surface continentales, les sites de surveillance des eaux de surface, les stations d'épuration ;
 - l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), pour les paramètres radiologiques ;
 - le BRGM, pour la spécification et l'élaboration du référentiel hydrogéologique français et des masses d'eau souterraine et pour la codification des sites de surveillance des eaux souterraines, y compris l'association des points de captage d'alimentation en eau potable aux points de surveillance ;
 - le CEMAGREF, pour la codification des taxons considérés pour l'évaluation des éléments de qualité biologique des eaux de surface continentales ;
 - la direction générale de la santé, pour le codage des ouvrages pour l'alimentation en eau potable ;
 - l'IFREMER, pour la codification des taxons considérés pour l'évaluation des éléments de qualité biologique des eaux côtières et de transition et les masses d'eau côtières et de transition ;
 - l'INERIS et le BRGM, pour la codification des paramètres considérés pour l'évaluation des éléments de qualité physico-chimiques des eaux de surface et des eaux souterraines ;
 - le Laboratoire national d'essais (LNE), pour la codification des méthodes employées pour l'analyse des paramètres physico-chimiques des eaux de surface et des eaux souterraines ;
 - l'ONEMA, pour les nomenclatures de données nécessaires au rapportage, les délimitations des bassins et des sous-unités et la codification des obstacles à l'écoulement ;
 - le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations (SCHAPI),

pour la spécification et l'élaboration du référentiel sur l'hydrométrie, pour la codification des sites de surveillance quantitative des eaux de surface continentales ;

- les DREAL de bassin, pour la codification des procédures relatives aux installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA), des services d'eau et d'assainissement et des agglomérations d'assainissement.

Enfin, les partenaires du SIE définissent et mettent en œuvre des outils communs d'aide à la valorisation et à la diffusion des données : charte graphique et ergonomique des portails web, glossaire, charte sémiologique pour les cartes, interfaces web cartographiques, ...

Synthèse des caractéristiques essentielles du SIE.

Le SIE peut constituer une référence pour redéfinir la trajectoire du SINP. Différents points peuvent en effet être repris :

- un pilotage central, organisé au sein de l'ONEMA par une équipe de 30 personnes, définissant un plan d'actions associé à des porteurs et des échéances suivies régulièrement ;
- une définition des besoins inscrite dans un document de cadrage stratégique. Le SNDE permet l'organisation, la rationalisation et la mutualisation des données entre les différents producteurs de données. Il comporte des mécanismes de gouvernance et des dispositifs de production, de bancarisation, de traitement, de valorisation et de diffusion des données et se fonde sur des méthodologies communes, un référentiel des données partagé et un système de gestion de la qualité ;
- un système de gouvernance et de collaboration qui permet à chaque contributeur de participer à l'ensemble de la chaîne de valeur, de la détermination des plans de collecte à la diffusion des résultats.

5.3. L'Observatoire national de la biodiversité

La création de l'observatoire national de la biodiversité (ONB), prévue par l'article 25 de la loi « Grenelle 1 », résulte de plusieurs préconisations visant à la constitution d'une organisation en charge de la cohérence stratégique et de la diffusion de la connaissance en matière de biodiversité :

- le rapport de l'Inspection générale de l'environnement (IGE) sur les observatoires de l'environnement de 2001,
- la stratégie nationale pour la biodiversité de 2004 (axe 4),
- les débats du Grenelle de l'environnement.

Il est prévu que l'ONB s'appuie sur le système d'information sur la nature et les paysages (SINP) et sur d'autres systèmes apportant des données sur les activités humaines ou les paramètres abiotiques. L'ONB devrait ainsi prendre en charge l'observatoire national des zones humides (ONZH) imaginé dans le cadre de la stratégie nationale pour les zones humides, et assurer via le SINP la production de descripteurs pour l'observatoire national de la mer et du littoral (ONML), avec lequel seront produits par ailleurs les indicateurs communs aux deux structures.

L'ONB n'a à ce jour aucune existence, et est encore à l'état de projet. La Direction de l'Eau et de la Biodiversité du MEEDDM est en charge de la mise en place de l'observatoire, en lien avec les travaux du SINP. Elle définit les objectifs de l'ONB comme suit⁶⁶ :

- « 1- analyser les attentes et interrogations de la société et plus particulièrement des décideurs publics et privés, nationaux et internationaux relatives aux enjeux de la biodiversité, sa connaissance et son évolution, en lien avec les choix de société et la mise en œuvre des politiques ;
- 2- expliciter, reformuler et rendre cohérentes ces demandes sous la forme de questions posées à la connaissance ;

⁶⁶ Porte-folio de présentation du projet d'Observatoire National de la Biodiversité, Bureau de la connaissance et de la stratégie nationale pour la biodiversité – Direction de l'eau et de la Biodiversité – MEEDDM, 20 avril 2010.

3- recenser tous les systèmes d'informations nationaux, infra- ou supranationaux - dont le SINP - ainsi que les structures aptes à assurer leur traitement statistique - susceptibles de contribuer à éclairer les politiques et les choix de société en lien avec la biodiversité ;

4- développer, en mobilisant des compétences réparties dans différents organismes ou en interne, au niveau national ou infranational, les outils méthodologiques permettant d'exploiter des données acquises dans des conditions différentes, de les restituer à différentes échelles de territoire et sur différentes périodes (difficulté importante qu'il ne faut pas sous-estimer) ;

5- élaborer et renseigner sur cette base un corpus robuste et cohérent d'indicateurs - qui ne peut se limiter à la juxtaposition d'informations venant de différents producteurs - directement interprétables pour orienter ou suivre des politiques et choix de société. Ces indicateurs complexes combineront et mettront en perspective (croisement état-pression-évolution sociétale ou climatique par exemple) les données et descripteurs fournis par les différents systèmes d'informations et leurs traitements statistiques ;

6- définir et développer une stratégie globale de diffusion de l'information interne à l'administration et à destination des décideurs, acteurs de la société civile et grand public, ainsi que les différents produits et supports de diffusion nécessaires (tableaux de bord, fiches-type, publications, site internet...), en partenariat et synergie étroite avec les diffuseurs existants ; il aura vocation pour cela à coordonner, renforcer et valoriser la contribution, sous forme d'informations déjà synthétisées ou de données qu'il devra exploiter, des différents organismes producteurs (établissements publics, autres ministères, associations...) ;

7- rétro-agir sur les systèmes d'information afin d'améliorer la représentativité, la complétude et la qualité des données, identifier à partir des besoins, les données d'observation nécessaires qui ne sont pas encore - ou de manière inadéquate - collectées, ou encore non valorisées par les dispositifs existants, contribuer à l'élaboration des protocoles et méthodes nécessaires, ainsi qu'à l'évolution des dispositifs déjà existants les plus à même de collecter ces nouvelles observations. »

La DEB préconise de porter elle-même l'animation technique de l'ONB, en assurant les moyens suivants : « un puis deux ETP [...] pour lancer concrètement cet ONB » :

- organiser les réunions de concertation nécessaires pour concevoir et préparer le programme de travail de l'ONB,
- animer et suivre la mise en œuvre de celui-ci,
- définir et développer la stratégie et les différents produits et supports de diffusion de l'information
- piloter la mise en place des outils de gouvernance indispensables au fonctionnement de l'ONB).

5.4. Le système d'information sur la nature et les paysages (SINP)

Le système d'information sur la nature et les paysages (SINP) recense et rassemble les dispositifs d'observations concernant la nature et les paysages français. Il a pour objectif de structurer les connaissances sur la biodiversité et la diversité des paysages et de faciliter leur mobilisation pour :

- élaborer et évaluer les politiques publiques,
- évaluer l'impact des plans, programmes et projets,
- mettre à la disposition des citoyens une information suffisante pour permettre le débat,
- permettre de faire les reportages correspondants aux engagements européens et internationaux.

Les étapes de mise en œuvre du SINP sont les suivantes :

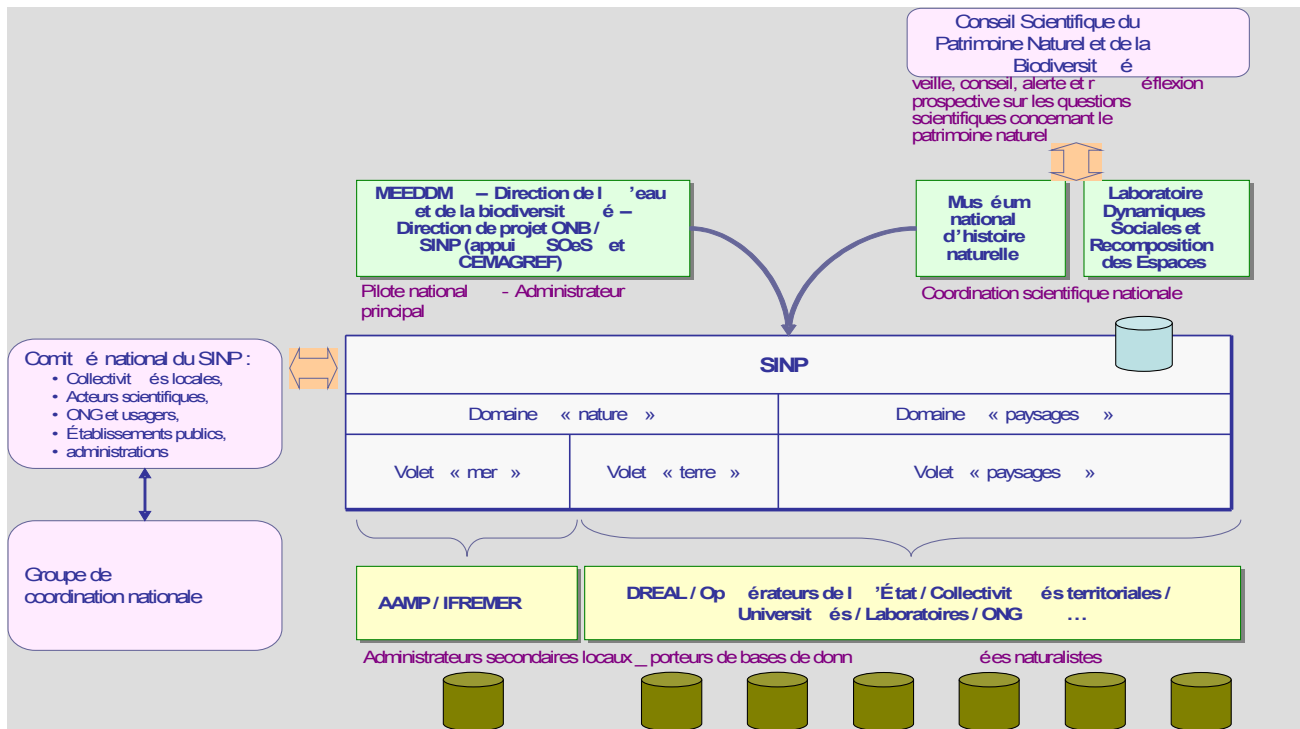
- identifier les différents producteurs de données et les dispositifs de collecte associés,
- diagnostiquer les dispositifs à travers leurs métadonnées et protocoles, ainsi que les données lorsqu'elles sont publiques,
- mettre à disposition ces métadonnées, structurées et formatées, via le portail internet www.naturefrance.fr,
- valoriser les données à travers l'élaboration d'indicateurs de biodiversité, dont les objectifs sont la gestion du patrimoine naturel ainsi que la réponse aux engagements nationaux, européens et

internationaux de la France.

Le SINP, installé officiellement par une réunion du Comité National du SINP en 2006, est :

- piloté au niveau national par la DEB (le service statistique du MEEDDM lui est associé sur le plan statistique ainsi qu'en tant que maître d'ouvrage des systèmes d'information pour élaborer et animer la stratégie du ministère) dans un rôle d'administrateur principal du SI ;
- piloté thématiquement et scientifiquement par une série d'opérateurs ;
- mis en œuvre régionalement par une série d'administrateurs secondaires constitués par les opérateurs publics, les associations, les collectivités territoriales.

Les inventaires sont conduits sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN).



Synthèse de l'étude menée par le CEMAGREF.

Le laboratoire TETIS du CEMAGREF a mené, à la demande de la DEB, « une analyse de l'état d'avancement du SINP dans les régions et les établissements publics à couverture nationale ».

Tout d'abord, l'étude fait état d'un manque de clarté dans les objectifs, contenus et modalités du SINP définis par le comité de pilotage national et la coordination scientifique.

Les spécifications nationales en matière de collecte, gestion, traitement, validation et diffusion des données à mettre en œuvre ne sont pas assez précises.

De même, un cadre général d'échange des données naturalistes (propriété des données, modalités d'échange, traçabilité et interprétation des données, etc.) reste à formaliser.

Par ailleurs, les situations entre les divers volets du SINP sont disjointes :

- volet mer : l'AAMP et l'IFREMER mènent un projet reconnu pour sa qualité et son avancement. Pour autant, les DREAL et collectivités locales souhaitent être mieux informées des travaux menés ;
- volet terre : en raison de l'absence d'une tête de réseau « historique », nombreux sont les obstacles organisationnels voire relationnels pour aboutir à un bon avancement du projet ;
- volet paysages : la difficulté principale de ce volet réside dans le manque de références scientifiques claires permettant d'appréhender la gestion de la connaissance des paysages.

Un site dédié au projet a été créé dès 2005 (www.naturefrance.fr). Ce site est largement obsolète, et ne contient pas d'information globale sur le sens du projet, l'organisation et le calendrier des travaux.

Les actions décidées à la suite de l'étude CEMAGREF

A la suite de cette étude, la DEB a entrepris de :

- travailler à la restructuration de la gouvernance, à l'élaboration d'une stratégie général SINP – ONB (depuis mi-2009) et à la rédaction d'un document de cadrage du SINP, qui devrait être publié à l'automne 2010 pour préciser l'articulation entre l'ONB et les autres observatoires de la biodiversité, en particulier régionaux,
- relancer des groupes de travail portant sur la validation scientifique des données, sur les protocoles d'inventaires, sur les référentiels taxonomiques, sur le standard des données et des métadonnées de la biodiversité, sur le statut de propriété des données naturalistes,
- lancer un comité éditorial de l'ONB associant les fournisseurs de données,
- confier à l'IFREMER un travail de recensement des besoins en termes de services rendus par le futur outil informatique du SINP aux acteurs amont (producteurs de données) et aval (utilisateurs), dans un premier temps sur le volet « mer » puis sur l'ensemble du périmètre. Il est prévu que l'architecture soit arrêtée d'ici fin 2010 et que le développement soit engagé immédiatement,
- capitaliser l'ensemble des initiatives et expériences au sein d'un projet collaboratif de création d'un outil de gestion des données naturalistes de référence, sur la base de l'initiative conduite par Natureparif,
- lancer des travaux d'amélioration de l'ergonomie, de la fiabilité et de l'interopérabilité du SINP,
- relancer le réseau des administrateurs secondaires du SINP avec une réunion prévue d'ici l'été 2010,
- préparer la mise en ligne d'ici fin 2010 d'un « site Projet ONB » sur Internet, repartant des bases du site « naturefrance » actuel.

Annexe 13 : développement de l'expertise technique

1. L'expertise en biodiversité est un sujet de plus en plus critique.

1.1 L'expertise en biodiversité concerne à la fois des compétences « d'ensemblier » et des compétences spécifiques à des espèces ou milieux.

Les expertises attendues aujourd'hui dans le domaine de la biodiversité en France portent principalement sur deux volets.

Un premier volet concerne l'application de méthodes et d'outils visant à mener des projets et actions de gestion d'espaces protégés et de préservation de la biodiversité, tout particulièrement pour la mise en œuvre de Natura 2000 et de la trame verte et bleue⁶⁷. Cette compétence consiste à savoir mobiliser des expertises pointues et à savoir dialoguer avec une pluralité d'acteurs pour assurer notamment :

- la réalisation d'études pour déterminer les aires à protéger (parcs marins, corridors naturels, etc.), la stratégie de gestion des espaces (documents d'objectifs Natura 2000, schémas régionaux de cohérence écologique, etc.), et les plan d'actions à mettre en œuvre pour les préserver ;
- l'animation de phases de négociation et de concertation en vue d'aligner les différentes parties prenantes au projet (collectivités locales, professionnels usagers d'espaces, gestionnaires d'espaces protégés, associations, etc.) ;
- l'évaluation des politiques publiques et les propositions d'évolution (par exemple niveau de prélèvement d'espèces) ;
- la définition de mécanismes économiques de compensation dans une logique de limitation des pertes relatives à la biodiversité.

Les experts sont de profil ingénieur (cadre A), en nombre aujourd'hui limité.

Un second volet repose sur la connaissance précise d'espèces ou de milieux. En effet, ces expertises sont nécessaires à la prise de décision publique ou à la définition de politiques publiques (par exemple pour définir les quotas de pêche, l'ouverture des dates de chasse ou pour déterminer des zones protégées). Les interlocuteurs de la mission ont fait état d'un manque d'experts en milieux coralliens ou encore sur la forêt guyanaise, pourtant deux espaces de biodiversité remarquables à l'échelle mondiale.

La Secrétaire d'Etat à l'écologie a demandé récemment à MM. Le Maho et Boucher de préciser les besoins en expertises scientifiques dans le domaine de la biodiversité. .

1.2 Le besoin en expertise est croissant et va fortement mobiliser la sphère publique.

Compte tenu des différents engagements de l'Etat relatifs à la biodiversité, il existe aujourd'hui des besoins croissants en expertise principalement dus à :

- la poursuite et l'accélération de la construction des documents d'objectifs (DOCOB) des espaces Natura 2000. Un tiers seulement des documents prévus dans le dispositif initial sont produits aujourd'hui. Le déploiement de ce réseau en France est très en retard par rapport au calendrier fixé par les autorités communautaires ;
- la mise en œuvre de la trame verte et bleue et la définition des schémas régionaux de cohérence écologique. Ces documents, élaborés conjointement par la région et l'Etat en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux, devant être conçus d'ici 2012 ;
- la recommandation du Grenelle 2 relative à la construction d'une culture d'évaluation identifiée comme un enjeu prioritaire dans le cadre de « nouvelles façons d'administrer ».

Cette pression sur les compétences va accentuer une situation jugée par de nombreux interlocuteurs

⁶⁷ Sans préjuger des modalités de gestion de la trame verte et bleue - à définir par la puissance publique - il est clair qu'il sera nécessaire de disposer de ce type d'expertise pour la mettre en place.

comme déjà critique. En effet, au regard des différents enjeux, certaines expertises relatives à la description de la biodiversité (notamment en taxonomie), au fonctionnement écologique des écosystèmes ou aux relations entre les activités socioéconomiques et les perturbations de ce fonctionnement, sont insuffisantes. Cependant, ces expertises relativement pointues ont vocation à demeurer limitées en nombre ; il s'agit donc d'optimiser leur mobilisation.

1.3 La gestion de l'expertise est insuffisamment organisée.

Face aux besoins d'expertise les opérateurs agissent majoritairement de façon autonome. Seuls quelques regroupements d'expertise s'organisent notamment par type de milieux : pôle forestier, pôle zone humide, ...

L'ATEN joue un rôle transversal en assurant la montée en compétence de ses membres dans certains domaines par le biais d'une offre de formation⁶⁸ et la diffusion d'outils et de méthodes adaptés (organisation de journées thématiques⁶⁹, publications de produits éditoriaux⁷⁰, etc.). L'ATEN propose par ailleurs un répertoire des métiers et un dictionnaire des compétences permettant d'identifier les expertises. Cependant, aucun travail de cartographie n'a été engagé à ce jour, ce qui demeure un impératif pour disposer d'une vue précise tant des ressources existantes que des carences à combler.

Enfin, l'ATEN⁷¹ participe en collaboration avec l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) à la production d'un rapport visant à identifier les métiers de la biodiversité et à établir des préconisations pour structurer une filière biodiversité, publique et privée. Les premiers éléments issus de ces travaux font d'ailleurs état du besoin de créer un réseau d'expertises mobilisables plus structuré.

La situation actuelle s'avère donc insatisfaisante. L'expertise demeure mal identifiée et peu accessible par les différents acteurs, voire insuffisante dans certains domaines. L'ATEN, compte tenu de son statut, ne dispose pas de l'autorité suffisante pour piloter et rendre effectif un véritable plan de développement de l'expertise

2. La structuration de l'expertise est un enjeu fort pour le MEEDDM comme pour l'ensemble de la filière biodiversité.

2.1 La structuration de l'expertise répond tout d'abord à des enjeux de couverture thématique et d'organisation.

Au-delà des engagements français et des échéances présentées précédemment, la mission identifie trois enjeux globaux auxquels une meilleure gestion de l'expertise doit répondre :

- la couverture des champs critiques d'expertise en biodiversité sur l'ensemble du territoire métropolitain et tout particulièrement en outre-mer où la France a des responsabilités de connaissance et de sauvegarde de dimension mondiale ;
- l'organisation et l'optimisation du recours à l'expertise de tiers, pouvant aller jusqu'à la mise en place de partenariats, principalement avec des pôles de compétences, des centres de recherche, des facultés, etc ;
- l'accès à une expertise de référence par l'ensemble des acteurs de la biodiversité : collectivités territoriales, associations ou entreprises privées, qui doivent pouvoir accéder aux compétences d'opérateurs publics.

⁶⁸ L'ATEN propose 135 formations dans son catalogue 2010, dont certaines réalisées en partenariat avec l'IFORE

⁶⁹ Forum des informaticiens, géomaticiens et webmestres en juin 2010 par exemple.

⁷⁰ Les grandes thématiques des publications proposées dans le catalogue 2009 de l'ATEN concernent les outils d'accueil et d'interprétation, l'aménagement des sites, la gestion des milieux et des espèces, les outils de gestion et de planification, le droit et la police de la nature, les métiers et les formations, etc.

⁷¹ Le dictionnaire regroupe plus de 300 compétences et activités, réparties autour de 25 fiches métiers.

2.2 Le développement de l'expertise publique doit contribuer à dynamiser l'ensemble de la filière « biodiversité ».

Renforcer l'expertise publique en matière de biodiversité ne va pas de soi : le choix pourrait être fait de considérer qu'il appartient au secteur privé de se développer dans ce domaine et de travailler pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et des associations.

Cependant, de l'avis des interlocuteurs rencontrés, le secteur privé est encore émergent alors que le secteur public dispose déjà de compétences de qualité. Plus qu'un frein à la croissance du secteur privé le développement du secteur public peut avoir dans un premier temps un effet d'entraînement sur celui-ci.

Par ailleurs c'est bien l'Etat qui est en première ligne des attentes exprimées notamment au niveau européen et des orientations fixées par les lois « Grenelle ».

L'enjeu pour l'Etat est donc de développer en son sein les expertises qui lui sont nécessaires pour faire face à ses engagements tout en adaptant une attitude de coopération avec le secteur privé de façon à permettre au plus tôt un transfert de compétences vers celui-ci. L'objectif final serait de disposer d'entreprises reconnues au niveau international dans la maîtrise des enjeux liés à la sauvegarde de la biodiversité.

3. La nouvelle organisation devra s'organiser pour définir et mettre en œuvre un plan de développement de l'expertise.

Au regard des enjeux évoqués précédemment, la mission préconise que la nouvelle organisation prenne en charge le développement d'une expertise technique mobilisable par l'ensemble des parties prenantes (ministères, opérateurs, associations, collectivités, etc.).

Cette structure pourra s'appuyer sur les ressources déjà existantes au sein de l'ATEN et par redéploiement interne aux autres opérateurs et au ministère.

3.1 La nouvelle organisation devra tout d'abord dresser une cartographie des ressources et des besoins tout en pilotant des premières actions de court terme.

Une des premières initiatives à mener consiste à cartographier et à rapprocher les compétences existantes et les compétences requises. Une fois les écarts identifiés, la nouvelle organisation devra mettre en œuvre un plan de développement de ses expertises techniques, en vue de leur mise à disposition auprès de l'ensemble du réseau dans le cadre d'une approche transversale et interdisciplinaire. L'organisation devra prioriser les besoins, notamment au profit des objectifs fixés par le ministère.

La mission identifie aussi deux actions de moyen terme, à la fois accessibles et alignées aux pré-requis nécessaires à la mise en œuvre de la trame verte et bleue :

- l'enrichissement des formations professionnelles permettant une montée en compétences des acteurs,
- la mise à disposition d'outils et de méthodes, relatifs par exemple à la conception des schémas régionaux de cohérence écologique.

Sur ces deux thèmes la nouvelle agence pourrait piloter un travail inter-opérateurs visant à construire tant les outils que les actions de formation. Le statut et le positionnement général de la nouvelle agence devrait lui donner une capacité d'action supérieure aux travaux, déjà appréciables, menés dans ce domaine par l'ATEN.

3.2 La nouvelle organisation devra ensuite construire un véritable plan de déploiement de l'expertise.

De façon indicative, et conformément aux pratiques généralement mis en œuvre, un plan de développement de l'expertise pourrait se structurer autour des actions suivantes :

- la polarisation des expertises critiques, c'est-à-dire le regroupement physique de compétences existantes mais diffuses au sein de différents opérateurs de façon à leur donner une taille critique suffisante, à créer un lieu d'innovation, de structuration de partenariat avec l'extérieur, de construction d'une offre de service vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes. Ces équipes mutualisées pourraient être placées selon les cas, soit au sein de l'agence, soit auprès d'un opérateur identifié comme pôle ressources pour l'ensemble du réseau ;
- la création de réseaux thématiques d'experts, pilotés par des référents. Dans ce cadre les ressources restent attachées à leur opérateur et à leur lieu d'implantation. En revanche les référents ont la responsabilité, en collaboration avec la nouvelle agence, de constituer un réseau de partage et d'approfondissement des compétences, d'assurer son animation (par exemple par l'organisation de journées thématiques techniques), de définir des travaux à conduire en commun (études, publications, sensibilisation, etc.), de façon à assurer la montée en compétence et l'émulation de l'ensemble des acteurs ;
- la mobilisation de ressources scientifiques, par la mise en place de partenariats (pôles de compétences, universités, etc.), et la mise en cohérence des conseils scientifiques. Cette piste est à examiner en lien avec la mission Le Maho – Boucher ;
- le développement d'une fonction relative à la préservation de la propriété industrielle et à l'essaimage des compétences et savoir-faire de la nouvelle organisation.

3.3 La nouvelle organisation devra organiser la mise à disposition de l'expertise du réseau sans exclure une dimension commerciale.

Une fois l'expertise technique structurée au sein du réseau des opérateurs publics, il s'agira d'étudier les modalités de mise à disposition des expertises auprès de tiers, collectivités territoriales et associations notamment.

A cet égard la mission identifie l'opportunité de facturer certaines prestations d'expertise. Un examen particulier du partage entre une expertise publique, gratuite, destinée aux acteurs publics mutualisés par l'organisation nouvelle, et une expertise marchande (y compris la commercialisation des données de base utilisées) devra être réalisé à l'occasion de la préfiguration.

Annexe 14 : La fonction "évaluation"

1. L'état actuel : des évaluations partielles, non partagées, souvent limitées aux moyens

Dans l'état actuel de dispersion des acteurs politiques (Etat, collectivités, ONG, acteurs individuels) et des opérateurs publics intervenant dans les politiques de protection de la nature, chacun est maître des outils d'évaluation qu'il utilise, ou non, pour définir ou infléchir ses propres actions.

L'état embryonnaire, décrit ci-dessus, du dispositif global de gestion de la connaissance ne facilite pas l'exercice de l'évaluation, même pour les acteurs spécialisés.

Le grand public ne dispose quant à lui d'aucun moyen d'appréciation globale de la situation, ce qui lui serait pourtant indispensable pour exercer le droit qui lui est reconnu par la Constitution⁷² de "participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement", dans le domaine de la biodiversité.

Le débat sur l'objectif d'arrêter la perte de biodiversité en 2010 a offert une illustration de cette situation de confusion collective: un objectif non mesurable, puis l'affirmation largement reprise de la non atteinte de cet objectif ne pouvaient que rendre perplexe. Une évaluation complète et solide, sur le modèle des expertises scientifiques collectives qui sont de pratique assez courante, aurait été le seul moyen de suppléer à l'absence d'indicateur synthétique et global fiable sur un champ aussi complexe.

Dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, l'Etat a mis en place des démarches d'évaluation de ses propres politiques en matière de protection de la nature et de biodiversité: audits des programmes LOLF, évaluation de la stratégie nationale de biodiversité⁷³. Force est de reconnaître que ces évaluations portent essentiellement sur les moyens mis en oeuvre (surface d'aires protégées, documents d'objectif Natura 2000 produits, etc.), les résultats atteints en matière de biodiversité préservée étant évidemment plus difficiles à apprécier, et à relier aux moyens mis en oeuvre.

La seule démarche globale d'évaluation de l'état de la biodiversité, réalisée en 2007, porte sur le rapportage communautaire sur l'état de conservation des habitats et espèces mentionnés aux annexes I et II de la directive 92/43/CEE (directive habitats), sur tout le territoire. Il s'agit de la première édition d'une évaluation destinée à être refaite tous les six ans conformément à l'article 17 de la directive. Les éditions suivantes devront intégrer l'appréciation des effets des mesures prises pour assurer le niveau de protection recherché: il s'agira donc bien de relier les objectifs et les moyens des politiques mises en oeuvre.

2. Les besoins et les enjeux:

Au-delà de la protection d'espèces (l'ours, le panda, les abeilles) ou d'espaces (les Calanques, Fontainebleau) emblématiques, le grand public reste le plus souvent très éloigné de la perception des enjeux de biodiversité. La présentation de ces enjeux est en effet souvent très complexe, et les risques perçus nettement plus faibles que dans d'autres domaines tels que le nucléaire ou les nanotechnologies: seule la problématique des OGM fait ici exception. Dans le même temps, chacun s'accorde à reconnaître que la biodiversité ne sera réellement préservée que lorsque les enjeux de protection seront très largement partagés par toute la population.

⁷² Article 7 de la loi constitutionnelle 2005-205 du 1er mars 2005

⁷³ Mission CGEDD CGAAER, en cours à la date de remise du présent rapport.

La définition de politiques publiques de préservation de la biodiversité, par l'Etat comme par les collectivités territoriales dans leur domaine de compétence, nécessite un diagnostic fiable sur l'état des lieux et les enjeux de préservation, à chaque échelle de territoire. S'ajoute à cette nécessité, pour l'Etat, l'obligation de rapportage périodique sur le bon état écologique, en application des directives communautaires.

Le partage des compétences politiques institué par la loi pour la mise en oeuvre du réseau Natura 2000 comme pour la trame verte et bleue implique la recherche de cohérence entre l'Etat et les collectivités dans leurs politiques respectives de préservation de la biodiversité. L'existence d'évaluations partagées et appropriées par chaque acteur apparaît comme nécessaire, sinon suffisante, à cette cohérence.

Plus précisément, les deux politiques les plus sensibles actuellement parce qu'elles affectent une part importante du territoire concernent les pratiques de gestion dans les sites Natura 2000, et la mise en place de la trame verte et bleue. Dans les deux cas, la confrontation entre les enjeux de préservation de la biodiversité et les enjeux socioéconomiques liés aux activités locales nécessite une expertise pluridisciplinaire à large spectre: écologie, économie agricole ou forestière, urbanisme, transport, etc. La réflexion engagée sur les compensations pour atteintes à la biodiversité, dans le cadre des obligations résultant des directives sur l'évaluation environnementale, renforce cette nécessité d'une évaluation acceptée par tous sur ce type d'actions.

3. Les propositions

La définition des besoins et des enjeux fait apparaître le besoin d'une capacité d'évaluation qui réponde aux caractéristiques suivantes :

- son champ de compétence doit être **multidisciplinaire**: écologie scientifique bien sûr, mais aussi économie, urbanisme, transport, etc.
- Il doit aussi être **multi-échelle**: le besoin porte sur des politiques évaluées au niveau national comme sur l'aide à la décision locale, qu'il s'agisse d'un site Natura 2000, de la négociation autour d'un projet d'infrastructure ou avec des acteurs socioprofessionnels d'un secteur particulier;
- l'évaluation doit être ressentie comme **dégagée de tout conflit d'intérêt, et appropriable par tous les acteurs**. Cela implique:
 - une qualité scientifique reconnue (au besoin sous contrôle de revue par les pairs)
 - une transparence des déclarations d'intérêt des participants à l'évaluation
 - le caractère public, et donc soumis à la contradiction, des évaluations fournies.

La diversité des questions soumises à évaluation interdit de mettre en place un dispositif permanent spécialisé assurant lui-même les évaluations. En revanche, **la fonction d'organisation de l'évaluation devrait être assurée par l'agence**. A ce titre, une équipe restreinte en nombre mais de haut niveau devrait être chargée des missions suivantes:

- tenir à jour un répertoire de l'expertise disponible, dans les différents domaines concernés ;
- structurer, à partir des conseils scientifiques existant aux niveaux national et régionaux, les dispositifs d'évaluation appropriés à chaque situation: cahier des charges, constitution des équipes, dispositifs de validation et de publication des résultats des évaluations.

Annexe 15 : La mutualisation des fonctions support⁷⁴

1. Le mouvement de mutualisation des fonctions support, déjà engagé partiellement, doit se structurer sur l'ensemble du champ « biodiversité ».

La mutualisation des fonctions supports est déjà engagée par sous-domaines des opérateurs « biodiversité »

- L'ONEMA et Agences de l'eau : mutualisation des achats (regroupement d'achats communs tels que les matériels informatiques, la reprographie, les acquisitions de licences, etc.), du Système d'information (la mise en place d'un SI mutualisé est prévue pour 2012, elle nécessite la définition d'une architecture commune des SI des sept établissements et la conception des schémas directeurs pour chacun d'entre eux), et enfin rationalisation des processus de gestion comptable.
- PNF et Parcs nationaux : mutualisation des achats, de l'agence comptable, du SI de gestion, du réseau informatique et de la communication. A ce stade, PNF et les parcs ont regroupé leurs achats dans plusieurs domaines (uniformes, voitures, achats dans le cadre des journées des parcs nationaux, etc.). Concernant l'agence comptable, celle-ci sera partagée au 1^{er} janvier 2011 par l'ensemble des parcs et s'inscrit également dans un projet d'harmonisation des procédures comptables qui sera suivie en 2011 par la mise en place d'un progiciel de gestion commun. Enfin, au 30 juin 2010, le réseau informatique Interparcs (première étape vers la mise en place d'un schéma directeur des SI commun) dont PNF assure le pilotage, sera déployé sur 59 sites parmi les 75 existants aujourd'hui.
- ATEN : mise à disposition d'outils informatiques auprès de ses membres (gestion électronique de documents, accueil de sites webs sur ses serveurs, hébergement des messageries informatiques, etc.), réalisation d'une fonction de veille juridique dans le domaine du droit de la nature, etc.

Par ailleurs, il convient de citer d'autres initiatives ponctuelles : actions conjointes de communication entre l'AAMP et le CELRL⁷⁵, partage de conseils juridiques entre le CELRL et PNF en matière d'acquisition de terrain, constitution d'un cahier des charges commun pour l'achat de bateaux entre l'AAMP et le Parc national de Port-Cros par exemple, etc.

Tous ces exemples montrent un mouvement des organismes vers une mutualisation progressive de l'ensemble de leurs fonctions supports qu'il convient d'encourager et d'étendre à l'ensemble des opérateurs du domaine nature.

Toutefois ces initiatives sont très partielles et insuffisantes. Le tableau suivant montre l'éclatement des ressources dédiées aux fonctions support.

2. Dans ce contexte la mutualisation des fonctions support répond plus à un enjeu de professionnalisation que de recherche d'économie

La mutualisation des fonctions supports permettrait principalement de professionnaliser les activités concernées, d'accroître la qualité du service rendu, et dans une moindre mesure d'en maîtriser les coûts.

Cette mutualisation permettra des gains financiers modestes si elle porte sur des petits organismes (ATEN, AAMP, CELRL et PNF). En revanche, les gains pourront être plus substantiels si elle porte sur des opérateurs tels que l'ensemble des parcs nationaux, l'ONEMA, l'ONCFS, voire l'ONF. En effet, compte-tenu des effectifs limités (de l'ordre d'environ 80 personnes) dont disposent les opérateurs de petite taille à l'heure actuelle, et de l'éclatement géographique de ces ressources, les

⁷⁴ La fonction RH a été abordée dans l'annexe « cadre commun d'emploi et fonction RH ». Elle doit aussi faire l'objet d'une mutualisation renforcée.

⁷⁵ Exemples : partenariats entre le CELRL et l'AAMP dans le cadre de la publication de la revue *Terres sauvages* (hors série *Mers et Rivages* du mois de juin 2009 par exemple).

gains financiers consécutifs à une mutualisation seront limités et concerneront principalement les économies d'échelle relatives aux regroupements d'achats de fournitures et matériels standards (licences informatiques, location ou achats de véhicules, etc.).

En revanche, les bénéfices attendus d'une telle réorganisation résident dans la professionnalisation qui pourrait en découler. En effet, cette initiative permettrait de sécuriser certaines fonctions, comme le suivi budgétaire et comptable ou la paye ou la gestion administrative des structures de petite taille. En effet, une mutualisation permettrait non seulement de fiabiliser les procédures et outils utilisés sur un périmètre plus large (mise en place de procédures et de nomenclatures comptables, etc.) mais aussi d'assurer une continuité de ces activités en cas d'absence des personnes responsables.

En termes de communication, la promotion au niveau national d'une vision unifiée et coordonnée pour l'ensemble des opérateurs répond à un enjeu fort de lisibilité du concept de biodiversité souligné dans *La stratégie nationale pour la biodiversité*⁷⁶. Cette communication institutionnelle, regroupée au niveau d'une structure unique, pourrait favoriser le développement d'une culture commune de la biodiversité et palier la faible lisibilité pour le grand public du concept de biodiversité, mise en exergue par ce rapport. Dans la même perspective, une gestion mutualisée du mécénat venant compléter les actions locales des opérateurs permettrait globalement de professionnaliser cette fonction et d'en dynamiser les ressources, en s'inscrivant notamment dans les initiatives de soutien du ministère au mécénat d'entreprise pour le développement durable⁷⁷.

Plus globalement, la constitution d'une nouvelle organisation, disposant de ressources, méthodes et outils dédiés à la gestion des fonctions support permettrait d'installer cette structure comme un acteur suffisamment solide et fiable, susceptible de consolider ses relations avec le ministère et les divers partenaires.

3. La nouvelle organisation permettrait d'héberger les fonctions support mutualisées.

Au regard des enjeux évoqués précédemment, la mission propose un schéma d'organisation, s'inscrivant dans une logique de répartition des activités entre la nouvelle organisation et les opérateurs (cf. tableau 2), qu'il s'agira d'affiner en phase de préfiguration.

La nouvelle organisation pourra principalement assurer les fonctions suivantes :

- centralisation des achats, du suivi budgétaire et comptable (création d'une agence comptable unique) intégrant les spécificités des métiers de chaque opérateur, de la veille juridique généraliste et d'actions de communication institutionnelle et de mécénat ;
- homogénéisation des méthodes et outils (comptables notamment) ;
- fourniture d'outils (dont informatique) et de méthodes telle que le réalise l'ATEN aujourd'hui.

Les opérateurs quant à eux conserveront la gestion de proximité de ces fonctions et la réalisation d'actions thématiques locales (actions de communication spécifiques à l'activité des opérateurs, etc.).

Les personnels de l'ATEN et de PNF aujourd'hui en charge de ces fonctions constitueront les équipes de la nouvelle organisation responsables de ces fonctions. De même, il est envisageable qu'une partie du personnel des opérateurs, dédiés aujourd'hui à ces sujets, soit transférée dans le cadre de la prise en charge de ces activités au niveau de la nouvelle organisation. Le dimensionnement de ces équipes devra faire l'objet d'une analyse plus poussée lors de la phase de préfiguration.

⁷⁶ *La stratégie nationale pour la biodiversité : bilan et perspectives*, datant du 5 mai 2010

⁷⁷ Signature, le 25 mai 2010, d'une charte visant à amplifier l'implication des Chambres de Commerce et d'Industrie dans la promotion du mécénat environnemental auprès des entreprises par la Secrétaire d'Etat Chantal Jouanno et le Président de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie. A cette occasion, une plate-forme internet d'échanges entre les acteurs du mécénat environnemental, un guide pratique juridique et fiscal sur le mécénat d'entreprise pour l'environnement et le développement durable ont été présentés.

Proposition cible : répartition des activités
relatives aux fonctions supports

Achats	Fonction budgétaire et comptable	Veille et conseil juridiques	Outils informatiques	Communication et mécénat	Gestion du patrimoine
<ul style="list-style-type: none"> Centralisation des outils et méthodes Centralisation de la fonction achats <ul style="list-style-type: none"> Négociation, passation et suivi des marchés Veille achats Définition de la politique achats 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'une agence comptable commune (<i>intégration des spécificités métiers des opérateurs</i>) Partage de guides méthodologiques 	<ul style="list-style-type: none"> Mutualisation de la veille généraliste Mise en réseau des veilles spécialisées 	<ul style="list-style-type: none"> Hébergement et administration d'outils de travail coopératif tels que la messagerie, la mise en réseau de documents, (dans la lignée de la mission actuelle de l'ATEN) Eventuellement partage du même SI de gestion (à <i>creuser</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Communication institutionnelle Coordination d'actions de communication ponctuelles communes à plusieurs opérateurs Création d'une plateforme mécénat « biodiversité et nature » 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en commun des outils et méthodes notamment dans le domaine des acquisitions : partage d'une base de données Partage de locaux dans le centre de Paris pour créer une Maison de la biodiversité et de la nature (salles de reunion, etc.)
Activités prises en charge par la structure mutualisée					
Achats	Fonction budgétaire et comptable	Veille et conseil juridiques	Outils informatiques	Communication et mécénat	Gestion du patrimoine
<ul style="list-style-type: none"> Fonction approvisionnement <ul style="list-style-type: none"> Identification des besoins Commandes Liquidation Suivi des commandes 	<ul style="list-style-type: none"> Gestion de proximité Fonction d'ordonnateur secondaire Enregistrement des dépenses (imputation comptable) 	<ul style="list-style-type: none"> Veille juridique spécialisée 		<ul style="list-style-type: none"> Maintien d'actions de mécénat et de communication thématiques 	<ul style="list-style-type: none"> Gestion immobilière (locatifs et propriétaires)
Activités prises en charge par les opérateurs					

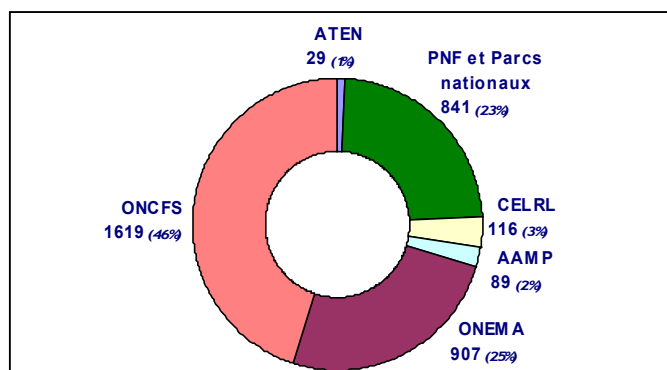
Annexe 16 : Cadre commun d'emploi pour les personnels et organisation de la fonction RH

1. La gestion des ressources humaines est encore trop éclatée et les agents contractuels ne disposent pas d'un cadre commun d'emploi.

1.1 Les opérateurs de la biodiversité s'appuient sur des fonctionnaires d'Etat et sur une proportion importante de contractuels.

Les opérateurs du périmètre MEEDDM les plus directement concernés par la biodiversité (ATEN, PNF et Parcs nationaux, CELRL, AAMP, ONEMA et ONCFS) emploient aujourd'hui environ 3 600 agents⁷⁸, fonctionnaires et contractuels.

Effectifs des opérateurs du périmètre de l'étude



Source : rapports annuels

Les opérateurs ci-dessus ont recours de manière significative aux personnels contractuels : 25 % des effectifs globaux des établissements du périmètre, la proportion atteignant 52 % dans le cas du GIP ATEN, 55 % dans celui de l'AAMP et 63 % dans celui du CELRL ; l'ONEMA, l'ONCFS, PNF et les Parcs nationaux disposent aussi d'une proportion plus faible mais non négligeable de ces personnels. Pour tous ces organismes il s'agit, soit de répondre à des besoins ponctuels (recours à des saisonniers pour gérer les flux touristiques par exemple), soit de palier des manques de compétences spécifiques. .

Répartition entre fonctionnaires et contractuels

⁷⁸ Données fournies par les opérateurs.

	Nb total d'agents	Nb de fonctionnaires		Nb de contractuels	
	Nb	Nb	%	Nb	%
ATEN	29	14	48%	15	52%
CELR	116	43	37%	73	63%
AAMP	89	40	45%	49	55%
PNF et Parcs nationaux	841	616	73%	225	27%
ONEMA	907	650	72%	257	28%
ONCFS	1619	1338	83%	291	18%
Total	3601	2701	75%	910	25%

1.2 Les fonctionnaires relèvent de deux corps principaux dédiés à l'environnement.

Les fonctionnaires des opérateurs cités ci-dessus relèvent majoritairement de la fonction publique d'Etat. Certains agents relèvent aussi de la fonction publique territoriale ou, de manière plus marginale, de la fonction publique hospitalière, sur des fonctions administratives de l'ATEN ou de l'ONEMA par exemple.

Les agents des corps des Techniciens de l'environnement (TE, 633 agents) et des Agents techniques de l'environnement (ATE, 1564 agents), dont ces établissements sont les employeurs quasi exclusifs (plus de 99 %), font l'objet d'une gestion centralisée par l'administration centrale du MEEDDM (bureau composé de 2,5 agents).

	ONCFS	ONEMA	Parcs nationaux	DREAL Bourgogne	Détachements sortants	Total général
Corps ATE	85	47	19	0	3	154
Corps TE	35	154	18	1	0	633
Total Agents titulaires de l'établissement	120	621	32	1	3	2197

Cette unité de corps constitue un atout mais présente néanmoins deux axes d'amélioration :

- les conditions d'emploi et de gestion des fonctionnaires divergent selon l'employeur public (au niveau des primes notamment) créant de fait des freins à la mobilité ;
- le niveau de délégation de gestion est aujourd'hui peu responsabilisant pour les opérateurs (parfois inférieur à la délégation du ministère auprès des services déconcentrés), notamment en matière de procédures disciplinaires.

1.3 Les contractuels ne disposent pas d'un cadre commun d'emploi.

A ce jour, seuls l'ONEMA et l'ONCFS disposent d'un cadre⁷⁹ régissant la gestion de leurs contractuels. Dans une perspective d'amélioration de ce dispositif et de recherche d'une plus grande transversalité, ces deux opérateurs ont décidé d'abandonner leur cadre d'emploi respectif pour adopter celui en vigueur pour les contractuels des agences de l'eau⁸⁰. Cette initiative, présentée au ministère fin 2009, devrait aboutir d'ici fin 2010. Le CELRL et l'AAMP ont pour leur part demandé au ministère que cette initiative s'applique également à leurs agents non titulaires.

Il découle de cette situation une grande diversité des modes de gestion des contractuels (57 contrats différents pour les seuls personnels contractuels des parcs nationaux) et une absence d'outils de gestion des ressources humaines, que ce soit en termes de construction de parcours professionnels, de gestion de la mobilité, et plus largement d'attractivité des postes proposés.

L'absence d'un cadre commun d'emploi limite aussi fortement la mobilité des contractuels entre les organismes : les expériences professionnelles passées ne sont ni prises en compte, ni valorisées, dans le cas d'un changement d'établissement. Les conditions salariales proposées lors de recrutement d'embauche sont parfois identiques, voire inférieures à celles de leur organisme d'origine compte tenu des pressions budgétaires exercées par les contrôleurs financiers des opérateurs. Les agents contractuels ont ainsi d'importantes difficultés à se projeter dans un parcours professionnel multi opérateurs alors même que leurs compétences et leurs expériences pourraient être utilisées efficacement au sein de l'Etat.

⁷⁹ Pour l'ONEMA : Décret n°2000-792 du 24 août 2000 portant statut des personnels techniques et administratifs de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, version consolidée du 27 mars 2007.

⁸⁰ Décret no 2007-832 du 11 mai 2007 fixant les dispositions particulières applicables aux agents non titulaires des agences de l'eau.

Par ailleurs, la gestion des contractuels s'avère inégale entre les opérateurs et globalement insatisfaisante (par exemple l'obligation réglementaire⁸¹ d'informer annuellement le comité technique paritaire (CTP) de la situation des contractuels n'est pas respectée à l'heure actuelle par l'ensemble des opérateurs).

1.4 Malgré un premier niveau de mutualisation la gestion des ressources humaine reste encore trop cloisonnée entre les opérateurs.

Plusieurs mutualisations des fonctions ressources humaines entre les opérateurs sont déjà en place :

- l'ONEMA met actuellement en œuvre un projet commun de gestion des ressources humaines (GRH) avec les agences de l'eau dans le cadre de la mesure n°154 de la révision générale des politiques publiques (RGPP)⁸². Les processus RH ont été harmonisés depuis fin 2009 et d'ici fin 2010, il est prévu que les agences de l'eau et l'ONEMA partagent un logiciel commun GRH et paye ;
- le GIP ATEN offre à l'ensemble de ses membres des modules de formation, propose un référentiel de métiers et un dictionnaire des compétences, centralise les offres d'emploi et de stage de ses membres. Il est également à noter que cette structure mène à l'heure actuelle une étude concernant le projet de mutualisation de l'accueil des jeunes en service civil au sein de ses membres⁸³ ;
- PNF réalise pour le compte des Pprcs nationaux la fonction de paye et la gestion administrative RH⁸⁴. A ce stade, des conventions de service sont passées avec 6 des 9 établissements. PNF organise également des formations inter-parcs sur des thématiques spécifiques, en relation avec l'ATEN, l'Institut de formation de l'environnement (IFORE) et le Centre de valorisation des ressources humaines (CVRH), exerce la veille juridique dans l'ensemble des domaines liés à la gestion des RH, suit les vacances de postes et la publication des appels à candidature pour l'ensemble des établissements, etc. L'objectif⁸⁵ fixé pour 2010 repose par ailleurs sur la mise en place d'un référentiel dans le cadre d'un observatoire des RH et sur la réalisation du bilan social consolidé des parcs à horizon 2011.

Cependant, ces initiatives restent insuffisantes et le cloisonnement de la gestion des RH des opérateurs représente un frein réel à la mobilité des agents et à l'organisation du déroulement des carrières entre l'ensemble des opérateurs d'Etat. En effet, chaque établissement définit aujourd'hui sa politique RH, ses règles de recrutement et son programme de formation en fonction de ses propres besoins. Les opérateurs ne sont donc pas en mesure de proposer à leurs agents des postes et des emplois en dehors de leur propre structure, alors même que le ministère n'assure pas aujourd'hui cette fonction.

En outre les agents ne disposent pas d'une structure de conseil et d'orientation pour leurs parcours professionnels entre l'ensemble des opérateurs.

⁸¹ Article 7 de la loi n°84-16-6 du 11.01.84 portant sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

⁸² Dans le domaine des ressources humaines, cette mesure vise essentiellement à unifier les instruments et le processus de gestion : formation, création d'une bourse d'emploi, mise en place d'une cellule commune pour la gestion des cadres supérieurs.

⁸³ Dans le cadre de ce projet, la mise en œuvre du service civique dans les espaces naturels membres de l'ATEN se traduirait notamment par la mise en cohérence de l'offre des membres et de la demande des jeunes, la mise en place d'outil informatique dédié et un module d'information.

⁸⁴ L'article L. 331-29 du Code de l'environnement prévoit que PNF devra « prêter son concours technique et administratif aux établissements publics des parcs nationaux, notamment par la création de services communs afin de faciliter leur fonctionnement ». Un des trois services communs prévus dans le contrat d'objectifs 2009-2011 de PNF repose sur les ressources humaines et la paye. Concernant la paye, un guide de paye a permis d'harmoniser les procédures alors que plus globalement, une base de données commune a été mise en place, permettant aux établissements d'avoir une vision partagée et globale de l'ensemble des effectifs, des carrières et des métiers en vigueur.

⁸⁵ Contrat d'objectifs Etat / Etablissement public Parcs Nationaux de France, 2009-2011.

2. Cette situation n'est pas satisfaisante au regard des besoins de l'Etat, des agents concernés et de la dynamisation attendue de la filière « biodiversité ».

2.1 Le MEEDDM doit intégrer la gestion des ressources humaines comme un des leviers d'atteinte de ses objectifs en matière de préservation de la biodiversité.

Compte-tenu des enjeux liés à la sauvegarde de la biodiversité il est probable que la population des agents travaillant sur ce sujet augmente et qu'elle contribue de plus en plus à relever des défis majeurs du ministère. Compte-tenu des contraintes budgétaires relatives à l'ensemble de l'Etat la mise en œuvre de ces moyens va impliquer le pilotage d'un double mouvement :

- redéploiement de ressources du champ des espaces protégés vers le champ de la biodiversité ordinaire ;
- redéploiement de ressources de certains domaines en diminution (ingénierie concurrentielle par exemple) vers les domaines liés à la préservation de la biodiversité.

De façon plus opérationnelle le MEEDDM doit renforcer sa capacité de gestion des ressources sur le champ « biodiversité » de façon à :

- favoriser la mobilité des agents de l'Etat, entre ses opérateurs mais aussi avec les collectivités territoriales, le secteur associatif et le secteur privé pour développer les expertises et favoriser le mélange des approches et des cultures ;
- proposer à ces agents un parcours professionnel valorisant permettant de développer leurs compétences et expertises ;
- mieux anticiper les besoins dans une logique de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ;
- repérer, attirer et valoriser les talents notamment issus de l'université.

Les agents ont, eux aussi, des attentes fortes quant à une meilleure structuration de la gestion des ressources humaines :

- bénéficier d'un suivi plus personnalisé de leur carrière permettant une plus grande valorisation de leur travail et une progression plus fluide grâce notamment à la formation ;
- pouvoir diversifier leur parcours professionnel dans une logique qui permet notamment de privilégier le changement d'employeurs à une mobilité géographique ;
- gagner en visibilité et en construction de carrière dans le champ des métiers de la protection de l'environnement.

Enfin, du point de vue de la DRH du ministère le renforcement d'une structure mutualisée de gestion des RH entre les opérateurs permettrait de mieux assurer l'égalité de traitement des agents, quels que soient leurs employeurs, et de disposer d'un interlocuteur clairement identifié pour s'assurer de la mise en œuvre des stratégies ministérielles en matière de gestion des ressources humaines.

2.2 Le renforcement de la gestion RH du ministère doit constituer un point d'appui pour l'ensemble de la filière « Biodiversité et services écologiques ».

Le périmètre de l'étude porte sur un nombre restreint d'opérateurs gérés par le MEEDDM. Il convient cependant de noter que les emplois liés de façon générale à la protection de la nature couvrent d'autres champs de la sphère publique ou privée :

- de nombreux emplois sont ainsi consacrés aux espaces protégés et notamment au sein des structures suivantes : RNF et les réserves naturelles (environ 700 personnes), les parcs naturels régionaux (environ 1 300 agents) et les conservatoires régionaux des espaces naturels (environ 560 salariés) ;
- l'ONF (10 220 agents), sous tutelle commune du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de

la Pêche (MAAP) et du MEEDDM, a une partie de son activité directement liée à la préservation de la biodiversité ;

- en prenant en compte le secteur privé le rapport du Comité de filière « Biodiversité et services écologiques⁸⁶ » estime que 20 000 personnes sont aujourd'hui dédiées à la « connaissance, la gestion, la protection, la valorisation et la restauration de la biodiversité » en France.

Le comité de filière « Biodiversité et services écologiques » recommande ainsi dans son rapport, remis en janvier 2010 par Sylvie Bénard, directrice environnement de LVMH et Yves Verilhac, directeur de l'ATEN à Valérie Létard, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat, de structurer une « véritable filière des métiers du vivant ».

Cette filière, incluant l'ensemble des acteurs disposant de ressources dédiées à la biodiversité (collectivités locales, associations, ONG, entreprises privées), serait susceptible de palier les faiblesses existantes en termes d'expertises dans le domaine de la biodiversité, à savoir le cloisonnement des communautés d'experts, le manque de coordination des initiatives des opérateurs pour répondre aux besoins de compétences, le manque de mobilité et de passerelles RH entre les structures, etc.

Dans ce contexte, une meilleure organisation de la gestion des ressources humaines « biodiversité » au sein du MEEDDM peut avoir un effet positif sur l'ensemble de la filière en contribuant à la structuration des emplois et au développement des compétences.

Ceci est d'autant plus important que l'activité privée est dans ce domaine en cours de développement et que l'impulsion publique peut avoir sur ce secteur le même effet d'entraînement, toute proportion gardée, que ce qui a été observé en matière de travaux publics.

La participation active de l'ATEN aux travaux du comité filière et la mission que celui-ci a reçue conjointement avec l'AFPA, pour construire un référentiel des emplois de la biodiversité, témoignent bien du rôle majeur qui est attendu de l'Etat dans la construction mais aussi dans la participation à l'animation de cette filière.

3. La nouvelle organisation doit être l'occasion de renforcer la mutualisation de la gestion des ressources humaines et l'amélioration des cadres d'emploi.

3.1 La définition d'un cadre commun d'emploi pour les contractuels constitue un préalable à une véritable amélioration de la gestion des ressources humaines.

La mission préconise la création d'un cadre commun d'emploi couvrant l'ensemble des organismes publics employeurs de ressources dédiées à la gestion de la biodiversité. La nouvelle organisation pourrait être au centre de la définition de ce nouveau cadre d'emploi avec l'appui de la DRH du ministère. Cette réflexion pourra s'appuyer sur les travaux menés actuellement par l'ONEMA et l'ONCFS.

Ce cadre commun d'emploi devra couvrir *a minima* les contractuels des opérateurs suivants : ATEN, AAMP, CELRL, PNF et parcs nationaux, ONEMA et agences de l'eau, ONCFS, et réserves naturelles.

Il devra s'appuyer sur un référentiel des métiers le plus largement partagé avec les collectivités territoriales, le secteur associatif et le secteur privé, de façon à faciliter les mobilités professionnelles.

La création de ce nouveau cadre d'emploi nécessitera une phase de négociation avec les représentants du personnel. Une attention particulière devra être portée aux modalités de réaligement des rémunérations des populations de contractuels des différents opérateurs dans le cadre de ces travaux d'harmonisation dans une logique de respect des masses salariales en vigueur. En particulier un

⁸⁶ *Rapport du comité de filière, Biodiversité et services écologiques*, janvier 2010, rédigé dans le cadre du Comité national de pilotage du plan de mobilisation des territoires et des filières sur le développement des métiers de la croissance verte (Grenelle de l'environnement).

alignement strict sur les grilles indiciaires des ressources des agences de l'eau aurait inévitablement un effet inflationniste comme le montrent les premiers travaux réalisés sur ce sujet par l'ATEN.

De façon moins urgente une certaine harmonisation de la gestion des fonctionnaires pourra être recherchée entre le MEEDDM et le MAAP d'une part et entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale d'autre part.

3.2 La nouvelle organisation devra intégrer une fonction RH puissante.

La mission considère qu'une nouvelle organisation de la fonction RH devrait fonctionner selon les principes suivants.

Le ministère assurerait principalement le rôle de cadre référent, en fixant notamment les grandes orientations stratégiques (plafond d'emploi, cadres statutaires et grilles indiciaires), en gérant les cadres dirigeants et en entretenant le dialogue de gestion avec la nouvelle agence.

Cette dernière assurerait quant à elle un rôle de pilotage et de coordination des politiques RH des opérateurs, de centralisation de certaines activités (formation, veille RH, plateforme d'offres d'emploi des opérateurs), d'animation du réseau des fonctions RH.

Elle serait également responsable de l'ouverture des postes à pourvoir et de la détermination de la part variable des rémunérations des agents, tout en proposant aux établissements une activité de conseil en termes de gestion du parcours de carrière des agents.

Ces fonctions seraient assurées par une cellule RH au sein de l'organisation nouvelle, composée des effectifs RH actuels de l'ATEN et de PNF, et éventuellement d'une part des effectifs des opérateurs dédiés aujourd'hui à des activités RH qui se retrouveront gérées au niveau de la nouvelle agence.

Quant aux opérateurs, ces derniers seront globalement responsables de la déclinaison des politiques RH fixées nationalement et de la gestion de proximité de leurs personnels (gestion administrative, recrutement des contractuels, etc.).

De manière à assurer l'efficacité de ce dispositif, la mission considère qu'il est nécessaire que le ministère accélère le projet de délégation de pouvoir en cours pour l'ONEMA et l'ONCFS et l'élargisse à l'ensemble des opérateurs étudiés.

Par ailleurs, en vue de partager les mêmes bases de données et de fournir à l'organisation nouvelle une vue globale des effectifs, des métiers et des carrières de son réseau RH, il s'avèrera nécessaire que l'ensemble des structures partage un Système d'information des ressources humaines (SIRH) unique qui soit celui du ministère.

Annexe 17 : Note de la direction des affaires juridiques



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

SOUS-DIRECTION DROIT PUBLIC
ET DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

BATIMENT CONDORCET
TELEDOC 353
6, RUE LOUISE WEISS
75703 PARIS CEDEX 13
TÉLÉCOPIE : 01 44 97 07 46

Affaire suivie par
Bureau 3A
Aurore DOUSSET, votre correspondant sur ce dossier
☎ 01 44 97 02 48
Courriel : aurore.dousset@finances.gouv.fr

Bureau 3B
Stéphanie RICATTI
☎ 01 44 97 30 25

N° 2010-06317-COJU

MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

PARIS, LE 23 JUIN 2010

CAB N°10 42

NOTE

POUR
L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

A l'attention de Monsieur LEPETIT
Inspecteur général des finances

Objet : Consultations sur la préfiguration d'une agence des espaces naturels

Réf. : votre courriel du 7 mai 2010, à échéance du 15 juin 2010.

Les ministres chargés de l'économie et du budget ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale des finances de conduire une mission de réflexion sur les voies d'évolution des structures chargées des politiques de préservation de la biodiversité.

La mission a orienté sa réflexion vers une structuration des opérateurs en réseau, qu'ils relèvent de l'autorité de l'Etat ou d'une collectivité territoriale ou qu'ils soient privés. Une tête de réseau dénommée Agence de la nature ou de la biodiversité remplirait cinq fonctions (gestion de la connaissance, évaluation, mutualisation de l'expertise, pilotage de la performance des opérateurs de l'Etat et mutualisation des fonctions de soutien).

La mission s'interroge sur la nature juridique à donner à cet établissement tête de réseau et sur les liens qui pourraient exister entre ce nouvel organisme et les membres du réseau, ainsi que sur ce qui relèverait du domaine législatif ou du domaine réglementaire dans la mise en place du dispositif.

Par ailleurs la mission s'interroge sur la possibilité de faire exécuter par la même structure des missions donnant lieu à facturation et des missions de pilotage des opérateurs de l'Etat.

1 Plusieurs options peuvent être envisagées

1.1 Au niveau de l'Etat

Le rapport d'étape élaboré par la mission souligne que « *le dispositif global de mise en œuvre des politiques de préservation de la biodiversité n'est pas sous contrôle* » et qu'il convient de rechercher « *une mise en cohérence stratégique de tous les acteurs* ».

Une meilleure coordination de l'action de l'Etat pourrait être atteinte par la mise en place de deux instruments :

1.1.1 Le conseil national de la nature

L'article R. 133-1 du Code de l'environnement prévoit un **Conseil national de la nature** qui est chargé de donner au ministre chargé de la protection de la nature son avis sur les moyens propres à préserver et restaurer la diversité de la flore et de la faune sauvages et des habitats naturels et à assurer la protection des espaces naturels et le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent, notamment en matière de parcs nationaux, parcs naturels régionaux, parcs naturels marins et réserves naturelles, et dans les sites d'importance communautaire et d'étudier les mesures législatives et réglementaires et les travaux scientifiques afférents à ces objets.

Ce Conseil est présidé par le ministre chargé de la protection de la nature. Il est composé de quarante membres répartis en deux catégories :

- vingt membres de droit : des représentants des ministres compétents¹, les directeurs ou directeurs généraux des établissements publics concernés² et des représentants des associations³ ;

- vingt personnalités qualifiées dont des enseignants et chercheurs, le président du conseil d'administration d'un parc national, des personnalités désignées par les associations agréées de protection de la nature à caractère régional, un président de l'organisme de gestion d'un parc naturel régional, une personnalité désignée sur proposition de Réserves naturelles de France, etc...

Le Conseil comporte un comité permanent chargé de procéder à l'étude préalable de toutes les questions qui sont soumises à l'avis du conseil national.

Pour le moment, le Conseil national dispose surtout de compétences concernant les réserves naturelles mais compte tenu de sa composition, il pourrait être envisagé de développer son champ de compétences et d'en faire un véritable outil d'assistance au pilotage et à la coordination des politiques publiques au niveau national. Il pourrait, par exemple, jouer un rôle dans l'élaboration des contrats d'objectifs que l'Etat conclut avec les opérateurs du secteur. Il pourrait également être « *le lieu et le moyen pour établir un diagnostic partagé sur l'état du patrimoine à protéger et fixer des orientations politique cohérentes entre elles* »⁴.

¹ Ministres chargés de l'agriculture de l'équipement de l'intérieur de la culture et de la mer.

² Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Office national des forêts, l'INRA, etc.

³ Comme par exemple la Ligue de protection des oiseaux ou le WWF.

⁴ P. 6 du rapport d'étape de la mission.

1.1.2 Une autorité administrative indépendante

La création d'une autorité administrative indépendante (AAI) aurait l'avantage de créer une entité unique avec une identité forte qui serait intéressante en termes de visibilité sur la scène nationale ou internationale. Son indépendance envers le gouvernement pourrait satisfaire les associations de protection de la nature. De plus, l'entité pourrait exercer un pouvoir réglementaire, dans les limites définies par la loi.

Pour autant, l'AAI n'est sans doute pas la structure pertinente.

Dans son rapport de 2001, le Conseil d'Etat déconseillait de recourir à une AAI dans le cadre d'une politique nécessitant une démarche interministérielle :

« Il reste que la formule de l'autorité administrative indépendante n'est pas neutre au regard de l'exercice du pouvoir gouvernemental et du rôle de l'Etat, garant de l'intérêt général, qui cadre mal avec sa parcellisation. L'autorité administrative indépendante ne saurait donc devenir un mode d'administration de droit commun et le recours à la formule doit être sérieusement encadré. »

L'AAI est en effet, plus adaptée à la régulation d'un secteur d'activité ou à la protection de droits que pour le pilotage d'une politique publique ou l'animation d'un réseau.

1.2 Le groupement d'intérêt public

Un groupement d'intérêt public (GIP) est une personne morale de droit public dotée de la personnalité morale qui associe des personnes publiques et des personnes privées pour une durée limitée, afin d'exercer ensemble une activité d'intérêt général ou de réaliser un projet commun.

Comme l'a précisé le Conseil d'Etat dès un avis de Section du 15 octobre 1985⁵, c'est au législateur qu'il appartient de créer une nouvelle catégorie de groupement d'intérêt public. La loi fixe également le cadre général de l'objet, de l'organisation et du fonctionnement du groupement, définit le partage de la représentation entre les personnes morales de droit public et de droit privé et le contrôle exercé par les autorités administratives. En général, la loi est complétée par un décret⁶.

Comme le soulignait le Conseil d'Etat dans un rapport de 1996, il n'existe pas de régime juridique harmonisé des GIP. Cependant, la proposition de projet de loi de M. Warsmann, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 2 décembre dernier, vise à combler cette lacune en mettant en place un statut unique des GIP.

Les GIP sont, en général, dotés d'une assemblée générale, composée de l'ensemble des membres du groupement et prenant des décisions générales, d'un conseil d'administration, organisme de décisions resserré comprenant des représentants des membres choisis par l'assemblée générale, d'un président élu par le conseil d'administration, ainsi que d'un exécutif, le directeur. Il comporte parfois des instances consultatives, des comités techniques, ou encore de groupes d'études.

L'article L. 131-8 du code de l'environnement⁷ prévoit la possibilité de créer des groupements d'intérêt public pour exercer des activités dans le domaine de l'environnement, ainsi que pour

⁵ Conseil d'Etat, section de l'intérieur, 15 octobre 1985, n° 338385.

⁶ Ce décret précise les modalités d'approbation par arrêté de la convention constitutive, les éléments de celle-ci devant faire l'objet d'une publication au Journal officiel, le mode de désignation et le rôle du commissaire du gouvernement, les prérogatives du commissaire du gouvernement et du contrôleur d'Etat, la possibilité ou non de recourir à des personnels propres et les règles de comptabilité applicables. C'est également le décret qui précise les catégories d'agents susceptibles de faire partie du personnel du groupement et éventuellement leur statut. Parfois un arrêté complète le décret et fixe une convention-type que devront dès lors respecter les conventions établies pour la catégorie de GIP concernée.

⁷ Complété par les articles D. 131-27 et suivants du même code.

créer ou gérer ensemble des équipements, des personnels ou des services communs nécessaires à ces activités.

Les termes de cet article sont suffisamment larges pour pouvoir s'appliquer au projet d'Agence envisagé par la mission, puisqu'elle aurait bien pour mission « *d'exercer des activités dans le domaine de l'environnement* », et un tel GIP pourrait être créé sans avoir recours à la loi. Sa mise en place nécessiterait seulement l'accord de l'ensemble des participants amenés à signer la convention constitutive. Le GIP serait ensuite créé par arrêté interministériel, approuvant la convention constitutive, et publié au Journal officiel.

Pour le projet d'Agence de la biodiversité, la formule du GIP comporte plusieurs avantages :

- la possibilité de réunir, malgré la diversité de leurs statuts, l'ensemble des acteurs de la biodiversité (ministères, établissements publics, collectivités locales, associations, etc.) dans une même entité est un atout majeur ;
- la formule du GIP présente une certaine souplesse puisque ce sont les membres fondateurs qui définissent librement son statut et les modalités de son organisation et de son fonctionnement, sous réserve du respect des principes posés par les dispositions législatives et réglementaires (conditions d'adhésion de nouveaux membres, retrait, exclusion, règles relatives à la désignation des membres du conseil d'administration, répartition des fonctions, attributions entre membres, gestion publique ou privée, etc.) ;
- la majorité des voix dans les instances décisionnelles doit être détenue par les membres du GIP chargés d'une mission de service public, ce qui leur confère la maîtrise des décisions ;
- cette formule présente également l'avantage de concilier les principes fondamentaux régissant les personnes morales de droit public en matière de contrôle essentiellement⁸, et la souplesse de gestion indispensable à une structure de coopération ;
- la GIP peut faire assurer des tâches administratives permanentes par des agents contractuels et non obligatoirement par des fonctionnaires. De plus, il peut bénéficier de la mise à disposition par les personnes publiques membres du groupement des agents contractuels de droit public qu'elles emploient dès lors qu'aucune des dispositions régissant ces agents n'y fait obstacle⁹.

La formule du GIP présente cependant des inconvénients qui la rendent difficilement applicable au projet envisagé :

- le GIP ne constitue pas nécessairement le vecteur le mieux adapté pour organiser une activité d'intérêt général¹⁰. Ce n'est pas, en effet, un outil conçu pour piloter une politique publique, mais plutôt pour réaliser des projets ponctuels ;
- de plus, l'une des principales caractéristiques des GIP est qu'ils sont créés pour une durée limitée¹¹. Or la préservation de la biodiversité est une politique qui doit s'inscrire dans la durée et qui implique une vraie continuité dans l'action ;
- le personnel propre du GIP ne peut avoir qu'un caractère subsidiaire par rapport aux effectifs de personnel mis à la disposition du groupement ou détaché auprès de lui et ne peut concerner que des agents dont la qualification technique est indispensable aux activités spécifiques du groupement (article D. 131-34 du code de l'environnement) ;
- un GIP ne peut pas être doté du pouvoir réglementaire.

⁸ En effet, les contrôles de l'Etat sur les GIP sont plus poussés que celui qu'il peut exercer sur les associations.

⁹ CE, 1^{er} avril 2005, Syndicat national des affaires culturelles.

¹⁰ Cf. le guide méthodologique des GIP élaboré par la Direction générale de la comptabilité publique et publié en décembre 2003.

¹¹ Même si dans les faits, de nombreux GIP sont prolongés, et que rien n'interdit de fixer une durée importante.

1.3 L'établissement public

Les établissements publics sont des « *personnes morales de droit public assumant une mission spéciale et disposant pour cela d'une certaine autonomie administrative et financière* ». Ils présentent toujours les cinq caractéristiques suivantes : la personnalité morale, la personnalité publique, la spécialité de l'objet, l'autonomie administrative et financière, enfin le caractère national.

Comme le rappelle le rapport du Conseil d'Etat du 15 octobre 2009 qui leur est consacré, les établissements publics disposent de capacités normatives dans les domaines de leurs compétences, de la capacité patrimoniale, et de celle d'ester en justice. Ils peuvent également être dotés de prérogatives exorbitantes du droit commun¹².

Enfin : « *l'autonomie et la souplesse qui caractérisent la formule de l'établissement public lui permettent de répondre de façon adéquate au besoin, croissant, des cadres institutionnels permettant de réunir plusieurs acteurs autour d'une action, d'un projet ou de l'exercice d'une politique* ».

1.3.1 L'établissement public industriel et commercial

Certains établissements publics œuvrant dans le secteur de l'environnement ont la qualité d'établissement public industriel et commercial (EPIC). C'est le cas, par exemple, de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) et de l'Office national des forêts (ONF) qui sont des EPIC par détermination de la loi¹³.

L'EPIC se caractérise par sa souplesse de gestion : dans la plupart des cas, il est soumis aux règles du droit privé et de la comptabilité privée. Ses personnels relèvent du droit du travail, à l'exception du directeur et du comptable, s'il a la qualité de comptable public, qui sont des agents de droit public¹⁴.

Seul un établissement étant, par son objet, assimilable à une entreprise privée, financé principalement par les usagers et ayant des modalités d'organisation et de fonctionnement qui ne sont pas propres à l'administration, pourra être qualifié d'industriel et commercial, sauf s'il a la qualité d'EPIC par détermination de la loi¹⁵.

En l'espèce, les missions qu'il est envisagé de confier à l'Agence sont essentiellement de missions de service public administratif et ne pourraient être assimilées à l'objet d'une entreprise privée. De plus, son financement serait assuré principalement par des subventions et non par les activités propres de l'établissement. Même si l'organisme pouvait être amené à facturer certains services, cela ne remettrait pas en cause a priori le caractère administratif de sa mission principale.

La formule de l'EPIC ne paraît pas correspondre aux principales caractéristiques de l'établissement qu'il est envisagé de créer. Cependant, la loi pourrait lui conférer une telle nature afin de le faire échapper à des contraintes de gestion, notamment en matière de personnel, sur le modèle de l'ADEME.

¹² Ainsi, par exemple, le Conservatoire des espaces littoral et des rivages lacustres peut, en vertu de l'article L. 322-4 du code de l'environnement, exproprier tous droits immobiliers et exercer, à défaut du département, un droit de préemption.

¹³ Respectivement les articles L. 131-3 du code de l'environnement et L. 121-1 du code forestier.

¹⁴ C.E., Sect., 8 mars 1957, *Jalengues de Labeau*, Rec. 157

¹⁵ Conseil d'Etat, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*.

1.3.2 Extension de la formule des établissements publics de coopération culturelle au secteur du patrimoine naturel

L'article L. 1431-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ouvre la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de constituer avec l'Etat et les établissements publics nationaux un établissement public de coopération culturelle (EPCC) « *chargé de la création et la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture* ».

Les EPCC sont soit des établissements publics administratifs (EPA) soit des EPIC, selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion. Dans les faits, 80% sont des EPIC.

Les EPCC sont créés par arrêté du représentant de l'Etat, à la demande de l'ensemble des collectivités territoriales ou des groupements intéressés.

Leur conseil d'administration comprend des représentants de l'ensemble des collectivités à l'origine de leur création, de l'Etat s'il fait partie de l'EPCC¹⁶, de personnalités qualifiées, etc.

Le directeur de l'établissement joue un rôle essentiel : il élabore le projet artistique, culturel, pédagogique ou scientifique de l'établissement, le met en œuvre et rend compte de son exécution au conseil d'administration. Il assure la programmation de l'activité de la structure.

Les modalités de nomination du directeur sont originales pour un établissement public puisqu'il est nommé par le président du conseil d'administration, sur proposition de ce conseil et après établissement d'un cahier des charges, parmi une liste de candidats établie d'un commun accord par les personnes publiques représentées au sein de ce conseil, après appel à candidatures et au vu des projets d'orientations artistiques, culturelles, pédagogiques ou scientifiques.

Il avait été envisagé en 2004 de transposer ce modèle au patrimoine naturel. Pour autant, il s'agit d'un outil de décentralisation¹⁷, rendu nécessaire par le fait qu'il n'était pas possible, jusque là, d'attribuer des compétences culturelles aux établissements publics de coopération intercommunale. Il ne paraît donc pas nécessairement adapté pour mener une politique publique au niveau national.

Il a d'ailleurs été nécessaire de créer un comité national de liaison des EPCC¹⁸, afin de fédérer leur action. Il regroupe une trentaine d'établissements publics de la France entière¹⁹ et représente l'ensemble des secteurs d'activité du champ de la culture.

De plus, cet outil ne permet pas d'associer des personnes privées, en dehors de personnalités qualifiées.

Il serait néanmoins intéressant de s'inspirer des règles de l'EPCC en matière de gouvernance et des outils de mutualisation des ressources et des compétences développés dans ce cadre.

1.3.3 Etablissement public administratif

La plupart des établissements publics dans le domaine de l'environnement sont des établissements publics administratifs (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Parc nationaux de France, Office national de la chasse et de la faune sauvage).

¹⁶ L'Etat fait partie des membres fondateurs dans plus de 60% des cas.

¹⁷ Cf. note d'Olivia Bui-Xuan, AJDA 2007, p. 563.

¹⁸ Il s'agit d'un groupement professionnel.

¹⁹ Par exemple : Opéra de Rouen, Pont du Gard, Cité internationale de la bande dessinée et de l'image à Angoulême, EPCC pour les Arts de la Scène et de l'image en Île-de-France (Arcadi), etc.

De plus, compte tenu du fait que les missions confiées à l'établissement projeté seront principalement des missions de service public administratif et que son financement sera principalement public, il semble que l'établissement public administratif (EPA) soit **la meilleure formule envisageable**.

De plus, elle permettra au gouvernement d'exercer un contrôle de tutelle plus strict que s'il s'était agi d'un EPIC.

Par ailleurs, le statut d'établissement public administratif ne fait pas obstacle à ce que l'établissement puisse facturer des services rendus à d'autres entités comme les collectivités locales, à condition que cela ne devienne pas le mode de financement principal de l'établissement.

2 Un établissement public administratif chargé de la biodiversité

Le rapport d'étape envisage trois étapes successives pour la mise en place d'un nouvel établissement chargé de la biodiversité :

- fusion de l'établissement public Parcs nationaux de France (EPA) et du GIP Atelier des espaces naturels (ATEN),
- mise en place d'un réseau à la tête duquel serait placé le nouvel établissement public et comprenant, dans un premier temps, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (le Conservatoire), l'Agence des aires marines protégées (AAMP), les 9 parcs nationaux²⁰ et les réserves naturelles nationales et, dans un deuxième temps, l'Office national des forêts, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et les agences de l'eau,
- intégration dans l'établissement public d'autres entités comme l'Agence des aires marines protégées, les 9 parcs nationaux voire ensuite d'autres établissements du réseau.

2.1 Le nouvel établissement pourra être créé par une loi

En vertu de l'article 34 de la Constitution c'est au législateur qu'il appartient de fixer les règles concernant la création de catégories d'établissements publics.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel²¹ et du Conseil d'Etat²² doivent être regardés comme entrant dans la même catégorie les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue.

Dans le cas où la loi a déjà créé une catégorie d'établissement public, un nouvel établissement de cette catégorie peut être créé par décret en Conseil d'Etat²³.

Dans le domaine de l'environnement, il existe plusieurs établissements publics qui sont sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue : le Conservatoire, l'Agence des aires marines protégées, Parcs nationaux de France²⁴, etc..

²⁰ En vertu de l'article L. 331-2 du code de l'environnement chaque parc national est un établissement public administratif.

²¹ Cf. par exemple les décisions du Conseil constitutionnel n° 79-108 L du 25 juillet 1979, ou n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001

²² Cf. par exemple l'arrêt d'Assemblée du 24 novembre 1978, *Syndicat national du personnel de l'énergie atomique CFDT*.

²³ Comme le rappelle le Conseil d'Etat dans son étude sur les établissements publics du 15 octobre 2009, il est préférable de le saisir systématiquement dans ce cas

²⁴ Ces établissements publics sont régis respectivement par les articles L. 321-12 et s., L. 334-1 et L. 331-29 du code de l'environnement.

Il serait donc possible de créer le nouvel établissement public chargé de la biodiversité par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, une disposition législative est nécessaire pour dissoudre d'autres établissements publics créés par la loi.

Au surplus, compte tenu de l'ampleur du projet qui vise à fédérer un nombre très important d'acteurs (Etat, collectivités locales, établissements publics nationaux ou locaux, associations), du rôle important que serait amené à jouer l'établissement (notamment le rôle de tête de réseau ou de service unique pour certaines missions), il pourrait être politiquement opportun de recourir à la loi.

La loi devra déterminer les principales caractéristiques de l'établissement public à savoir : son ministre de tutelle²⁵ ; les grandes missions dont il sera chargé et les pouvoirs qui lui seront attribués ; ses modalités de gouvernance ; le régime applicable à ses personnels ; les sources de son financement.

2.2 Modalités de création du nouvel établissement public

Le nouvel établissement pourrait être le fruit de la fusion de l'établissement public administratif Parcs nationaux de France, et du GIP ATEN, créé en 1997.

Ce dernier a pour mission principale de contribuer à la sauvegarde des espaces et du patrimoine naturels, par la mise en réseau et la professionnalisation des acteurs. Il comprend le ministère de l'écologie, les 9 parcs nationaux, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; les associations : Réserves naturelles France, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, La Fédération des Conservatoires d'espaces naturels, membre privé : la station biologique de la tour Valat. 13 nouveaux membres devraient rejoindre le GIP en 2010²⁶ : l'Agence des aires marines protégées, l'Office national des forêts, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, les Régions Rhône-Alpes, Languedoc Roussillon et Ile-de-France, les Départements de l'Isère et de la Drôme, Eden 62, le Réseau des Grands sites de France, Rivages de France, la Ligue de protection des oiseaux et Parc nationaux de France devrait aussi rejoindre le GIP.

Une telle fusion pourrait être effectuée selon plusieurs procédures distinctes :

- La liquidation du GIP ATEN

Un GIP prend fin de trois manières :

- par l'échéance de son terme prévu dans la convention constitutive, sauf s'il est prorogé. Sur ce point, le GIP ATEN a été prolongé pour 12 ans en 2004²⁷ et qu'un nouvel arrêté de prolongation devrait paraître en 2010²⁸.

- par dissolution anticipée décidée par l'assemblée générale ou le conseil d'administration selon les textes régissant le GIP ;

- par décision administrative prononçant l'abrogation de l'arrêté d'approbation de la convention constitutive²⁹.

Une fois la décision de dissolution prise, elle doit être publiée dans les conditions de forme et de compétence prévues pour une modification statutaire. Le GIP est ensuite mis en liquidation. Cette liquidation a pour objet la réalisation des éléments d'actifs et l'apurement du passif tels qu'ils figurent au bilan de clôture produit par l'agent comptable de l'organisme dissous.

²⁵ Il est de bonne administration de ne prévoir qu'un seul ministère de tutelle par établissement public (recommandation réitérée dans l'étude du Conseil d'Etat d'octobre 2009 sur les établissements publics et rarement suivie d'effet).

²⁶ Sources : rapport d'activité 2009 du GIP.

²⁷ Arrêté du 28 décembre 2004 portant approbation de la modification de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public.

²⁸ Cf. rapport d'activité 2009 du GIP ATEN.

²⁹ Par exemple en cas d'extinction de son objet ou de non-respect de la majorité publique.

Les conventions constitutives fixent, en général, des dispositions sur la dévolution des études et des biens du groupement en cas de dissolution. Selon les modalités de liquidation fixées par chaque GIP, l'organe désigné pour fixer celles-ci (assemblée générale ou conseil d'administration ou les deux) désigne le terme approprié de la période de liquidation, compte tenu des contraintes propres. Une période de six mois est considérée comme un délai raisonnable.

En l'espèce, la meilleure solution serait la dissolution volontaire du GIP par ses membres.

En général, le statut des GIP prévoit le sort de leurs biens lors de leur dissolution. Dans le cas du GIP ATEN, le transfert de ses biens au nouvel établissement public chargé de la biodiversité devra être prévu par la loi³⁰.

- **Le sort de PNF** : deux hypothèses sont envisageables :

- une modification des statuts de PNF pour y ajouter les missions du GIP³¹ et modifier les règles de gouvernance en intégrant les participants du GIP dans les organes de gouvernance de l'établissement et principalement dans son Conseil d'administration. Il sera alors nécessaire de modifier la partie législative (article L. 331-29 principalement) et réglementaire (articles R. 331-22 et suivants) du code de l'environnement.

- la dissolution de PNF³² et la création d'un nouvel établissement public. C'est en général la procédure suivie lors de la fusion d'établissements publics. A titre d'exemple l'ADEME est issue de la fusion de trois établissements publics effectuée par la loi du 19 décembre 1990³³, qui a également dissous ces trois organismes.

Dans ce cas, les biens, droits et obligations de PNF seront dévolus au nouvel établissement.

A noter qu'en ce qui concerne l'ADEME, l'article 7 de cette loi prévoyait qu'il était procédé à l'harmonisation des conditions d'emploi et de rémunération de tous les personnels de l'Agence avant le 31/12/1991.

- **Les implications pour le personnel travaillant dans ces deux structures**

D'après son bilan d'activité 2009, le GIP ATEN employait 26 agents en 2009. Dix d'entre eux sont détachés (ces derniers sont en majorité des fonctionnaires territoriaux), 7 agents sont mis à disposition par les parcs nationaux ou la fonction publique et 9 agents ont été recrutés par contrats à durée déterminée ou indéterminée (personnel propre du GIP).

Au regard de l'article D. 131-34 du code de l'environnement, un GIP peut être composé :

- 1° De personnels mis à disposition ;
- 2° De personnels détachés rémunérés sur le budget du groupement ;
- 3° A titre subsidiaire, de personnels propres recrutés par contrat et rémunérés sur le budget du groupement. Ces personnels sont soumis au droit du travail.

L'établissement public Parcs nationaux de France regroupe, pour sa part, une trentaine d'agents³⁴. Les postes sont occupés prioritairement par des personnels titulaires de la fonction publique de l'Etat ou de la fonction publique territoriale et à titre subsidiaire par des contractuels. Une partie du personnel de PNF était en 2009 mis à la disposition du GIP ATEN (5 agents).

³⁰ A titre d'exemple de ce type de transfert, on peut se référer à l'article L. 329-1 du code de la recherche qui prévoit la dévolution des biens, droits et obligations du GIP « Agence nationale de la recherche » à l'établissement public du même nom qu'il crée.

³¹ A savoir : favoriser le développement et la diffusion des méthodes de gestion patrimoniale des espaces naturels en France et à l'étranger, notamment par la formation associée à des études et publications techniques et par l'exécution de missions de conseil et d'animation technique entre les membres.

³² PNF ayant été créé par une loi, seule une loi peut le dissoudre.

³³ Loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

³⁴ Dans le contrat d'objectif passé entre l'Etat et le PNF pour 2009-2011, l'établissement estimait avoir besoin de 37 ETPT pour 2010.

Les personnels détachés ou mis à la disposition sont en principe remis à la disposition de leur administration d'origine en cas de liquidation d'un GIP et les personnels contractuels licenciés. Il en irait de même en cas de dissolution de PNF. Il y aurait donc lieu de procéder à une nouvelle mise à disposition (ou un nouveau détachement) dans le nouvel établissement.

Dans l'hypothèse où des agents du GIP ATEN auraient été recrutés sous contrats de droit privé, ils verraient a priori leur contrat transformé en contrat de droit public du fait du changement d'employeur.

Aux termes de l'article L 1224-3, en cas de reprise de l'entité économique³⁵ employant des salariés de droit privé par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient, en effet, à la personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public.

Sauf disposition légale ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique contrairement, le contrat qu'elle propose reprend les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires (à durée déterminée ou indéterminée).

Le refus des salariés d'accepter les modifications qui résulteraient de cette proposition implique la rupture de plein droit de leur contrat.

Une fois le nouvel établissement public créé, il sera possible d'y intégrer d'autres établissements publics (AAMP et les 9 parcs nationaux comme préconisé dans le rapport), soit par le biais d'une dissolution des différentes entités et la création d'un nouvel établissement public, soit par la dissolution du ou des établissements publics « absorbés » et la modification des statuts de l'établissement public « absorbant ». Dans tous les cas, une loi sera nécessaire.

2.3 Les missions

• Lors de la 1^{ère} étape du dispositif, les missions de l'établissement seraient *a minima* celles actuellement exercées par PNF et le GIP ATEN, à savoir :

- prêter son concours technique et administratif aux parcs nationaux, notamment par la création de services communs facilitant les économies d'échelle ;
- favoriser la mobilité des personnels entre les parcs ;
- organiser une politique commune de communication nationale et internationale ;
- représenter, le cas échéant, les parcs dans les enceintes nationales et internationales traitant de sujets d'intérêt commun à ces établissements ;
- favoriser le développement et la diffusion des méthodes de gestion patrimoniale des espaces naturels en France et à l'étranger, notamment par la formation associée à des études et publications techniques et par l'exécution de missions de conseil et d'animation technique entre les membres (*mission du GIP ATEN*) ;
- déposer et administrer la marque collective « Parcs nationaux de France » attestant que les produits et services, issus d'activités exercées dans les parcs, s'inscrivent dans un processus écologique qui préserve la faune et de la flore ;
- contribuer au rassemblement des données sur les parcs ;
- donner au ministre chargé de la protection de la nature des avis sur la mise en œuvre de la politique des parcs et sur les ressources financières qui lui sont affectées ;

• A partir de cette base, pour le moment très axée sur les parcs nationaux, il pourrait être envisagé de confier également à l'établissement des missions plus horizontales concernant plusieurs établissements publics du secteur de l'environnement.

³⁵ La notion d'entité économique autonome fait référence à un ensemble organisé de personnes et d'éléments corporels ou incorporels en vue de l'exercice d'une activité poursuivant un objectif propre (Cass. Soc., 23 janvier 2002, n° 99-46.245)

L'établissement pourrait, dans ce cadre, être autorisé à facturer des services à d'autres organismes. Cette activité doit cependant rester accessoire par rapport aux missions premières de l'établissement, afin d'éviter que le juge ne le requalifie en EPIC.

Comme le souligne le rapport d'étape de la mission, l'établissement pourrait être notamment chargé de créer un outil commun de collecte de données, de renforcer la mise en réseau et la professionnalisation des acteurs du secteur (mission assurée aujourd'hui par le GIP ATEN), de mettre en place des outils d'évaluation permanente.

- Du fait du rôle de PNF vis-à-vis des parcs nationaux, le nouvel établissement serait déjà à la tête d'un réseau. La mission souhaiterait que ce rôle de tête de réseau soit étendu à d'autres établissements³⁶.

Il existe des précédents de réseaux d'établissements publics comme par exemple le Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires qui est à la tête d'un réseau constitué de 28 centres régionaux (CROUS), 16 centres locaux (CLOUS) et plus de 40 antennes qui offrent aux étudiants, sur le terrain, des services de proximité. Le CNOUS assure la cohérence et le pilotage du réseau, l'expertise de projets, la mutualisation des expériences, l'organisation du dialogue social avec les représentants des personnels et des étudiants, la modernisation de la gestion, l'allocation et l'optimisation des ressources et la restitution des résultats des politiques financées par l'Etat sur le territoire national³⁷.

Dans l'hypothèse où le nouvel établissement deviendrait tête de réseau dans le domaine de la biodiversité, il pourrait donc être doté de missions comparables à celles du CNOUS, en termes de pilotage, d'allocation de ressources aux établissements membres du réseau à la place de l'Etat, etc., à condition que la loi le prévoie. Ce rôle serait précisé par décret et dans la convention d'objectifs que signeront l'Etat et l'établissement public tête de réseau.

Toutefois, le nouvel établissement aurait vocation à être la tête d'un réseau constitué d'établissements comme le Conservatoire ou l'ONF qui sont forts d'une expérience de plus de 30 ans³⁸, qui ont une identité propre très importante et des cultures « maison » solides³⁹ ou d'entités qui sont déjà elles-mêmes des têtes de réseau, comme l'AAMP qui anime le réseau des aires marines protégées.

Il serait donc opportun de prévoir une montée en puissance progressive des pouvoirs de l'agence afin d'éviter qu'elle rencontre des oppositions fortes de la part des autres établissements.

2.4 Mutualisation de certaines fonctions

Le rapport de la mission suggère que l'établissement puisse être un centre de service partagé pour les membres du réseau, notamment pour la gestion des ressources humaines ou la gestion financière et comptable. Ainsi, l'établissement pourrait jouer un rôle proche de celui de l'Agence de services et de paiement⁴⁰ en matière de gestion des aides publiques et du Centre national de la fonction publique territoriale, en matière de gestion de ressources humaines.

Trois solutions sont envisageables :

³⁶ Notamment au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, à l'Agence des aires marines protégées (AAMP), aux réserves naturelles nationales et à l'Office national des forêts.

³⁷ Cf. l'article L. 822-2 du code de l'éducation et le décret n° 87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires.

³⁸ Voir plus de 40 pour l'ONF qui a été créé en 1966.

³⁹ Cf. par exemple le rapport de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins du 29 novembre 2005 qui précisait que le Conservatoire du littoral ne souhaitait pas que sa compétence soit étendue à la gestion des parcs naturels marins.

⁴⁰ Agence créée par l'ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Etablissement national de l'agriculture et de la mer.

- soit la loi impose que le nouvel établissement soit la seule entité capable d'exercer certaines tâches. Il convient de souligner que PNF joue déjà ce rôle envers les neuf parcs nationaux. En effet, en vertu de l'article L. 331-29 du code de l'environnement, les deux premières missions de PNF sont de :

- « *prêter son concours technique et administratif aux établissements publics des parcs nationaux, notamment par la création de services communs afin de faciliter leur fonctionnement, leur apporter son appui technique et administratif, et favoriser la coordination de leurs actions aux plans national et international* ».

- *apporter son concours à l'application des statuts communs à ses personnels ou à ceux des parcs nationaux en veillant notamment à permettre la mobilité de ces personnels entre les parcs nationaux et les entre ceux-ci et lui-même.* »

- soit la loi prévoit que l'établissement peut exercer ces tâches mais laisse le choix aux autres établissements d'avoir recours ou non à ses services. Dans ce cas, il pourrait être envisagé de mettre en place un dispositif s'inspirant, par exemple, de celui prévu par le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat⁴¹ ou encore de celui mis en place par le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, en seconde lecture à l'Assemblée nationale.

- une solution intermédiaire entre les deux premières : la loi impose à certaines entités de recourir à ses services et laisse les autres libres de le faire selon leur champ d'activité.

La troisième solution paraît devoir être privilégiée dans un premier temps, certaines missions pouvant devenir obligatoire au fur et à mesure.

La mutualisation des fonctions pourrait par ailleurs se traduire, de manière moins ambitieuse, par la mise en place d'une plateforme « ressource humaine » chargée de la gestion administrative du personnel.

L'objectif serait de créer une base de données commune qui permettrait d'avoir une vision globale et partagée des effectifs, des carrières des agents et des métiers exercés au sein des différentes structures.

Cette mutualisation impliquerait une mutualisation des tâches (ce qui soulèvera la question du transfert d'une partie des services RH existants actuellement au sein de chaque structure vers l'agence) et une harmonisation des procédures : pratique uniforme des entretiens d'évaluation, préparation d'un plan de formation commun à l'ensemble des personnels, mise en place d'un référentiel des métiers qui pourrait s'appuyer sur le Répertoire des métiers des espaces naturels élaboré par l'ATEN, etc.

Cette plateforme pourrait être mise en œuvre sur le modèle du conseil national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en charge de la formation de l'ensemble des personnels des collectivités locales et de l'organisation de certains concours⁴². Tout comme le CNFPT, la plateforme RH pourrait piloter un observatoire afin de réaliser des études statistiques et

⁴¹ L'article 1^{er} de ce décret précise : « La délégation de gestion est l'acte par lequel un ou plusieurs services de l'Etat confient à un autre service de l'Etat, pour une durée limitée éventuellement reconductible, la réalisation, pour leur compte, d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions ». L'article 2 du même décret prévoit que la délégation de gestion fait l'objet d'un document écrit qui précise la mission confiée au délégataire, les modalités d'exécution financière de la mission, ainsi que les obligations respectives des services intéressés et qui fixe conditions dans lesquelles il est rendu compte de l'exécution de la délégation.

⁴² Le CNFPT assure notamment la publicité des créations et vacances d'emplois des fonctionnaires de catégorie A et des ingénieurs en chef territoriaux pour lesquels il organise les concours, il assure également une bourse nationale des emplois de nature à faciliter l'information des agents en collectivités territoriales et la mobilité des fonctionnaires concernés (article 38 et 40 du décret n°87-811 du 5 octobre 1987 relatif au CNFPT).

Il est également compétent pour définir les orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale, définir et assurer des programmes de formation (article 11 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale).

prospectives sur l'emploi, les métiers de l'environnement et anticiper les besoins de formation et d'emplois.

2.5 L'établissement serait susceptible de disposer d'un pouvoir réglementaire, dans des conditions très encadrées

Le Conseil constitutionnel a précisé à plusieurs reprises, que les dispositions de la Constitution ne faisaient pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi dès lors que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant dans leur champ que dans leur contenu. Cette jurisprudence concerne principalement les autorités administratives indépendantes mais elle s'applique également aux établissements publics.

Ainsi, dans sa décision du 4 décembre 2003⁴³ sur la loi relative au droit d'asile et dans sa décision du 12 août 2004⁴⁴ sur la loi relative à l'assurance maladie, le Conseil a considéré que respectivement l'OFPPA et l'Union nationale des caisses d'assurance maladie en matière de participation des assurés pouvaient édicter certaines normes.

Le pouvoir réglementaire attribué à un établissement public doit donc être prévu par la loi et strictement encadré par son décret d'application.

Dans le domaine environnemental, plusieurs établissements publics sont déjà dotés de compétences réglementaires ou de pouvoirs de police spéciale⁴⁵.

La loi pourrait donc doter le nouvel établissement d'un pouvoir réglementaire dont elle devra encadrer strictement les contours.

2.6 Des règles de gouvernance qui doivent permettre de représenter l'ensemble de acteurs

2.6.1 Le Conseil d'administration

Le Conseil d'administration (CA) est le centre de décision, en même temps que le cercle représentatif des divers intérêts concernés par les activités de l'établissement. Ainsi, un CA peut comporter un nombre important de membres⁴⁶. Cependant, afin de ne pas nuire à la bonne gouvernance de l'établissement, il est, en général, préférable de constituer des CA resserrés.

Dans le cas d'un établissement public chargé de la biodiversité, le CA devra pouvoir réunir l'ensemble des acteurs du domaine, quelque soit leur statut.

Le CA pourrait être constitué de plusieurs collèges ou catégorie de membres : des représentants des ministères, des représentants des collectivités locales, des parlementaires, des représentants des établissements publics du réseau, des représentants d'autres organismes publics compétents, des

⁴³ Décision n° 2003-485 DC.

⁴⁴ Décision n° 2004-504 DC : considérants de principe : « Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article 21 de la Constitution et sous réserve de son article 13, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire à l'échelon national ; que, cependant, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi dès lors que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ; »

Considérant que les décisions de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie en matière de participation des assurés interviendront dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat ; que les articles 41, 53 et 55 de la loi déferée ne confient dès lors aux organismes concernés ou à leurs dirigeants qu'un pouvoir réglementaire de portée limitée tant par son champ d'application que par son contenu ; »

⁴⁵ Ainsi par exemple, l'article 7 de la loi du 14 avril 2006 précitée (L. 331-10 du code l'environnement) a confié aux établissements publics des parcs nationaux un pouvoir réglementaire propre, exercé par leurs directeurs en vue de l'objectif de préservation d'un patrimoine d'exception. Ce pouvoir réglementaire est délégué par l'Etat mais résulte aussi du transfert de certaines compétences exercées par les maires des communes comprises dans les espaces protégés du parc. Ainsi, les directeurs peuvent réglementer par arrêté l'accès, la circulation ou le stationnement à l'intérieur du parc afin d'en maîtriser sa fréquentation.

⁴⁶ Le Conservatoire en compte 30.

représentants des associations, des personnalités qualifiées proposées par chacun des collèges, des représentants du personnel et éventuellement des représentants des usagers.

Il reviendra à la loi de fixer les catégories de membres et éventuellement leur nombre maximal ou la proportion entre chaque catégorie⁴⁷, le décret d'application précisant le nombre exact de chacune des catégories de membres et les modalités de leur désignation.

Dans l'hypothèse d'un rapprochement PNF et GIP ATEN, on pourrait prévoir dans le CA les membres actuels du CA de PNF et ceux du GIP à savoir :

- *pour PNF* : le directeur de chaque parc national, deux représentants désignés par l'Association des régions de France et l'Assemblée des départements de France, un député et un sénateur désignés par leur assemblée respective, deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la protection de la nature et un représentant des organisations syndicales du personnel

- *pour le GIP ATEN* : le ministère de l'écologie, les 9 parcs nationaux, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; les associations : Réserves naturelles France, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, La Fédération des Conservatoires d'espaces naturels, membre privé : la station biologique de la tour Valat. 12 nouveaux membres devraient rejoindre le GIP en 2010⁴⁸ : l'Agence des aires marines protégées, l'Office national des forêts, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, les Régions Rhône-Alpes, Languedoc Roussillon et Ile-de-France, les Départements de l'Isère et de la Drôme, Eden 62, le Réseau des Grands sites de France, Rivages de France, la Ligue de protection des oiseaux. De plus Parc nationaux de France devrait aussi rejoindre le GIP.

En tout état de cause, les personnes dont la désignation au CA de l'établissement apparaîtrait nécessaire du fait des missions horizontales qui lui seraient confiées semblent déjà figurer parmi les personnes précitées.

En règle générale, le président du CA des établissements publics est élu par les membres en leur sein et cette solution pourrait être appliquée à l'établissement.

2.6.2 Le directeur ou directeur général

Dans la plupart des établissements publics environnementaux, le directeur ou directeur général est nommé par décret pris sur le rapport du ministre de tutelle ou après avis du CA. Cette formule pourrait être reprise en l'espèce.

2.6.3 Les organes consultatifs

Dans tous les établissements publics environnementaux, il existe un conseil scientifique, organe consultatif, qui assiste le CA ou le directeur dans l'exercice de leurs attributions. Ils sont constitués de personnalités qualifiées désignées dans les textes constitutifs (loi ou décret).

La loi ou le décret devront définir les missions de ces organismes, qui ne peuvent cependant, disposer de pouvoirs propres.

⁴⁷ Ainsi, par exemple l'article L. 334-1 du code de l'environnement prévoit que l'AAMP est administrée par un CA « composé de représentants de l'Etat pour deux cinquièmes au moins, d'un député et d'un sénateur désignés par leur assemblée respective, de représentants des gestionnaires des différentes catégories d'aires marines protégées ou de leurs conseils ou comités de gestion, de collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents, d'un représentant du ou des parcs naturels régionaux intéressés, de représentants des organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers, d'associations de protection de l'environnement, des établissements publics de l'Etat compétents pour la recherche en mer, d'un représentant des organisations syndicales du personnel représentatives au plan national, ainsi que de personnalités qualifiées ».

⁴⁸ Sources : rapport d'activité 2009 du GIP.

Il pourrait également être envisagé de créer plusieurs structures spécialisées par thème (aires marines, littoral, forêt, etc.) qui seraient des instances de réflexion et de préparation des délibérations du CA. Ce type de structure permettrait également d'associer les nombreuses associations environnementales aux travaux de l'établissement.

2.6.4 L'échelon territorial de l'établissement

Le nouvel établissement devra être compétent pour prendre des décisions au niveau national afin d'avoir une politique cohérente⁴⁹ mais il conviendra aussi de laisser des marges de manœuvre importantes à des structures territoriales au plus près des besoins et du terrain. Elle devra donc être régie par le principe de subsidiarité et s'appuyer sur des structures locales à créer ou existantes⁵⁰.

Le Conseil d'Etat, dans son étude précitée sur les établissements publics, recommande d'éviter que les établissements publics recourent aux services déconcentrés de l'Etat pour l'exercice de leurs activités au niveau territorial.

Il souligne, en effet, que cette solution ne permet pas de pousser jusqu'au bout la logique d'autonomisation d'une politique publique puisque le préfet est à la fois le représentant du ministre de tutelle⁵¹ et le représentant de l'établissement public, ce qui peut être une source d'interférence et de « recentralisation » de la politique en question.

A défaut, le Conseil d'Etat conseille de recourir à la conclusion de conventions entre les établissements publics concernés et les ministères centraux afin de préciser le rôle des préfets ainsi que la nature des relations entre les établissements et les services déconcentrés du ministère de tutelle.

2.7 Les personnels de l'établissement public

Les politiques de préservation de la biodiversité sont gérées à des échelons territoriaux différents (Etat, régions, départements, communes) et par une multitude d'opérateurs aux statuts divers (établissement public, syndicats mixtes, collectivités locales, associations). Les conditions de recrutement, de rémunération et le statut du personnel qui travaille au sein de ces différentes structures sont donc différents en fonction du type d'employeur.

Un même employeur peut, en outre, réunir des agents dont les statuts sont très divers : fonction publique de l'Etat ou fonction publique territoriale, statut d'agents contractuels de droit public ou de droit privé. Selon les structures, un même métier peut être aussi bien exercé par un agent fonctionnaire (relevant d'un corps technique) ou par un agent contractuel.

On peut ainsi distinguer :

- des fonctionnaires de corps de l'environnement⁵² qui travaillent principalement dans les parcs nationaux ;
- des fonctionnaires de la fonction publique territoriale qui travaillent dans la plupart des structures gérées par des collectivités territoriales comme les parcs naturels régionaux (gérés par des syndicats mixtes), certaines réserves naturelles et certains sites du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;
- des contractuels de droit public
- des contractuels de droit privé qui travaillent dans des structures administrées par des associations (cas de certaines réserves naturelles classées) ou des fondations.

⁴⁹ Notamment dans l'objectif de la mise en place d'une trame verte et bleue.

⁵⁰ L'établissement sera doté de 9 structures locales : les parcs nationaux.

⁵¹ En vertu de l'article 72 de la Constitution, le préfet est avant tout le représentant de chacun des membres du gouvernement.

⁵² Notamment, corps des techniciens de l'environnement créé par le décret n° 2001-586 du 5 juillet 2001, corps des agents techniques de l'environnement créé par le décret n° 2001-585 du 5 juillet 2001.

La mise en place d'un cadre d'emploi commun, qui pourrait être appelé à fusionner des corps de fonctionnaires de l'Etat et à recueillir, par la voie du détachement, des agents des collectivités locales, serait envisageable.

2.8 Le financement de l'établissement public


Les ressources du nouvel établissement public pourraient être constituées :

- d'une dotation annuelle de l'Etat,
- de subventions de l'Etat et des collectivités locales voire d'organismes privés⁵³,
- du produit des emprunts ou souscriptions,
- de subvention qu'il pourra obtenir en lieu et place des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics et sociétés, en exécution de conventions passées avec eux⁵⁴,
- des revenus nets de ses biens meubles et immeubles et du produit de la vente de ces biens,
- de dons et legs,
- de redevances pour service rendu,
- du produit de taxes⁵⁵

CONCLUSION

- L'établissement public administratif paraît être la meilleure formule pour exercer la mission de développement de la cohérence des politiques de préservation de la biodiversité,

- Sa création nécessitant la dissolution de l'établissement public Parcs nationaux de France, une loi sera nécessaire.


La directrice des affaires juridiques

Catherine BERGEAL

⁵³ Cf. sur ce point les statuts de PNF.

⁵⁴ Cf. l'exemple du Conservatoire, article R. 322.42 du code de l'environnement.

⁵⁵ Le Conservatoire bénéficie du produit du droit de francisation et de navigation.

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 12/45