

**Mission de réflexion sur l'organisation française
en matière d'expertise sur la biodiversité**

RAPPORT

Mai 2011

Ce rapport a été rédigé par Yvon Le Maho et Julien Boucher, qui assument l'entière responsabilité de son contenu. Les auteurs ont bénéficié, pour l'accomplissement de leur mission, et notamment la réalisation des comparaisons internationales, du concours de Michel Bouvier et d'Emmanuel Rébeillé-Borgella, membres du conseil général de l'écologie et du développement durable, à qui ils adressent leurs plus vifs remerciements.

SOMMAIRE

I. La notion d'expertise et l'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité.....	4
1. La notion d'expertise et ses rapports avec des notions voisines	4
2. Les déterminants de la demande publique d'expertise dans le domaine de la biodiversité.....	5
3. Les deux grands modèles d'organisation de l'expertise	7
a) L'expertise intégrée.....	7
b) L'expertise externe	8
4. L'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité.....	9
a) La coexistence des deux modèles d'expertise	9
b) L'absence de structuration au niveau national	12
II. Les trois faiblesses de l'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité.....	12
1. Les faiblesses tenant à la recherche.....	13
2. Les faiblesses tenant à l'acquisition des données sur la biodiversité.....	14
3. Les faiblesses intrinsèques	15
a) Du côté de l'offre d'expertise.....	15
b) Du côté de la demande d'expertise	16
III. Une « agence de l'expertise » sur la biodiversité : pour quoi faire ? comment ?.....	16
1. Les questions qui ne seront pas réglées par la création d'une « agence ».....	16
2. Une fausse piste : la concentration des capacités d'expertise.....	17
3. Une piste à suivre : la mise en réseau des capacités d'expertise.....	18
a) Option n° 1 : faire d'un organisme existant la tête du réseau d'expertise.....	18
b) Option n° 2 : créer un nouveau lieu de rencontre entre l'offre et la demande d'expertise.....	19

Par lettre du 28 janvier 2010¹, le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et la secrétaire d'État chargée de l'écologie nous ont confié une mission de réflexion sur l'évolution de l'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité.

Cette initiative s'inscrivait dans le prolongement de l'engagement n° 78 du « Grenelle Environnement », consistant à évaluer l'opportunité de créer « *une agence nationale d'expertise sur la biodiversité, regroupant les établissements publics existants concernés, dotée d'instances de concertation territoriales à définir* ».

Le présent rapport a été élaboré, conformément aux termes de la lettre de mission, sur la base de visites d'étude organisées dans plusieurs pays européens (Allemagne, Espagne, Royaume-Uni et Suède) et d'entretiens avec divers représentants de la communauté française de l'expertise en matière de biodiversité.

Il présente les résultats de ces recherches et les pistes d'évolution du modèle français d'organisation de l'expertise qui, sur cette base, paraissent envisageables.

I. LA NOTION D'EXPERTISE ET L'ORGANISATION FRANÇAISE EN MATIÈRE D'EXPERTISE SUR LA BIODIVERSITÉ

1. La notion d'expertise et ses rapports avec des notions voisines

Dès qu'il est question d'« expertise », la première difficulté consiste à délimiter les contours de cette notion, qui n'est pas toujours utilisée de manière rigoureuse et recouvre, selon le contexte, des réalités très différentes². À cet égard, une certaine ambiguïté n'est d'ailleurs pas absente des travaux du « Grenelle Environnement ».

Quoique d'autres approches soient envisageables, nous entendons ici par « expertise » la seule expertise scientifique, c'est-à-dire la **mobilisation de connaissances scientifiques en vue d'éclairer la décision publique**. Ainsi définie comme se situant « *à l'intersection du savoir et de l'action publique* »³, l'expertise doit être soigneusement distinguée de deux notions voisines.

D'une part, elle ne se confond pas avec la **recherche**, même si elle entretient nécessairement avec celle-ci des liens étroits, dont le législateur a d'ailleurs pris acte en assignant comme objectif à la recherche publique, entre autres, « *le développement d'une capacité d'expertise* »⁴. Il reste que la recherche a pour objet essentiel l'accroissement des connaissances scientifiques, et s'inscrit par conséquent dans un temps long qui est celui des

¹ Reproduite en annexe au présent rapport.

² V., pour une synthèse, S. Cadiou, « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier », *Horizons stratégiques – Revue trimestrielle du Centre d'analyse stratégique*, n° 1, juillet 2006, et les références citées.

³ S. Cadiou, *loc. cit.*, p. 4.

⁴ Code de la recherche, art. L. 112-1, c bis).

découvertes scientifiques. L'expertise, en revanche, mobilise des connaissances existantes en vue de répondre à une question précise dans des délais parfois très brefs. Elle s'appuie donc, notamment, sur les résultats de la recherche, mais elle en constitue une simple application. En particulier, elle ne prétend pas réduire les incertitudes que le caractère incomplet des connaissances scientifiques laisse subsister, mais s'attache plus modestement à les délimiter pour les porter à la connaissance du commanditaire, détenteur du pouvoir de décision.

D'autre part, l'expertise, même lorsqu'elle revêt un caractère relativement technique, ne se résume pas davantage au **savoir-faire**. Toute administration, tout organisme public ou privé doit en effet détenir ou se procurer les compétences nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Pour autant, on ne peut, sauf à diluer la notion au point de lui faire perdre tout caractère opératoire, qualifier sans autre examen d'« expertise » ces compétences. De même, tout organisme intervenant dans le domaine de la biodiversité ne peut pas *ipso facto*, dans son ensemble, être regardé comme un organisme d'expertise, même s'il existe en son sein, le cas échéant, des capacités d'expertise qu'il peut mobiliser pour lui-même ou mettre à la disposition de tiers.

Dès lors, nous avons considéré qu'étaient en dehors du champ de notre étude, en tant que telles :

- la question des mesures éventuellement nécessaires pour **développer et structurer la recherche dans le domaine de la biodiversité**, mission qui incombe d'ailleurs, notamment, à la FRB*⁵,
- ainsi que la question d'une éventuelle **réorganisation d'ensemble des organismes chargés, en France, de la protection de la nature**.

Cette dernière question a d'ailleurs fait l'objet d'une autre mission, conduite par MM. Michel Badré et Jean-Philippe Duranthon, dont le rapport a été remis au mois de juillet 2010.

2. Les déterminants de la demande publique d'expertise dans le domaine de la biodiversité

Pour quelles raisons immédiates les collectivités publiques recourent-elles à l'expertise scientifique en matière de biodiversité ? À cette question, qui est celle des déterminants de la demande publique d'expertise, on peut répondre, en bref : parce que la société l'attend ; parce que la loi l'exige.

Dans tous les domaines, le développement du recours à l'expertise, et la montée corrélative de la figure de l'expert, sont associés à une remise en cause des modes traditionnels de légitimation de l'action publique. Pour demeurer légitime, la décision publique doit souvent, aujourd'hui, non seulement être éclairée par la science, mais donner à voir ses fondements scientifiques.

Dans un premier temps, la formalisation du recours à l'expertise est donc généralement, à des degrés divers, une réponse à une **attente du corps social**, qui se fait entendre par les différents canaux d'expression de ce qu'il

⁵ Les astérisques renvoient au glossaire en annexe.

est convenu d'appeler la société civile, au sein de laquelle une place particulière doit être faite, en ce qui concerne la biodiversité, aux organisations non gouvernementales de défense de l'environnement. La mobilisation de l'opinion publique entraîne souvent, en parallèle, une sophistication croissante des modalités de l'expertise.

Dans un second temps, **la loi vient prendre le relais de l'opinion en rendant obligatoire le recours à l'expertise scientifique**. Dans tous les pays visités, on constate en effet que la demande publique d'expertise a été largement déterminée, dans les années récentes, par le très fort accroissement du nombre de textes, en particulier d'origine européenne, qui imposent, directement ou indirectement, la réalisation d'études ou d'évaluations touchant au domaine de la biodiversité.

Ainsi, d'une manière générale, l'obligation de réaliser des **études d'impact** préalablement à la mise en œuvre des « *projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* »⁶ a beaucoup contribué à diffuser, en France, la culture de l'expertise. Il s'agit certes, souvent, d'une expertise à caractère relativement technique et routinier, mais certains projets nécessitent le recours à des connaissances et des méthodes beaucoup plus spécialisées, qu'il s'agisse d'apprécier les effets du projet sur l'environnement ou les mesures propres à « *compenser les effets négatifs notables* » de celui-ci⁷.

La réalisation d'études ou d'évaluations est également imposée préalablement à certaines décisions plus spécialement susceptibles d'exercer une influence sur la biodiversité. Ainsi, en matière d'**OGM***, l'article L. 531-2-1 du code de l'environnement pose en principe, conformément aux exigences du droit de l'Union européenne, que « *les décisions d'autorisation [les] concernant [...] ne peuvent intervenir qu'après une évaluation préalable indépendante et transparente des risques pour l'environnement et la santé publique* », laquelle « *est assurée par une expertise collective menée selon des principes de compétence, pluralité, transparence et impartialité* ».

Au sein, précisément, de la législation de l'Union européenne, une place particulière doit être faite à la directive du 21 mai 1992, dite « **directive habitats** »⁸, dont l'objet est « *de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres* » (art. 1^{er}). Cette directive impose le recours à l'expertise en matière de biodiversité à divers niveaux : établissement de la liste des sites à protéger, sur la base « *des informations scientifiques pertinentes* » (art. 4 § 1), évaluation des incidences sur les sites des projets susceptibles de les affecter (art. 6 § 3), ou encore surveillance de l'état de conservation des espèces et habitats naturels (art. 11), qui doit faire l'objet de rapports périodiques à la Commission (art. 17). À des degrés divers, la mise en œuvre de ces obligations a suscité, dans tous

⁶ Code de l'environnement, art. L. 122-1, I.

⁷ Code de l'environnement, art. L. 122-3, II, 2^o.

⁸ Directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

les pays visités, un développement substantiel des capacités d'expertise et de collecte des données relatives à la biodiversité.

Ajoutons que les dispositions législatives et réglementaires mettant en œuvre les engagements du « Grenelle Environnement » appelleront également un développement du recours à l'expertise en matière de biodiversité. Ainsi, la **mise en place de la « trame verte » et de la « trame bleue »** nécessitera, conformément aux dispositions de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement codifiées aux articles L. 371-1 et suivants du code de l'environnement, l'élaboration et le suivi d'« orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques », sur la base notamment des « connaissances scientifiques disponibles » et de l'« inventaire du patrimoine naturel »⁹. De même, les schémas régionaux de cohérence écologique déclinant ces orientations au niveau régional devront être fondés, entre autres, sur « des avis d'experts et du conseil scientifique régional du patrimoine naturel »¹⁰.

3. Les deux grands modèles d'organisation de l'expertise

Il ressort de nos travaux, et notamment des visites d'étude effectuées à l'étranger, que l'expertise est susceptible d'être organisée selon deux grands modèles, qui coexistent, avec une répartition variable, dans tous les pays étudiés.

a) L'expertise intégrée

Le premier modèle peut être qualifié d'« expertise intégrée ». On entend par là que l'administration ou l'organisme en charge de la mise en œuvre de la politique publique concernée ou de l'appui à cette politique publique réalise l'expertise **avec son propre personnel**, même si cela n'exclut pas, le cas échéant, le recours à des avis extérieurs. On peut assimiler à cette situation, du point de vue qui nous intéresse ici, celle où la mission d'expertise est statutairement confiée à un organisme distinct de l'administration décisionnaire.

Dans cette forme d'organisation, la réalisation de missions d'expertise entre normalement dans la « fiche de poste » des personnes concernées. Les administrations et organismes en cause ayant des moyens limités, **il ne s'agit pas, sauf exception, d'une expertise collégiale**, car il n'existe en règle générale, dans le meilleur des cas, qu'un seul spécialiste par question. Par ailleurs, **les liens des intéressés avec le monde de la recherche sont variables** : certains sont d'anciens chercheurs qui ont cessé leurs activités de recherche ; d'autres cumulent des fonctions de recherche et d'expertise, notamment lorsque l'organisme qui les emploie est aussi un organisme de recherche ; d'autres enfin ont une formation plus technique.

Il apparaît ainsi d'emblée que le principal avantage de cette forme d'expertise est son caractère **aisément mobilisable**, puisqu'elle repose sur des personnes spécialement recrutées à cet effet. Encore faut-il toutefois tenir compte de la difficulté qu'il peut y avoir à obtenir des intéressés, notamment lorsqu'ils exercent en parallèle ou à titre principal des fonctions de

⁹ Code de l'environnement, art. L. 371-2.

¹⁰ Code de l'environnement, art. L. 371-3.

recherche, qu'ils consacrent à l'expertise le temps et l'énergie nécessaire. En contrepartie, l'expertise intégrée a pour défaut majeur de **reposer sur un nombre limité de personnes**, et d'être donc extrêmement dépendante des qualités professionnelles des personnes en place à un moment donné. Au surplus, ces personnes sont nécessairement tributaires, dans une certaine mesure, du positionnement de l'organisme auquel elles appartiennent, alors même qu'elles sont statutairement indépendantes.

Ces caractéristiques expliquent qu'il soit recouru à cette forme d'expertise lorsque les questions posées sont **relativement routinières** et revêtent un certain **caractère technique**, soit ne présentent pas, au sein de l'opinion publique, de **sensibilité particulière**, de sorte que la légitimité de l'expertise n'est pas remise en cause alors même, notamment, qu'elle n'est pas collégiale.

Un bon exemple de ce mode d'organisation est l'agence anglaise de protection de la nature, *Natural England*, créée en 2006 et qui emploie de façon permanente environ 2 500 personnes, parmi lesquelles d'assez nombreux spécialistes en écologie, pour mener à bien ses missions dans le domaine de la biodiversité, lesquelles s'étendent de l'identification et de la gestion des espaces protégés à l'instruction des demandes de réintroduction d'espèces.

b) L'expertise externe

Le second modèle d'organisation de l'expertise peut être qualifié d'« *expertise externe* », en ce sens qu'il est recouru principalement, dans ce cas, à des experts **qui ne sont pas des agents** de l'administration ou de l'organisme en charge de la politique publique concernée, ou de l'organisme auquel l'expertise est statutairement confiée, et qui, la plupart du temps, sont choisis *intuitu personae*, en raison de la compétence qui leur est reconnue.

Pour les personnes concernées, l'expertise s'apparente donc à une **activité accessoire**, qu'elles accomplissent en plus de leur activité principale, mais c'est à raison de cette activité principale et de la compétence qu'elle leur confère qu'elles sont sollicitées. Encore qu'elle puisse être confiée à une personne seule, l'expertise externe est le plus souvent **collégiale**, étant réalisée par un panel d'experts d'origines diverses, généralement **de haut niveau**. Ainsi, sans s'y réduire, l'expertise externe est notamment concrétisée par ce qu'il est convenu d'appeler l'« **expertise collective** », laquelle consiste, selon la définition qu'en donne par exemple l'INRA*, « *en un état des lieux critique des connaissances disponibles* », dans le but « *de dégager de l'analyse de la bibliographie scientifique actualisée les acquis sur lesquels peut s'appuyer la décision, mais aussi de pointer les incertitudes, les lacunes du savoir actuel et d'aborder, en toute transparence et impartialité, les éventuelles controverses scientifiques qui apparaissent à la faveur de cet inventaire* »¹¹.

L'intérêt de l'expertise externe est donc de pouvoir réunir les **meilleurs connaisseurs** d'un sujet donné et de bénéficier d'une **diversité de points de vue** sur ce sujet. En contrepartie, elle est généralement **moins réactive et moins opérationnelle** que l'expertise intégrée, notamment parce qu'elle

¹¹ INRA, *Charte de l'expertise scientifique collective*, décembre 2007, point 1.2.

repose, dans une certaine mesure, sur le volontariat des experts, qui bien souvent ne sont pas rémunérés ou le sont symboliquement. Il en résulte notamment une tendance, contradictoire avec l'objectif recherché en recourant à la collégialité, à recourir systématiquement aux mêmes personnes pour l'accomplissement de ces missions.

Pour ces raisons, il est recouru à l'expertise externe, en règle générale, dans le cas où se posent des questions nécessitant, eu égard à leur **complexité**, de recourir aux meilleurs spécialistes du domaine, où les **incertitudes scientifiques** sont importantes, et, peut-être surtout, où il existe une **forte sensibilité de la question posée dans l'opinion publique**. La collégialité permet en effet, dans une certaine mesure, de prévenir les critiques de partialité et donc de faciliter l'acceptation de la décision prise, au moins lorsqu'elle est conforme à l'avis rendu.

Pour prendre à nouveau l'exemple du Royaume-Uni, où l'expertise intégrée joue un rôle important, on constate ainsi que, en ce qui concerne la question particulièrement sensible de la dissémination et de la mise sur le marché d'OGM, l'expertise a été confiée à un comité d'experts de haut niveau dénommé ACRE (*Advisory Committee on Releases to the Environment*). On peut également ranger dans la catégorie de l'expertise externe, au niveau international, l'IPBES (*Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*), en cours de mise en place, et dont le mode de fonctionnement devrait se rapprocher de celui du GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat).

4. L'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité

Au regard des distinctions qui viennent d'être présentées, on peut faire d'emblée, au sujet de l'organisation française actuelle en matière d'expertise sur la biodiversité, les deux observations suivantes.

a) La coexistence des deux modèles d'expertise

La première est que **les deux modèles d'expertise décrits précédemment coexistent, avec une tendance à recourir de manière croissante à l'expertise externe**.

L'**expertise intégrée** est exercée pour l'essentiel par les grands établissements publics dotés de compétences touchant à la biodiversité, qui cumulent généralement, à des degrés variables, des missions de recherche, des fonctions opérationnelles et des fonctions d'expertise.

Certains de ces établissements sont avant tout des organismes de recherche, où l'on trouve les experts auxquels il est recouru dans le cadre de l'expertise externe. C'est ainsi au **CNRS***, placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche, que l'on trouve la plus importante communauté scientifique française sur la biodiversité, qui est rattachée pour l'essentiel à l'Institut écologie et environnement, dont le personnel se retrouve dans des « unités de recherche propres » ou des « unités mixtes de recherche », au sein d'autres organismes de recherche ou d'universités.

Mais d'autres organismes se sont expressément vu confier, ou peuvent se voir confier, en tant que tels, des missions d'expertise.

Il en va ainsi des organismes ayant le statut d'établissement public national à caractère scientifique et technologique que sont le **CEMAGREF***, placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de l'agriculture¹², ou encore l'**IRD***, placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de la coopération et du développement. Une place à part doit être faite au **MNHN***, qui est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'enseignement supérieur, de l'environnement et de la recherche, dont le statut comporte explicitement l'accomplissement de missions d'expertise¹³. Ainsi, par exemple, c'est au MNHN que le I de l'article L. 411-5 du code de l'environnement confie la « *responsabilité scientifique* » de la conduite de l'inventaire du patrimoine naturel ; il joue un rôle similaire d'organisme de référence pour la gestion du programme « Natura 2000 », dans le cadre de la « directive habitats »

Certains organismes ont, quant à eux, le statut d'établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial : il en va ainsi de l'**IFREMER***, placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche, du ministre chargé des pêches maritimes et des cultures marines et du ministre chargé de l'environnement, et qui a pour mission, dans son domaine de compétence, de « *conduire et de promouvoir des recherches fondamentales et appliquées, des actions d'expertise et des actions de développement technologique et industriel* »¹⁴, ou encore du **CIRAD***, placé sous la cotutelle du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de la coopération et du développement¹⁵.

D'autres organismes, qui n'ont que plus marginalement des missions de recherche, n'en détiennent pas moins, parfois, des compétences de haut niveau pour l'accomplissement de leurs missions. On peut citer, à cet égard, l'**ONCFS***, qui est un établissement public de l'État à caractère administratif, placé sous la double tutelle des ministres chargés de la chasse et de l'agriculture¹⁶, l'**ONF***, établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle des ministres chargés des forêts et de l'environnement¹⁷, ou encore l'**ONEMA***, établissement public de l'État à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement¹⁸.

À cette expertise intégrée s'est ajoutée, et parfois substituée, une **expertise externe**, confiée à un certain nombre de conseils ou comités d'experts, dont les membres sont choisis en grande partie au sein des organismes dont il vient d'être question, qui jouent ainsi un rôle de « vivier ».

Certains de ces organismes ont une **vocation transversale** : c'est le cas au premier chef du **CSPNB***, créé, auprès du ministre chargé de

¹² Régis par les art. R. 832-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

¹³ Décret n° 2001-916 du 3 octobre 2001, art. 3.

¹⁴ Décret n° 84-428 du 5 juin 1984 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'IFREMER, art. 3.

¹⁵ Régis par le décret n° 84-429 du 5 juin 1984.

¹⁶ Code de l'environnement, art. L. 421-1.

¹⁷ Code forestier, art. L. 121-1 et R. 121-1.

¹⁸ Code de l'environnement, art. L. 213-2 et R. 213-12-1.

l'environnement, par un arrêté ministériel du 26 mars 2004¹⁹ et « *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* », qui se concrétise notamment par l'émission d'« *avis scientifiques destinés à éclairer les choix politiques* ». Des organismes analogues ont été institués au niveau régional, avec les **conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel**, dont l'existence est prévue par le III de l'article L. 411-5 du code de l'environnement. Ces derniers, qui sont constitués « *de spécialistes désignés intuitu personae pour leur compétence scientifique, en particulier dans les universités, les organismes de recherche, les sociétés savantes, les muséums régionaux* », peuvent être saisis pour avis par le préfet de région ou le président du conseil régional « *sur toute question relative à l'inventaire et à la conservation du patrimoine naturel* ». On peut également citer, quoique sa vocation ne soit pas exclusivement scientifique, le **CNPN***, régi par les articles R. 133-1 et suivants du code de l'environnement, placé, lui aussi, auprès du ministre chargé de la protection de la nature, et chargé notamment de « *donner au ministre son avis sur les moyens propres à [...] préserver et restaurer la diversité de la flore et de la faune sauvage et des habitats naturels [et] assurer la protection des espaces naturels et le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent* ».

D'autres organismes ont une **vocation plus spécialisée**. Il en va ainsi du **HCB***, dont la mission, d'après l'article L.531-3 du code de l'environnement, est « *d'éclairer le Gouvernement sur toutes questions intéressant les organismes génétiquement modifiés ou toute autre biotechnologie et de formuler des avis en matière d'évaluation des risques pour l'environnement et la santé publique que peuvent présenter l'utilisation confinée ou la dissémination volontaire des organismes génétiquement modifiés, ainsi qu'en matière de surveillance biologique du territoire* », et qui présente l'originalité de comporter non seulement un comité scientifique, mais aussi un comité économique, éthique et social. On peut également citer le **GEOC***, créé par un décret du 14 avril 2009²⁰, codifié aux articles D.421-51 et suivants du code de l'environnement, avec pour mission d'assurer « *l'exploitation et la synthèse des données, études et recherches portant sur les oiseaux sauvages et leurs habitats, notamment sur les oiseaux migrateurs considérés dans l'ensemble de leur aire de répartition, en vue de fournir au ministre chargé de la chasse et aux autres ministres intéressés la meilleure expertise possible* ».

La création de ces deux organismes collégiaux apparaît particulièrement symptomatique des raisons pour lesquelles il est recouru à l'expertise externe : dans les deux cas, en effet, il s'agit de sujets présentant une particulière sensibilité dans l'opinion publique, avec des groupes de pression bien organisés, et sur lesquels il n'existe pas de consensus scientifique. Ainsi, s'agissant de la gestion de la plupart des espèces chassables, le recours à l'expertise intégrée de l'ONCFS ne prête pas à controverse ; c'est seulement dans le cas particulièrement conflictuel des oiseaux qu'il a paru nécessaire,

¹⁹ Arrêté de la ministre de l'écologie et du développement durable du 26 mars 2004 portant création du CSPNB, JO n° 75 du 28 mars 2004, p. 6018.

²⁰ N° 2009-401.

après divers tâtonnements, de recourir à cette forme d'expertise externe que constitue le GEOC.

Enfin, il convient de souligner que **l'expertise externe ne passe pas toujours par la création d'un organisme *ad hoc***, ayant une existence permanente. Ainsi, l'INRA, qui s'est doté d'un département spécialisé en la matière, conduit des expertises collectives en rassemblant des scientifiques de diverses origines. Au nombre de celles-ci figure notamment celle réalisée entre juin 2007 et juin 2008 sur le thème « agriculture et biodiversité », en réponse à une commande conjointe des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement.

b) L'absence de structuration au niveau national

La seconde observation qu'appelle l'organisation française de l'expertise sur la biodiversité est que **cette expertise, qui est répartie entre un assez grand nombre d'organismes, ne fait pas l'objet d'une structuration au niveau national.**

À cet égard, il existe un certain décalage avec les initiatives qui ont été prises pour **coordonner les efforts en matière de recherche sur la biodiversité**, et notamment, en dernier lieu, la création de la FRB, qui est une fondation de coopération scientifique régie par les articles L. 344-11 et suivants du code de la recherche.

Cet organisme rassemble en effet, en tant que membres fondateurs, les principaux établissements publics œuvrant dans le domaine de la biodiversité, à savoir le BRGM, le CIRAD, le CNRS, l'IFREMER, l'INRA, l'IRD et le MNHN, dans le but de « *favoriser au niveau national, communautaire et international 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* »²¹.

La FRB constitue donc notamment l'instrument d'une mise en réseau des capacités de la recherche française en matière de biodiversité. L'absence d'un tel instrument dans le domaine de l'expertise rend donc *a priori* légitime l'interrogation sur l'opportunité de créer un instrument propre à remédier à ce manque. Encore faut-il rechercher si un tel manque est bien à l'origine des faiblesses de l'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité, et si oui, dans quelle mesure.

II. LES TROIS FAIBLESSES DE L'ORGANISATION FRANÇAISE EN MATIÈRE D'EXPERTISE SUR LA BIODIVERSITÉ

Comme on l'a vu, l'expertise scientifique, dans le domaine de la biodiversité, est étroitement tributaire de deux facteurs : la qualité de la recherche, d'une part, et la qualité des données disponibles, d'autre part. Les insuffisances qui s'observent dans ces deux domaines ne peuvent que rejaillir sur la qualité de l'expertise.

²¹ Statuts de la FRB, art. 1^{er}.

D'autres difficultés sont, en revanche, plus directement liées aux conditions dans lesquelles est conduite l'activité d'expertise elle-même.

1. Les faiblesses tenant à la recherche

À notre avis, la première cause de faiblesse de l'expertise est le **retard de la recherche en matière de biodiversité**. Celle-ci, en effet, ne constitue pas encore suffisamment une priorité des autorités compétentes en matière de recherche.

Cette attitude, qui n'est pas propre au cas français, se calque en fait sur celle d'une partie de la communauté scientifique, qui manifeste une **moindre considération pour ce qui touche l'écologie et la biodiversité**, vues comme des disciplines mineures. Nombre de scientifiques éminents considèrent ainsi l'écologie comme une discipline moins sérieuse que la leur, peut-être en raison d'une certaine confusion entre l'écologie politique et l'écologie scientifique. Le poids des chercheurs en écologie au sein des grandes compagnies scientifiques – comme par exemple, en France, l'Académie des sciences et le Collège de France – est d'ailleurs généralement faible du fait de leur sous-représentation par rapport aux chercheurs des autres disciplines.

Cette sous-représentation se retrouve au sein des **structures gouvernementales dans le domaine de la recherche**. Ainsi, dans la plupart des pays, l'écologie est mal représentée à tous les niveaux dans les ministères chargés de la recherche. On constate par exemple que les conseillers en sciences de la vie des ministres appartiennent généralement au monde de la biotechnologie et ont des problèmes une approche en termes de biologie moléculaire très éloignée des préoccupations écologiques. Ils ne sont généralement pas spécialisés en écologie, dont ils considèrent généralement en toute sincérité qu'elle constitue une discipline scientifique d'un niveau inférieur.

Ce manque de considération s'explique en partie par le fait que, disposant de moyens financiers et humains très inférieurs à ceux des autres disciplines, l'écologie ne peut « jouer dans la même cour ». Comment le suivi d'une population d'oiseaux, même si l'espèce est menacée, pourrait-il paraître aussi « sérieux » que l'envoi d'un satellite vers Mars ou l'élaboration d'un OGM, qui sont associés à la maîtrise de technologies sophistiquées ? Notons, de plus, que l'écologie est une discipline complexe, nécessitant des approches pluridisciplinaires et d'intégration, qui nécessite, de la part de ceux qui s'y livrent, un élargissement de leur domaine culturel que tous ne sont pas enclins à consentir.

Ceci rend souvent conflictuelles, lorsque même elles existent, les **relations entre les structures gouvernementales de la recherche et celle de l'environnement**. Ainsi a-t-on pu entendre, à la fin des années 1990, un responsable du ministère chargé de la recherche déclarer que « *la recherche en environnement est une affaire beaucoup trop sérieuse pour en confier la moindre parcelle au ministère de l'environnement* »... Du fait du poids du monde de la recherche, éventuellement renforcé par des relations privilégiées avec le monde académique, cette situation fragilise évidemment la décision publique dans le domaine de la biodiversité. Des pays visités par la mission, celui qui apparaît le plus décidé à résoudre ce problème, et ce en

élaborant d'ambitieux projets communs entre les ministères chargés de la recherche et de l'environnement, est l'Allemagne. Il n'y a chez les Allemands aucune illusion sur les difficultés qui seront rencontrées dans ce rapprochement et le temps qui sera nécessaire, mais le pragmatisme dont ils font preuve permet de penser que l'issue pourrait en être positive.

Enfin, **le cloisonnement des disciplines fait obstacle au développement des démarches interdisciplinaires**, pourtant fondamentales dans le domaine de l'écologie. Dès lors, la complexité des processus déterminant l'équilibre des écosystèmes, et donc la préservation de la biodiversité, apparaît trop souvent lorsqu'un seuil irréversible a déjà été atteint. Un exemple dramatique en est par exemple l'effondrement des populations de morue des côtes de Terre-Neuve, qui ne se reconstituent toujours pas 20 ans après l'arrêt de la pêche. Un autre exemple est, toujours dans le domaine halieutique, celui de la difficulté à faire la part de l'impact du changement climatique et de la surexploitation des ressources marines. La préservation des insectes pollinisateurs pose également des problèmes complexes, puisqu'il semble que leur inquiétante diminution résulte d'effets cumulatifs pour lesquels les substances chimiques ne jouent qu'un rôle partiel. L'expertise sur la biodiversité ne pourra donc se renforcer qu'avec un développement des recherches interdisciplinaires, c'est-à-dire à l'interface entre l'écologie et toutes les autres disciplines, qu'il s'agisse des mathématiques, des sciences physiques, chimiques ou économiques.

2. Les faiblesses tenant à l'acquisition des données sur la biodiversité

Une deuxième série de raisons pour lesquelles l'offre d'expertise apparaît parfois insuffisante aux détenteurs du pouvoir de décision tient au fait que **l'on connaît mal la biodiversité, non seulement dans l'espace**, à un moment donné, **mais aussi dans le temps**.

Or, en particulier, le **suivi à long terme de la biodiversité** est décisif à la fois pour la recherche et pour l'expertise. En effet, s'il est indispensable de disposer d'un inventaire faunistique ou floristique face à un projet susceptible d'avoir un impact environnemental, cet inventaire doit être complété par la connaissance de l'évolution des espèces considérées. Au surplus, le plus souvent, pour connaître cette évolution, qu'il s'agisse de la diminution ou de l'augmentation de la population d'une espèce, le seul suivi à long terme ne suffit pas : un travail de recherche, parfois expérimental, doit compléter ce suivi pour permettre de comprendre les raisons de l'évolution observée.

Pour cela, il est donc nécessaire que le suivi à long terme soit assuré au sein d'équipes de recherche. Il est également nécessaire qu'il y ait une évaluation au départ : en effet, il faut nécessairement faire des choix car on ne peut suivre l'évolution de toutes les populations animales et végétales. Il convient donc de s'attacher plus particulièrement à suivre des espèces qui jouent un rôle d'indicateurs et des milieux caractéristiques à forte valeur patrimoniale ou de services. Il faut aussi une évaluation à intervalles réguliers afin de s'assurer à la fois que le suivi est bien réalisé et qu'il est toujours justifié.

L'importance de ce suivi est bien perçue dans tous les pays européens. Ainsi, confrontées à une diminution sans précédent de leur budget, les auto-

rités britanniques dans le domaine de l'environnement manifestent leur souci de ne pas mettre en péril l'acquisition de données à long terme. Malheureusement, bien souvent, **même pour des chercheurs en sciences naturelles**, pour lesquels l'objectif est de publier dans les revues prestigieuses (*Nature*, *Science*, *Proc. Nat. Academy of Sciences*, *Ecology Letters*,...), **l'acquisition des données sur la biodiversité n'est pas de la « vraie » science** et constitue une perte de temps. Pourtant, comme viennent de le montrer Clutton-Brock et Sheldon²², une fois acquises, les données à long terme permettent de publier au meilleur niveau.

Ce phénomène est amplifié par la circonstance que l'évaluation des chercheurs et enseignants-chercheurs dans les différents pays européens se fait seulement sur une période d'environ trois ans. Dans ces conditions, confier à un jeune chercheur un suivi à long terme, c'est compromettre sa carrière. C'est ce qui explique, par exemple, que le Muséum d'histoire naturelle de Stockholm a refusé de prendre en charge cette activité.

3. Les faiblesses intrinsèques

L'expertise sur la biodiversité souffre enfin de faiblesses qui lui sont propres. Non pas que, d'une manière générale, les expertises réalisées ne donnent pas satisfaction à leur commanditaires, notamment les expertises collégiales, qui paraissent remplir de manière adéquate les fins qu'on leur assigne, notamment en termes de création de consensus : le problème est plutôt que **certains besoins restent insatisfaits, ou ne sont satisfaits que trop tardivement**.

Cette difficulté trouve son origine dans deux séries de facteurs, qui touchent respectivement à l'offre et à la demande d'expertise.

a) Du côté de l'offre d'expertise

Du fait de la dispersion des compétences susceptibles d'être mobilisées à des fins d'expertise entre de nombreux organismes, mais aussi en raison de l'importance de la communauté des naturalistes amateurs, **les capacités d'expertise réellement disponibles**, que ce soit pour l'expertise intégrée (en vue d'un recrutement durable) ou pour l'expertise externe, **demeurent insuffisamment connues**. Ceci ne peut qu'entretenir la tendance qu'ont naturellement les commanditaires publics de l'expertise à recourir toujours aux mêmes personnes, devenues incontournables, se privant ainsi d'une diversité de points de vue sur les questions posées.

Par ailleurs, compte tenu notamment de la spécialisation et des priorités propres des différents organismes intervenant dans le domaine de la biodiversité, **il est certaines demandes d'expertise qui ne trouvent pas de destination naturelle**, et ne peuvent donc être prises en charge que par une structure *ad hoc*, dont la mise en place nécessite souvent certains tâtonnements – qu'il s'agisse du choix des experts auxquels recourir, du champ des disciplines à mobiliser, de la méthodologie et de la déontologie à adopter, etc.

²² Clutton-Brock, T. and B.C. Sheldon, 2010. Individuals and populations : the role of long-term, individual-based studies of animals in ecology and evolutionary biology. *TREE*, 25 : 562-573.

b) Du côté de la demande d'expertise

Face à la diversité des organismes réalisant des expertises dans le domaine de la biodiversité et à la dispersion des experts eux-mêmes dans un nombre encore plus grand de structures, incluant notamment le système universitaire, **il n'existe pas aujourd'hui d'enceinte où l'on réfléchisse à ce que seront dans les années à venir**, compte tenu notamment de l'évolution du cadre normatif national et européen ou des attentes de la société civile, **les besoins en expertise des collectivités publiques**. Or, en raison notamment des contraintes liées à l'acquisition des données, il est nécessaire d'anticiper autant que possible ces besoins, de façon à ce qu'une réponse adaptée puisse être apportée le moment venu. Il est nécessaire aussi d'établir une hiérarchie entre eux, car la capacité du système d'expertise à répondre à la demande n'est pas illimitée, pour des raisons très concrètes tenant par exemple à la disponibilité des experts.

Plus généralement, **il n'y a pas de lieu où puisse s'exprimer la demande d'expertise**, qu'elle émane de la puissance publique – État et collectivités territoriales – ou, le cas échéant, de la société civile, de façon à déterminer quel type d'expertise serait le mieux à même de répondre à ces attentes, et à traduire celles-ci en commandes concrètes, en tenant compte des capacités réelles de réponse du système d'expertise.

III. UNE « AGENCE DE L'EXPERTISE » SUR LA BIODIVERSITÉ : POUR QUOI FAIRE ? COMMENT ?

1. Les questions qui ne seront pas réglées par la création d'une « agence »

Il ne faut pas se faire d'illusion : les deux premières des faiblesses identifiées précédemment ne pourront être résolues par la création d'une « agence de l'expertise » sur la biodiversité, quelle que soit la mission qui lui serait assignée.

Le développement des capacités de recherche dans le domaine de la biodiversité est une œuvre de longue haleine qui excède largement le champ de cette étude et incombe entre autres, ainsi qu'il a été dit, à la FRB. Une remarque similaire peut être faite en ce qui concerne l'acquisition des données ayant vocation à alimenter tant la recherche que l'expertise. La création de l'Observatoire national de la biodiversité, à laquelle les pouvoirs publics se sont attelés dans la foulée du « Grenelle Environnement », devrait d'ailleurs être l'occasion de prendre la mesure des besoins en la matière.

Il n'est toutefois pas sans intérêt de souligner, à cet égard, que, dans chacun des pays que nous avons visités, on convient que, **pour l'acquisition des données à long terme, il faut des techniciens ou des ingénieurs**. Contrairement aux chercheurs ou enseignants-chercheurs, ils ne sont en effet pas évalués à court terme ni confrontés à la nécessité de publier à un grand rythme.

Un modèle intéressant existe déjà en France, dans le domaine des sciences de l'univers, avec les corps des astronomes et physiciens et celui des astronomes adjoints et physiciens adjoints, créés à l'époque de Louis XIV et

aujourd'hui régis par un décret du 12 mars 1986²³. Ce texte les charge notamment, en son article 2, « *d'une mission de collecte des données d'observation en milieux naturels étudiés lors de missions et de campagnes dans des sites spécialement équipés à l'aide de moyens lourds ou sur alerte dans le cas de phénomènes catastrophiques, de la conservation et de l'exploitation de ces données portant sur des phénomènes naturels complexes dont l'évolution peut être caractérisée par des échelles de temps très longues* ». Cette mission peut faire appel à des technologies très avancées, comme des lasers pour l'étude du trou de l'ozone en Antarctique, mais requiert en tout cas une forte compétence dans l'acquisition de données à long terme.

Il pourrait donc être envisagé de transposer ce modèle aux sciences de la nature, avec la création d'« **observatoires du vivant** » confiés à un corps d'ingénieurs de la nature ayant, *mutatis mutandis*, des missions similaires à celles des astronomes et physiciens. Insérés dans des équipes de recherche labellisées et évaluées par l'AERES*, pouvant appartenir à tout organisme de recherche (par exemple aussi bien à l'IRD qu'à l'INRA, à l'IFREMER ou au CNRS), ces ingénieurs garderaient un contact étroit avec le monde de la recherche. En retour, les équipes de recherche bénéficieraient des données scientifiques obtenues.

2. Une fausse piste : la concentration des capacités d'expertise

À partir du constat développé plus haut de la dispersion des capacités d'expertise entre de nombreux organismes, un souci de rationalisation compréhensible pourrait inciter à préconiser leur **concentration au sein d'un unique organisme**, qui pourrait être, compte tenu de sa large vocation en matière de sciences naturelles et du rôle qui lui est déjà assigné en ce qui concerne par exemple l'inventaire du patrimoine naturel, le MNHN.

Toutefois, **outre qu'elle apparaît assez peu réaliste, une telle réforme pourrait se révéler contre-productive**. En effet, il n'apparaît pas souhaitable que l'expertise sur la biodiversité soit dévolue à un seul organisme de recherche, devenant ainsi tributaire du positionnement de cet organisme.

On peut rappeler à cet égard l'attitude parfois perçue comme excessivement favorable aux OGM de l'INRA, qui est le reflet de l'existence d'une très forte communauté scientifique en biologie moléculaire des plantes au sein de cet établissement – cette communauté, qui se situe au meilleur niveau scientifique au niveau international, s'inquiétant du risque de disparition des financements apportés par les semenciers, notamment pour des bourses de thèses. Un autre exemple est celui de l'ONCFS, dont la composition du conseil d'administration contribue à accréditer l'idée selon laquelle l'expertise de cet organisme serait nécessairement inféodée aux intérêts du monde de la chasse. Quel que soit le bien-fondé de ces soupçons, ils contribuent incontestablement à affaiblir la légitimité de l'expertise des organismes concernés, et par suite son utilité pour les pouvoirs publics.

Par ailleurs, comme on l'a vu pour des « espèces-symboles », telles la tortue luth ou la cigogne blanche, vouloir à toute force concentrer l'expertise,

²³ N° 86-434.

c'est prendre **le risque qu'une seule équipe, voire un seul chercheur, s'« approprie » l'espèce**, avec les dérives susceptibles d'en résulter.

Enfin, c'est s'exposer à ce que les autres organismes de recherche s'organisent pour assurer l'expertise en matière de biodiversité indépendamment de celui qui aurait été désigné. Faut-il rappeler, à cet égard, que, après qu'un ministre de la recherche eut décidé de confier la responsabilité de l'ensemble de la recherche sur l'environnement à l'Institut national des sciences de l'univers (essentiellement sous la tutelle du CNRS), l'INRA, l'IRD et l'IFREMER ont aussitôt formé une association dont le CNRS était exclu.

3. Une piste à suivre : la mise en réseau des capacités d'expertise

Dans ces conditions, c'est davantage vers une mise en réseau des capacités d'expertise qu'il convient, à notre avis, de s'orienter. Deux grandes options apparaissent envisageables dans cette perspective.

a) Option n° 1 : faire d'un organisme existant la tête du réseau d'expertise

Une première possibilité consisterait à confier à un organisme existant la fonction de tête du réseau d'expertise en matière de biodiversité.

Pour les raisons mêmes qui pourraient théoriquement justifier le regroupement des capacités d'expertise en son sein, il pourrait être envisagé, en première analyse, de confier ce rôle au **MNHN**. Toutefois, ce choix se heurterait vraisemblablement aux difficultés qui ont été exposées précédemment, les autres organismes concernés étant naturellement peu enclins à accepter le rôle de chef de file de l'un d'entre eux.

Les capacités d'expertise étant localisées, en grande partie, au sein des organismes membres de la **FRB**, il pourrait en revanche être plus sérieusement envisagé de confier à celle-ci le rôle de tête de réseau.

La fondation, n'étant inféodée à aucun organisme de recherche particulier, paraît en effet à même d'établir (et de valider) les listes d'experts à consulter, lesquels pourraient aussi bien appartenir à des organismes de recherche qu'à des universités, des organisations non gouvernementales, des collectivités territoriales ou des parcs ou réserves naturelles, ou encore être des naturalistes amateurs. La **FRB** a d'ailleurs d'ores et déjà élaboré, sur commande du ministère chargé de l'environnement, un annuaire des chercheurs sur la biodiversité comprenant actuellement 5 000 noms.

Son statut de fondation de coopération scientifique ne s'opposerait pas à un renforcement de son rôle en la matière, puisque les fondations de cette nature peuvent notamment être constituées, selon l'article L. 344-11 du code de la recherche, pour conduire une ou des activités mentionnées à l'article L. 112-1 du même code, lequel mentionne explicitement, ainsi qu'il a été dit plus haut, le « *développement d'une capacité d'expertise* ».

Une modification des statuts de la **FRB** pourrait ainsi être l'occasion de lui confier expressément le soin de **connaître** et, le cas échéant, de **mobiliser** – à la demande notamment de l'État – **les capacités d'expertise scientifique** dans le domaine de la biodiversité.

A elle seule, une telle modification statutaire ne garantirait pas, néanmoins, que la fondation, dont la vocation principale est la recherche, s'empare effectivement de la mission qui lui serait confiée en matière d'expertise. Un engagement fort de ses instances dirigeantes en ce sens serait en outre nécessaire pour assurer le succès d'un tel élargissement de son rôle.

b) Option n° 2 : créer un nouveau lieu de rencontre entre l'offre et la demande d'expertise

Compte tenu des difficultés auxquelles pourrait se heurter l'appropriation par un organisme existant de la mission de mise en réseau des capacités d'expertise, il pourrait être envisagé de créer à cette fin un organisme spécialisé.

Cet organisme devrait alors être conçu comme un véritable lieu de rencontre entre l'offre et la demande publique d'expertise. Il s'agirait ainsi **d'associer, d'un côté, les différentes entités qui détiennent les capacités d'expertise** – c'est-à-dire, en substance, les établissements membres de la FRB – **et, de l'autre, les prescripteurs de l'expertise publique** – à savoir l'État, dont la représentation devrait impérativement être interministérielle, mais aussi certaines collectivités territoriales ou certains groupements de ces collectivités.

L'organisme à créer devrait également être doté d'une **instance scientifique de haut niveau qui pourrait être constituée sur la base d'une évolution de l'actuel CSPNB**, dont l'existence, alors, ne se justifierait plus.

Un tel organisme pourrait ainsi jouer, d'une part, un rôle de constitution et d'animation du « vivier » d'experts, auquel pourrait s'ajouter celui consistant à **mutualiser et diffuser les bonnes pratiques** de ses membres en matière d'expertise, à **développer**, sur cette base, **des méthodologies d'expertise** prenant en compte les spécificités du domaine de la biodiversité, voire, à un niveau plus technique, à **certifier ou labelliser des méthodologies** élaborées par d'autres opérateurs publics ou privés (par exemple en ce qui concerne la prise en compte des aspects liés à la biodiversité dans les études d'impact généralement réalisées par des cabinets privés).

D'autre part, l'organisme à créer aurait vocation à constituer un **lieu d'anticipation, d'expression et de formalisation de la demande d'expertise**. La fonction d'anticipation impliquerait, à notre avis, qu'il soit largement ouvert aux signaux de la société civile, et notamment des organisations de défense de l'environnement. Ceci pourrait se traduire notamment par la possibilité, pour ces organisations, voire pour toute personne s'y croyant fondée, de saisir cet organisme de propositions de thèmes d'expertise, lesquelles devraient faire l'objet d'un examen au moins succinct.

La demande d'expertise ainsi hiérarchisée et formalisée pourrait ensuite être satisfaite, soit par un ou plusieurs des organismes participants, selon les modalités usuelles, soit par le biais de la mise en place d'un panel d'experts *ad hoc*, comportant, le cas échéant, des experts provenant d'entités étrangères, du monde amateur ou du secteur privé. Le secrétariat de tels panels

pourrait être assuré soit par l'un des organismes membres, soit par l'organisme nouvellement créé lui-même.

Si devait voir le jour **l'établissement public dont la création a été préconisée par le rapport de la mission conduite par MM. Badré et Duranthon, sur la base d'un rapprochement entre PNF* et ATEN***, il pourrait être envisagé de confier l'ensemble de ces missions à un tel établissement, pourvu que les organismes détenant les capacités d'expertise y soient effectivement représentés. Il conviendrait alors de le doter des instances adaptées pour qu'il soit à même de l'assumer.

A défaut, ou dans un premier temps, il conviendrait d'envisager la création d'un **organisme dédié**. Ceci aurait pour avantage de donner à la fonction d'expertise, ainsi incarnée, une visibilité dont elle est actuellement dépourvue.

Compte tenu de la nécessité d'associer de nombreux partenaires, la formule la plus adaptée serait sans doute celle du **GIP**. L'article L. 131-8 du code de l'environnement permet d'ores et déjà à des personnes publiques ou privées, en effet, de créer un tel groupement *« pour exercer ensemble pendant une durée déterminée des activités dans le domaine de l'environnement, ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements, des personnels ou des services communs nécessaires à ces activités »*. En tout état de cause, les articles 98 et suivants de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit définitivement adoptée par le Sénat le 14 avril 2011 rénovent en profondeur le régime juridique des GIP, en supprimant toute référence à l'objet de ceux-ci, pourvu qu'il consiste dans l'exercice en commun d'activités d'intérêt général à but non lucratif.

Cette formule présente l'avantage d'une grande plasticité, la rédaction des statuts étant très libre et permettant notamment d'adjoindre aux organes de décision (assemblée générale et, le cas échéant, conseil d'administration) un conseil scientifique dont, ainsi qu'il a été dit, le CSPNB pourrait constituer la base. Au surplus, un GIP est une structure légère, reposant essentiellement sur la mise en commun de moyens existants (notamment en personnel), et ne nécessitant donc que peu de dépenses nouvelles.

* * *

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

Le ministre d'État

*La secrétaire d'État
chargée de l'Écologie*

Paris, le **28** JAN. 2010

Messieurs,

L'engagement 78 du Grenelle de l'environnement porte sur la réalisation d'une mission d'étude sur "l'opportunité de création d'une agence nationale d'expertise sur la biodiversité, regroupant les établissements publics existants concernés, dotée d'instances de concertation territoriales à définir".

Nous souhaitons faire précéder la réflexion sur l'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité par un examen attentif de la manière dont certains de nos voisins européens se sont structurés pour répondre à cette demande. Les cas du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la Suède, de l'Espagne et de la Communauté européenne (Commission) nous semblent mériter une attention particulière.

Pour chacun des ces pays, vous chercherez d'abord à savoir quels sont les besoins d'expertise en matière de biodiversité exprimés par l'Etat, les collectivités, et les autres parties intéressées – secteur privé, ONG,...- : soutien à l'élaboration des politiques publiques, production d'expertise quant à la gestion de la biodiversité, production et organisation de connaissances sur la biodiversité, interlocuteur unique pour réorienter vers les acteurs spécialisés, conseil et sensibilisation, etc. Puis vous analyserez les mécanismes d'émergence des besoins et de formalisation des questions posées aux experts.

Vous étudierez ensuite la façon dont la réponse a été structurée sur un plan institutionnel, en relation notamment avec l'organisation des ministères en charge de la biodiversité et des services administratifs : type de structure éventuellement mise en place, le cas échéant répartition des missions entre administration et organisme en charge de l'expertise, modalités de fonctionnement.

Monsieur Yvon LE MAHO
Président du Comité National Français des Recherches Antarctiques
Président du Conseil Scientifique du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité
Directeur de recherche au CNRS
Institut Pluridisciplinaire Hubert Curien
UMR 7178, CNRS-UDS
23, rue Becquerel
67087 STRASBOURG Cedex 2

Monsieur Julien BOUCHER
Commissaire du Gouvernement près de l'Assemblée du contentieux
et les autres formations de jugement du Conseil d'Etat
1, Place du Palais Royal
75100 PARIS cedex 1

Hôtel de Roquette - 246, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

Tous ces éléments devront être replacés dans le contexte historique et culturel des différents pays notamment pour ce qui concerne le rôle et l'organisation générale de la puissance publique.

Sur la base des informations collectées, vous identifierez les clefs de la réussite du fonctionnement de ces organisations, et, le cas échéant, leurs limites, et estimerez dans quelle mesure de tels modèles pourraient s'avérer pertinents pour la réflexion à conduire en France.

Vous nous remettrez un rapport d'étape d'ici le 30 mars 2010. Un point sera fait à la lumière de ces informations, avant d'engager la phase de réflexion sur l'organisation française à mettre en place.

Dans cette deuxième phase, vous évalueriez de la même façon le système d'expertise français auquel peuvent recourir actuellement l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises. Il conviendra d'associer étroitement les institutions concernées à vos réflexions.

Vous vous attacherez pour cela :

- à identifier quels sont les besoins en expertise publique ou privée exprimés par les différents acteurs et notamment les collectivités territoriales. Vous analyserez ainsi les différents types de questions posées par les acteurs, leur processus de formalisation, les compartiments de la biodiversité sur lesquels elles portent, les échelles territoriales ou spatiales auxquelles elles s'expriment ainsi que les compétences auxquelles elles font appel;
- à examiner quelles capacités d'expertise sont actuellement présentes dans les différents organismes publics, comment celles-ci sont structurées et quelles sont les lacunes éventuelles, soit en termes de champs couverts par l'expertise, soit pour la bonne articulation et la lisibilité du rôle joué par chaque structure dans l'apport d'expertise.

Vous vous efforcerez, sur cette base, de faire des propositions pour améliorer la coordination de l'expertise publique en France, sa relation avec l'expertise privée, la facilité d'accès des différents acteurs à cette expertise d'une part et pour combler les éventuelles lacunes que vous aurez constatées d'autre part.

Vous évalueriez en particulier le rôle privilégié que pourrait jouer le Muséum national d'histoire naturelle dans ce dispositif, en proposant, le cas échéant, une évolution de l'établissement.

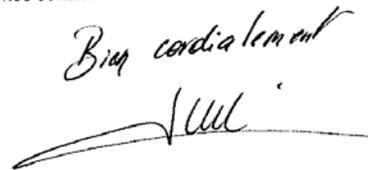
Enfin, vous préciserez les modalités pratiques, le coût et le calendrier possible d'une mise en œuvre de vos propositions, ainsi que les étapes à franchir et les questions nécessitant des études complémentaires. Vous nous remettrez le rapport final en juin 2010.

Le Conseil Général de l'Ecologie et du Développement Durable vous appuiera dans votre mission. Messieurs BOUVIER et REBILLE-BORGELLA, membres du CGEDD ont été désignés pour vous aider dans la réalisation de votre mission. Vous pourrez également vous appuyer sur les directions du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, en particulier le Commissariat Général au Développement Durable et la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature.

Nous vous prions de croire, Messieurs, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



Jean-Louis BORLOO



Chantal JOUANNO

GLOSSAIRE

AERES	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
ATEN	Atelier technique des espaces naturels
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CEMAGREF	Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CSPNB	Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité
FRB	Fondation pour la recherche sur la biodiversité
GEOC	Groupe d'experts sur les oiseaux et leur chasse
GIP	groupement d'intérêt public
HCB	Haut Conseil des biotechnologies
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IRD	Institut de recherche pour le développement
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
OGM	organisme génétiquement modifié
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
PNF	Parcs nationaux de France