



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Dispositif de mise en oeuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020

Constats et propositions de relance

Rapport n° 010203-01
établi par

Thierry LAVOUX et Alain NEVEU

Juillet 2015



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil.

Rapport CGEDD n° 010203-01

Date du rapport : Juillet 2015

Titre : Dispositif de mise en oeuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020

Commanditaire(s) : Ségolène ROYAL

Date de la commande : 16/03/2015

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Thierry LAVOUX et Alain NEVEU

Superviseuseuse : Anne-Marie LEVRAUT

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 40

Sommaire

Résumé.....	4
Liste hiérarchisée des recommandations.....	8
Recommandations de niveau 1.....	8
Recommandations de niveau 2.....	9
1. Définition du sujet et méthode mise en œuvre.....	11
1.1. Le sujet.....	11
1.2. La méthode.....	12
2. Analyse de la situation.....	14
2.1. Un dispositif affaibli dans deux de ses éléments.....	14
2.1.1. <i>l'évolution de la formalisation des engagements de l'État.....</i>	14
2.1.2. <i>Le non-renouvellement des appels à projets.....</i>	14
2.2. Le dispositif de mobilisation des acteurs.....	15
2.2.1. <i>bilan au 31 décembre 2014.....</i>	15
2.2.2. <i>Analyse contextuelle du dispositif.....</i>	21
2.3. Les autres dispositifs à prendre en considération.....	22
2.3.1. <i>Les autres dispositifs État.....</i>	22
2.3.2. <i>Les dispositifs relevant d'autres acteurs.....</i>	23
2.4. le point de vue des acteurs.....	26
2.4.1. <i>L'enquête auprès des adhérents.....</i>	26
2.4.2. <i>Le point de vue des services déconcentrés (DREAL-DEAL) : une implication quasi inexistante.....</i>	28
2.4.3. <i>Le point de vue des entreprises : des attentes non encore satisfaites.....</i>	29
2.4.4. <i>Le point de vue des collectivités territoriales.....</i>	31
2.4.5. <i>Le point de vue des associations.....</i>	32
2.5. La Stratégie nationale de la biodiversité entre espoirs et déception.....	33
2.5.1. <i>Les points forts du dispositif de mise en œuvre de la SNB.....</i>	33
2.5.2. <i>Les points faibles.....</i>	34
3. Propositions.....	35
3.1. Conserver un dispositif spécifique de mise en œuvre de la SNB.....	35
3.2. Mettre en place progressivement un système cohérent de dispositifs complémentaires coordonnés par l'AFB.....	36
3.3. Rénover et compléter le dispositif relatif à l'engagement de l'État.....	39
3.3.1. <i>Formaliser et rendre lisibles les engagements de l'État pour la mise en œuvre de la SNB.....</i>	39
3.3.2. <i>Articuler les divers dispositifs État.....</i>	40
3.3.3. <i>Mieux mobiliser les administrations et établissements publics de l'État.....</i>	40
3.4. Faire évoluer le dispositif de mobilisation des acteurs.....	42
3.4.1. <i>Distinguer l'adhésion / engagement ordinaire du partenariat pouvant être proposé à certains types d'acteurs.....</i>	42
3.4.2. <i>Fidéliser les acteurs engagés.....</i>	43

3.4.3. Faciliter l'engagement.....	44
3.4.4. Donner un statut à la simple adhésion.....	46
3.4.5. Rendre la SNB plus appropriable par l'affichage de priorités annuelles ou pluriannuelles.....	48
3.5. Mieux mobiliser les citoyens.....	49
Annexes.....	52
1. Lettre de mission.....	53
2. Liste des personnes rencontrées ou consultées téléphoniquement.....	56
3. Analyse des feuilles de route et lettres de cadrage.....	58
4. Éléments de bilan sur les appels à projets.....	59
5. Liste des établissements publics de l'État ayant adhéré à la SNB.....	64
6. Implantation des acteurs reconnus.....	66
7. Dispositifs d'éco-étiquetage et d'information environnementale.....	67
8. Règles européennes d'utilisation des labels dans les procédures de commande publique.....	70
9. Les approches volontaires, instruments d'une politique publique.....	72
10. Autres dispositifs État.....	74
10.1. Les agendas 21 locaux.....	74
10.2. Les conventions d'engagement volontaire issues du Grenelle Environnement.....	75
10.3. Les engagements volontaires au titre de la SNTEDD.....	76
11. Dispositifs régionaux.....	78
11.1. Le dispositif de la Région Champagne-Ardenne.....	78
11.2. Le dispositif de la Région Île-de-France.....	79
11.3. Le dispositif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA).....	81
11.4. Le dispositif de la région Bourgogne.....	81
12. Exploitation de l'enquête auprès des adhérents.....	83
12.1. L'enquête auprès des adhérents.....	83
12.2. un engagement mesuré des adhérents.....	83
12.3. des porteurs d'engagements volontaires peu satisfaits.....	85
12.4. Des visions contrastées de l'adhésion SNB.....	91
13. Contribution du MEDEF.....	93
14. La prise en compte de la biodiversité par les entreprises du CAC 40.....	96
15. L'exemple de la stratégie de biodiversité de l'Angleterre.....	97

16. Glossaire des sigles et acronymes.....[98](#)

Résumé

Par lettre en date du 16 mars 2015, la ministre de l'écologie du développement durable et de l'énergie a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission d'évaluation à mi-parcours du dispositif de mise en œuvre de la stratégie nationale de biodiversité (SNB) 2011-2020, assortie de propositions de relance.

La SNB, concrétisation de l'engagement français au titre de la Convention internationale sur la biodiversité biologique (CDB) de 1992, met en place un cadre cohérent pour que tous les porteurs de projets publics et privés puissent assumer leurs responsabilités sur une base volontaire. Pour ce faire, elle a été élaborée dans un cadre participatif piloté par un « comité de révision de la SNB », puis soumise à une consultation du public, dans l'esprit d'en faire une stratégie « *par et pour les acteurs* ».

Sa mise en œuvre repose, en grande partie, sur un dispositif de mobilisation des acteurs, ouvert largement à toute personne morale, comportant deux étapes : adhésion puis engagement.

Or, il est apparu que, si plus de 430 organismes ont adhéré à la SNB depuis 2011, seulement une centaine de dossiers d'engagement volontaire ont été déposés depuis 2012 débouchant sur 74 programmes d'action en faveur de la biodiversité ayant bénéficié d'une reconnaissance, pour des durées allant de 1 à 3 ans.

Les projets d'engagement volontaire sont élaborés par les acteurs sans négociation avec le ministère de l'écologie qui, à l'issue d'une procédure de validation impliquant le comité national de suivi de la SNB, décerne ou non la reconnaissance SNB.

Le nombre d'adhésions stagnant depuis 2012 à une soixantaine par an et le nombre de dossiers présentés ayant fléchi en 2014, et une nouvelle fois en 2015, il apparaît que ce dispositif original, peine à prendre son essor.

Afin d'analyser les causes des difficultés rencontrées et d'identifier les leviers qui permettraient de donner une nouvelle impulsion au dispositif, la mission a procédé à des interviews des têtes de réseaux actifs en matière de biodiversité et lancé deux questionnaires, l'un en direction des DREAL – DEAL, et l'autre destiné à recueillir l'avis des acteurs ayant adhéré à la SNB.

Même si cela ne correspond pas aux intentions des acteurs qui en ont proposé l'idée, la mission constate que la reconnaissance SNB fonctionne peu ou prou comme un label. Celui-ci ne porte ni sur un produit, un service ou un système de management, mais sur un plan d'actions contribuant à la mise en œuvre d'une politique publique. Il se différencie ainsi des labels qui peuvent, sous certaines conditions, être valorisés dans le cadre du code des marchés publics. Dès lors « l'intérêt à agir », pour les acteurs économiques notamment, d'une candidature à la reconnaissance SNB reste à conforter, même si son obtention constitue une marque de qualité et de cohérence.

Ainsi, seuls 50 % des acteurs reconnus mentionnent la marque SNB sur leur site internet. Il existe donc un écart entre l'objectif exprimé par les acteurs de se prévaloir de la reconnaissance SNB en y adhérant et la place qu'elle occupe réellement dans la communication de l'organisation, entreprise, collectivité ou association reconnue.

Au total, environ un adhérent sur deux seulement (soit 66 sur 130 ayant répondu au questionnaire) a étudié la possibilité et les conditions d'un engagement volontaire. Parmi les raisons pouvant expliquer l'absence de présentation d'un projet à la reconnaissance SNB qui leur étaient proposées, les adhérents qui n'ont pas entrepris cette démarche retiennent notamment :

- le fait de ne pas avoir besoin de cette reconnaissance pour contribuer à la mise en œuvre de la SNB, à 51 %,
- l'absence de moyen (temps et argent) pour mener une telle démarche, à 38 %,
- la difficulté à identifier un projet concret contribuant à la mise en œuvre d'une SNB formulée en termes très généraux, à 24 %.

Du côté des collectivités, une douzaine de Régions ont adopté une stratégie régionale (SRB), majoritairement pendant la mise en œuvre de la SNB précédente (2004-2010). Une consultation des sites internet des régions montre que seuls quatre dispositifs de mobilisation d'acteurs, plus ou moins inspirés de celui de la SNB, sont couplés à une stratégie régionale pour la biodiversité.

Les entreprises ne sont pas restées en retrait du dispositif comme en témoignent les guides d'action en faveur de la biodiversité publiés par le MEDEF et la CGPME, mais il est notable que ce sont les sociétés dont l'activité est en lien direct avec la biodiversité qui sont entrées le plus volontiers dans le dispositif de reconnaissance. Par contraste certaines structures, pourtant dépendantes des services écosystémiques (transport, distribution, industries agroalimentaires, etc.) ou en ayant des impacts indirects avec eux (assurances, banques) n'ont pas jugé bon d'adhérer.

Selon la littérature scientifique consultée, les conditions actuelles de fonctionnement du dispositif de mise en œuvre de la SNB ne sont pas les plus favorables à la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs et à l'efficacité globale du dispositif. La mission considère donc que l'État et ses partenaires doivent prendre acte des limites intrinsèques du dispositif spécifique d'« approche volontaire » que constitue le dispositif de reconnaissance SNB et adapter leurs ambitions ou, s'ils ne s'y résignent pas, envisager de modifier fondamentalement un ou plusieurs paramètres du dispositif :

- articulation à d'autres instruments de la politique de la biodiversité ou du développement durable, en vue de développer l'intérêt à agir ;
- moindre degré de « volontariat » de la démarche par augmentation de la pression sur les acteurs ciblés, en vue d'accroître le nombre d'acteurs engagés ;
- implication de l'État dans la négociation du contenu des engagements, en vue de renforcer l'ambition des engagements pris.

Le bilan réalisé par la mission montre que ce dispositif de mobilisation des acteurs s'essouffle avant même d'avoir réellement pris son envol. Il n'est en mesure ni de s'imposer comme dispositif unique, ni même, dans sa configuration actuelle, comme dispositif central de mise en œuvre de la SNB.

L'analyse menée met en exergue 3 points forts du dispositif de mise en œuvre de la SNB :

- une large adhésion d'un noyau dur de parties-prenantes à une SNB, à la rédaction de laquelle elles ont réellement contribué, et à son dispositif de mobilisation des acteurs ;
- le caractère pluriel, à l'origine, du dispositif de mise en œuvre qui combinait :
 - une formalisation des engagements de l'État assurant la redevabilité de son action ;
 - un dispositif de mobilisation des acteurs, considéré comme une des innovations principales de la SNB 2011-2020 par rapport à la précédente, malgré les limites intrinsèques aux dispositifs d'engagements volontaires ;
 - un dispositif financier incitatif visant à faciliter et diffuser les pratiques innovantes ;
- la possibilité, malheureusement non mise en œuvre, d'articuler le dispositif de mobilisation des acteurs à d'autres démarches existantes de même nature.

Ce potentiel favorable de départ a été handicapé par :

- une continuité insuffisante de l'action de l'État ayant affecté les divers éléments du dispositif initial ;
- un relais dans la mobilisation des acteurs en deçà des espérances initiales tant de la part des têtes de réseaux qui avaient promu le dispositif correspondant que des Régions ;
- un choix massif des acteurs, qui n'avait pas été anticipé, en faveur d'une simple adhésion à la SNB non suivie du dépôt d'un projet d'engagement volontaire à la reconnaissance SNB ;
- une relative déception des acteurs engagés qui ne perçoivent pas bien quels avantages, concrets ou symboliques, ils retirent de leur engagement ;
- le sentiment largement répandu parmi les acteurs d'une implication limitée de l'État, loin de l'exemplarité revendiquée.

Au terme de cette analyse, il apparaît que la mise en œuvre de la SNB gagnerait à mobiliser un plus grand nombre de leviers, en ranimant et consolidant le trépied initial et en le complétant par :

- des dispositifs de reconnaissance des actions exemplaires,
- des dispositifs régionaux de mobilisation des acteurs articulés au dispositif national,
- un centre de ressources capitalisant et diffusant référentiels, méthodologies, expériences et bonnes pratiques,
- une stratégie de communication déclinée dans un plan pluriannuel.

Dans l'esprit de la gouvernance partagée de la SNB, ces dispositifs n'ont aucune raison d'être uniquement des dispositifs d'État. La mise en œuvre de la SNB gagnerait à l'adoption d'une approche fédérale articulant dispositif national de mobilisation des acteurs et dispositifs régionaux couplés aux SRB. La création de l'Agence française

pour la biodiversité (AFB) et de ses entités régionales partenariales, présentées au colloque de Strasbourg en mai 2015 et préconisées dans le rapport de préfiguration, offre l'occasion de proposer aux Régions un rôle éminent dans la mise en œuvre de la SNB, correspondant à leur responsabilité de cheffe-de-file en matière de préservation de la biodiversité.

Dans ce même esprit, l'État devrait proposer aux têtes de réseaux associatives ou professionnelles, qui ont promu l'engagement des acteurs et le dispositif de reconnaissance SNB, de s'engager sur des actions de promotion de la SNB assorties d'objectifs chiffrés d'adhésion et de dépôt de projets d'engagement volontaire, se traduisant par des démarches proactives auprès de groupes d'acteurs cibles. Ici aussi, la création de l'AFB, dont la vocation d'appui à l'engagement des acteurs économiques a été soulignée tant à Strasbourg que dans le rapport de préfiguration constitue l'occasion d'un déploiement à bonne échelle de cette nouvelle approche, en partenariat avec les têtes de réseaux déjà impliquées et les fédérations professionnelles qui restent à mettre en mouvement.

L'implication des services de l'État, centraux et déconcentrés dans la mise en œuvre de la SNB doit être reconfigurée, à l'occasion de la création de l'AFB, autour des missions qui ne sont pas déléguées à cette dernière dont notamment : la coordination interministérielle et inter-directions, l'incitation des établissements publics sous tutelle à adhérer et s'engager, le rapportage international, etc..

Tous ces efforts seraient vains s'il n'était pas remédié à la déception des acteurs engagés. Une meilleure valorisation des engagements reconnus s'impose. Celle-ci pourrait s'appuyer sur :

- des retours concrets assurés par un réel suivi de la mise en œuvre des projets et un appui aux porteurs de projet assuré dans la cadre d'un « Club des engagés » ;
- des retours symboliques par une meilleure mise en valeur des projets reconnus, dans le cadre de la stratégie de communication à construire, et par une distinction claire opérée entre les « simples adhérents » et les « adhérents engagés », bénéficiant d'une reconnaissance SNB.

Aujourd'hui, de manière générale, les personnes physiques ne sont pas, en tant qu'électeur, client, salariés, membre d'un syndicat ou d'une association, les prescripteurs des actions en faveur de la biodiversité que peuvent mener les collectivités, les entreprises, les syndicats et les associations. Les parties-prenantes impliquées dans la gouvernance de la SNB, dont au premier chef les réseaux associatifs et les collectivités territoriales, considèrent que c'est à elles qu'échoit, pour l'essentiel, la responsabilité de faire des citoyens des prescripteurs actifs des actions en faveur de la biodiversité. L'existence d'une stratégie de communication fédérale, portée par l'AFB, mettant en synergie et amplifiant les communications des uns et des autres sous une dénomination commune, plus immédiatement compréhensible et plus mobilisatrice que le sigle SNB, pourrait constituer une des contributions de l'État à la réussite de cet objectif.

Recommandations de niveau 1

Conserver, au moins jusqu'en 2020, terme de l'actuelle SNB, un dispositif spécifique dédié à sa mise en œuvre, complémentaire des autres dispositifs nationaux, dont notamment celui de mise en œuvre de la SNTEDD. 35

Compléter le dispositif de mise en œuvre de la SNB, qui ne peut pas reposer uniquement sur le dispositif national de mobilisation des acteurs, par : - des dispositifs de reconnaissance des actions exemplaires ; - des dispositifs régionaux de mobilisation des acteurs, articulés au dispositif national ; - un centre de ressources pour capitaliser et diffuser référentiels, méthodologies, expériences et bonnes pratiques ; - des dispositifs incitatifs assortis de financements pour soutenir l'innovation et susciter des initiatives reproductibles ; - une stratégie de communication déclinée dans un plan pluriannuel. 38

Dans l'esprit de la gouvernance partagée de la SNB, encourager la mise en place de dispositifs gérés par d'autres acteurs que l'État, dont notamment les Régions, sous réserve d'une articulation destinée à assurer la cohérence d'ensemble, et confier à l'AFB la tâche de coordonner ces dispositifs avec ceux dont l'État lui aura transféré la gestion, dont notamment le dispositif national de mobilisation des acteurs et les dispositifs incitatifs. 39

Rétablir la lisibilité de l'action propre de l'État par la production d'une synthèse récapitulant les engagements biodiversité des « plans ministériels administration exemplaire » déclinant la SNTEDD et, annuellement, d'une synthèse des volets biodiversité de leurs plans d'actions ; et présenter le tout au comité national de suivi de la SNB ou au futur comité national de la biodiversité, voire au CNTE. 40

Dans l'esprit de la gouvernance partagée de la SNB, proposer aux Régions et aux têtes de réseau associatives ou professionnelles d'agir comme « partenaires de la SNB » s'engageant, au côté de l'État, à prendre une part active dans le déploiement du dispositif national de mobilisation des acteurs, en vue de susciter adhésions et engagements. 43

Faciliter l'engagement en faisant évoluer le processus d'évaluation des engagements SNB vers un accompagnement à la mise au point des projets, fondé sur une nouvelle approche des dix critères privilégiant l'inscription des candidats dans une dynamique d'amélioration continue de façon proportionnée à leurs capacités. 45

En vue d'améliorer le fonctionnement du dispositif national de mobilisation des acteurs, confier au comité national de suivi de la SNB la mission de définir les modalités : - d'établissement et d'affichage d'une distinction claire entre les statuts de « simple adhérent », ne déposant pas de projet d'engagement volontaire à reconnaissance, et « d'adhérent engagé », dont l'engagement volontaire est reconnu, - de mise en place d'un système déclaratif facile d'emploi permettant aux « simples adhérents » de partager les actions qu'ils ont menées ou s'engagent à mener, - de radiation des adhérents dormants. 48

Communiquer autour d'une nouvelle dénomination, qui pourrait être lancée à l'occasion de la création de l'AFB, susceptible de fédérer l'ensemble des acteurs s'impliquant dans la mise en œuvre de la SNB et de parler aux citoyens. 50

Recommandations de niveau 2

Faire converger les critères et procédures d'évaluation des dispositifs de reconnaissance SNB, « Agenda 21 local France » et SNTEDD, en vue d'une attribution automatique de la reconnaissance SNB à tout ou partie des dossiers reconnus « Agenda 21 » ou SNTEDD. 40

Améliorer la prise en compte de la SNB au sein du MEDDE et des établissements publics placés sous sa tutelle, en faisant désigner, par chaque directeur général ou directeur d'administration centrale, un référent SNB, parmi les cadres qui lui sont directement rattachés. 41

Renforcer l'interministérialité de la SNB et sa mise en œuvre par les autres ministères et les établissements publics placés sous leur tutelle, via la désignation, dans chaque ministère, de référents SNB, en la personne des hauts fonctionnaires au développement durable (HFDD) ou de cadres leur étant directement rattachés, et animer régulièrement ce réseau, en cohérence avec l'animation déjà assurée par le CGDD. 41

Confirmer l'attachement de l'État au dispositif de mobilisation des acteurs en initiant une politique active incitant les établissements publics de l'État à adhérer et s'engager, en commençant par ceux qui ont été concernés par des mesures contenues dans les feuilles de routes des conférences environnementales ou par des objectifs des lettres de cadrage ministérielles associées. 42

Décliner, en partenariat avec les branches retenues comme cibles prioritaires, les guides pédagogique du MEDEF et de la CGMPE de façon à rallier les entreprises de secteurs qui se sentent, jusqu'à présent, peu concernés. 43

Mettre en place un suivi régulier de la mise en œuvre des engagements reconnus, comprenant a minima un point de rendez-vous annuel avec chaque acteur engagé. 44

Animer la communauté professionnelle des individus qui portent au quotidien l'engagement des acteurs publics ou privés ayant obtenu une reconnaissance SNB.	44
Favoriser la pérennité de l'engagement des acteurs, en portant la durée de l'engagement à cinq ou six ans, et en plaçant le renouvellement de l'engagement dans une perspective d'amélioration continue de façon proportionnée aux capacités de l'organisme.	45
Sans attendre le développement par l'AFB d'un centre de ressources sur la biodiversité, donner au site internet, centre d'échange national français de la CDB, les moyens de remplir sa mission de facilitation de l'engagement des acteurs en faveur de la SNB via une approche partenariale de sa gouvernance, de son enrichissement et de sa mise à jour.	46
Préciser les objectifs de la SNB en affichant, dans le cadre d'une trajectoire opérationnelle, des résultats à atteindre mesurables, assortis d'indicateurs chiffrés, qui aideraient les acteurs à proposer des projets contribuant à leur atteinte.	49

1. Définition du sujet et méthode mise en œuvre

1.1. Le sujet

La Stratégie nationale de biodiversité (SNB) 2011-2020 prend la suite de la première stratégie nationale qui couvrait la période 2004-2010. Alors que celle-ci se déclinait essentiellement au sein de l'ensemble des services de l'État chargés de mettre en œuvre dix plans sectoriels, la SNB actuelle vise à impliquer tous les acteurs publics et privés de façon qu'ils puissent assumer leurs responsabilités de partie prenante à la biodiversité en partageant l'ambition commune de préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, d'en assurer l'usage durable et équitable. Pour ce faire, elle a été élaborée dans un cadre participatif piloté par un « comité de révision de la SNB » comprenant des représentants issus de 7 collèges, puis soumise à une consultation du public, dans l'esprit d'en faire une stratégie « *par et pour les acteurs* »¹.

Dans cette perspective, le dispositif actuel repose notamment sur un processus d'adhésion ouvert au plus grand nombre devant conduire à l'engagement d'acteurs à agir en faveur de la biodiversité en allant au-delà des seules exigences légales. L'engagement volontaire doit intervenir dans un délai maximum de deux ans ; il « *vise à développer des actions significatives en faveur de la biodiversité avec une amélioration progressive et proportionnée des pratiques des acteurs concernés* »². Les propositions d'actions sont soumises à la validation du comité national de suivi de la SNB qui s'appuie depuis 2012, pour l'instruction des dossiers, sur la Commission « Engagement des acteurs » constitué d'un panel représentatif de ses collègues.

Au début 2015, le bilan fait apparaître que 416 organismes ont adhéré à la SNB depuis 2011 et une centaine de dossiers d'engagement ont été déposés qui ont abouti à la reconnaissance de 74 dossiers de plans d'actions en faveur de la biodiversité.

Un bilan présenté par la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) aux chefs des services Environnement des DREAL/DEAL le 18 mars 2015 fait état de la participation de structures directement concernées par la biodiversité, soit qu'elles gèrent des milieux naturels, soit que leurs activités aient des impacts directs significatifs sur les écosystèmes (BTP, cimentiers, gestion de déchets, etc.). À l'inverse, des secteurs économiques (transport, agro-alimentaire, distribution, pétrochimie) n'ont pas adhéré, ou ne se sont pas engagés, alors que leurs impacts sur la biodiversité peuvent être forts, même s'ils sont indirects.

Par ailleurs, ce même bilan souligne que si les grandes et moyennes structures représentent la grande majorité des projets d'engagements reconnus, de plus en plus de projets sont portés par des petites ou très petites structures (moins de 50 salariés).

Au total, un sentiment mitigé prévaut après trois ans de mise en œuvre de la SNB 2011 – 2020 puisque son objectif principal, qui était d'impliquer tous les champs de l'économie et de la société, n'est clairement pas atteint.

Ce constat a conduit la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à confier au CGEDD la mission d'évaluer à mi-parcours le dispositif de mise en œuvre de la SNB en vue de proposer des mesures de relance.

¹ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-revision-de-la-strategie.23448.html>

² République Française, Premier ministre. Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020. MEDDE. Juillet 2012. p 10

La lettre de mission du 16 mars 2015 demande ainsi que soient approfondies diverses questions relatives au dispositif de mobilisation des acteurs :

- analyse des points forts et des points faibles du dispositif de mobilisation des acteurs : quels sont aujourd'hui les freins à l'adhésion et l'engagement ?
- comment augmenter et diversifier les secteurs d'activité où la stratégie nationale pour la biodiversité est mise en œuvre ?
- Par quelles modalités les projets qui ont obtenu à ce jour une reconnaissance SNB pourraient-ils être mieux valorisés ?
- Quels sont les leviers d'action manquant dans la mise en œuvre de la stratégie ?
- Comment mieux impliquer les services de l'État, y compris dans les Outre-mer ? Quels liens construire entre la SNB et les stratégies régionales pour la biodiversité ?

Elle émet le souhait que puisse être examiné comment mieux mobiliser les citoyens et que l'analyse porte également, pour ce faire, sur la stratégie de communication.

Outre la mise en place du dispositif de mobilisation des acteurs, la mise en œuvre de la SNB s'était appuyée en 2011 sur la publication par le Premier ministre d'Engagements de l'État 2011 – 2013, et sur le lancement, en 2011 et 2012, d'appels à projets bénéficiant d'un financement d'un montant de 17,9 millions d'euros. Ces derniers avaient permis de retenir 118 projets dont près du cinquième dans les Outre-mer.

1.2. La méthode

La mission du CGEDD, pour répondre à cette commande d'évaluer le dispositif de mise en œuvre de la SNB 2011 – 2020, a décidé de traiter des points suivants :

- 1) couvrir l'ensemble du dispositif initial : non seulement le dispositif de mobilisation des acteurs, mais aussi le dispositif d'appels à projets et celui de formalisation des engagements de l'État ;
- 2) s'interroger sur ce qu'il est raisonnable d'attendre d'un dispositif d'engagement volontaire en tant qu'instrument de mise en œuvre d'une politique publique, par un rapide sondage dans la littérature scientifique ;
- 3) évaluer l'implication de l'État sous son double aspect : comme acteur particulier se soumettant à un devoir d'exemplarité et comme porteur principal d'un dispositif dont il assure la cohérence et l'animation. Pour ce faire la mission a :
 1. regardé la façon dont l'État a continué à prendre des engagements au-delà de la publication de ses engagements portant sur la période 2011 – 2013 ;
 2. mesuré l'implication des DREAL et des DEAL dans la SNB et dans son dispositif de mise en œuvre via un questionnaire semi-ouvert qui leur a été adressé ;
 3. posé la question de l'articulation du dispositif SNB avec les autres dispositifs équivalents mis en place par le MEDDE pour promouvoir le développement durable du pays ;

- 4) approfondir l'analyse du dispositif de mobilisation des acteurs en essayant de distinguer :
 1. les difficultés liées à la SNB elle-même comme, par exemple : un contenu de la stratégie peu motivants pour les secteurs d'activité restés en retrait, une absence de lisibilité des priorités après l'abandon des appels à projets, etc. ;
 2. les difficultés liées au processus de reconnaissance comme, par exemple : une exigence trop importante pour bénéficier de la reconnaissance SNB, ou un manque de moyens de la part de certaines structures ;
 3. les difficultés liées à un « intérêt à agir » trop faible pour certains acteurs économiques (existence d'autres labels, rapportage RSE concurrent)

La méthode retenue pour répondre à cette série de questions s'est appuyée sur une enquête adressée à tous les adhérents qui a permis de recueillir et de trier leurs avis. Le questionnaire conçu par la mission a été administré par la DEB. Cette démarche a été complétée par des entretiens avec divers acteurs.

- 5) identifier et analyser les dispositifs mis en place par les régions, collectivités appelées à devenir cheffes-de-file sur la préservation de la biodiversité dans le cadre de la réforme territoriale en cours et qui devraient se voir confier par la loi la responsabilité d'élaborer des stratégies régionales de la biodiversité « *tenant compte de la stratégie nationale* »³.

Enfin la mission a pu échanger avec le comité national de suivi de la SNB qui s'est tenu à la fin avril 2015 et assister à la conférence nationale de Strasbourg des 21-22 mai 2015 consacrée au lancement de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), au cours de laquelle, elle a écouté un large panel d'acteurs et de parties prenantes invités à s'exprimer de façon collégiale au sein d'ateliers.

Même si elle y a été invitée par certains acteurs, la mission n'a pas procédé à une évaluation de la SNB elle-même et de sa mise en œuvre, c'est-à-dire de ses résultats et de ses impacts au regard de ses objectifs, travail qui sortait manifestement du champ de la commande passée par la ministre. Elle n'a donc pas abordé le sujet des indicateurs du suivi de la SNB et du travail mené à cet effet par l'observatoire national de la biodiversité (ONB).

³ Article 4 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages en cours d'examen par le Parlement.

2. Analyse de la situation

Le dispositif mis en place initialement par l'État comportait trois éléments :

- un affichage des engagements de l'État ;
- un dispositif d'appel à projets assorti de financements incitatifs ;
- le dispositif de mobilisation des acteurs en deux étapes : adhésion puis engagement volontaire à réaliser un plan d'actions.

2.1. Un dispositif affaibli dans deux de ses éléments

2.1.1. l'évolution de la formalisation des engagements de l'État

La contribution de l'État à la mise en œuvre de la SNB s'est, dans un premier temps, traduite par la publication officielle par le Premier ministre, sous le timbre SNB, d'Engagements de l'État 2011-2013⁴.

Par la suite, les engagements pris par l'État ont figuré dans les feuilles de route et les lettres de cadrage issues des conférences environnementales. La part accordée à la préservation de la biodiversité y varie selon les années, en fonction des thèmes des tables rondes de la conférence environnementale, et apparaît en décroissance depuis 2012 (cf annexe n°3).

Un troisième dispositif doit voir le jour suite à l'adoption de la SNTEDD. Les ministères sont invités à élaborer leur « plan ministériel administration exemplaire », qui doit décliner sur chaque périmètre ministériel, les priorités de la SNTEDD en y intégrant les engagements pris dans le cadre de la SNB. Les lettres de cadrage issues des futures conférences environnementales ont vocation à devenir les plans d'actions annuels de ces plans ministériels.

Les personnes rencontrées par la mission ont unanimement déploré la perte de lisibilité de l'engagement de l'État pour la mise en œuvre de la SNB résultant de cette instabilité du dispositif de formalisation (3 dispositifs différents en 5 ans) et de l'inclusion, dans un cadre plus large, des engagements qu'il a continué à prendre en cohérence avec la SNB.

2.1.2. Le non-renouvellement des appels à projets

L'État s'est engagé le 19 mai 2011, au moment de la publication de la SNB 2011-2020, à lancer de nouvelles actions en faveur de la biodiversité. En particulier, 10 appels à projets opérationnels portant sur 8 thèmes ont été lancés en 2011 et 2012 en vue d'inciter les acteurs à présenter des projets permettant « *de réaliser des progrès organisationnels ou techniques significatifs* »⁵. Les thèmes retenus étaient :

⁴ http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNB20112020engagement_etat.pdf

⁵ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Zoom-sur-les-appels-a-projets-.html>

- Conservation et utilisation durables d'espèces végétales indigènes pour développer des filières locales,
- Élaboration de trames vertes et bleues urbaines et valorisation de friches,
- Intégration de la biodiversité dans les stratégies locales de développement forestier,
- Lutte contre les espèces exotiques envahissantes,
- Projets innovants dans le domaine de l'ingénierie écologique,
- Restauration de milieux remarquables ou sensibles,
- Rétablissement des continuités écologiques sur des infrastructures existantes,
- Renforcement des infrastructures agro-écologiques en milieu agricole.

Ces consultations ont permis de retenir, sur les 7 premiers thèmes, 118 projets.

Ces appels à projets n'ont été renouvelés ni en 2013 ni en 2014 et il n'est pas prévu qu'ils le soient en 2015, leur financement budgétaire n'ayant pas été reconduit.

La mission a demandé à la DEB d'établir un bilan de ces appels à projets. Celle-ci n'a malheureusement pu rassembler des éléments d'information que sur 66 % des projets initialement retenus sur les 7 premières thématiques. Quelques-uns de ces thèmes ont fait l'objet d'un suivi débouchant sur une journée de restitution et la diffusion de fiches d'expérience. La conjonction des disparités de suivi entre les thématiques et du caractère plus ou moins complet des réponses obtenues n'a pas permis de dresser un bilan exhaustif. Les éléments recueillis figurent en annexe n°4.

Les partenaires rencontrés par la mission ont assez souvent regretté que les appels à projets n'aient pas été reconduits, faute de financement, et que l'État ne dispose ainsi plus d'un dispositif incitatif pour faciliter la mise en œuvre de la SNB, en complément du dispositif de mobilisation des acteurs.

Dans le principe, la mission adhère à l'idée que l'existence d'incitations financières peut efficacement soutenir la mise en œuvre d'une politique publique. L'utilité de celles-ci, et plus encore leur nécessité, dans le contexte budgétaire actuel, doivent toutefois être établies. La production de bilans plus complets des actions financées sera nécessaire pour pouvoir en préconiser la reconduction.

La mission recommande donc que la DEB poursuive le travail engagé afin d'aboutir à un véritable bilan, fondé sur des éléments exhaustifs, permettant d'évaluer l'apport réel des appels à projets SNB, afin de mettre l'Agence française pour la biodiversité (AFB) en situation de pouvoir proposer de nouveaux mécanismes incitatifs susceptibles d'en prendre le relais.

2.2. Le dispositif de mobilisation des acteurs

2.2.1. bilan au 31 décembre 2014

Le dispositif de mobilisation des acteurs comporte deux niveaux :

- l'adhésion,

- l'engagement.

La mission a donc, avec l'aide de la DEB, effectué un bilan des adhésions, des engagements et de la relation entre adhésion et engagement.

2.2.1.1. Bilan des adhésions

L'adhésion à la SNB s'effectue en ligne sur le site internet du ministère. Elle peut intervenir à tout moment pendant toute la durée de la SNB, soit jusqu'en 2020. Elle est largement ouverte à toute personne morale, à la seule exception des services de l'État.

Les adhésions ont surtout été enregistrées au début, en 2011. Depuis 2012, le nombre d'adhésion est relativement stable autour d'une soixantaine par an. Le nombre d'adhérents qui s'élevait à 416 fin 2014 atteint 439 fin mai 2015.

Le nombre d'adhérents est très variable selon les catégories d'acteurs. Deux catégories (associations et entreprises) rassemblent, chacune, 38 % des adhérents. Deux autres (collectivités et établissements publics) se partagent à peu près également le reste.

Adhésions SNB par années et catégories

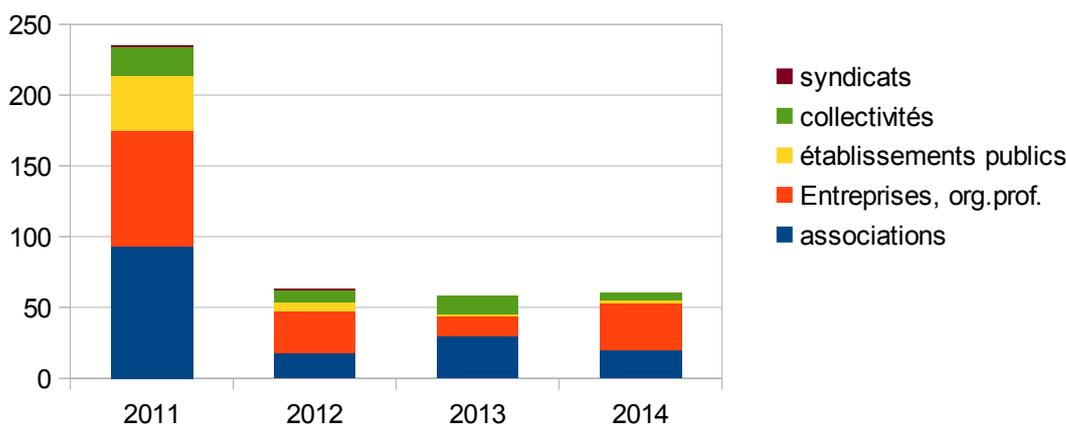


Illustration 1 : Adhésions à la SNB par années et catégories. Source : fichier DEB

La focalisation des adhésions sur les deux catégories principales (entreprises et associations) se maintient sur la période, et même se renforce en 2014. Selon les années, le plus fort contingent d'adhésions relève, en alternance, de l'une ou l'autre d'entre elles.

L'État engageant globalement ses services selon les modalités présentées au § 2.1.1 ci-dessus, ceux-ci ne peuvent pas adhérer à la SNB ni déposer de projet d'engagement volontaire à la reconnaissance SNB. Les établissements publics de l'État, par contre, peuvent le faire. Parmi les 52 adhérents classés dans la catégorie « établissements publics » du fichier de la DEB, 45 sont des entités de l'État dont la liste est fournie en annexe n°5.

À la lecture de cette liste, il apparaît qu'aucun ministère, pas même celui de l'écologie, ne semble avoir réellement incité l'ensemble des établissements placés sous sa tutelle à adhérer à la SNB, encore moins à déposer un engagement volontaire. La marge de progrès de l'État exemplaire demeure, sous cet aspect, très significative.

2.2.1.2. Bilan des engagements

Chaque année, le ministère lance, auprès des adhérents à la SNB, un appel à reconnaissance de projets d'engagement volontaire. Les acteurs volontaires élaborent en toute indépendance leur projet, sans négociation avec le ministère, mais en bénéficiant de ses conseils, s'ils le souhaitent, et le déposent en ligne. Pour élaborer leur projet, ils peuvent mobiliser diverses aides, dont notamment :

- un « guide pour l'action » téléchargeable sur le site internet du ministère⁶ ;
- et une « boîte à idée du guide pour l'action » disponible sur le site internet du centre d'échange national français de la CDB⁷.

Les dossiers déposés sont évalués selon un processus, décrit de manière détaillé dans la notice explicative disponible sur le site internet du ministère⁸, qui enchaîne les étapes suivantes :

- chaque dossier est analysé par un binôme : un évaluateur de la Commission « engagement des acteurs » du comité national de suivi de la SNB et le bureau d'études mandaté par la DEB à l'aide d'une grille d'évaluation fondée sur 20 critères permettant d'apprécier les 10 caractéristiques nécessaires pour qu'un engagement soit reconnu SNB ;
- le résultat de ces évaluations est présenté à la Commission « engagement des acteurs » qui établit une proposition de liste des projets à retenir ou à ajourner, soumise ensuite, pour validation, au Comité national de suivi de la SNB ;
- chaque candidat est informé de la décision le concernant par un courrier émanant du ministère.

La reconnaissance SNB n'emporte pas attribution de financement par l'État pour aider à la mise en œuvre du plan d'actions présenté. Sa réalisation est entièrement à la charge du porteur de projet.

Le nombre des projets d'engagement déposés en réponse aux appels à reconnaissance a augmenté en 2013 avant de redescendre en 2014 à un niveau inférieur à 2012. Le nombre de reconnaissances délivrées a connu la même évolution.

Le taux de reconnaissance des projets déposés ne varie guère passant de 2/3 en 2012 à 70 % en 2013 et 2014.

Le nombre de projets déposés en 2015 a connu une nouvelle diminution qui se traduira nécessairement par une réduction du nombre de reconnaissances délivrées, même si le taux de reconnaissance s'améliore.

⁶ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Guide-pour-l-action-Dispositif-de.html>

⁷ http://biodiv.mnhn.fr/network/bibliographie/copy_of_la-boite-idees-du-guide-pour-l-action-pour-la-strategie-nationale-pour-la/

⁸ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/notice-reconnais-SNB-v2014.pdf>

Projet déposés et retenus

par appel à reconnaissance

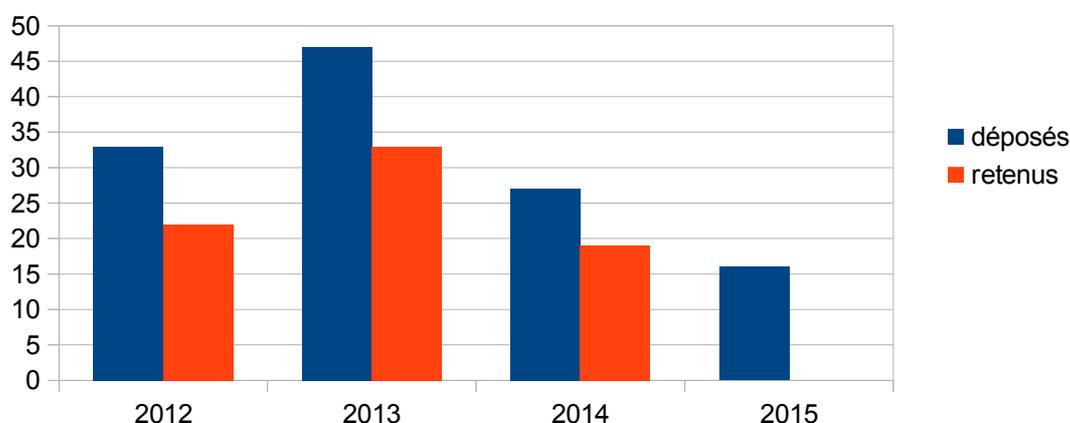


Illustration 2: Nombre de projets déposés et reconnus par années. Source : fichier DEB

Sur ces trois appels à reconnaissance, on note une évolution rapide d'une reconnaissance accordée quasi exclusivement à des structures nationales : 91 % en 2012, à une reconnaissance accordée très majoritairement à des structures locales : 74 % en 2014 (voir annexe n°6).

Au total le nombre de projets déposés en réponse aux trois appels à reconnaissance menés depuis la mise en place du dispositif s'élève à 107, et le nombre de projets reconnus à 74.

Toutefois, compte tenu du fait que plusieurs acteurs peuvent présenter conjointement un dossier (2 dossiers présentés par 2 acteurs et 1 par 5 acteurs) et qu'un même acteur peut déposer successivement plusieurs dossiers, le nombre d'acteurs ayant déposé au moins un dossier s'élève à 101, dont :

- 76 ont obtenu au moins une reconnaissance SNB (1 à 3 reconnaissances) ;
- 25 n'ont obtenu aucune reconnaissance.

Les porteurs de projet qui n'ont pas obtenu la reconnaissance SNB, que leur dossier ait été déclaré non recevable, avant évaluation, ou ajourné, après évaluation, sont invités à présenter un nouveau dossier à la session suivante. Seule une minorité d'entre eux renouvelle la démarche⁹.

On observe qu'il n'y a que des entreprises qui déposent un nouveau dossier à une session ultérieure après avoir été ajournées. Jusqu'à présent, les acteurs publics ou associatifs y ont renoncé.

⁹ 4 des 11 refusés ou ajournés de la session 2012 (soit 36%) ont déposé un dossier à la session 2013 ou à la session 2014 ;

- 2 des 14 refusés ou ajournés de la session 2013 (soit 14%) ont déposé un dossier à la session 2014.

La reconnaissance est accordée normalement pour une durée de 3 ans. Elle peut aussi l'être pour une durée plus courte : 1 ou 2 ans. Ces durées limitées sont la conséquence d'insuffisances relatives constatées lors de l'évaluation du dossier. Elles visent à valoriser les efforts réalisés par le candidat et à l'encourager à compléter et développer son projet en vue d'un nouveau dépôt.

Les acteurs ayant bénéficié d'une reconnaissance limitée ne présentent pas tous un nouveau dossier à la session correspondant à l'échéance de la reconnaissance dont ils ont bénéficié¹⁰.

La capacité du dispositif à engager les acteurs dans une démarche d'amélioration continue et à les faire progresser doit donc être fortement nuancée.

2.2.1.3. Lien adhésion – engagement

Toutes les catégories d'acteurs n'ont pas la même propension à traduire leur adhésion par un engagement.

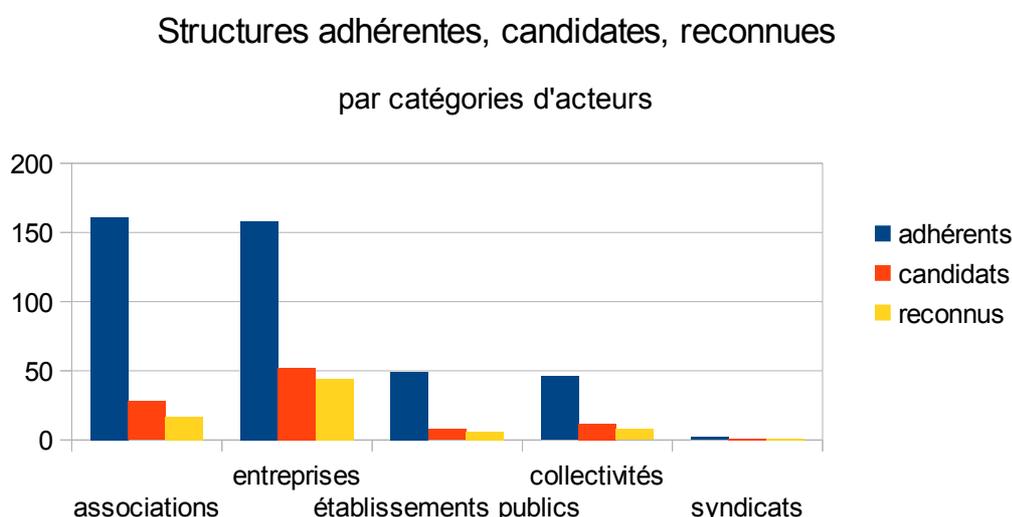


Illustration 3 : Nombre de structures adhérentes, candidates et reconnues par catégories. Source : fichier DEB

Pour les catégories présentant un nombre d'adhérents significatif, la propension à déposer un projet à reconnaissance, mesurée comme le rapport entre les acteurs ayant déposé au moins un projet en vue de sa reconnaissance et le nombre d'adhérents fin 2014, varie du simple au double entre les entreprises (34 %) et les associations (17 %) ou établissements publics (16 %).

Le taux de réussite des acteurs, mesuré par le rapport entre le nombre d'acteurs ayant obtenu la reconnaissance pour au moins un projet et le nombre d'acteurs ayant déposé

¹⁰ Si les 2 acteurs ayant bénéficié en 2012 d'une reconnaissance pour 1 an ont bien déposé un nouveau projet en 2013, aucun des 3 acteurs qui avaient bénéficié la même année d'une reconnaissance pour 2 ans n'a déposé de nouveau projet à la session 2014 ;

- la moitié seulement des acteurs ayant bénéficié en 2013 d'une reconnaissance pour 1 an (3 sur 6) ont déposé un nouveau projet à la session 2014.

au moins 1 dossier, varie dans une moindre proportion : 1,4 , entre les entreprises (85%) et les associations (61 %).

Et donc la proportion d'engagements reconnus, mesurée par le rapport entre le nombre d'acteurs ayant obtenu la reconnaissance pour au moins un projet et le nombre d'adhérents fin 2014, varie encore plus fortement entre les entreprises (28 %) et les associations (11 %).

La propension à transformer son adhésion en engagement peut aussi être analysée en fonction des années d'adhésion. Il semble alors, que l'engagement, mesuré par le dépôt d'un premier projet, ne soit significatif que dans les deux années suivant l'adhésion.

Progression de l'engagement des adhérents

acteurs déposant un premier dossier par année d'appel à reconnaissance

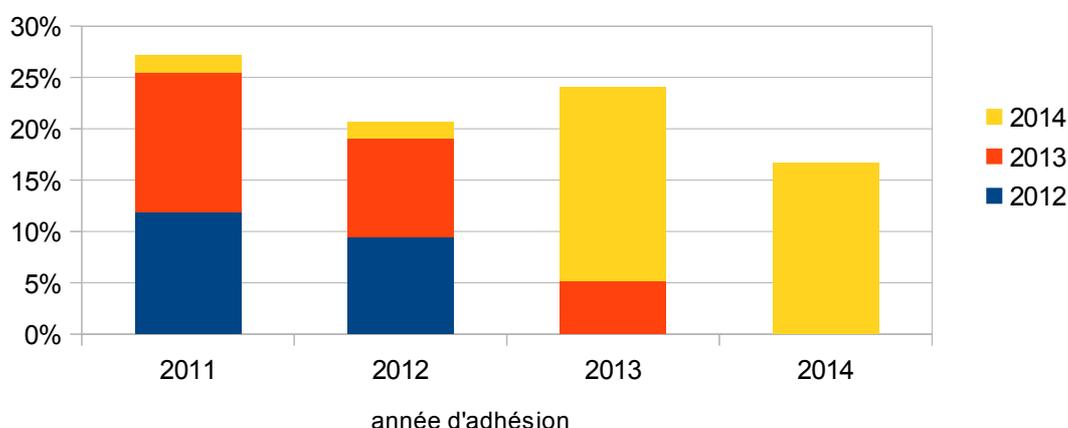


Illustration 4 : Proportion d'adhérents d'une année déposant un premier dossier en réponse à un des trois appels à reconnaissance. Source : fichiers DEB

La SNB laisse un délai de deux ans aux adhérents pour étudier leur projet d'engagement. Les adhérents 2011 devaient théoriquement déposer leur projet au plus tard en réponse à l'appel à reconnaissance 2013, et les adhérents 2012 à l'appel à reconnaissance 2014.

Il apparaît que près des $\frac{3}{4}$ des adhérents 2011 et 2012 n'avaient, fin 2014, déposé aucun dossier et devaient donc être considérés comme n'ayant pas complètement rempli leur devoir d'adhérent.

2.2.1.4. Synthèse

Au 31 décembre 2014 le bilan du dispositif de mobilisation des acteurs s'établit à 418 adhérents dont 76 ont obtenu la reconnaissance de leur projet d'engagement.

Les flux d'adhésion et d'engagement stagnent à un niveau limité quand ils ne décroissent pas. Dans la grande majorité des cas, l'adhésion ne conduit pas à

l'engagement sur un programme soumis à reconnaissance, contrairement à ce qui était espéré et affiché.

Le dispositif de mobilisation des acteurs s'essouffle déjà avant même d'avoir réellement décollé.

2.2.2. Analyse contextuelle du dispositif

2.2.2.1. Le positionnement de la « marque » SNB

Le dispositif de reconnaissance des plans d'actions présentés par les acteurs adhérents à la SNB peut être considéré comme un dispositif d'éco-étiquetage et d'information environnementale (DEIE). Ces dispositifs sont présentés en annexe n°7 à partir d'une étude publiée en 2013 par l'OCDE¹¹.

L'apparition de divers dispositifs portant sur des plans d'actions contribuant à la mise en œuvre d'une politique publique, comme les « Agendas 21 locaux », la reconnaissance SNB et la reconnaissance SNTEDD, s'inscrit dans un mouvement plus général de foisonnement et de complexification auquel elle contribue. Dans ce contexte, on peut légitimement douter que tous les labels ainsi créés réussissent à s'imposer.

Sous cet angle, et même si cela ne correspond pas aux intentions des acteurs qui en ont proposé l'idée, la mission considère que la reconnaissance SNB doit être regardée comme un label parmi d'autres, confronté à un réel enjeu de positionnement, notamment mais pas exclusivement, par rapport aux autres dispositifs s'appliquant à des plans d'actions contribuant à des politiques publiques, ceux gérés par le ministère (Agendas 21 locaux et SNTEDD) et ceux associés aux stratégies régionales pour la biodiversité.

2.2.2.2. L'impossible utilisation de ce label dans les procédures de commande publique.

Pour l'Union européenne, le sujet de l'usage des DEIE (voir annexe n°8) se place à l'articulation de plusieurs politiques européennes :

- la politique environnementale,
- la politique d'information et de protection des consommateurs,
- la politique de la concurrence.

La directive 2014/24 sur la passation des marchés publics autorise l'utilisation de labels dans des procédures de commande publique soit en vue d'acquiescer des travaux, des fournitures ou des services présentant certaines caractéristiques d'ordre environnemental, social ou autre (article n°43), soit en vue de l'utilisation de normes d'assurance de la qualité et normes de gestion environnementale (article n°62).

La reconnaissance SNB ne correspond à aucun de ces deux cas. Elle ne peut pas être utilisée dans les procédures de commande publique.

¹¹ OCDE. Caractérisation des dispositifs d'éco-étiquetage et d'information environnementale. Éditions OCDE, Paris, 2013.

2.2.2.3. L'utilisation d'engagements volontaires comme instruments d'une politique publique

En termes d'instrumentation de l'action publique, le dispositif de reconnaissance SNB s'inscrit dans la catégorie des approches volontaires décrites en annexe n°9.

Selon la littérature scientifique consultée, les caractéristiques actuelles du dispositif :

- réel volontariat des acteurs qui adhèrent puis s'engagent ;
- absence de menace de mise en place d'une réglementation ou d'une taxation, ainsi que de couplage au bénéfice d'incitations positives (subventions) ;
- absence de négociation avec l'État des programmes d'actions présentés ;

ne sont pas les plus favorables à la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs et à l'efficacité globale du dispositif.

La mission considère donc que l'État et ses partenaires doivent prendre acte des limites intrinsèques du dispositif spécifique d'« approche volontaire » que constitue le dispositif de reconnaissance SNB et adapter leurs ambitions ou, s'ils ne s'y résignent pas, envisager de modifier fondamentalement un ou plusieurs paramètres du dispositif :

- articulation à d'autres instruments de la politique de la biodiversité ou du développement durable, en vue de développer l'intérêt à agir ;
- moindre degré de « volontariat » de la démarche par augmentation de la pression sur des acteurs ciblés, en vue d'accroître le nombre d'acteurs engagés ;
- implication de l'État dans la négociation du contenu des engagements, en vue de renforcer l'ambition des engagements pris.

2.3. Les autres dispositifs à prendre en considération

2.3.1. Les autres dispositifs État

Le MEDDE a mis en œuvre trois autres dispositifs d'engagement volontaire global en faveur du développement durable qui auraient mérités d'être explicitement articulés avec le dispositif d'engagement volontaire SNB :

- les « Agendas 21 locaux »,
- les conventions d'engagement volontaire issues du Grenelle Environnement
- les engagements volontaires au titre de la SNTEDD.

Les dispositifs correspondants sont décrits en annexe n°10.

Les conventions d'engagement volontaire issues du Grenelle Environnement sont abandonnées suite à l'adoption de la SNTEDD et la mise en place du dispositif d'engagement volontaire correspondant. Il n'y a plus lieu de s'en occuper.

La mise en œuvre du dispositif de reconnaissance « Agenda 21 locaux » a été suspendue en 2014, année pendant laquelle a été menée une réflexion en vue de son adaptation, pour tenir compte de l'expérience acquise et des critiques formulées par la Cour des Comptes dans son référé du 9 juillet 2014.

L'évolution principale consiste à sortir de l'alternative validation / rejet des projets déposés par les collectivités territoriales. Dans la nouvelle version qui entre en vigueur en 2015, l'objectif est d'accompagner chaque porteur de projet vers l'élaboration d'un projet susceptible d'être validé.

Le cadre de référence des Agendas 21 locaux, adopté en 2006, impose que tout Agenda 21 présente une dimension « préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources ». La SNB prévoyait que « *Les actions proposées [à la reconnaissance SNB] peuvent s'inscrire dans des démarches existantes (Agenda 21, responsabilité sociale des entreprises, certifications spécifiques au secteur concerné, etc.) et venir les conforter, faciliter leur appropriation, voire renforcer leur volet biodiversité s'il existe* »¹²

Il est regrettable que la mise en place du dispositif de reconnaissance SNB ne se soit pas accompagnée de la mise en place d'une articulation explicite avec le dispositif « Agenda 21 locaux » tel qu'il existait à l'époque. Il l'est tout autant, que l'adaptation récente du dispositif Agendas 21 n'ait pas non plus été mise à profit pour créer une articulation explicite avec la reconnaissance SNB.

La SNTEDD a été adoptée en février 2015 et son dispositif de reconnaissance de projets d'engagement volontaire est en cours de mise en place. Elle « *vient compléter* » les stratégies thématiques ou sectorielles préexistantes (dont la SNB) « *en leur apportant une cohérence d'ensemble* » et « *s'appuie* » sur elles¹³.

Malgré l'affirmation par la SNTEDD de la complémentarité de principe entre les deux stratégies, la façon dont les engagements volontaires présentés à la reconnaissance SNTEDD prendront en charge les enjeux et objectifs de la SNB demeure, à ce stade, une question ouverte. D'autant plus qu'aucune articulation explicite entre les deux dispositifs de reconnaissance n'a été mise en place.

2.3.2. Les dispositifs relevant d'autres acteurs

2.3.2.1. Les dispositifs régionaux

Les Régions ont été désignées collectivités cheffes-de-file sur la préservation de la biodiversité dans le cadre de la réforme territoriale en cours. Elles devraient aussi se voir confier par la loi la responsabilité d'élaborer des stratégies régionales de la biodiversité tenant compte des orientations de la SNB.

Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de regarder comment elles se sont, jusqu'à présent, emparé du sujet. Une consultation de leurs sites internet conduit au bilan suivant : il n'existerait que quatre dispositifs de mobilisation d'acteurs couplés à une stratégie régionale pour la biodiversité. Ces dispositifs sont présentés en annexe n°11.

¹² République Française, Premier ministre. Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020. MEDDE. Juillet 2012. p 47

¹³ République Française, le Gouvernement. Stratégie nationale de transition écologique pour le développement durable 2015-2020. MEDDE. 2015. p 11

Ces quatre dispositifs sont associés à des SRB récentes, élaborées après la SNB et selon les mêmes principes de gouvernance. Seuls deux d'entre eux avaient été mis en place antérieurement à la mission et ont pu faire l'objet de premiers éléments de bilan communiqués par les Régions Champagne-Ardenne et Île-de-France.

Aucun de ces dispositifs n'est formellement articulé au dispositif de national évalué par la mission.

2.3.2.2. Le concours « Capitale française de la biodiversité »

La première édition du concours « Capitale française de la biodiversité » a eu lieu en 2010, à l'occasion de l'Année internationale de la biodiversité. Jusqu'en 2011, l'opération était menée dans le cadre d'un programme européen Life +. Depuis 2012, ce concours continue d'être organisé en France par NatureParif, L'ARPE PACA, Agence régionale pour l'environnement de Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'association Plante&Cité. Il s'adresse aux villes et intercommunalités et récompense les collectivités les plus actives dans le domaine de la protection de la biodiversité sur leurs espaces naturels aussi bien qu'au cœur de la cité.

Le projet est soutenu par de nombreux partenaires dont le secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique. Chaque année, un thème est mis en avant.

La participation importante la première année s'est sensiblement réduite pour la seconde édition mais progresse depuis 2011 de manière constante :

concours Capitale française de la biodiversité

évolution du nombre de participants

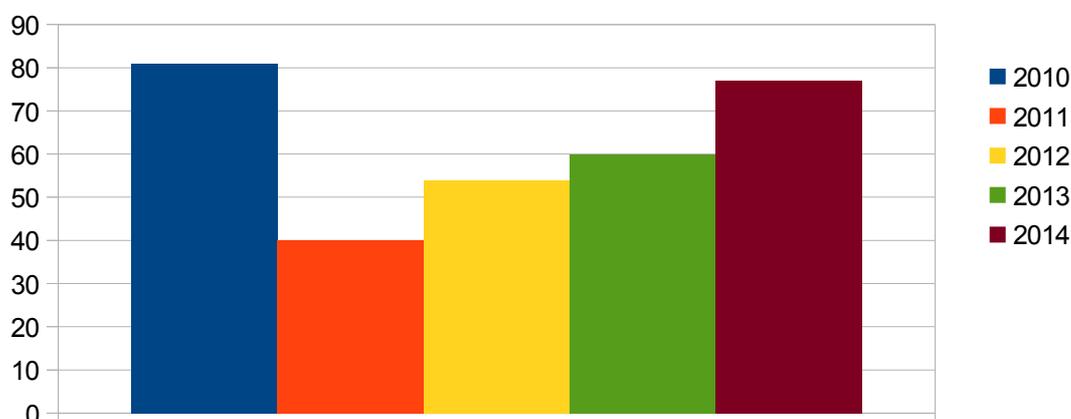


Illustration 5: Nombre de participants au concours "Capitale française de la biodiversité". Source : site internet <http://www.capitale-biodiversite.fr/>

En 2014 quatre Régions : Aquitaine, Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, se sont associées à cette démarche, ce qui a conduit à l'attribution de quatre prix régionaux en compléments des prix nationaux : le prix général « Capitale de la biodiversité » plus trois prix spécifiques : « petites villes », « villes moyennes » et « intercommunalités ».

Si le dispositif de mise en œuvre venait à être complété, comme le propose la mission dans la troisième partie de ce rapport, par un dispositif de mise en valeur des actions réalisées par diverses catégories d'acteurs, ce concours pourrait en constituer le volet collectivités territoriales.

2.3.2.3. La journée mondiale de la biodiversité et la « Fête de la Nature »

En décembre 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 22 mai en tant que Journée internationale de la biodiversité pour commémorer l'adoption du texte de la Convention, le 22 mai 1992, par l'Acte final de la Conférence de Nairobi et en vue d'encourager la compréhension des enjeux liés à la biodiversité et d'accroître la sensibilisation sur ce sujet.

Chaque année un thème est retenu.

La Fête de la Nature a été créée en 2007 sur l'initiative du Comité Français de l'Union Internationale de Conservation de la Nature (UICN) et du magazine Terre Sauvage avec pour l'objectif de célébrer la nature. Elle se déroule chaque année au mois de mai, à une date proche (sauf exception) du 22 mai, date de la journée internationale de la biodiversité. Depuis 2009, la Fête de la nature est coordonnée en France par l'association éponyme, qui rassemble l'ensemble des organisateurs nationaux et partenaires de l'événement et œuvre pour accompagner les organisateurs de manifestation et porter la communication nationale de l'événement.

Cette manifestation est régie par une charte qui définit les modalités d'attribution du label correspondant. Cette initiative s'inscrit clairement dans une perspective de :

- diffusion de la connaissance sur la biodiversité (critère n°2) ;
- protection de la biodiversité (critère n°4) ;
- évolution des comportements en faveur de la biodiversité (critère n°5).

Toutefois le critère n°3 « se dérouler au contact direct de la nature » en limite la localisation au milieu naturel, ce qui exclut malheureusement la dimension biodiversité urbaine.

Le ministère pourrait prendre l'attache des organisateurs de cette manifestation pour leur suggérer de la faire évoluer vers une Fête de la Nature et de la Biodiversité pouvant comprendre des événements organisés en milieu urbain.

Le ministère relaie ces initiatives mais ne couple pas sa communication sur la SNB avec ces événements. Au contraire, Il vient ainsi de lancer la première fête des paysages et de la nature en ville, à une date légèrement décalée par rapport à celles de la fête de la nature et de la journée internationale de la biodiversité.

Il apparaîtrait pourtant pertinent de s'interroger sur le bénéfice qui pourrait être attendu d'une convergence des efforts de communication sur la SNB avec les actions menées autour de ces deux manifestations.

2.4. le point de vue des acteurs

2.4.1. L'enquête auprès des adhérents

La mission a fait procéder par la DEB à une enquête auprès des adhérents. Cette enquête a été administrée par voie électronique du 20 avril au 4 mai 2015. Elle a permis de recueillir 130 réponses complètes émanant de toutes les catégories d'acteurs et de toutes les années d'adhésion.

Les principaux résultats de cette enquête, dont l'exploitation détaillée est présentée en annexe n°5, sont les suivants.

2.4.1.1. Un engagement mesuré des adhérents

Signer le formulaire d'adhésion¹⁴ engage à :

- 1/ diffuser, promouvoir la SNB et ses modalités d'application ;
- 2/ partager les enseignements de ses expériences en faveur de la biodiversité ;
- 3/ prendre connaissance et faire connaître les outils proposés par la SNB pour s'engager dans l'action ;
- 4/ étudier, dans un délai maximal de deux ans, la possibilité et les conditions de mise en œuvre d'un engagement volontaire ;
- 5/ le cas échéant, présenter un projet en vue de sa reconnaissance.

Les 130 répondants déclarent, en moyenne, ne tenir que la moitié des 5 engagements contractés au moment de l'adhésion.

Dans l'esprit des promoteurs du dispositif de mobilisation des acteurs, l'adhésion devait se traduire par une déclaration d'engagement volontaire. Cette vision n'est pas partagée par la totalité des adhérents.

Parmi les adhérents n'ayant pas présenté de projet d'engagement volontaire, 58 %, soit 37 réponses, n'ont pas engagé l'élaboration d'un tel projet. Ces adhérents avancent ainsi en moyenne 2,5 raisons pour justifier le fait qu'ils ne tiennent pas cet engagement de l'adhésion, dont, pour la moitié d'entre eux, le fait de ne pas avoir besoin de cette reconnaissance pour contribuer à la mise en œuvre de la SNB. Il y a ainsi tout lieu de penser qu'une partie significative des adhérents n'engageront jamais une telle démarche dans le contexte actuel.

2.4.1.2. Des porteurs d'engagements volontaires peu satisfaits

Qu'ils aient ou non obtenus la reconnaissance de leurs projets, les 66 acteurs ayant déposé un projet à au moins un appel à reconnaissance portent un jugement mitigé sur le processus d'évaluation des projets. Parmi l'ensemble des qualificatifs qui leur étaient proposés, ils ont retenus :

¹⁴ République Française, Premier ministre. Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020. MEDDE. Juillet 2012. p 45

- 70 fois des qualificatifs positifs ;
- 54 fois des qualificatifs négatifs.

Ceux dont le projet n'a pas été retenu, même s'ils ont une vision globalement négative du processus, retiennent 31 % de qualificatifs positifs pour 69 % de qualificatifs négatifs. Ceux dont le projet a été retenu, même s'ils déclarent une vision globalement positive du processus, retiennent 37 % de qualificatifs négatifs pour 63 % de qualificatifs positifs.

Les acteurs poursuivent plusieurs objectifs en déposant un projet en réponse à un appel à reconnaissance (en moyenne 5 objectifs parmi les 9 proposés). Les 4 objectifs les plus recherchés sont également retenus par toutes les catégories d'acteurs. Il s'agit de :

- bénéficier d'une reconnaissance de la qualité et de la cohérence de son projet ;
- se prévaloir de la reconnaissance obtenue auprès de tout ou partie de ses partenaires ;
- formaliser sa contribution à la mise en œuvre de la SNB ;
- et respecter l'engagement contracté au moment de l'adhésion.

Les adhérents ayant répondu déclarent à 76% avoir eu pour objectif de se prévaloir de cette reconnaissance auprès de tout ou partie de leurs partenaires. Afin de voir comment les acteurs reconnus se prévalaient de cette reconnaissance SNB, la mission a cherché sur leurs sites internet quelle place lui était accordée. Au terme de cette recherche, il s'avère qu'une courte majorité des acteurs reconnus (51% seulement) y mentionnent la reconnaissance SNB. Il existe donc un écart manifeste entre l'objectif exprimé par les acteurs de pouvoir se prévaloir de la reconnaissance SNB et la place qu'ils réservent effectivement à cette reconnaissance sur leurs sites internet.

L'appréciation des acteurs quant aux avantages retirés de la reconnaissance SNB est malheureusement très en retrait sur les objectifs initiaux. Sur les 9 avantages proposés, les porteurs de projet reconnus n'en retiennent en moyenne que 2,5, moitié moins que d'objectifs initialement poursuivis. Et 6 % des répondants déclarent même ne retirer aucun avantage de la reconnaissance SNB.

L'enquête ayant proposé des formulations similaires pour une partie des objectifs poursuivis et des avantages retirés, il est possible, sur 6 items, de mesurer le taux de satisfaction des attentes des porteurs de projets reconnus.

Lorsque l'acteur déclare trouver l'avantage correspondant à son objectif initial, il peut être qualifié de satisfait.

Lorsqu'il déclare ne pas trouver l'avantage correspondant à son objectif initial, il peut être qualifié de déçu.

Lorsqu'il déclare trouver un avantage correspondant à un objectif qu'il ne poursuivait pas, il peut être qualifié de surpris.

Pour l'ensemble des 6 items concernés, on compte plus de marques de déception (75) que de marques de satisfaction (67). Mais la prise en compte des marques de surprise permet de retrouver un bilan positif.

Cette relative insatisfaction nourrit l'indécision des acteurs quant au dépôt d'un nouveau projet à l'issue de la reconnaissance initiale. Ainsi, sur les 19 acteurs dont la reconnaissance SNB est échue fin 2014 ou arrive à échéance cette année, une courte majorité (10) ne sait pas encore si elle déposera un nouveau projet ou a déjà décidé de ne pas en déposer.

Outre cette insatisfaction, c'est la difficulté à satisfaire l'obligation d'additionnalité du second projet par rapport au premier (devoir faire plus ou mieux que dans le projet déjà reconnu) qui constitue un obstacle pour un tiers des acteurs pas encore décidés à déposer un nouveau dossier (toutes échéances confondues).

2.4.1.3. Des visions contrastées de l'adhésion SNB

Les analyses précédentes ont montré que les acteurs ayant répondu à l'enquête ne partagent pas la même vision de l'adhésion SNB, et qu'une partie significative des adhérents ne déposera jamais de projet d'engagements volontaires, soit qu'ils ne s'y sentent pas tenus, soit qu'ils n'y trouvent pas leur intérêt.

Les réponses à la question relative à l'éventuelle radiation des adhérents n'ayant pas concrétisé leur adhésion par une déclaration d'engagement volontaire font apparaître un fort clivage entre :

- les adhérents ayant bénéficié d'une reconnaissance, qui sont favorables à la radiation à 68 % ;
- et les adhérents n'ayant pas déposé de dossier ou en ayant déposé un qui n'a pas été reconnu, qui sont opposés à la radiation à 86 %.

La mission a proposé à l'appréciation des adhérents deux modalités alternatives au dépôt d'un projet d'engagement volontaire comme autre façon de concrétiser de son adhésion. Les réponses obtenues ne permettent pas de départager clairement des suggestions. Ce point devra donc être approfondi par la DEB avec le comité de suivi.

2.4.2. Le point de vue des services déconcentrés (DREAL-DEAL) : une implication quasi inexistante.

La mission a adressé un questionnaire aux DREAL-DEAL portant sur la place de la SNB dans l'organigramme du service et sur les moyens qui lui sont consacrés, ainsi que sur l'articulation entre SNB et SRB là où les régions les ont mises en place.

Enfin, une question portait sur des leviers d'action susceptibles d'accroître le nombre d'adhésions et de projets présentés.

À la mi-mai, la mission avait reçu des réponses de 16 services déconcentrés.

2.4.2.1. La place de la SNB au sein du service et dans l'organigramme

Les services mentionnent l'absence d'identification particulière de la SNB tout en admettant, pour certains d'entre eux, qu'elle constitue un fil conducteur qui se traduit essentiellement par la mise en place du SRCE avec les Régions.

Les DREAL ne font pas référence à la SNB faute d'une demande particulière de leur tutelle par rapport à sa prise en charge et renvoient, au mieux, vers la rubrique du site internet du ministère qui présente la stratégie nationale.

2.4.2.2. La diffusion et la promotion de la SNB

La diffusion des informations sur les appels à reconnaissance n'a été le fait d'aucune DREAL ayant répondu au questionnaire, très peu nombreuses ont été celles qui ont diffusé les appels à projets.

Les DREAL ne sont donc quasiment pas impliquées dans la diffusion et la promotion de la SNB, si ce n'est de façon marginale dans le cadre d'actions conjointes avec les Régions, et pas du tout impliquées dans le dispositif de mobilisation des acteurs.

2.4.2.3. L'articulation entre la collectivité régionale et les services de l'État et la complémentarité-compatibilité SNB-SRB

Lorsque des SRB existent, les services signalent le portage conjoint de sujets visés dans les stratégies régionales : Observatoires régionaux, déclinaison de la Stratégie de création des aires protégées terrestres (SCAP), et, d'une façon générale une coopération souvent étroite avec les régions.

À cet égard, les services mentionnent la trame verte et bleue (TVB) comme objet d'application indirecte des objectifs de la SNB et le fait que des échanges d'information réguliers s'effectuent, dans nombre de cas, sur le financement des déclinaisons de la TVB au-delà de l'élaboration conjointe du SRCE.

Le duo État-Région permet le plus souvent d'avancer sur des chantiers structurants comme le système d'information naturaliste, l'observatoire régional de la biodiversité, le SRCE, les Plans régionaux d'action (PRA), la SCAP.

2.4.2.4. Les leviers d'action pour accroître les adhésions et les projets SNB

Le constat est que les DREAL sont restées presque¹⁵ totalement à l'écart des appels à projets/appels à reconnaissance avec le risque d'une mauvaise articulation entre des actions menées par les Régions et celles souhaitées par l'État.

Les DREAL, dans la mesure où elles n'ont pas été les acteurs de la mise en œuvre de la SNB tentent de suggérer que leurs priorités pratiques ne sont pas antagonistes des vingt objectifs de la stratégie nationale, mais qu'y faire référence ne comporte pas de plus-value pour leur action.

2.4.3. Le point de vue des entreprises : des attentes non encore satisfaites

Le MEDEF et la CGPME ne sont pas restés inactifs face à l'émergence des enjeux de biodiversité, soit dans le cadre du Grenelle de l'environnement en 2007-2008 où une

¹⁵ La DREAL Languedoc-Roussillon mentionne l'appui technique (avec la DRAAF) aux porteurs de projet « prise en compte de la biodiversité dans les stratégies locales de développement forestier ».

très large concertation d'acteurs avait permis une première mobilisation des entreprises, soit à l'occasion de l'adoption de la SNB en 2011.

Le MEDEF a édité un document qui met en lumière l'intérêt à agir des entreprises en faveur de la biodiversité de façon pédagogique et stratégique : « *Agir pour la biodiversité, ce n'est pas satisfaire une contrainte environnementale de plus, ni seulement dépenser un peu pour améliorer son image : c'est un investissement d'avenir, au sens propre. C'est préserver la capacité d'action de l'entreprise et maintenir sa marge de manœuvre* »¹⁶ .

Dans ce document figurent toutes les informations susceptibles d'aider les entreprises à bâtir leur propre stratégie. C'est ainsi que des références à des guides spécifiquement conçus par la puissance publique¹⁷ et par des acteurs privés¹⁸ sont détaillées de façon que les entreprises puissent choisir l'outil le plus approprié. Le recours à des normes internationales comme ISO 14001 (et le règlement européen EMAS), ISO 26000, de même que la norme française AFNOR NF-X10-900, font partie des recommandations du guide du MEDEF au même titre que la prise en compte de la « responsabilité sociétale des entreprises » (RSE) et la concertation qu'elle suppose avec les parties prenantes.

La SNB fait l'objet d'un encadré situé à la fin du guide du MEDEF et se trouve placée, finalement, au même rang que les autres outils mobilisables par les entreprises en faveur de la biodiversité listés plus haut. Il est sans doute regrettable que la SNB ne soit pas davantage mise en valeur dans ce document, par ailleurs remarquablement conçu, avec une présentation de la reconnaissance SNB comme l'aboutissement des démarches d'une entreprise dans ce domaine.

En revanche, le guide élaboré par la CGPME met en exergue la SNB et n'hésite pas à souligner tout l'intérêt que les PME pourraient en tirer: « *L'engagement SNB constitue un gage de qualité et donne le droit de citer la SNB dans toute action de communication se rapportant aux actions concernées par l'engagement et à en utiliser le visuel. Un dispositif à saisir pour les PME !* »¹⁹ . Dans cette perspective, il présente des « témoignages d'entreprises » et des suggestions d'actions en faveur de la biodiversité à l'échelle des PME.

La catégorie d'acteurs « entreprises et organisations professionnelles » est celle qui bénéficie du plus grand nombre d'engagements volontaires reconnus SNB, ce qui conduit le MEDEF dans la contribution qu'il a adressée à la mission (voir annexe n°13) à souhaiter que la question des freins à l'engagement et à l'adhésion soit aussi traitée pour les autres catégories d'acteurs. Ce nombre : 44 reste toutefois modeste.

Une étude réalisée par le cabinet « B&L évolution » sur la prise en compte de la biodiversité présentée en annexe n°14 montre que nombre d'entreprises, y compris les plus grandes, ont, malgré la qualité des documents édités par le MEDEF et la CGMPE, une conception dépassée de la biodiversité et méconnaissent les enjeux biodiversité de leurs activités.

Selon l'organisation patronale, constituent des freins à l'engagement des entreprises :

¹⁶ MEDEF. Entreprises et biodiversité, comprendre et agir, MEDEF, janvier 2013 p 20

¹⁷ EBEvie (Évaluation de la biodiversité pour l'entreprise), MEDDE.

¹⁸ Orée (« Intégrer la biodiversité dans les stratégies des entreprises – le Bilan Biodiversité des organisations »)

¹⁹ CGPME avec l'appui de l'association Humanité et Biodiversité, Biodiversité et entreprises : mieux comprendre les enjeux pour se mobiliser, CGPME, 2013. pp 28 et 29

- la lourdeur du processus d'évaluation et de reconnaissance et le manque de lisibilité et de stabilité du mécanisme d'évaluation ;
- le manque de reconnaissance de l'engagement par l'administration (DREAL, CDNPS...) et les moyens insuffisants de l'État pour assurer la valorisation de cette démarche, en particulier dans les territoires;
- la difficulté à valoriser cet engagement auprès des parties prenantes (associations, administration...) qui connaissent peu la SNB ;
- la complexité d'utilisation du logo de reconnaissance ;
- l'absence d'approche économique de la reconnaissance (quels gains pour les entreprises ?).

Au total, le MEDEF plaide pour :

- Un portage politique plus conséquent ; ceci passe notamment par le développement par l'État d'un véritable plan de communication, sur la base d'une cartographie des parties prenantes, et inclut l'organisation de manifestations et le développement d'outils de communication et de sensibilisation ;
- Une meilleure lisibilité et une stabilité du mécanisme d'évaluation.

2.4.4. Le point de vue des collectivités territoriales

À l'occasion des entretiens qu'elle a menés, la mission a recueilli l'expression d'une déception de la part de responsables régionaux qui considèrent qu'il n'y a aucune avancée réelle ni dans les lois de décentralisation ni dans la loi biodiversité qui permette de donner un contenu concret à la notion de chef-de-filat régional pour la protection de la biodiversité introduite par l'article 3 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Celle-ci ne s'appuie en effet sur aucun outil juridique et sur aucune ressource financière dédiée. La compétence en matière d'espaces naturels sensibles et la TDENS restent acquises aux Départements. À défaut d'une clarification générale en faveur de toutes les Régions, la Région Île-de-France avait proposé une approche en termes d'expérimentation, limitée à quelques régions volontaires, qui n'a pas été retenue.

Les Régions considèrent que le niveau régional est le bon niveau pour une action pragmatique. En conséquence, elles revendiquent de ne pas être considérées par l'État comme des porteurs de projet comme les autres mais, comme des acteurs relais d'une politique nationale qu'elles déclinent, en fonction des spécificités régionales, dans une vision partagée avec les acteurs parties-prenantes et mettent en œuvre, via des dispositifs et des financements, dont notamment un dispositif de mobilisation des acteurs associé à la stratégie régionale pour la biodiversité. Suite à l'ajournement, par le comité national de suivi de la SNB, qui ne s'estime pas compétent pour évaluer des stratégies régionales biodiversité, de deux dossiers d'engagement volontaire présentés en 2014, elles attendent une clarification par l'État du rôle qu'il entend leur voir jouer dans la politique nationale de préservation de la biodiversité et dans la mise en œuvre de la SNB.

L'attention de la mission a été appelée sur l'impact de la mise en œuvre du volet régional de la réforme territoriale. Une partie des collectivités régionales seront trop

occupées à gérer leurs processus de fusion pour être réellement opérationnelles dès 2016. L'État devrait donc, dans un premier temps, travailler de manière prioritaire avec les Régions qui ne sont pas impactées.

L'association des maires de France a appelé l'attention de la mission sur la nécessité de clarifier l'articulation entre la reconnaissance SNB et l'attribution du label « Agenda 21 local ».

2.4.5. Le point de vue des associations

Les plus grandes associations environnementales ont été des pièces maîtresses de la nouvelle SNB par leur implication dans le processus de révision et comme force de proposition pour la mise en place du dispositif de mobilisation des acteurs. C'est le cas de France Nature Environnement (FNE), d'Humanité et biodiversité, de l'UICN France, et de WWF France. Elles font remarquer que la SNB repose, de façon cohérente, sur le concept d'une conviction partagée et d'une responsabilisation des acteurs engagés dans des plans d'actions.

Les associations constituent par ailleurs, à égalité avec les entreprises et organismes professionnels, le plus gros bataillon des adhérents, plus de 160 d'entre elles ayant signé leur adhésion à la SNB depuis 2011.

Les associations têtes de réseaux valident toujours la démarche SNB consistant à convaincre le plus grand nombre d'acteurs à adhérer et traduire cet engagement dans l'action. Elles constatent que les résultats n'ont pas été au rendez-vous avec une stagnation, voire une baisse des adhésions et des engagements.

Plusieurs explications ont été avancées devant la mission :

- les vingt objectifs de la SNB rédigés en des termes très généraux, sans cibles à atteindre, s'avèrent peu opérationnels et il n'est pas évident de repérer les actions qui contribuent de manière mesurable à la mise en œuvre de la SNB : chaque acteur apporte une contribution sans que référence puisse être faite à des cibles à atteindre mesurées par des indicateurs ;
- un portage politique pas assez fort depuis 2011 : faute de sentir un élan politique, les acteurs peuvent s'interroger sur leur propre engagement ;
- un État pas suffisamment exemplaire avec des engagements qui n'ont pas perduré après 2013 et l'absence de référents SNB dans les ministères ;
- pas de valorisation des projets soumis par les acteurs : par exemple, aucun bilan n'a été réalisé par le MEDDE de l'exemplarité de certains programmes d'actions et des résultats obtenus sur le terrain ;
- le critère d' « additionnalité », dans son acception étendue : « être aussi additionnel par rapport à la politique passée et actuelle de l'organisme ([..] franchissement d'un seuil qualitatif ou quantitatif) », semble poser problème à tous les acteurs y compris les associations ;
- la SNB n'a pas atteint un degré de notoriété suffisant pour assurer une plus-value à la reconnaissance SNB qui est pourtant porteuse de la légitimité de l'État.

Les associations interrogées soulignent le besoin d'une réelle proactivité de la part de l'État qui doit associer les collectivités, les entreprises et les ONG dans un effort conjoint pour aller susciter des engagements.

Selon elles, Il s'agit également de développer les liens entre la SNB et les autres outils de politique publique.

Enfin, elles regrettent que le schéma actuel ne permette pas une meilleure mise en valeur de ceux qui ont fait l'effort de s'engager. À défaut d'appliquer réellement le principe initial de radiation, il faudrait a minima, opérer une distinction claire et lisible entre :

- les simples adhérents sans engagement volontaire reconnu,
- les adhérents engagés bénéficiant d'un engagement volontaire reconnu.

2.5. La Stratégie nationale de la biodiversité entre espoirs et déception

2.5.1. Les points forts du dispositif de mise en œuvre de la SNB

La SNB 2011-2020 a été véritablement co-construite dans le cadre d'un processus participatif associant à sa rédaction des parties-prenantes volontaires. Il en découle que beaucoup d'acteurs se reconnaissent désormais dans cette stratégie. L'inconvénient associé à cette qualité est qu'elle se présente sous la forme d'une vingtaine d'objectifs très généraux rédigés sous une forme consensuelle.

Sa mise en œuvre reposait initialement sur un dispositif pluriel associant :

- une formalisation des engagements de l'État assurant la redevabilité de son action ;
- un dispositif de mobilisation des acteurs ;
- un dispositif financier incitatif visant à faciliter et diffuser les pratiques innovantes.

Le dispositif d'engagement volontaire au titre de la SNB a été proposé par l'association Humanité et Biodiversité. Cette idée a été soutenue par France Nature Environnement (FNE), la CFDT et le MEDEF. Ce dispositif de mobilisation des acteurs, propre à la SNB 2011-2020, représente une novation importante par rapport à la précédente stratégie qui reposait essentiellement sur les efforts de mise en cohérence des politiques publiques. Il permet aux acteurs, notamment les entreprises, d'établir un diagnostic des impacts de leur activité sur la biodiversité et de leur dépendance aux ressources qu'elle leur procure. Il les incite ainsi à agir, à leur niveau, de façon adaptée à leurs moyens et enjeux. Son processus (appel à reconnaissance – évaluation – validation par le comité de suivi – attestations décernées par la ministre) fonctionne de manière fluide et bénéficie d'une approbation majoritaire, même s'il reste soumis à quelques critiques fondées.

En outre, La SNB prévoit explicitement que ce dispositif d'engagement volontaire puisse être articulé à d'autres démarches existantes de même nature, du genre Agenda 21, RSE, certifications spécifiques et venir les conforter, faciliter leur appropriation, voire renforcer leur volet biodiversité s'il existe. Malheureusement, cette disposition n'a pas été concrètement mise en œuvre.

2.5.2. Les points faibles

Le potentiel favorable du dispositif de mise en œuvre de la SNB est malheureusement entravé par la conjonction de plusieurs points faibles

La première faiblesse vient d'une continuité insuffisante dans l'action de l'État qui affecte de manière différenciée les divers éléments du dispositif :

- Le dispositif d'élaboration, formalisation et suivi des engagements de l'État souffre d'une instabilité chronique qui va à l'encontre de son objectif principal : une meilleure redevabilité de l'action menée par l'État exemplaire. Son exemplarité est ainsi naturellement mise en doute, son action étant devenue illisible.
- Les appels à projets conduits en 2011 et 2012 n'ont pas été reconduits et l'inégal suivi dont ils ont bénéficié interdit d'en afficher clairement un bilan global, indispensable pour en tirer tout le fruit et en organiser la suite.
- Le dispositif de mobilisation des acteurs a souffert d'une absence de constance dans son portage politique tant dans la promotion de l'adhésion que dans la valorisation des engagements reconnus. Ceci freine l'émergence du label SNB dans un espace concurrentiel déjà encombré. L'affaiblissement qui en résulte s'ajoute aux limites intrinsèques d'un dispositif d'engagement volontaire.

La deuxième faiblesse de la SNB tient au fait qu'elle a été concrètement peu relayée par les têtes de réseau qui l'avaient pourtant promue. Les Régions s'investissent dans les trames vertes et bleues, conçoivent en partenariat avec les services déconcentrés le SRCE et ouvrent les fonds européens à des aides à la biodiversité mais se réfèrent peu, de manière explicite, aux objectifs de la SNB. À quatre exceptions près, elles n'ont pas mis en place de dispositif régional et, quand elles l'ont fait, ce fut en parfaite autonomie. Les têtes de réseau associatives et professionnelles, pourtant à l'origine du dispositif de mobilisation des acteurs, ne suscitent pas chez leurs membres, comme attendu par l'administration, des mouvements massifs d'adhésion et d'engagement.

La troisième faiblesse réside dans l'apparition inattendue d'une distinction entre adhésion et engagement. L'adhésion était conçue comme le prélude à l'engagement. Or il apparaît qu'une majorité d'adhérents ne s'est pas engagée et ne s'engagera pas. L'économie du dispositif doit être adaptée à cette réalité.

Le quatrième point faible se rapporte à la déception des acteurs bénéficiant d'un engagement reconnu. Les acteurs ne perçoivent pas bien quels avantages, concrets ou symboliques, ils retirent de leur engagement, ce qui ne les motive guère à renouveler leur engagement et à faire œuvre de prosélytisme. Si l'État ne peut pas être incriminé pour l'absence de retours concrets (il n'en a jamais promis), il peut par contre être mis en cause dans l'insuffisance de la rétribution symbolique, faute qu'il se soit réellement attaché à imposer le label reconnaissance SNB et à vraiment valoriser les engagements reconnus.

Le dernier point faible pointé par certains acteurs est que l'État ne fait pas preuve de l'« exemplarité » qu'il revendique. La faible implication des services déconcentrés et des administrations centrales hors DEB, la faiblesse de ses engagements et de ceux de ses opérateurs (établissements publics sous tutelle), de même que celle des moyens qu'il consacre à la promotion et l'animation du dispositif de mobilisation des acteurs est citée comme un handicap : l'État peut-il exiger d'acteurs extérieurs des engagements ou une implication qu'il ne s'impose pas à lui-même ?

3. Propositions

3.1. Conserver un dispositif spécifique de mise en œuvre de la SNB

La SNB traduit l'engagement international pris par la France dans le cadre de la convention pour la diversité biologique.

La préservation de la biodiversité constitue toutefois une des cinq dimensions fondamentales du développement durable. Et la France s'est aussi dotée de stratégies nationales globales, dénommées SNDD dans un premier temps et SNTEDD maintenant, et locales, dénommées Agenda 21 locaux, qui sont censées avoir un volet biodiversité.

La question peut donc légitimement se poser de savoir s'il convient de maintenir un dispositif de mise en œuvre spécifique, particulier à la SNB, ou s'il ne serait pas suffisant de considérer la SNB comme une déclinaison thématique de la SNTEDD et d'en faire reposer la mise en œuvre sur le dispositif général SNTEDD.

L'analyse que la mission a pu effectuer des contenus des premiers dispositifs d'engagements volontaires globaux, les conventions d'engagement volontaire issues du Grenelle Environnement, montre que celles-ci ne couvrent pas systématiquement l'ensemble des dimensions du développement durable et qu'elles sont souvent faibles, voire lacunaires, sur la dimension biodiversité.

De même, la Cour des comptes, dans son référé du 9 juillet 2014 relatif à la politique de promotion des agendas 21 locaux, indique que : « *d'une manière générale, peu d'agenda 21 territoriaux sont structurés autour des 5 finalités nationales de développement durable présentées comme les axes de la SNDD, codifiés à l'article L110-1 du code de l'environnement. Ce constat [...] conduit à s'interroger sur la capacité des Agendas 21 locaux à décliner les grandes priorités nationales de développement durable* ».

Par ailleurs, l'ensemble des acteurs, parties-prenantes à la SNB, rencontrés par la mission considèrent comme utile et nécessaire le maintien d'un dispositif spécifique dédié à la mise en œuvre de la SNB.

L'ensemble de ces éléments conduisent la mission à considérer que les dispositifs de mise en œuvre de la politique nationale de développement durable, quoique censés englober la préservation de la biodiversité, n'ont pas, pour l'instant, apporté la preuve de leur capacité à prendre en compte, systématiquement et de manière satisfaisante, la SNB. De surcroît tous les acteurs ne sont pas capables d'entrer immédiatement dans une approche globale, ce qui justifie de maintenir des approches thématiques plus spécifiquement ciblées sur une des priorités du développement durable, comme la transition énergétique ou la préservation de la biodiversité. Dans ces conditions, on ne peut pas faire reposer actuellement la mise en œuvre de la SNB uniquement sur les dispositifs de mise en œuvre de la politique de développement durable. Il est indispensable de maintenir un dispositif spécifique dédié à la mise en œuvre de la SNB.

1. Conserver, au moins jusqu'en 2020, terme de l'actuelle SNB, un dispositif spécifique dédié à sa mise en œuvre, complémentaire des autres dispositifs nationaux, dont notamment celui de mise en œuvre de la SNTEDD.

3.2. Mettre en place progressivement un système cohérent de dispositifs complémentaires coordonnés par l'AFB

Le dispositif de mise en œuvre de la SNB reposait initialement sur trois éléments

- un dispositif de formalisation et d'affichage des engagements de l'État ;
- un dispositif d'incitation financière à la conception et la réalisation d'actions innovantes par le biais d'appels à projets ;
- un dispositif de mobilisation des acteurs via une adhésion en ligne, ouverte à tout instant, complétée par des appels à reconnaissance annuels.

La mission a constaté l'affaiblissement de ce dispositif initial dont ne subsiste plus que le dispositif de mobilisation des acteurs.

Le bilan qui précède montre que ce dispositif de mobilisation des acteurs s'essouffle avant même d'avoir réellement pris son envol. Il n'est en mesure ni de s'imposer comme dispositif unique, ni même, dans sa configuration actuelle, comme dispositif central de mise en œuvre de la SNB.

Un dispositif ne donne sa pleine efficacité que lorsqu'il poursuit, de manière adaptée, un objectif unique.

La mise en œuvre d'une politique publique comme la politique de préservation de la biodiversité, formalisée dans la SNB, ne peut pas se contenter de reposer, hors mise en œuvre des instruments réglementaires et économiques, sur un unique dispositif de mobilisation des acteurs.

Pour aller au-delà de ce qu'assurent la réglementation et les incitations économiques existantes, la mise en œuvre de la SNB doit pouvoir s'appuyer sur un ensemble de dispositifs complémentaires visant à :

- Reconnaître les actions menées :

La mise en valeur des actions exemplaires et des bonnes pratiques par des dispositifs de reconnaissance délivrant des prix constitue tout à la fois un moyen d'identifier des expériences intéressantes, des initiatives reproductibles et des bonnes pratiques diffusables ainsi que de soutenir l'intérêt à engager des actions ambitieuses.

Le dispositif « Capitales de la biodiversité » articule une reconnaissance nationale et quatre reconnaissances régionales. L'État pourrait utilement soutenir l'extension de son volet régional à l'ensemble des régions françaises et aux collectivités d'Outre-mer.

Il pourrait aussi inciter les acteurs compétents, comme CCI France et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, en partenariat avec d'autres parties-prenantes, à mettre en place des dispositifs équivalents de reconnaissance d'actions menées par des acteurs économiques, sur un positionnement complémentaire à celui de la mention « Biodiversité et entreprises » des prix « Entreprises & Environnement », à savoir une démarche de réduction de l'empreinte biodiversité de l'activité plutôt que la mise sur le marché d'un produit ou service innovant.

- Accompagner la mobilisation des acteurs :

La SNB 2011-2020 fait, à juste titre, de l'engagement des acteurs la pierre angulaire de sa mise en œuvre. Les acteurs les plus motivés s'engagent spontanément. Il n'en va pas de même de tous les autres qui ont besoin d'être incités à s'engager et aidés dans leur démarche. C'est l'objectif principal du dispositif de mobilisation des acteurs associé à la SNB, mais aussi des dispositifs régionaux existants (en Bourgogne, Champagne-Ardenne, Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur) ainsi que des dispositifs nationaux développement durable (SNTEDD et Agendas 21 locaux).

Ces dispositifs présentent des caractéristiques différentes : certains sont purement déclaratifs, d'autres sont sélectifs. L'approche adoptée par le nouveau dispositif de reconnaissance « Agendas 21 locaux » qui privilégie l'accompagnement des acteurs vers la satisfaction des exigences de qualité du label semble, a priori, la plus pertinente par le compromis qu'elle instaure entre les deux objectifs, qui sont nécessairement en tension, de l'engagement du plus grand nombre d'acteurs, d'une part, et de l'effectivité de l'engagement appréciée au regard de critères relativement exigeants, d'autre part. Elle suppose toutefois de mobiliser plus de moyens que ce qui est actuellement dévolu à l'animation du dispositif SNB.

N'étant pas articulés entre eux, ces dispositifs se retrouvent plus concurrents que complémentaires. La mission considère qu'un effort devrait être consenti, de manière prioritaire, en vue de rapprocher ces dispositifs afin de pouvoir les articuler explicitement, comme cela est d'ailleurs prévu par la SNB elle-même. Ce rapprochement doit se fonder sur un effort de convergence consenti par les acteurs (État et Régions) qui les ont mis en place.

La distinction, proposée par ailleurs, entre l'adhésion simple, fondée sur des éléments purement déclaratifs, et la reconnaissance SNB, fondée sur l'expertise d'un projet, par une tierce partie, et le suivi de sa mise en œuvre, devrait favoriser cette convergence.

- Détecter, mettre en valeur et diffuser méthodologies, expériences et bonnes pratiques ;

Les acteurs qui veulent s'engager en faveur de la préservation de la biodiversité ou qui veulent approfondir et étendre leur engagement progressent plus vite et plus aisément s'ils peuvent accéder à un ensemble de référentiels, d'expériences et de bonnes pratiques pour s'en inspirer.

L'AFB développera progressivement un centre de ressources capitalisant et diffusant méthodologies, initiatives, expériences et bonnes pratiques.

Les mesures transitoires à prendre pour améliorer l'outil existant sont présentées au § 3.4.3 ci-après.

- Inciter à l'innovation ;

Il existe d'ores et déjà un certain nombre de dispositifs de financement d'actions en faveur de la biodiversité : financements par les CPER, par les agences de l'eau et l'ONEMA, etc..

La mission n'avait pas pour mandat de se livrer à une analyse exhaustive de l'ensemble de ces dispositifs incitatifs. Elle n'a pas pu, comme elle en avait l'intention, procéder à une évaluation complète des appels à projets intervenus en 2011 et 2012, faute d'avoir obtenu de la DEB suffisamment d'éléments dans les délais impartis.

Dans la perspective de création de l'AFB, elle recommande à l'administration d'entreprendre ce travail afin de vérifier quel est le champ couvert par les dispositifs incitatifs de droit commun et d'identifier les enjeux non ou mal couverts pour lesquels l'intervention d'un dispositif incitatif sur appel à projets pour y soutenir l'innovation et susciter des initiatives reproductibles s'avérerait utile, voire indispensable.

- Communiquer.

La méconnaissance dont pâtit le dispositif de mise en œuvre de la SNB et le manque d'attrait de la reconnaissance SNB résultent, en partie, de l'absence d'une communication cohérente et régulièrement renouvelée promouvant l'adhésion ainsi que le dépôt de projets en vue de leur reconnaissance et mettant en valeur les engagements reconnus.

L'effort de communication, indispensable pour asseoir l'existence et l'attrait d'un label, est incompatible avec les contraintes et exigences d'une communication ministérielle.

La même exigence d'un effort spécifique de communication pèsera sur les dispositifs de reconnaissance des actions menées, sur le centre de ressources et sur les dispositifs incitatifs.

Le transfert à l'AFB de l'ensemble de ces responsabilités rend possible l'élaboration d'une stratégie de communication globale déclinée dans un plan pluriannuel. Celui-ci devra veiller à mettre en synergie les diverses dimensions du dispositif global en jouant sur les événements réguliers produits par chacune de ses composantes.

L'existence d'une stratégie de communication biodiversité portée par l'AFB constituera, pour la communication ministérielle un avantage en lui offrant l'occasion de s'associer, ou pas, aux divers temps forts que celle-ci organisera régulièrement.

- 2. Compléter le dispositif de mise en œuvre de la SNB, qui ne peut pas reposer uniquement sur le dispositif national de mobilisation des acteurs, par :*
- des dispositifs de reconnaissance des actions exemplaires ;*
 - des dispositifs régionaux de mobilisation des acteurs, articulés au dispositif national ;*
 - un centre de ressources pour capitaliser et diffuser référentiels, méthodologies, expériences et bonnes pratiques ;*
 - des dispositifs incitatifs assortis de financements pour soutenir l'innovation et susciter des initiatives reproductibles ;*
 - une stratégie de communication déclinée dans un plan pluriannuel.*

Dans l'esprit de la gouvernance partagée de la SNB, ces dispositifs n'ont aucune raison d'être uniquement des dispositifs d'État. Le présent rapport a identifié quelques dispositifs dus à l'initiative de collectivités territoriales ou d'acteurs associatifs. La mise en œuvre de la SNB gagnerait à ce que ces divers dispositifs soient insérés dans un ensemble faisant système et les mettant en synergie.

L'État va confier à l'AFB l'animation du dispositif de mise en œuvre de la SNB, dont notamment le dispositif de mobilisation des acteurs et les dispositifs incitatifs.

La mission recommande que l'AFB, dont la création pourrait s'accompagner de la création d'entités régionales partenariales, aborde l'exercice de cette nouvelle responsabilité dans une optique fédérale coordonnant les dispositifs dont elle assurera par elle-même la gestion avec ceux qui sont gérés ou pourront être créés par ses partenaires dont notamment les Régions.

3. Dans l'esprit de la gouvernance partagée de la SNB, encourager la mise en place de dispositifs gérés par d'autres acteurs que l'État, dont notamment les Régions, sous réserve d'une articulation destinée à assurer la cohérence d'ensemble, et confier à l'AFB la tâche de coordonner ces dispositifs avec ceux dont l'État lui aura transféré la gestion, dont notamment le dispositif national de mobilisation des acteurs et les dispositifs incitatifs.

Les moyens consacrés actuellement par l'administration à l'ensemble des tâches d'animation de la SNB se limitent à :

- un ETP à la DEB (chef de projet " Stratégie nationale pour la biodiversité "), plus l'implication de sa ligne hiérarchique ;
- une fraction d'ETP au MNHN (chef de projet " mécanisme français du centre d'échange de la convention sur la diversité biologique ").

Ces moyens humains sont inférieurs à ceux qui sont consacrés par le ministère à chacun des dispositifs Agendas 21 locaux et SNTEDD. Malgré la qualité des agents concernés, ils sont d'évidence insuffisants en quantité, et pas assez bien positionnés, pour répondre au cahier des charges ci-dessus.

Le dimensionnement de la ressource à consacrer par l'État à l'ensemble des dispositifs sus-mentionnés devra être entrepris par l'administration dans la perspective de la création prochaine de l'AFB et du transfert d'une partie des tâches correspondantes à cette nouvelle entité. La DEB devra maintenir, en son sein, les ressources nécessaires à la prise en charge des missions qu'elle conservera dont notamment : l'animation inter-directions et interministérielle préconisée au § 3.3.3 ci-après, le rapportage international, etc..

3.3. Rénover et compléter le dispositif relatif à l'engagement de l'État

3.3.1. Formaliser et rendre lisibles les engagements de l'État pour la mise en œuvre de la SNB

On peut comprendre que l'État, formalisant et affichant une stratégie globale de développement durable, englobant la dimension préservation de la biodiversité, ainsi que ses engagements pour la mise en œuvre de cette stratégie, exclut maintenant d'en retirer ses engagements relatifs à la préservation de la biodiversité pour les afficher séparément.

Le dispositif lié aux conférences environnementales (feuilles de route et lettres de cadrage) n'assurait pas, de l'avis unanime des parties prenantes, une lisibilité satisfaisante des engagements de l'État en matière de préservation de la biodiversité. Il est à craindre qu'il en soit de même avec les stratégies ministérielles SNTEDD et leurs plans d'actions annuels.

Pour donner à l'action propre de l'État en faveur de la biodiversité la lisibilité attendue, tout en préservant la cohérence de sa stratégie globale de développement durable, il suffirait que l'administration établisse une synthèse récapitulant les engagements biodiversité des stratégies ministérielles et, annuellement, une synthèse des volets biodiversité de leurs plans d'actions, et les présente au comité national de suivi de la SNB, puis au futur Comité national de la biodiversité, voire au CNTE.

4. Rétablir la lisibilité de l'action propre de l'État par la production d'une synthèse récapitulant les engagements biodiversité des « plans ministériels administration exemplaire » déclinant la SNTEDD et, annuellement, d'une synthèse des volets biodiversité de leurs plans d'actions ; et présenter le tout au comité national de suivi de la SNB ou au futur comité national de la biodiversité, voire au CNTE.

3.3.2. Articuler les divers dispositifs État

Comme rappelé ci-avant, la SNB prévoit que son dispositif de reconnaissance d'engagements volontaires puisse être articulé à d'autres dispositifs. La mise en place de telles articulations devrait intervenir, en premier lieu, entre les divers dispositifs de reconnaissance mis en place par le MEDDE.

Les Agendas 21 locaux doivent nécessairement comporter une dimension préservation de la biodiversité. Si cette partie du projet présenté répond aux critères de la reconnaissance SNB, l'attribution du label « Agenda 21 local France » pourrait s'accompagner de l'attribution automatique de la reconnaissance SNB.

Le dispositif de reconnaissance des engagements volontaires au titre de la SNTEDD n'a pas encore été mis en œuvre. Il est donc difficile d'apprécier jusqu'à quel point les dossiers reconnus incluront des actions visant la préservation de la biodiversité. Pour autant, on peut envisager, de la même façon que pour les Agendas 21 locaux, que des dossiers d'engagement volontaire SNTEDD puissent être automatiquement reconnus SNB, s'ils comportent des actions de préservation de la biodiversité répondant aux critères de la reconnaissance SNB.

L'articulation des dispositifs devra vraisemblablement se fonder sur une forme de convergence des critères et dispositifs d'évaluation. Ce travail est à entreprendre par la DEB et le CGDD.

En sens inverse, la DEB devrait informer systématiquement le CGDD des reconnaissances attribuées au titre de la SNB, pour que ce dernier puisse inciter les acteurs correspondants, qui ne se seraient pas encore engagés dans une démarche globale de développement durable, à élaborer soit un Agenda 21 local soit un projet d'engagement SNTEDD, prolongeant et complétant leur engagement SNB.

5. Faire converger les critères et procédures d'évaluation des dispositifs de reconnaissance SNB, « Agenda 21 local France » et SNTEDD, en vue d'une attribution automatique de la reconnaissance SNB à tout ou partie des dossiers reconnus « Agenda 21 » ou SNTEDD.

3.3.3. Mieux mobiliser les administrations et établissements publics de l'État

L'État a désigné, dans chaque ministère, un Haut Fonctionnaire au Développement Durable (HFDD). Ceux-ci sont les correspondants du CGDD pour la mise en œuvre de la SNTEDD après celle de la SNDD. Le CGDD anime régulièrement ce réseau.

La DEB ne peut pas s'appuyer sur un réseau équivalent, ni en inter-directions au sein du MEDDE, ni en interministériel, pour porter au sein de l'administration d'État la mise en œuvre de la SNB.

Une meilleure mobilisation de l'État pour la mise en œuvre de la SNB doit commencer par une meilleure mobilisation du MEDDE. Celle-ci pourrait utilement s'appuyer sur un réseau de correspondants identifiés au sein de chaque direction d'administration centrale.

6. Améliorer la prise en compte de la SNB au sein du MEDDE et des établissements publics placés sous sa tutelle, en faisant désigner, par chaque directeur général ou directeur d'administration centrale, un référent SNB, parmi les cadres qui lui sont directement rattachés.

La SNB peut être considérée comme un approfondissement thématique de la SNTEDD. Sa mise en œuvre doit donc pouvoir à ce titre être confiée, dans chaque ministère, au HFDD, ou à un cadre qui lui est directement rattaché.

7. Renforcer l'interministérialité de la SNB et sa mise en œuvre par les autres ministères et les établissements publics placés sous leur tutelle, via la désignation, dans chaque ministère, de référents SNB, en la personne des hauts fonctionnaires au développement durable (HFDD) ou de cadres leur étant directement rattachés, et animer régulièrement ce réseau, en cohérence avec l'animation déjà assurée par le CGDD.

À la différence des administrations de l'État, ses établissements publics peuvent s'engager dans le cadre du dispositif de reconnaissance SNB. Force est de constater qu'à ce jour peu d'entre eux se sont engagés dans cette démarche.

Or, la feuille de route de la conférence environnementale 2013 comprenait une mesure n°35 : « Renforcer les bonnes pratiques en milieu portuaire afin de préserver le bon état écologique du milieu marin et des écosystèmes côtiers », issue de la table-ronde n°4 « biodiversité marine, mers et océans ». Cette mesure concerne notamment les Grands Ports Maritimes, établissements publics d'État placés sous la tutelle du MEDDE.

De même, la lettre de cadrage issue de la conférence environnementale 2012 adressée au ministre de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt mentionnait l'objectif « d'associer les établissements publics dont vous avez la tutelle à la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) ». Cette invitation ne s'est pas encore concrétisée, hors engagement de l'ONF.

Or, ce ministère porte le projet politique de « faire de l'agro-écologie une force pour la France ». Cette ambition s'appuie notamment sur une démarche « apprendre autrement » impliquant les établissements d'enseignement agricole. « *Partout en France, les établissements d'enseignement agricole font évoluer leurs outils pédagogiques pour sensibiliser les élèves aux méthodes de production alternatives, plus durables économiquement et écologiquement. Agriculture biologique, non-labour, utilisation des auxiliaires de culture.* »²⁰ Les exploitations agricoles de ces établissements d'enseignement expérimentent ou développent de nouvelles pratiques d'agro-écologie.

Au-delà de ces démarches prioritaires, fondées sur des décisions gouvernementales formelles, pourraient être engagées une démarche visant les établissements et sociétés publiques de l'État qui gèrent de grands domaines fonciers :

²⁰ <http://agriculture.gouv.fr/Apprendre-autrement>

- ceux qui sont placés sous la tutelle du ministère comme VNF, les gestionnaires d'aéroports ou SNCF réseau, qui pourraient être mobilisés via les référents SNB de leur direction de tutelle ;
- ceux qui sont placés sous la tutelle d'autres ministres, comme les EPA et EPF (en s'appuyant sur l'exemple de l'EPF Nord – Pas-de-Calais), les universités, les EPST, les hôpitaux, etc., en s'appuyant sur le rôle de référent SNB des HFDD de leurs ministères de tutelle.

8. *Confirmer l'attachement de l'État au dispositif de mobilisation des acteurs en initiant une politique active incitant les établissements publics de l'État à adhérer et s'engager, en commençant par ceux qui ont été concernés par des mesures contenues dans les feuilles de routes des conférences environnementales ou par des objectifs des lettres de cadrage ministérielles associées.*

3.4. Faire évoluer le dispositif de mobilisation des acteurs

Pour répondre aux insatisfactions exprimées par les acteurs, et en accord avec la stratégie recommandée ci-avant, la mission recommande de faire évoluer le dispositif de mobilisation des acteurs et d'attribution de la reconnaissance SNB.

3.4.1. Distinguer l'adhésion / engagement ordinaire du partenariat pouvant être proposé à certains types d'acteurs.

Le dispositif de mobilisation des acteurs gagnerait à utiliser la capacité de certains acteurs (Régions et têtes de réseaux) à relayer l'action de l'État et à susciter des adhésions et engagements.

Or, actuellement, il n'est fait aucune distinction entre acteurs. Et ceux qui pourraient agir en partenaires, s'associant à l'État pour amplifier le déploiement du système de mobilisation des acteurs, se voient simplement proposer de contracter un engagement volontaire portant sur leurs activités opérationnelles.

Pourtant, l'article 3 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a confié aux Régions la responsabilité de collectivité cheffe-de-file sur la protection de la biodiversité et l'article 4 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité prévoit que les régions *« définissent et mettent en œuvre, en concertation avec des représentants des catégories de personnes et organismes mentionnés au premier alinéa et agissant dans la région, une stratégie régionale pour la biodiversité tenant compte des orientations de la stratégie nationale. »*

Sans attendre l'entrée en vigueur de cette disposition législative, de nombreuses régions ont élaboré une SRB et quatre d'entre elles se sont dotées d'un dispositif régional de mobilisation des acteurs.

L'État devrait tirer les conséquences du nouveau contexte créé par ces évolutions législatives, récente ou prochaine.

La mission recommande donc, sans interdire à ces acteurs, comme c'est le cas actuellement, de proposer des engagements volontaires ordinaires, de les inviter à se positionner comme « partenaires SNB » ayant pour rôle :

- soit, pour les Régions, de mettre en place un dispositif régional de mobilisation des acteurs correctement articulé à celui de l'État ;
- soit, pour les têtes de réseaux associatives ou professionnelles, de s'engager sur des objectifs de promotion active de la SNB assortis d'objectifs chiffrés d'adhésion et de dépôt de projets d'engagement, se traduisant par des démarches proactives auprès de groupes d'acteurs cibles.

9. Dans l'esprit de la gouvernance partagée de la SNB, proposer aux Régions et aux têtes de réseau associatives ou professionnelles d'agir comme « partenaires de la SNB » s'engageant, au côté de l'État, à prendre une part active dans le déploiement du dispositif national de mobilisation des acteurs, en vue de susciter adhésions et engagements.

Compte tenu de l'entrée en vigueur début 2016 du volet régional de la réforme territoriale, il apparaît que cette démarche de partenariat pourrait dans un premier être expérimentée avec les régions qui ne fusionnent pas et, parmi elles, notamment à celles qui ont déjà mis en place un dispositif régional : l'Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les acteurs économiques n'ont pas suffisamment été au rendez-vous de la SNB, certaines branches sont restées à l'écart en n'adhérant pas ou ne s'engageant pas. Parmi les secteurs d'activité non impliqués dans la SNB, on peut citer les entreprises du médicament, les assurances, les banques, la pétrochimie, la grande distribution, etc., dont, pourtant les impacts directs ou indirects sont notoires.

À l'instar des guides pédagogiques réalisés par le MEDEF et la CGPME, et en s'appuyant sur le prosélytisme que ces têtes de réseau pourraient déployer en s'engageant comme partenaire de la SNB selon l'approche proposée ci-dessus, la mission suggère au MEDDE, et par la suite à l'AFB, de travailler, avec les syndicats professionnels des secteurs économiques cibles, à des déclinaisons de ces guides illustrées d'exemples adaptés à chaque branche cible, de façon à convaincre leurs entreprises membres de rallier le dispositif SNB.

10. Décliner, en partenariat avec les branches retenues comme cibles prioritaires, les guides pédagogique du MEDEF et de la CGPME de façon à rallier les entreprises de secteurs qui se sentent, jusqu'à présent, peu concernés.

3.4.2. Fidéliser les acteurs engagés

L'enquête réalisée par la mission et les témoignages qu'elle a recueillis, ont fait apparaître une relative déception des acteurs ayant souscrit un engagement volontaire reconnu SNB et une incertitude sur le renouvellement de celui-ci.

La pérennité du dispositif serait gravement mise en péril si cette situation perdurait.

La mission recommande de privilégier la prise d'initiatives visant à mieux répondre aux attentes des acteurs engagés et à leur apporter des avantages plus concrets que la satisfaction morale d'avoir apporté une contribution à la mise en œuvre de la SNB et la reconnaissance symbolique associée à la délivrance du label.

Les pistes à privilégier en la matière relèvent non seulement d'un renforcement des actions de communication mettant en valeur les actions reconnues et les acteurs qui

les portent, mais aussi d'un meilleur suivi des acteurs bénéficiant d'un engagement reconnu et d'une réelle animation de la communauté professionnelle des individus qui portent au quotidien l'engagement de leur structure.

Lors d'entretiens menés par la mission certains acteurs ont fait part de leur déception face à l'absence de suivi par le ministère des engagements volontaires reconnus. Ceux-ci supposent un fort investissement de la structure concernée pour produire le dossier soumis à reconnaissance. L'absence de relance régulière, par l'administration, pour savoir comment s'effectue la mise en œuvre de cet engagement, quels sont les résultats atteints et les difficultés rencontrées, est mal perçue.

La mise en place d'un suivi régulier des engagements reconnus s'appuyant sur au moins un point de rendez-vous annuel serait vécu comme une marque de considération qui soulignerait l'importance que l'État accorde à la démarche et au label et comme un point d'appui pour vaincre les résistances internes.

11. Mettre en place un suivi régulier de la mise en œuvre des engagements reconnus, comprenant a minima un point de rendez-vous annuel avec chaque acteur engagé.

L'animation de la communauté professionnelle des engagés, évoquée par certains interlocuteurs sous la dénomination de « Club des engagés », et dont les objectifs et modalités sont à préciser avec ses membres, pourrait notamment comprendre :

- des échanges d'expérience et de bonnes pratiques leur permettant de progresser individuellement et collectivement ;
- un engagement dans le parrainage d'adhérents ayant des difficultés à élaborer un projet d'engagement volontaire susceptible d'être reconnu, reconnaissant et mettant en valeur leur expertise personnelle.

12. Animer la communauté professionnelle des individus qui portent au quotidien l'engagement des acteurs publics ou privés ayant obtenu une reconnaissance SNB.

3.4.3. Faciliter l'engagement

De nombreux adhérents à la SNB ne déposent pas de projets d'engagements ou bien, lorsqu'ils le font et voient leur candidature refusée, ne soumettent pas un dossier amélioré à une session suivante. Dans ce dernier cas, même si le courrier qui leur est envoyé par le ministère indique les motifs de rejet du projet déposé, les acteurs concernés considèrent que les explications qui leur sont fournies ne sont pas suffisamment claires et ne les aident pas assez à retravailler leur projet. L'échec des candidats se transforme ainsi en échec du dispositif.

Pour remédier à cet échec, la mission suggère de s'inspirer de la nouvelle procédure mise en place pour les « Agendas 21 locaux » qui vise à accompagner les candidatures des collectivités en leur indiquant les points sur lesquels elles doivent accomplir des progrès pour améliorer leur dossier. Ainsi, le dispositif mis en place à l'aide de référents bénévoles, qui place chaque candidat dans une perspective de réussite, dans le contexte d'une « amélioration continue » de sa démarche, évite le découragement de l'échec.

Une telle évolution suppose aussi une autre approche de l'utilisation des 10 critères. Dans cette nouvelle approche l'objectif principal est d'inscrire les acteurs dans une dynamique d'amélioration continue proportionnée à leurs capacités et tenant compte de leurs acquis antérieurs. Dans cette perspective, les 10 critères de la reconnaissance SNB pourraient être organisés en 3 groupes :

- trois critères d'éligibilité : être inscrit dans le cadre de la SNB 2011-2020, être additionnel (dans une acception limitée à « aller au-delà du simple respect de la réglementation applicable ») et être mesurable ;
- deux critères principaux : être inscrit dans une perspective d'amélioration continue de façon proportionnée aux capacités de l'organisme ;
- cinq critères secondaires évalués à l'aune des deux critères principaux et non en-soi : être constitué d'un ensemble d'actions, être impliquant, cohérent, impactant et révisable.

13. Faciliter l'engagement en faisant évoluer le processus d'évaluation des engagements SNB vers un accompagnement à la mise au point des projets, fondé sur une nouvelle approche des dix critères privilégiant l'inscription des candidats dans une dynamique d'amélioration continue de façon proportionnée à leurs capacités.

La durée de l'engagement est fixée pour une durée de trois ans renouvelable. Cette durée n'est pas jugée adaptée par tous les acteurs. Par ailleurs, l'éventualité d'une articulation aux dispositifs « Agenda 21 locaux » et SNTEDD conduirait à octroyer la reconnaissance SNB pour des durées plus longues.

Une durée courte non seulement vide largement de son sens le critère « révisable » mais, surtout, pose la question du renouvellement éventuel de l'engagement à l'issue de ce laps de temps. L'approche actuelle du critère d'additionnalité « être aussi additionnel par rapport à la politique passée et actuelle de l'organisme ([...] franchissement d'un seuil qualitatif ou quantitatif) » peut conduire certains acteurs, qui n'ont pas achevé la mise en œuvre de leurs engagements précédents ou qui n'ont pas les moyens de progresser de manière significative à des intervalles de temps aussi rapprochés à renoncer à déposer un nouveau projet.

Pour éviter cet écueil du renouvellement trop rapide, la mission propose :

- de porter la durée d'engagement à cinq ou six ans compte tenu de la mise en place d'un suivi régulier comme préconisé au § 3.4.1 ;
- d'inscrire le renouvellement de l'engagement dans une perspective d'amélioration continue tenant autant compte des acquis de l'engagement initial que des difficultés éventuelles rencontrées par l'acteur.

14. Favoriser la pérennité de l'engagement des acteurs, en portant la durée de l'engagement à cinq ou six ans, et en plaçant le renouvellement de l'engagement dans une perspective d'amélioration continue de façon proportionnée aux capacités de l'organisme.

L'adhésion et l'engagement des acteurs seraient facilités par un accès simple à une bibliothèque en ligne de méthodologies, d'expériences et de bonnes pratiques. C'est la

vocation du centre d'échange national français de la CDB et de la boîte à idées du guide pour l'action qu'il héberge. Mais, l'un et l'autre demeurent, à ce stade, insuffisamment développés et peu connus. L'enquête auprès des adhérents montre en effet que cette boîte à idées est encore peu connue et utilisée. Son utilisation, même si elle progresse au fil des appels à reconnaissance reste encore minoritaire au sein des candidats à la reconnaissance SNB.

Pour combler cette lacune, sans attendre que l'AFB puisse développer un véritable centre de ressources sur la biodiversité, et remédier à la relative déshérence de ce centre d'échange national français de la CDB, la mission propose que :

- l'État mette en place un comité éditorial, associant les principales parties prenantes, pour le gérer de manière plus dynamique et le développer ;
- la fonctionnalité permettant de l'enrichir par des contributions d'acteurs agréés sous la supervision d'un coordinateur soit activée et cette faculté ouverte à toutes les structures qui s'engageraient à devenir « partenaires de la SNB » au sens de la proposition présentée au § 3.4.1 ;
- l'État, les régions, cheffes de file de la compétence biodiversité sur leur territoire, et les têtes de réseaux associatives et professionnelles partenaires de la SNB facilitent l'usage de ce site, et en développent la notoriété, en y adressant les internautes par des liens bien positionnés sur leurs propres sites.

15. Sans attendre le développement par l'AFB d'un centre de ressources sur la biodiversité, donner au site internet, centre d'échange national français de la CDB, les moyens de remplir sa mission de facilitation de l'engagement des acteurs en faveur de la SNB via une approche partenariale de sa gouvernance, de son enrichissement et de sa mise à jour.

3.4.4. Donner un statut à la simple adhésion

Même si la lecture littérale des textes ne le confirme pas toujours, la SNB n'envisageait l'adhésion que comme une transition vers l'engagement. « *Les acteurs disposent ensuite d'un délai de deux ans pour concrétiser leur adhésion par une **déclaration d'engagement volontaire à la SNB*** »²¹

Les acteurs, par leurs choix effectifs, imposent une autre réalité : celle d'une simple adhésion ne se prolongeant pas par le dépôt d'un projet d'engagement volontaire soumis à reconnaissance. Ils n'ont ainsi donné aucune suite au message que le MEDDE a envoyé, à la fin de l'année 2014, aux adhérents 2011 et 2012 pour les informer que le nom de leur structure serait retiré de la liste des adhérents à la SNB s'ils ne déposaient pas un projet d'engagement volontaire lors de la session 2015.

La mission recommande de prendre acte de cette situation en distinguant deux statuts ouverts aux choix des acteurs :

- la simple adhésion,
- l'engagement reconnu.

²¹ République Française, Premier ministre. Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020. MEDDE. Juillet 2012. p 46

Cette nouvelle approche faciliterait l'articulation entre dispositifs de caractéristiques variables préconisée aux § 3.2 et 3.3.2 ci-avant. L'adhésion simple pourrait être le support d'une articulation aux dispositifs purement déclaratifs, l'engagement reconnu pourrait être le support de l'articulation à l'attribution d'autres labels faisant intervenir une expertise par une tierce partie.

Cette nouvelle approche suppose :

- de définir les obligations associées au statut de « simple adhérent », celles correspondant au statut « d'adhérent engagé » demeurant comme actuellement la mise en œuvre d'un engagement volontaire reconnu ;
- d'établir une différence de traitement entre ces deux catégories.

Ceci fait, elle permet d'apurer la situation en rendant envisageable la radiation des adhérents dormants, c'est-à-dire ceux qui non seulement ont déjà renoncé au dépôt d'un projet d'engagement volontaire à la reconnaissance SNB mais encore refuseraient de souscrire aux obligations plus légères de la simple adhésion.

Une évolution aussi lourde ne peut pas être décidée unilatéralement par l'État seul. Elle doit être validée par la gouvernance partagée de la SNB. La mission recommande donc de confier au comité de suivi de la SNB le soin d'en définir les paramètres.

Elle suggère toutefois quelques pistes de réflexion :

- à l'image des dispositifs régionaux existants, l'adhésion simple pourrait être assortie d'une déclaration d'actions volontaires, additionnelles par rapport aux obligations légales et réglementaires, menées ou à mener. Cette déclaration devrait être endossée par l'instance de gouvernance de l'entité concernée. Le masque de saisie des déclarations pourrait être structuré autour des 20 objectifs de la SNB.
- Les adhérents n'ayant pas déposé à la reconnaissance SNB de projet d'engagement volontaire seraient invités à effectuer une déclaration d'actions volontaires. Cette déclaration leur permettrait de bénéficier pendant 3 à 5 ans du statut de « simple adhérent ». Pendant cette durée, ils pourraient déposer un projet d'engagement volontaire à la reconnaissance SNB. Pour renouveler leur adhésion, ils devraient non seulement déclarer une ou plusieurs nouvelles actions, mais également publier un bilan de la ou des actions préalablement déclarées et échues.
- Les adhérents déclarant un nombre significatif d'actions relevant de plusieurs objectifs pourraient être repérés et incités à déposer un projet d'engagement volontaire à reconnaissance SNB, et se voir proposer un accompagnement.
- Actuellement, les adhérents et les « engagés » sont traités de façon équivalente sur le site internet du MEDDE ce qui met sur le même plan des organisations qui se sont contenté d'adhérer aux 20 objectifs de la SNB et celles qui ont fait l'effort de présenter un projet reconnu. Ceci ne contribue pas à clarifier un dispositif qui n'apporte pas de satisfactions particulières aux engagés (voir § 2.3.1.3). Avoir défini deux catégories pérennes distinctes aiderait à mettre en place une publication différenciée de la liste des « simples adhérents » (qui pourrait éventuellement être assortie de la liste des actions déclarées) et de celle des « adhérents engagés » dont les engagements volontaires seraient correctement mis en valeur.
- La SNB réserve aux engagements volontaires bénéficiant de sa reconnaissance le « droit à citer la SNB dans toute action de communication se rapportant aux actions

concernées par l'engagement pris et à utiliser le visuel de la SNB »²². Dans la nouvelle approche proposée, pour contribuer à une plus large diffusion de la SNB et de ses objectifs, les « adhérents simples » pourraient être autorisés à citer la SNB dans toutes les actions de communication relative aux actions qu'ils auraient déclarées, tandis que l'utilisation du visuel SNB demeurerait réservée aux seuls « adhérents-engagés ».

- Seuls les « adhérents-engagés » bénéficieraient d'un suivi régulier de leur action et de l'effet réseau du « Club des engagés » (cf § 3.4.1).
- Les adhérents ne bénéficiant pas d'un engagement reconnu en cours de validité ayant été invités à renouveler leur adhésion en déclarant une ou plusieurs actions volontaires qui n'auraient pas répondu positivement dans le délai qui leur aurait été imparti seraient automatiquement radiés.

16. En vue d'améliorer le fonctionnement du dispositif national de mobilisation des acteurs, confier au comité national de suivi de la SNB la mission de définir les modalités :

- *d'établissement et d'affichage d'une distinction claire entre les statuts de « simple adhérent », ne déposant pas de projet d'engagement volontaire à reconnaissance, et « d'adhérent engagé », dont l'engagement volontaire est reconnu,*
- *de mise en place d'un système déclaratif facile d'emploi permettant aux « simples adhérents » de partager les actions qu'ils ont menées ou s'engagent à mener,*
- *de radiation des adhérents dormants.*

3.4.5. Rendre la SNB plus appropriable par l'affichage de priorités annuelles ou pluriannuelles

Les vingt objectifs de la SNB, par leur caractère général, ont séduit les acteurs lors de son élaboration. Ceci a facilité son appropriation et a déclenché, tout au moins au début de sa mise en œuvre, une vague d'adhésions. Malheureusement, cet élan s'est éteint progressivement pour un ensemble de raisons listées plus haut au § 2.5.2.

Une façon de remobiliser les acteurs pourrait consister à afficher des objectifs nationaux de reconquête de la biodiversité à l'instar de la SNB anglaise (Biodiversity 2020), présentée en annexe du rapport, qui a été délibérément conçue pour parvenir à des résultats concrets et retient notamment les objectifs suivants : accroissement de 200 000 ha d'habitats prioritaires ou restauration de 15 % d'écosystèmes dégradés par exemple.

Les acteurs publics et privés seraient alors invités à inscrire leurs projets dans le cadre d'objectifs mesurables. La mission a ainsi relevé que le thème du ralentissement de l'artificialisation pouvait constituer une cible susceptible de rassembler nombre d'acteurs, la préservation du foncier, socle de la biodiversité, pouvant être en effet considérée comme une action prioritaire. D'autres objectifs sont aisément identifiables qui concourent à stopper la perte de biodiversité²³.

²² République Française, Premier ministre. Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020. MEDDE. Juillet 2012. p 46

²³ Voir les évaluations du dernier « État de l'environnement » MEDDE-SOeS 2014

Cette idée a également été exprimée lors de la conférence « l'agence française pour la biodiversité : quel projet commun » tenue à Strasbourg les 21 et 22 mai 2015, sous la forme : « *définir et construire une trajectoire opérationnelle de la SNB et la rendre lisible* »²⁴.

La mission recommande d'associer le comité national de suivi de la SNB à la définition de ces objectifs sans attendre la création et la mise en place concrète de l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

À partir d'une SNB plus « opérationnelle et concrète », les adhésions et les engagements auraient sans doute plus de chance de capter l'intérêt des acteurs.

17. Préciser les objectifs de la SNB en affichant, dans le cadre d'une trajectoire opérationnelle, des résultats à atteindre mesurables, assortis d'indicateurs chiffrés, qui aideraient les acteurs à proposer des projets contribuant à leur atteinte.

3.5. Mieux mobiliser les citoyens

Parmi les objectifs d'un engagement SNB proposés aux adhérents dans l'enquête menée par la mission, le moins cité, et ce par chaque catégorie d'acteurs est : « répondre aux attentes vis-à-vis de la SNB exprimée par ses clients, ses électeurs ou ses membres ». Il apparaît ainsi que les individus ne sont pas encore, en tant que citoyens, clients, salariés ou membres d'une association ou d'un syndicat, les prescripteurs des actions en faveur de la biodiversité. Au-delà d'un cercle militant leur mobilisation reste encore à acquérir.

La mobilisation des individus sur un thème s'opère d'autant plus facilement que celui-ci s'ancre sur des préoccupations tangibles et récurrentes. Ceci est particulièrement vrai pour la biodiversité qui ne se résume pas à un unique indicateur aisément mémorisable. La mobilisation des habitants de notre pays en faveur de la biodiversité s'opérera principalement sur des sujets concrets dans leur environnement quotidien.

Elle sera donc facilitée d'abord par une implication sur son lieu de travail avec l'appui de son employeur ou de ses représentants syndicaux, ou sur son territoire dans le cadre d'une dynamique associative ou d'actions proposées par sa collectivité territoriale. Les représentants de ces catégories d'acteurs impliqués dans la gouvernance de la SNB revendiquent d'ailleurs cette éminente responsabilité.

La SNB fédère, in abstracto, les têtes de réseaux qui adhèrent à ses objectifs. Donc, en principe, elle pourrait fédérer l'ensemble des acteurs de terrain et leurs initiatives. Malheureusement, un document, si bien écrit soit-il, ne fédère rien, in concreto, sans dispositifs relayant ses intentions. L'absence d'une stratégie de communication constitue à cet égard un inconvénient majeur.

Une stratégie de communication adaptée à ce contexte ne peut être qu'une stratégie « fédérale », qui accompagne, met en synergie et amplifie les actions de communication des nombreux acteurs qui s'impliquent dans la mise en œuvre de la SNB. L'AFB qui se verra dotée par l'État de missions étendues et qui devrait privilégier, pour répondre aux ambitions qui lui sont assignées, une organisation :

²⁴ Conférence nationale de Strasbourg : L'AFB quel projet commun, Conclusions de l'atelier 2, http://agence-francaise-biodiversite.fr/sites/default/files/users/documents/ppt_template_16_9_cloture_atelier_2.pdf

- au plus près des territoires avec les collectivités,
- au plus près des intérêts sociaux et économiques avec les acteurs,
- au plus près des personnes avec une participation active et citoyenne,

sera assez normalement conduite à développer une communication répondant à ces impératifs.

La réflexion qu'elle mènera avec les parties prenantes en vue de l'élaboration de cette stratégie de communication doit inclure un choix de dénomination. En effet, du point de vue des professionnels de la communication rencontrés, l'appellation « stratégie nationale pour la biodiversité » représente en soi une difficulté objective. Même si les acteurs impliqués dans son élaboration et dans son suivi tiennent légitimement à ce terme administratif, il apparaît indispensable de voir avec eux quel terme plus parlant pourrait être retenu pour une communication active.

18. Communiquer autour d'une nouvelle dénomination, qui pourrait être lancée à l'occasion de la création de l'AFB, susceptible de fédérer l'ensemble des acteurs s'impliquant dans la mise en œuvre de la SNB et de parler aux citoyens.

Thierry Lavoux



Membre permanent du
CGEDD

Alain Neveu



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



122-2015

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Paris, le 16 MARS 2015

La ministre

à

Monsieur Patrice PARISE
Vice-président
Conseil général de l'environnement et du
développement durable

Objet : Relance de la SNB Lettre de mission CGEDD

La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) 2011-2020, est la concrétisation de l'engagement français au titre de la Convention internationale sur la diversité biologique de 1992. Elle fait suite à la première stratégie nationale 2004-2010 par laquelle la France avait marqué sa volonté de faire entrer la biodiversité dans le champ de toutes les politiques publiques. Cette première stratégie avait été déclinée au sein de l'ensemble des services de l'État qui ont mis en œuvre dix plans d'action sectoriels.

Le fondement de la SNB 2011-2020 a été de mettre en place un cadre cohérent pour que, tous les porteurs de projets publics et privés puissent assumer leurs responsabilités sur une base volontaire.

418 organismes ont adhéré à la stratégie nationale pour la biodiversité depuis 2011 : 164 associations, 157 entreprises/organisations professionnelles, 48 établissements publics, 47 collectivités territoriales et 2 syndicats. En outre une centaine de dossiers d'engagement ont été déposés depuis 2012 qui ont abouti à la reconnaissance de 72 programmes d'action en faveur de la biodiversité.



Le détail de ces chiffres montre néanmoins un ralentissement du nombre des adhésions, seulement 59 en 2014, et une tendance à la diminution du nombre de programmes d'actions proposés : 27 dossiers ont été proposés en 2014 contre 47 en 2013, 2013 étant l'année de plus forte mobilisation puisque 33 dossiers avaient été présentés en 2012 dans la première année du dispositif. Ainsi, parmi ces dossiers déposés, 22 dossiers ont obtenu la reconnaissance stratégie nationale pour la biodiversité en 2012, 33 en 2013 et 19 en 2014.

Si l'on s'intéresse aux secteurs d'activités représentés, on note une forte participation des structures dont l'activité est en lien direct avec la biodiversité (gestion de milieux naturels, associations environnementales...) ou ayant des effets directs significatifs sur la biodiversité (BTP, cimentiers et carriers, production et transport d'énergie, gestion des déchets...). Certains domaines d'activités sont à l'inverse complètement absents alors que leur impact sur la biodiversité peut être fort (transport, industriels agroalimentaires, distribution, pétrochimie...) et ceux de la banque, des assurances, de la communication, et des médias sont également absents, or l'objectif premier est d'irriguer tous les champs de l'économie et de la société.

Devant ce constat, je souhaite qu'une nouvelle impulsion soit donnée à la stratégie nationale pour la biodiversité. Je vous confie une mission d'évaluation du dispositif en place et de la mise en œuvre de la stratégie à mi-parcours afin que vous me fassiez part de propositions de relance qui seront ensuite débattues au sein du comité national de suivi de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Les questions suivantes devront être approfondies :

- l'analyse des points forts et des points faibles du dispositif de mobilisation des acteurs : quels sont aujourd'hui les freins à l'adhésion et à l'engagement ?
- comment diversifier et augmenter les secteurs d'activités où la stratégie nationale pour la biodiversité est mise en œuvre ?
- par quelles modalités les projets qui ont obtenu à ce jour la reconnaissance SNB pourraient-ils être mieux valorisés ?
- quels sont les leviers d'action manquant dans la mise en œuvre de la stratégie ?
- comment mieux impliquer les services de l'État, y compris dans les Outre-mer ? Quels liens construire entre la stratégie nationale pour la biodiversité et les stratégies régionales pour la biodiversité ?

Je souhaite également que vous puissiez examiner comment mieux mobiliser les citoyens. Votre analyse portera pour ce faire également sur la stratégie de communication.

Vous voudrez bien me remettre un rapport finalisé d'ici le 15 mai 2015.

Les services de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité, en particulier le bureau de la connaissance et de la stratégie nationale pour la biodiversité, restent à votre disposition en tant que de besoin dans la conduite de cette mission.



Ségolène ROYAL

2. Liste des personnes rencontrées ou consultées téléphoniquement

<i>Organisme</i>	<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Fonction</i>
Agence des aires marines protégées	Laroussinie	Olivier	Directeur, Préfigurateur de l'Agence française pour la biodiversité
Bouygues construction	Carlier	Guillaume	Responsable environnement
B&L (bureau d'études)	Boucherand	Sylvain	Ingénieur
CEREMA	Mortier	Frédéric	directeur délégué ressources naturelles et environnement
Comité économique social et environnemental (CESE)	Ducroux	Anne-Marie	Présidente de la section de l'environnement
Comité français de l'UICN	Clap	Florence	Chargée de mission
	Moncorp	Sébastien	Directeur
École des Mines de Saint Étienne UMR 5600, équipe EPICE	Wolff	Anastasia	doctorante
Fédération nationale des communes forestières	Séqué-Weill	Alice	Chargée de mission « politiques forestières territoriales »
Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB)	Guillain	Pierre-Édouard	Directeur
France Nature Environnement (FNE)	Hosy	Christian	Chargé de mission biodiversité
Humanité et biodiversité	Aubel	Christophe	Directeur
INSPIRE	Delannoy	Emmanuel	Directeur
Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)	Bougrain-Dubourg	Alain	Président
	Vérilhac	Yves	Directeur
MEDDE-CGDD/DDD1	Baudet	Gwenaëlle	Adjointe du chef de bureau
	Cytermann	Fabrice	Chef de bureau
MEDDE-CGDD/DRI/SR4	Autret	Yannick	Chargé de mission recherche transports Responsable du programme ITECOP
MEDDE-CGDD/SEEI/IDDDAE	Chardon	Mireille	Chargée de mission écoconception IDDDAE4
	Guillou	Anne,	sous-directrice
	Laville	Dorine	Adjointe du chef de bureau IDDDAE1
MEDDE-CGEDD/SEEI/IDDDPP4	Fournis	Sandrine	Cheffe de bureau
	Senna	Philippe	Chargé de mission Agendas 21

Organisme	Nom	Prénom	Fonction
MEDDE- DGALN/DEB/EN2	Cabaret	Jean-Pierre	Chargé de mission forêt
	Letessier	Laure	Adjointe au chef du bureau
	Loridan	Romuald	Chargé de mission trame verte et bleue
MEDDE- DGALN/DEB/PEM	Agnès	Loïc	Chef de bureau PEM4
	Bergerat	Hermine	Cheffe de projet « Stratégie nationale pour la Biodiversité » bureau PEM4
	Le Coz	Christian	Sous-directeur
	Mastain	Olivier	Adjoint au chef du bureau PEM2
MEDDE- DGALN/STRUCT/COM	Galin	Béatrice	Cheffe de bureau
	Genty	Carine	Chargée de mission
MEDEF	Sutterlin	Olivier	Chargé de mission affaires publiques Reach et environnement
MNHN	Herrenschmidt	Véronique	cheffe de projet
Région Champagne – Ardenne	Johanesse	Raymond	Vice-Président délégué au développement durable
	Rollet	Jean-Marie,	Chef du service en charge de la charte régionale biodiversité
Région Île-de-France	Cantillon	Guillaume	Conseiller transition énergétique, urbanisme, développement durable au cabinet du Président
	Nuzzo	Vanessa	Adjointe au chef du service eau et biodiversité
	Rufet	Corinne	Vice-Présidente chargée de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie
Région Provence-Alpes- Côte d'Azur	Jaeger	Anabelle	Conseillère régionale déléguée à la biodiversité, présidente de l'Agence régionale pour l'environnement et l'écodéveloppement (ARPE PACA)

3. Analyse des feuilles de route et lettres de cadrage

La feuille de route issue de la conférence environnementale 2012 comprend 24 mesures issues de sa table-ronde n°2 « Faire de la France un pays exemplaire en matière de reconquête de la biodiversité » dont 7 relatives à la préparation de la loi sur la biodiversité.

Les lettres de cadrages correspondantes comprennent 26 objectifs relatifs à la préservation de la biodiversité.

La feuille de route issue de la conférence environnementale 2013 comprend 10 mesures issues de sa table-ronde n°4 « Biodiversité marine, mers et océans ».

Les lettres de cadrages correspondantes comprennent 7 objectifs relatifs à la préservation de la biodiversité.

La feuille de route issue de la conférence environnementale 2014 comprend 7 mesures incluant une dimension biodiversité issues de la table-ronde n°1 « Mobilisation nationale vers la COP21 sur les enjeux du climat et de la biodiversité » et deux mesures, incluant aussi cette dimension, issues de la table-ronde n°3 « Environnement et santé ».

Les lettres de cadrages correspondantes ne comprennent aucun objectifs spécifique autre que la mise en œuvre des mesures figurant dans la feuille de route. Elles appellent par ailleurs chaque ministre à élaborer son « plan ministériel administration exemplaire », applicable à ses services et opérateurs sous tutelle. Ce dernier doit décliner sur chaque périmètre ministériel, les priorités de la SNTEDD en y intégrant les engagements pris dans le cadre de la SNB.

4. Éléments de bilan sur les appels à projets

L'État s'est engagé le 19 mai 2011, au moment de la publication de la SNB 2011-2020, à lancer de nouvelles actions en faveur de la biodiversité. En particulier, 10 appels à projets opérationnels portant sur 8 thèmes ont été lancés en 2011 et 2012 en vue d'inciter les acteurs à présenter des projets permettant « de réaliser des progrès organisationnels ou techniques significatifs »²⁵. Les thèmes retenus étaient :

- Conservation et utilisation durables d'espèces végétales indigènes pour développer des filières locales (filières),
- Élaboration de trames vertes et bleues urbaines et valorisation de friches (TVBU),
- Intégration de la biodiversité dans les stratégies locales de développement forestier (SLDF),
- Lutte contre les espèces exotiques envahissantes (EEE),
- Projets innovants dans le domaine de l'ingénierie écologique (Ingénierie),
- Restauration de milieux remarquables ou sensibles (RMRS),
- Rétablissement des continuités écologiques sur des infrastructures existantes (Infra),
- Renforcement des infrastructures agro-écologiques en milieu agricole.

Ces consultations ont permis de retenir, sur les 7 premiers thèmes, 118 projets. Leur répartition est inégale selon les thématiques (de 5 à 32 projets par thème) et selon la nature des porteurs de projet (de 10 pour les entreprises à 65 pour les collectivités territoriales).

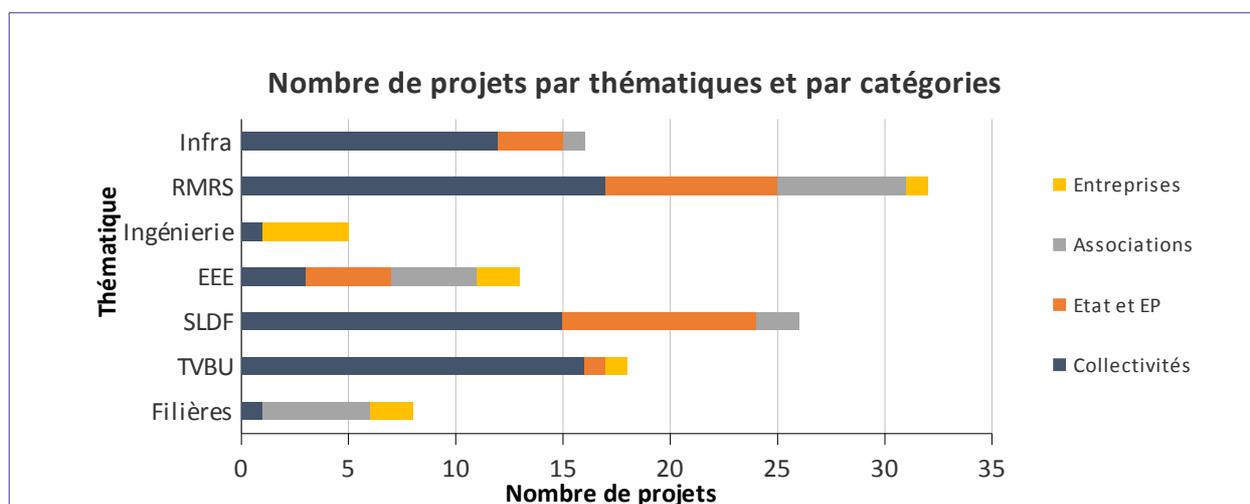


Illustration 6 : Appels à projets 2011-2012 : nombre de projets par thématiques et catégories d'acteurs. Source : fichier DEB

Sur un plan géographique on peut relever :

- la primauté des Outre-mers qui rassemblent 19 % des projets retenus avec une forte concentration sur la lutte contre les espèces exotiques envahissantes ;
- la forte présence de Midi-Pyrénées ; 9 %, due notamment à ses nombreux projets forestiers,

²⁵ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Zoom-sur-les-appels-a-projets-.html>

- celle de Rhône-Alpes : 8 %,
- suivie de l'Île-de-France : 7 %, due à ses projets de trame verte et bleue urbaine.

L'État, sur son budget ou sur celui de ses opérateurs (ONEMA et agences de l'eau), avait alloué 17,9 M€ aux sept premières thématiques de ces appels à projets. La répartition de ces moyens entre les thématiques a été très inégale, la restauration de milieux remarquables ou sensibles s'adjugeant, à elle seule, 45 % du total. Selon les thématiques, les projets ont été financés sur crédits budgétaires ou sur ressources financières des agences de l'eau.

Répartition des financement par thématiques

financement Etat et ONEMA/agences

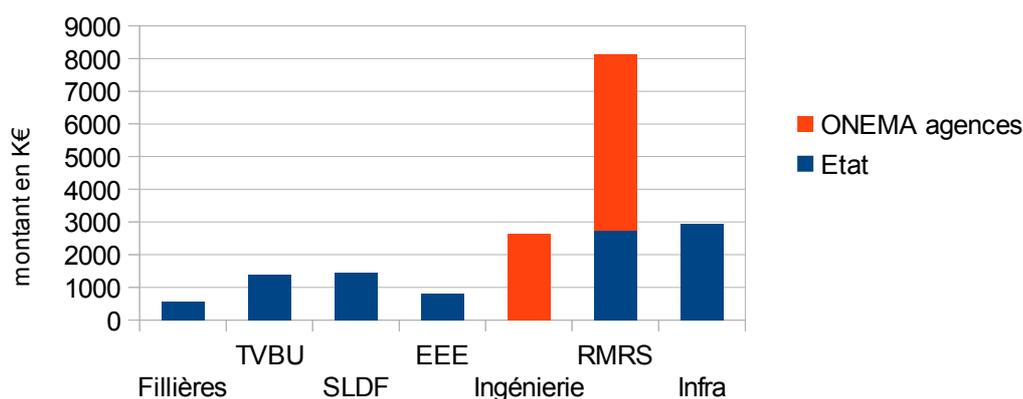


Illustration 7 : Appels à projets 2011-2012 : répartition des financements par thématiques. Source : fichier DEB

Répartition des financement par thématiques

financement Etat et ONEMA/agences

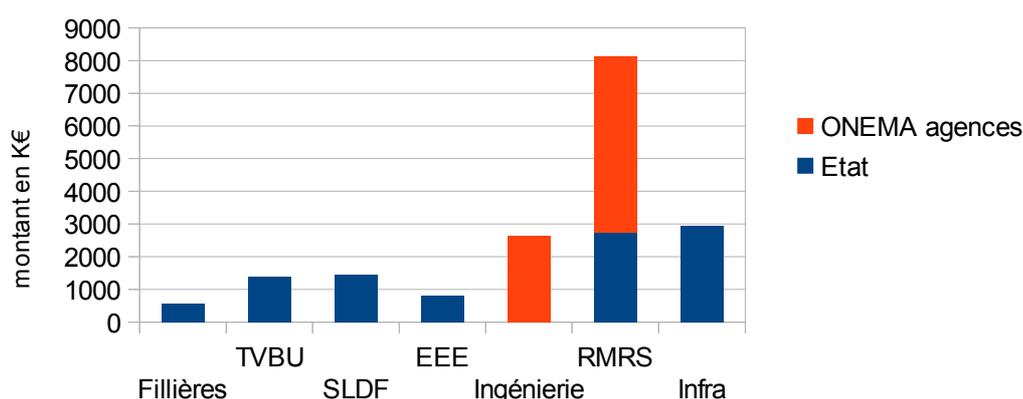


Illustration 8 : Appels à projets 2011-2012 : répartition des financements par thématiques. Source : fichier DEB

Le nombre de projets retenus, très variable selon les thématiques, n'explique pas à lui seul ces écarts, les aides moyennes aux projets variant fortement selon les thématiques.

financement moyen par projet montant par thématiques

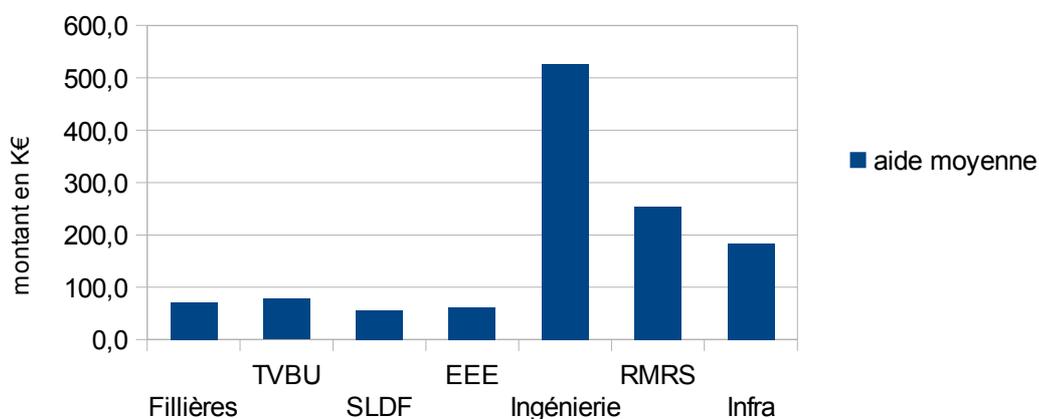


Illustration 9 : Appels à projets 2011-2012 : aide moyenne aux projets par thématiques. Source fichier DEB

La gestion administrative et financière des projets financés sur crédits budgétaires a été confiée aux DREAL-DEAL. Les journées d'échanges à mi-parcours organisées sur certains thèmes ont mis en évidence une relative diversité dans les modalités de gestion par les services déconcentrés qui a soulevé une certaine incompréhension dans les réseaux nationaux d'acteurs impliqués dans les appels à projets.

Les appels à projets visaient à faire émerger des projets permettant de « réaliser des progrès organisationnels ou techniques significatifs ». À la lecture des intitulés des projets, le bureau d'études, qui assure une mission d'assistance à la DEB pour l'animation du dispositif SNB et qui a exploité les éléments de bilan qu'elle a rassemblés, ne considère comme innovant que 17 des 118 projets, soit 14 %. Selon cette analyse, la part des projets innovants n'est majoritaire que dans les thèmes où peu de projets ont été retenus : Ingénierie (5) et Filières (8).

Selon l'analyse du même bureau d'études, les projets retenus sont pour l'essentiel (à 89%) opérationnels. Il n'y a que dans le thème filières locales que les projets méthodologiques dominent.

Divers intervenants considèrent que les délais de réponse réduits prévus par les appels à projet ont fortement pénalisé l'association de chercheurs aux projets élaborés par les opérateurs sollicités, ce qui a souvent limité le potentiel d'innovation des projets présentés. Les objectifs affichés lors du lancement des appels à projets ont ainsi été partiellement contrecarrés par les modalités retenues pour le déroulement desdits appels.

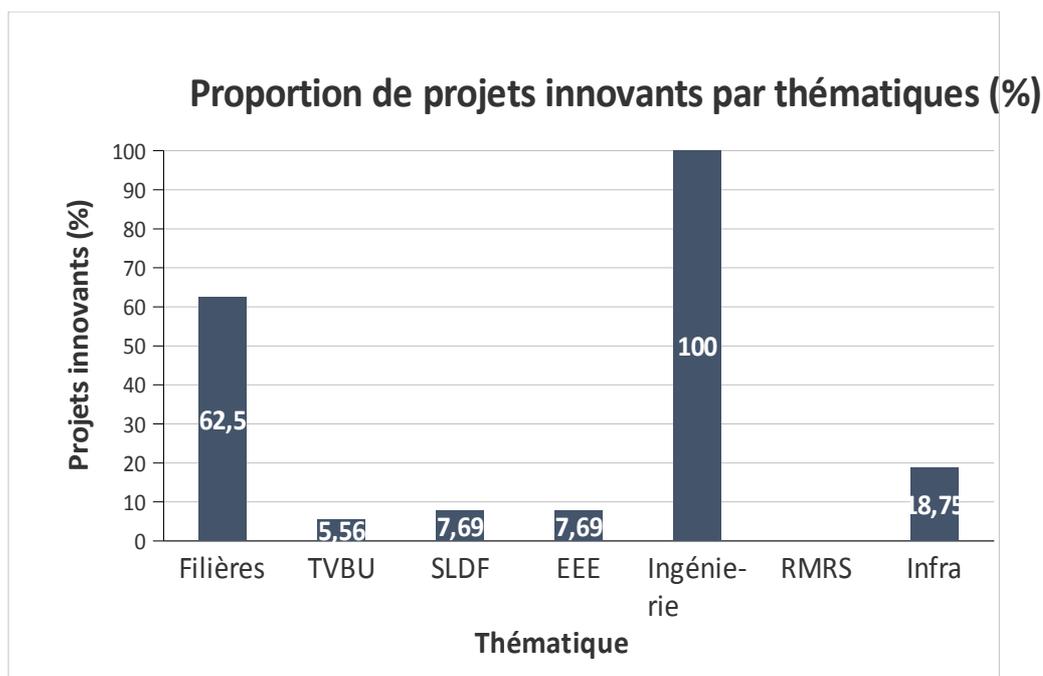


Illustration 10: Appels à projets 2011 – 2012 : proportion de projets innovants par thématiques. Source : Analyse Icare sur fichier DEB

Ces appels à projets n'ont été renouvelés ni en 2013 ni en 2014 et il n'est pas prévu qu'ils le soient en 2015, leur financement budgétaire n'ayant pas été reconduit.

La mission a demandé à la DEB d'établir un bilan de ces appels à projet. Dans les délais impartis, celle-ci n'a malheureusement pu rassembler des éléments d'information que sur 78 projets soit 66 % des projets initialement retenus sur les 7 premières thématiques.

Sur certaines thématiques (infrastructures, trame verte et bleu, forêts) la totalité ou quasi-totalité des projets ont pu être au moins partiellement renseignés. Sur d'autres thématiques (filières locales, espèces exotiques, projets innovants), le taux de retour est extrêmement faible.

La conjonction de ces taux de retours disparates et du caractère plus ou moins complet des réponses obtenues ne permet malheureusement pas de dresser un bilan exhaustif des appels à projets.

On ne dispose ainsi d'informations sur l'état d'avancement du projet que pour 57 des 118 projets, soit 48 % d'entre eux. Sur ces 57 projets :

- 56 % sont réalisés,
- 26 % encore en cours de réalisation,
- 18 % pas encore commencés, qu'ils aient été abandonnés (12%) ou qu'ils soient en attente (5%).

Il n'est malheureusement pas assuré que ces chiffres soient représentatifs du taux global de réalisation des projets.

Le pilotage des appels à projet a été réparti entre divers bureaux de la DEB selon leurs compétences respectives. Sur les trois thèmes suivants, le bureau pilote a mis en place un dispositif national de suivi visant à capitaliser et diffuser les résultats de l'ensemble des projets du thème, sur les autres non :

- Élaboration de trames vertes et bleues urbaines et valorisation de friches (TVBU),
- Intégration de la biodiversité dans les stratégies locales de développement forestier (SLDF)

- Rétablissement des continuités écologiques sur des infrastructures existantes (Infra).

Dans chaque cas ont été organisés des échanges entre porteurs de projets travaillant sur un même thème et une journée de restitution, ou un séminaire de clôture, qui a donné ou donnera lieu à la publication d'une synthèse dégagant quelques axes transversaux et de fiches d'expérience²⁶. Ces événements ont été ouverts à un ensemble de décideurs et techniciens intéressés par le sujet. Le bureau concerné s'est appuyé, pour organiser ce suivi et ces manifestations sur des compétences complémentaires au sein du ministère (direction de la recherche et de l'innovation du CGDD) ou à l'extérieur de celui-ci : (ETD, FNCOFOR et FPNR).

²⁶ <http://www.ittecop.fr/index.php/145-retablissement-des-continuites-ecologiques>

<http://www.trameverteetbleue.fr/vie-tvb/groupe-echange-tvb/restitution-appel-projets-elaboration-trames-vertes-bleues-urbaines>

<http://www.gip-ecofor.org/?q=node/960>

5. Liste des établissements publics de l'État ayant adhéré à la SNB

La catégorie établissements publics du fichier des adhérents tenu par la DEB comprend :

- des établissements publics de l'État,
- des entités sans personnalité juridique dépendant de l'État ou de ses établissements publics,
- des entités de droit privé ou dépendant de collectivités territoriales dont on peut se demander si elles ne seraient pas plus opportunément classées ailleurs.

Les 45 entités dépendant de l'État sont les suivantes :

Entités sous tutelle MEDDE (13) :

- Agence des aires marines protégées
- Agence de l'eau Rhin-Meuse
- Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
- Fédération des conservatoires botaniques nationaux (FCBN)
- Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)
- Parc National des Écrins
- Parc National de la Guadeloupe
- Parcs nationaux de France (PNF)
- Office National Eau Milieux Aquatiques (ONEMA)
- Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)
- Réseau Ferré de France (RFF)
- SNCF Transilien EGT N&U (Établissement Gares Transilien Lignes N&U)
- Voies Navigables de France (VNF)

Entités sous tutelle du MLETR (1) :

- Établissement Public Foncier Nord Pas-de-Calais

Entités sous tutelle du MESR (15) :

- Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
- Centre National de Recherches Scientifiques (CNRS)
- Conférence des Grandes Écoles (CGE)
- Conférence des Présidents d'Université (CPU)
- École Pratique des hautes Études (EPHE)
- Institut de recherche pour le développement (IRD)
- Musée national d'Histoire Naturelle (MNHN)
- Université de Montpellier 2
- Université Paul Valéry Montpellier 3
- Centre de Cadarache – Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)
- Centre de ressources biologiques – Institut Pasteur

- DIVERSITAS – Musée national d’Histoire Naturelle (MNHN)
- Laboratoire Chrono-Environnement (UMR 6249)
- Laboratoire LECOB (UMR 8222)
- Laboratoire REEDS (UVSQ)

Entités sous tutelle du MAAF (8) :

- AgroParisTech
- Assemblée permanente des chambres d’agriculture (APCA)

- Institut français du cheval et de l’équitation (IFCE)
- Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)
- Institut national de recherche en sciences et technologies pour l’environnement et l’agriculture (IRSTEA)
- Office National des Forêts (ONF)
- ONIRIS
- VetAgro Sup

Entités sous tutelle du MCC (2) :

- Domaine national de Chambord
- Aquarium de la Porte Dorée – Palais de la Porte Dorée

Entités sous tutelle du ministre chargé de l’économie (2) :

- Caisse des dépôts et consignations (CDC)
- Fonds français pour l’environnement mondial (FFEM)

Entités sous tutelle du MAE (1) :

- Comité National des Jeux de la Francophonie

Entités sous tutelle du MEN (1) :

- Lycée professionnel Gaston Darboux

Entités sous tutelle du ministre chargé de la santé (1) :

- Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l’alimentation, de l’Environnement et du travail (ANSES)

Entités sous tutelle du ministre chargé des sports (1) :

- Centre National de ski Nordique et de moyenne montagne (CNSNMM)

6. Implantation des acteurs reconnus

La reconnaissance SNB est ouverte à tous les acteurs quelles que soient leur nature, leur taille ou leur implantation. Sur ce dernier registre on peut distinguer des acteurs locaux (implantés dans une seule région) et des acteurs nationaux (implantés dans au moins deux régions) pour tenter d'éclairer l'enjeu de l'articulation du dispositif national SNB aux dispositifs qui ont pu être mis en place par certaines régions.

Sur les trois sessions intervenues (2012 – 2013 – 2014) on observe une montée en puissance des acteurs locaux dans l'attribution de la reconnaissance SNB :

Implantations des acteurs reconnus
par années de reconnaissance

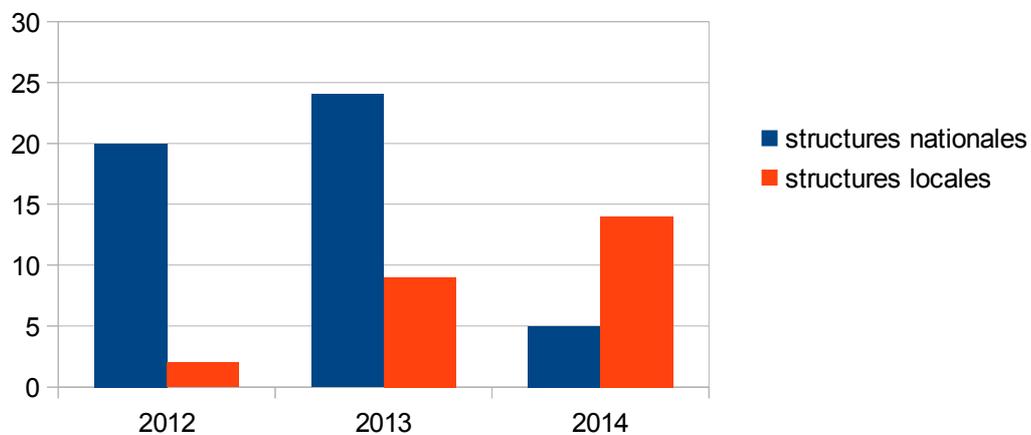


Illustration 11: implantation territoriale des acteurs reconnus par années.
Source : fichier DEB

L'étude de l'implantation des 22 acteurs locaux voit une Région se détacher :

- 8 acteurs reconnus en Nord-Pas-de-Calais, Région qui rassemble ainsi plus du tiers de ces reconnaissances (36%),

et pour le reste une relative diffusion sur une partie du territoire.

- 3 acteurs reconnus en Haute-Normandie et Île-de-France,
- 2 acteurs reconnus en Pays-de-la-Loire,
- 1 acteur reconnu en Alsace, Aquitaine, Centre-Val-de-Loire, Lorraine, Picardie et Polynésie française.

Les Outre-mer apparaissent, à ce stade, peu représentés.

7. Dispositifs d'éco-étiquetage et d'information environnementale

L'OCDE a publié en 2013 une étude sur ces dispositifs²⁷ dont l'objet est de délivrer une information sur un ou plusieurs aspects des performances environnementales d'un produit, d'un service, d'un système de management ou d'une organisation.

Ces dispositifs sont divers. Ils recouvrent notamment :

- ceux reposant sur la norme ISO 14020 :
 - les écolabels multicritères, fondés sur le cycle de vie complet, attribués par une tierce partie et d'application volontaire
 - les auto-déclarations environnementales formulées, sur la base de principes précis (information vérifiable, exacte, non trompeuse), à l'égard d'une ou plusieurs caractéristiques d'un produit (exemple « recyclable », « biodégradable », etc.)
 - les déclarations environnementales qui fournissent des indicateurs quantitatifs des performances environnementales fondées sur des analyses du cycle de vie ;
- les programmes de certification, dans lesquels la vérification est effectuée par une partie tierce, qui ne reposent pas sur le cycle de vie. Cette catégorie peut elle-même être décomposée selon diverses approches :
 - a) selon ce qui est certifié
 - les normes de produit (concernant une caractéristique du produit final)
 - les procédés et méthodes de production
 - b) selon les critères pris en compte
 - labels à critère unique (agriculture biologique notamment)
 - labels à critères multiples
- les dispositifs de déclaration quantitative validée par une tierce personne, comme les notes de performance énergétique.

Depuis le début des années 1990, on assiste à une multiplication de ces dispositifs (décuplement) qui s'accompagne d'une diversité croissante. On est ainsi passé d'une situation dominée (70%) par un les dispositifs ISO de type I et II et les dispositifs « produits biologiques » à une situation où les labels à critère unique, qu'ils s'appliquent à des produits ou à des procédés et méthodes de production, sont devenus le dispositif le plus courant (41%).

Cette dynamique va de pair avec l'augmentation et la diversification des fournisseurs et des utilisateurs de DEIE ainsi que l'apparition de diverses catégories de groupes institutionnels indirectement impliqués dans l'utilisation des DEIE : groupes de soutien (réunissant des fournisseurs de DEIE), institution répertoriant les DEIE, institutions d'appui (assurant la réflexion sur les DEIE et leur articulation aux politiques publiques), plates-formes et consortiums (accompagnant les entreprises et les institutions d'appui dans l'harmonisation des dispositifs) et institutions encadrantes (définissant le cadre d'action réglementaire applicable aux DEIE).

L'étude de l'OCDE recense 544 dispositifs dont 189 portant, en tout ou partie, sur la conservation de la biodiversité.

L'augmentation et la diversification des DEIE s'opèrent selon deux mécanismes complémentaires :

- l'apparition de nouveaux dispositifs ciblant des produits déjà couverts par des dispositifs existants

²⁷ OCDE. Caractérisation des dispositifs d'éco-étiquetage et d'information environnementale. Éditions OCDE, Paris, 2013.

- l'apparition de nouveaux dispositifs axés sur des produits et des utilisateurs différents ou mis en place dans d'autres pays.

Ces dispositifs comprennent des dispositifs généraux valables :

- dans tous les domaines d'activités, comme la norme ISO 14001 qui s'applique aux systèmes de management environnemental ou le dispositif d'enregistrement EMAS mis en place par l'Union Européenne en 1995 qui est fondé sur cette norme,
- ou dans un très grand nombre de domaines, comme la marque NF Environnement créée en 1991 ou l'écolabel Européen créé en 1992, qui l'une et l'autre peuvent certifier des produits et services relevant d'un très grand nombre de domaines d'activités économiques.

Ces dispositifs génériques ne répondant pas aux besoins spécifiques de certains acteurs, de nouveaux dispositifs ont été développés :

- soit des dispositifs génériques spécifiquement ciblés sur l'enjeu biodiversité comme la labellisation **Biodiversity Progress**, créée par le Bureau Veritas ;
- soit des dispositifs spécifiques à un secteur comme les divers dispositifs apparus dans le domaine de la pêche délivrés au niveau du navire, de l'armement ou de la pêcherie et qui accordent une place plus ou moins importante à la protection du milieu marin et de la biodiversité marine :
 - « pêche durable MSC® » créé par l'ONG internationale Marine Stewardship Council (MSC) ;
 - « friend of the sea » créé par l'ONG éponyme,
 - « pêcheur responsable » créé par FranceAgrimer,
 - « pêche responsable » créé par le Bureau Veritas
- auxquels s'ajoutent les allégations développées par certains industriels (Findus) ou certaines enseignes (Carrefour et Auchan) citées dans l'étude de faisabilité menée en 2008 par l'OFIMER²⁸ ;
- soit des dispositifs spécifiques à un secteur d'activité et à la prise en compte de l'enjeu biodiversité comme, dans le domaine de l'immobilier et de la construction :
 - « Effinature® » créé en 2009 par Novacert, qui se présente comme le premier label au monde à traiter de la préservation et de la valorisation de la biodiversité dans le secteur de l'immobilier, en France et à l'étranger,
 - « Biodiversity® » créé en 2013 par le Conseil International Biodiversité & Immobilier (CIBI), collectif d'acteurs français publics et privés dont le but affiché est de promouvoir la biodiversité urbaine dans le secteur de la construction, de l'immobilier et au-delà,

tous deux apparus pour compléter une offre préexistante de dispositifs spécifiques au secteur de l'immobilier et de la construction mais qui développaient une approche environnementale générale non spécifiquement ciblée sur la biodiversité et la prenaient plus ou moins bien en compte comme : la certification française « HQE® », la certification d'origine britannique « BREEAM® » ou la certification américaine « LEED® ».

Le dispositif de reconnaissance SNB se distingue de la masse des dispositifs recensés par l'OCDE par une caractéristique spécifique : il ne porte ni sur un produit, ni sur un service, ni sur un système de management ou une organisation, mais sur un plan d'actions contribuant à la mise en œuvre d'une politique publique. Il partage toutefois cette caractéristique avec deux autres dispositifs portés par le ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie :

- le dispositif de labellisation des « Agendas 21 locaux » ;

²⁸ OFIMER. Etude de faisabilité de la mise en place d'un écolabel dans la filière des produits de la pêche maritime. OFIMER, Paris, 2008.

- le nouveau dispositif d'engagement des acteurs dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) ;

ainsi qu'avec les dispositifs mis en place par régions Bourgogne, Champagne-Ardenne, Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur en déclinaison de leurs stratégies régionales de la biodiversité.

L'apparition de ces dispositifs d'un nouveau type s'inscrit donc dans un mouvement plus général de foisonnement et de complexification auquel elle contribue. Dans un tel mouvement, on peut légitimement douter que tous les labels ainsi créés réussissent à s'imposer. Sous cet angle, et même si cela ne correspond pas aux intentions des acteurs qui en ont proposé l'idée, la mission considère que la reconnaissance SNB doit être regardée comme un label parmi d'autres, confronté à un réel enjeu de positionnement, notamment mais pas exclusivement, par rapport aux autres dispositifs s'appliquant à des plans d'actions contribuant à des politiques publiques : ceux gérés par le ministère (Agendas 21 locaux et SNTEDD) et ceux associés aux stratégies régionales pour la biodiversité.

8. Règles européennes d'utilisation des labels dans les procédures de commande publique

La Commission Européenne a publié au JOUE du 4 mai 2013 une recommandation 2013/179/UE en date du 9 avril 2013 relative à l'utilisation de méthodes communes pour mesurer et indiquer la performance environnementale des produits et des organisations sur l'ensemble du cycle de vie.

Celle-ci indique que « *La prolifération actuelle de méthodes et d'initiatives qui visent à évaluer et à indiquer la performance environnementale suscite la confusion et une certaine méfiance à l'égard des informations relatives à la performance environnementale. Elle peut aussi entraîner des coûts supplémentaires pour les entreprises lorsque celles-ci sont tenues de mesurer la performance des produits ou de l'organisation sur la base des différentes méthodes proposées par les pouvoirs publics, les partenaires commerciaux, le secteur privé et les investisseurs. Ces coûts réduisent les possibilités d'échanges trans frontières de produits verts. Il existe un risque d'aggravation de ces tendances sur le marché des produits verts.* »

Pour la commission le sujet de l'usage des DEIE se place à l'articulation de plusieurs politiques européennes :

- la politique environnementale,
- la politique d'information et de protection des consommateurs,
- la politique de la concurrence,

Au terme de ces considérants, la recommandation publiée « *préconise l'utilisation des méthodes d'empreinte environnementale dans les politiques et programmes liés à la mesure ou à l'indication de la performance environnementale sur l'ensemble du cycle de vie des produits ou organisations* », que la Commission a mises au point à partir de méthodes existantes largement admises, en vue de « *remédier à la fragmentation du marché intérieur due à la coexistence de différentes méthodes de mesure de la performance environnementale.* »

Cette recommandation apparaît ainsi en décalage avec la dynamique mise en évidence par l'OCDE qui voit surtout foisonner des labels à critère unique non fondés sur l'analyse du cycle de vie.

Mettant en avant l'articulation à respecter entre les politiques européennes précitées, ce texte doit attirer l'attention sur le fait que toute démarche visant à une prise en compte de la biodiversité dans la commande publique devra ne pas porter atteinte au fonctionnement du marché unique et à la politique de la concurrence.

La directive 2014/24 sur la passation des marchés publics comporte un article (n°43) relatif à l'utilisation des labels en vue d'acquérir des travaux, des fournitures ou des services présentant certaines caractéristiques d'ordre environnemental, social ou autre. Celui-ci précise qu'il est possible d'exiger, « *dans les spécifications techniques, les critères d'attribution ou les conditions d'exécution du marché, [...] un label particulier en tant que moyen permettant de prouver que les travaux, services ou fournitures correspondent aux caractéristiques requises, à condition que l'ensemble des conditions suivantes soient respectées :*

a) *les exigences en matière de label ne concernent que des critères qui sont liés à l'objet du marché et sont propres à définir les caractéristiques des travaux, fournitures ou services qui font l'objet du marché* ».

Des labels s'appliquant à des produits ou services, objets du marché, comme l'éco-label européen, peuvent être utilisés. Un label s'appliquant à un plan d'action mettant en œuvre une politique publique, comme la reconnaissance SNB, ne peut pas être utilisé, car il ne respecte pas la première exigence de l'article 43 rappelée ci-dessus.

Elle comporte aussi un article n°62 relatif à l'utilisation de normes d'assurance de la qualité et normes de gestion environnementale. Concernant ces dernières, il précise que les pouvoirs adjudicateurs « se réfèrent au système de management environnemental et d'audit (EMAS) de l'Union ou à d'autres systèmes de gestion environnementale reconnus conformément à l'article 45 du règlement (CE) n°1221/2009 ou à d'autres normes de gestion environnementale fondées sur les normes européennes ou internationales en la matière élaborées par des organismes accrédités. Ils reconnaissent les certificats équivalents d'organismes établis dans d'autres États membres ». La reconnaissance SNB ne peut pas non plus être utilisée dans ce cadre.

9. Les approches volontaires, instruments d'une politique publique

La mise en œuvre des politiques environnementales mobilise diverses catégories d'instruments²⁹ :

- la réglementation : seuils d'émissions, normes, autorisations administratives ;
- les instruments économiques : taxes et droits d'émission ;
- les approches informationnelles : certification et labels ;
- les arrangements institutionnels : accords volontaires, chartes, codes de bonne conduite.

Un instrument volontaire doit combiner trois critères³⁰ :

1/ l'engagement volontaire des entités régulées par opposition au caractère contraignant ou imposé des instruments réglementaires ou économiques,

2/ la définition d'objectifs en rapport avec l'environnement allant au-delà de la simple conformité réglementaire,

3/ une meilleure prise en compte de l'intérêt de l'agent régulé, c'est-à-dire la réalisation d'un objectif social au moindre coût ou avec des bénéficiaires privés attractifs.

Le dispositif de mobilisation des acteurs associé à la SNB vise à produire des engagements volontaires. Respectant bien les trois critères cités ci-dessus, les engagements SNB doivent être considérés comme faisant partie de la catégorie des approches volontaires.

Quatre types d'approches volontaires peuvent être distingués³¹ :

- la « réglementation facultative » : programmes élaborés par la puissance publique auxquels les entreprises sont invitées à souscrire individuellement ;
- les « accords négociés volontaires » : engagements définis à l'issue d'une négociation entre les entreprises et la puissance publique ;
- les « engagements unilatéraux » pris par des entreprises sans intervention de l'État ;
- les accords directs entre pollueurs et victimes.

Pour le même auteur, les motifs conduisant des entreprises à s'engager dans une approche volontaire peuvent en théorie être :

- une stratégie de différenciation produits : l'entreprise espère augmenter ses profits en vendant plus chers des produits inscrits dans cette approche. Ce qui suppose que les consommateurs soient prêts à payer plus cher la qualité environnementale d'un produit.
- une stratégie d'évitement d'une régulation plus coûteuse pour l'entreprise.
- une stratégie de recherche d'un avantage concurrentiel de la part d'entreprises ayant une capacité à respecter l'objectif environnemental à un coût inférieur à leurs concurrentes.
- une stratégie de « gestion de la contestabilité » par des entreprises confrontées à des risques d'entrave à leur activité par des oppositions aux risques environnementaux et sanitaires qu'elles font courir à d'autres acteurs.

²⁹ Borkey Peter, Glachant Matthieu. Les engagements volontaires de l'industrie : un mode original de réglementation environnementale. In : *Revue d'économie industrielle*. Vol. 83. 1er trimestre 1998. pp. 213-224.

³⁰ Grolleau Gilles *et al.*, « Les instruments volontaires : » Un nouveau mode de régulation de l'environnement ?, *Revue internationale de droit économique*, 2004/4 t. XVIII, 4, p. 461-481.

³¹ David Maia. Les approches volontaires comme instrument de régulation environnementale. In: *Revue française d'économie*. Volume 19 N°1, 2004. pp. 227-273.

- une stratégie de réalisation de gains de productivité par des entreprises ayant besoin d'être guidées par un dispositif public dans l'adoption de technologies propres.

En appliquant cette grille de lecture aux entreprises et organismes professionnels ayant obtenu une reconnaissance SNB, hors têtes de réseaux interprofessionnels, il apparaît que les acteurs qui sont confrontés à des difficultés concrètes et une contestation plus ou moins vive (relevant des secteurs de l'agriculture, du ciment et des matériaux de carrière, des travaux publics, de la gestion des déchets, de l'énergie) sont largement majoritaires (73%) et beaucoup plus nombreux que ceux (22%) pouvant faire valoir une telle reconnaissance vis-à-vis de clients sensibles à la préservation de la biodiversité (relevant notamment des secteurs de l'ingénierie et du tourisme durable).

Or, d'après les articles scientifiques cités, la réalité ne confirme pas complètement les avantages théoriquement attachés à ces démarches :

1/ le « volontariat » est très variable et se situe sur un continuum allant du pur volontariat à la quasi-obligation, notamment sous la pression des nouveaux « régulateurs sociaux » (ONG, associations environnementales ou de consommateurs, syndicats, etc.) ;

2/ les entreprises s'engagent le plus souvent dans de telles démarches en vue d'éviter la mise en place d'instruments réglementaires ou économiques qui pèseraient sur leurs activités ;

3/ l'ambition des objectifs, et le niveau de réalisation sont très variables avec des cas où l'efficacité du dispositif correspond simplement à l'évolution naturelle du secteur (« *Le spectre d'un scénario business as usual hante continuellement toutes les évaluations des approches volontaires*³²»);

4/ les études empiriques menées confirment rarement les avantages théoriques en matière d'efficacité des approches volontaires, de même qu'elles questionnent sérieusement leur efficacité environnementale.

Dans la pratique actuelle du dispositif SNB, nous sommes en présence :

- d'un réel volontariat des acteurs qui adhèrent puis s'engagent ;
- d'une absence de menace de mise en place d'une réglementation ou d'une taxation, ainsi que d'une absence de couplage au bénéfice d'incitations positives (subventions).
- d'une élaboration des programmes d'actions par les acteurs volontaires en-dehors de tout processus de négociation avec l'État, ce dernier n'intervenant qu'in fine pour délivrer, via la reconnaissance SNB, un gage de qualité et de cohérence ;

Selon la littérature scientifique consultée, ces conditions ne sont pas les plus favorables à la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs et à l'efficacité globale du dispositif. La mission considère donc que l'État et ses partenaires doivent prendre acte des limites intrinsèques du dispositif spécifique d'« approche volontaire » que constitue le dispositif de reconnaissance SNB et adapter leurs ambitions ou, s'ils ne s'y résignent pas, envisager de modifier fondamentalement un ou plusieurs paramètres du dispositif :

- articulation à d'autres instruments de la politique de la biodiversité ou du développement durable, en vue de développer l'intérêt à agir ;
- moindre degré de « volontariat » de la démarche par augmentation de la pression sur des acteurs ciblés, en vue d'accroître le nombre d'acteurs engagés ;
- implication de l'État dans la négociation du contenu des engagements, en vue de renforcer l'ambition des engagements pris.

³² Le Gars Aurélie. Approches volontaires et instruments procéduraux de gouvernance environnementale, Thèse. Université Laval. Québec. 2012

10. Autres dispositifs État

10.1. Les agendas 21 locaux

L'article 28 de l'Agenda 21, déclaration adoptée en 1992 à Rio-de-Janeiro, préconise l'adoption, par les collectivités locales, de programmes Action 21, issus d'un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises. Ce concept désigne une démarche volontaire visant à décliner et mettre en œuvre un programme global de développement durable, à travers un projet de territoire et un programme d'actions partagés par les habitants.

En France, le ministère de l'environnement a promu ce genre d'initiatives d'abord sous la dénomination de chartes pour l'environnement entre 1994 et 2004, et, concurremment, à partir de 1997 sous la dénomination d'agendas 21 locaux. Les premiers ont bénéficié, dans le cadre des contrats de plan État – Régions, de financements budgétaires contribuant au financement de leur élaboration et d'actions y figurant. Les seconds, sélectionnés dans le cadre de trois appels à projet intervenus en 1997, 2000 et 2003, ont également bénéficié d'une aide financière.

Le ministère de l'écologie a mis en place en 2006 un dispositif de reconnaissance qui conduit à la délivrance du label « Agenda 21 local France ». De 2006 à 2013 les 8 appels à projets successifs ont conduit à la reconnaissance d'environ 470 agendas 21 locaux, avec une croissance progressive du nombre des projets reconnus jusqu'à une centaine par an sur les trois derniers appels à projets.

Ce dispositif est fondé sur un cadre de référence élaboré sous l'égide du comité national « Agenda 21 » et adopté en 2006.

Ce cadre de référence retient 5 finalités essentielles, constitutives du développement durable territorial :

- lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère ;
- préservation de la biodiversité, protection des milieux et ressources ;
- épanouissement de tous les être humains ;
- cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations ;
- dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Ce nouveau dispositif ne donne plus lieu à l'attribution de subventions.

Se fondant sur le fait que tout Agenda 21 local doit comporter une dimension protection de la biodiversité, protection des milieux et des ressources, la SNB prévoit explicitement que les projets proposés à la reconnaissance SNB peuvent s'inscrire dans le cadre de dispositifs existants comme les Agendas 21. Malgré cette ouverture de principe, aucune articulation entre les deux dispositifs n'a été mise en place en 2012 et 2013. Et les collectivités qui ont bénéficié d'une reconnaissance « Agenda 21 local », n'entreprennent pas la démarche de soumettre ensuite leur projet à la reconnaissance SNB.

La mise en œuvre du dispositif de reconnaissance « Agenda 21 local » a été suspendue en 2014, année pendant laquelle a été menée une réflexion en vue de son adaptation, pour tenir compte de l'expérience acquise et des critiques formulées par la Cour des Comptes dans son référé du 9 juillet 2014.

L'évolution principale consiste à sortir de l'alternative validation / rejet des projets déposés par les collectivités territoriales. Dans la nouvelle version qui entre en vigueur en 2015, l'objectif est d'accompagner chaque porteur de projet vers l'élaboration d'un projet susceptible d'être validé :

- chaque projet, après avoir été analysé par un binôme de référents volontaires sur le fondement d'une grille d'analyse rendue publique, fait l'objet d'un échange, en régions, entre les référents et le porteur de projet ;
- ce processus d'évaluation se conclut par une proposition de prise de position soumise à l'avis du comité national Agenda 21 : validation ou non, accompagnée d'une fiche de commentaires et de recommandations, qui identifie les points forts et les points faibles du projet et propose des recommandations afin d'amplifier la démarche de développement durable conduite par la collectivité
- lorsque le projet n'est pas validé, le porteur de projet voit son statut de candidat maintenu et bénéficie d'un accompagnement pour faire évoluer son projet en vue d'une validation lors d'un prochain appel à reconnaissance.

La reconnaissance est délivrée pour la durée de la mise en œuvre opérationnelle du projet, typiquement 6 ans (une mandature) avec un point d'avancement à 3 ans.

10.2. Les conventions d'engagement volontaire issues du Grenelle Environnement.

Suite au Grenelle Environnement, des secteurs professionnels ont été invités à souscrire des engagements volontaires en vue de la mise en œuvre des orientations retenues.

La charte type élaborée par le commissariat général au développement durable (CGDD) pour guider les secteurs professionnels en vue de produire des documents de qualité homogène indique que les engagements souscrits doivent être :

- significatifs,
- engageants,
- multicritères,
- mesurables,

et permettre l'intégration systématique d'actions d'écoresponsabilité ouvrant aux salariés la possibilité de prendre part aux efforts de leurs entreprises.

Un bilan établi fin 2014 mentionne l'existence d'une trentaine de conventions d'engagement volontaire mono ou multi-thématiques.

La mission a pris connaissance des conventions multi-thématiques accessibles sur le site internet du ministère. L'analyse des conventions signées fait apparaître :

- des cas d'absence totale de mention d'actions relatives à la biodiversité (cas du transport aérien, des fédérations hospitalières, du secteur des télécoms et des entreprises des métiers de la propreté et services associés) ;
- des mentions générales ne se traduisant par aucun objectif précis et mesurable visant directement la préservation de la biodiversité (commerce et distribution, ports de plaisance, entreprises du médicament 1ère convention) ;
- des engagements méthodologiques (acteurs de la conception réalisation et maintenance des infrastructures routières, voirie et espace public urbain, acteurs de l'ingénierie).

Une mention spécifique doit être faite de deux conventions :

- celle des métiers des travaux publics qui, dans son chapitre biodiversité, mentionne l'adhésion de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) à la SNB et rappelle son engagement à déposer un plan d'action conforme aux ambitions de la SNB ;
- la seconde convention des entreprises du médicament qui indique que :

- x « le secteur continuera d'apporter sa contribution à la réflexion et aux initiatives qui aideront la mise en œuvre des objectifs de la convention sur la diversité biologique (CDB) et notamment du protocole APA sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, adopté en 2012 à Nagoya » ;
- x « les entreprises sensibiliseront leurs salariés sur les enjeux et les impacts de la biodiversité et mettront en place des programmes de protection de la biodiversité » ;
- x « le Leem (syndicat professionnel) incitera les entreprises à adhérer à la SNB ».

La FNTP fait bien partie des adhérents ayant concrétisé leur adhésion par un projet d'engagement volontaire soumis à reconnaissance SNB. L'articulation entre les deux dispositifs a été effective.

À l'inverse, les engagements pris par le Leem dans le cadre de sa convention Grenelle n'ont eu aucune traduction concrète dans le dispositif SNB : ni le syndicat professionnel lui-même ni aucune entreprise du médicament n'a déposé de projet d'engagement volontaire SNB. La mission craint qu'une articulation insuffisante entre le CGDD, en charge des conventions d'engagement volontaire Grenelle, et la DEB, en charge de la SNB, n'ait pas permis que l'administration veille à ce que l'intention affichée se concrétise.

10.3. Les engagements volontaires au titre de la SNTEDD

La stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 (SNTEDD) a été adoptée en février 2015. Elle vient compléter les stratégies thématiques ou sectorielles, dont la SNB. Fondée sur la mise en exergue de quatre enjeux écologiques majeurs, dont la perte accélérée de biodiversité, elle s'organise autour de 9 axes transversaux dont aucun ne mentionne la biodiversité, ni non plus l'énergie.

En dehors de quatre références à la SNB émaillant le texte, les articulations suivantes entre les axes de la SNTEDD et les orientations stratégiques de la SNB, les priorités de l'une et les objectifs de l'autre, sont explicitées :

- l'axe 4 « inventer de nouveaux modèles économiques et financiers » de la SNTEDD est mis en relation avec l'orientation stratégique C « investir dans un bien commun, le capital écologique » et l'objectif n°15 de la SNB « assurer l'efficacité écologique des politiques et des projets publics et privés » ;
- la priorité 3 « Renforcer la protection et la valorisation des écosystèmes et milieux naturels » de l'axe 9 « Promouvoir le développement durable aux niveaux européen et international » fait notamment référence aux objectifs d'Aïchi, à la stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2020 adoptée par l'Union Européenne et à l'IPBES ;
- la priorité 3 « Développer des modèles urbains durables » de l'axe 1 « Développer des territoires durables et résilients » mentionne la biodiversité urbaine ;
- la priorité 1 « Préserver et renforcer la capacité des territoires à fournir et à bénéficier des services écosystémiques » de l'axe 1 « Développer des territoires durables et résilients » mentionne diverses mesures de préservation de la biodiversité : protection des espaces remarquables, agro-écologie, gestion durable de la forêt et des espaces marins et côtiers.

Comme pour la SNB, cette stratégie nationale fait appel à l'engagement volontaire de tous les acteurs en vue de sa mise en œuvre. Le dispositif correspondant est en cours de mise en place. Les acteurs sont invités à adhérer à la vision, à l'ambition, aux principes de gouvernance, aux orientations et aux objectifs de la stratégie et, conjointement, à s'engager sur un plan d'actions concrètes assorties d'objectifs mesurables.

Pour être reconnu, les plans d'actions devront couvrir au moins 4 des 9 axes de la SNTEDD.

La reconnaissance SNTEDD sera délivrée pour une durée de 3 ans renouvelable 2 ans.

La façon dont les engagements volontaires présentés à la reconnaissance SNTEDD prendront en charge les enjeux et objectifs de la SNB demeure, à ce stade, une question ouverte.

11. Dispositifs régionaux

11.1. Le dispositif de la Région Champagne-Ardenne

La Région Champagne-Ardenne a adopté en 2012 une « charte de la biodiversité », définissant une stratégie en faveur de la biodiversité sur l'ensemble de son territoire. Ce document, élaboré dans le cadre d'un dispositif participatif ouvert à toutes les catégories d'acteurs, constitue la charte des acteurs de la région et non pas la présentation de la politique de la collectivité régionale en matière de biodiversité.

À ce document est associé un dispositif de mobilisation d'acteurs qui offre aux partenaires intéressés deux niveaux d'engagement :

- faire la promotion de la démarche auprès d'autres acteurs du territoire après avoir affiché en partageant les orientations ;
- agir, concrètement, en faveur de la biodiversité en choisissant de proposer une ou plusieurs actions et des indicateurs associés, au sein des vingt-cinq programmes d'action de la charte, et en s'engageant à présenter annuellement un bilan de son engagement ainsi qu'à participer à la conférence régionale de la biodiversité.

Les adhésions interviennent au fil de l'eau. Il en va de même des déclarations d'actions, en l'absence de dispositif d'appel à projets. Les déclarations d'actions ne font l'objet d'aucune instruction par les services de la région. Il s'agit d'un dispositif purement déclaratif.

Aucun lien n'est fait entre l'adhésion à la charte et l'octroi de subventions par la Région.

Les éléments communiqués à la mission par les services de la région conduisent aux chiffres suivants :

Entre mars 2013 et avril 2015 : 57 structures se sont engagées dont

- 25 seulement au premier niveau (promotion de la démarche)
- 32 au deuxième niveau (agir).

Les ¾ de ces adhésions sont intervenues en 2013. Le rythme d'adhésion s'est donc rapidement tassé après la période initiale de mise en place.

Les acteurs engagés sont :

- des collectivités territoriales (37%),
- des associations (26%),
- des entreprises (25%),
- des établissements publics ou services déconcentrés de l'État (12%).

Le niveau d'engagement varie selon les catégories d'acteurs :

- les associations, établissements publics et services déconcentrés de l'État s'engagent très majoritairement à agir : à 73 %;
- les entreprises se partagent également (50/50) entre les deux niveaux d'engagement ;
- la majorité des collectivités territoriales (57%) se contente de l'engagement de premier niveau.

11.2. Le dispositif de la Région Île-de-France

La Région Île-de-France a adopté en 2013 une seconde charte régionale de la biodiversité. Le dispositif d'adhésion à la charte mis en place à cette occasion comprend deux étapes :

- 1) s'inscrire en ligne et renseigner plusieurs actions en cochant parmi les cases d'un tableau accessible en ligne sur un site spécifique³³ géré par l'agence NaturParif ;
- 2) télécharger la délibération de l'instance décisionnelle de la structure officialisant la volonté d'adhérer.

Le tableau élaboré par la région propose 176 actions correspondant à 41 engagements (à chaque engagement correspondent 3 à 5 actions cumulatives ou exclusives). Ces actions et engagements sont classés en 5 orientations qui reprennent 5 des 6 orientations de la SNB :

- Préserver le vivant et sa capacité à évoluer
- assurer un usage durable et équitable de la biodiversité
- investir dans un bien commun, le capital écologique
- développer, partager et valoriser les connaissances
- susciter l'envie d'agir pour la biodiversité.

Les adhérents peuvent déclarer soit des actions déjà réalisées soit des actions à réaliser dans les 3 ans.

Quatre engagements figurent à la fois dans la liste des 5 qui rassemblent le plus d'actions déclarées réalisées et dans celle des 5 qui recueillent le plus de déclarations d'actions à réaliser. Il s'agit de :

- préserver le patrimoine arboré,
- protéger les milieux naturels,
- informer et sensibiliser à la biodiversité,
- lutter contre l'usage des pesticides en milieu urbain.

Symétriquement, 3 engagements figurent à la fois dans la liste des 5 qui rassemblent le moins d'actions déclarées réalisées et dans celle des 5 qui recueillent le moins de déclarations d'actions à réaliser. Il s'agit de :

- lutter contre la surexploitation des ressources halieutiques,
- investir financièrement dans les services écosystémiques,
- utiliser des aliments issus de l'agriculture biologique, locale et de saison dans la restauration collective.

Le dispositif est purement déclaratif, le contrôle de la véracité des engagements pris quant aux actions menées ou à mener est assuré par l'instance décisionnelle de la structure adhérente.

Sept de ces engagements :

- végétaliser durablement,
- préserver et restaurer des espaces relais et corridors écologiques,
- réaliser des chantiers à faibles nuisances,
- lutter contre l'usage des pesticides en milieu urbain,
- développer les compétences en lien avec la biodiversité en interne,
- favoriser le partenariat des collectivités et des entreprises avec les représentants des associations naturalistes,
- éduquer à la biodiversité,

³³ <http://www.chartebiodiversite-idf.fr/>

sont requis, en tout ou partie, pour pouvoir bénéficier des subventions régionales en matière d'environnement (éco-conditionnalité). Il y a donc couplage entre l'adhésion à la charte et les mécanismes financiers incitatifs gérés par la collectivité régionale en appui de sa politique environnementale.

Les éléments communiqués à la mission par les services de la région conduisent aux chiffres suivants : de l'ouverture du dispositif jusqu'au début du mois de mai 2015 :

- 222 structures se sont inscrites sur le site,
- 165 d'entre elles ont coché au moins une action, ce qui représente 4 856 actions réalisées et 2 396 actions à réaliser,
- 109 d'entre elles, soit 51 % des structures inscrites, ont complété leur adhésion en chargeant la délibération requise.

La première charte régionale adoptée en 2003 comportait également un dispositif d'adhésion à la charte. Celui-ci avait recueilli 280 signatures entre 2003 et 2012.

Parmi les signataires de la première charte régionale, seulement 23 % (65) se sont inscrits à ce jour dans le nouveau dispositif et 11 % (32) ont complété leur adhésion.

Les signataires de la première charte ne représentent ainsi que 29 % des inscrits dans le nouveau dispositif et des adhérents. Il y a donc un profond renouvellement des acteurs.

Le nouveau dispositif mobilise au premier chef des collectivités territoriales (départements, communes, intercommunalités et syndicats de collectivités). Celles-ci représentent 75 % des inscrits. La part des associations se limite à 18 %, celle des entreprises à 4 % et celle des établissements publics à 3 %. Il faut sans doute y voir un effet du lien établi entre l'adhésion à la charte et l'éligibilité aux aides régionales.

L'analyse des actions choisies confirme cette hypothèse.

En moyenne, les 165 structures ayant coché au moins une action en ont déclarés :

- 29,4 comme étant réalisées,
- 14,5 comme étant à réaliser.

Parmi les engagements les plus souscrits figure celui relatif à la lutte contre l'usage des pesticides en milieu urbanisé. Il recueille 93 actions à réaliser et 238 actions déclarées réalisées dont, parmi ces dernières, 87 pour l'action intitulée « engager une réduction de l'usage des pesticides et former les agents aux pratiques alternatives » qui correspond au moindre niveau d'engagement sur cet objectif. Cette action ressort ainsi comme celle qui est la plus souvent réalisée.

Or cet engagement « lutter contre l'usage des pesticides en milieu urbain » est le seul obligatoire pour l'obtention de subventions liées à l'assainissement. Selon l'analyse de NaturParif, communiquée à la mission par les services de la région, il est souvent le seul renseigné par les petites collectivités qui sollicitent une subvention pour l'assainissement. L'agence régionale observe le même phénomène avec les 7 engagements éco-conditionnant les subventions liées aux aides régionales à la biodiversité. Au total 38 des 109 structures ayant complété leur adhésion (soit 35%) relève de l'une ou l'autre de ces deux catégories de collectivités.

Inversement, on relève que les engagements :

- lutter contre la surexploitation des ressources halieutiques,
- et utiliser des aliments issus de l'agriculture biologique, locale et de saison dans la restauration collective,

comptent au nombre des moins cochés avec respectivement 10 et 23 actions déclarées réalisées et 18 et 31 actions à réaliser.

Or la restauration scolaire est de la compétence des collectivités territoriales : communes pour le primaire et départements pour les collèges. Il y a donc, sur cette dimension de la charte, des marges de progrès considérables ouvertes aux nombreuses collectivités inscrites dans le dispositif.

Le lien introduit par la Région Île-de-France entre l'adhésion à la charte et l'éligibilité aux aides régionales semble conduire ainsi à des adhésions nombreuses de collectivités sur des engagements limités à l'éco-conditionnalité instaurée ou la dépassant peu. Forte de ce constat, la région devrait être amenée à se poser la question des voies et moyens pouvant inciter les collectivités concernées à s'engager dans des démarches plus larges en faveur de la biodiversité, dans l'esprit de la charte.

11.3. Le dispositif de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)

La stratégie régionale de la Région PACA a suivi un processus similaire en s'appuyant sur un comité régional biodiversité (CRB) impliqué dans un travail conjoint avec la DREAL tant sur la SRB que sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

La SRB, adoptée en juin 2014, affiche clairement son lien à la SNB, notamment via un tableau de correspondance.

Le dispositif de mobilisation des acteurs, adopté en même temps, décalque le dispositif national. La charte d'engagement a été validée en CRB en octobre 2014. Une fiche action, simplifiée par rapport à la fiche nationale, a été mise au point. Les 10 critères nationaux ont été repris tels quels. La grille de lecture des propositions d'engagement les reprend, mais pour les appliquer de manière moins stricte, selon les intentions exprimées par la région auprès de la mission. L'instruction sera effectuée par les services de la région. Le comité de suivi a été installé.

La communication autour de l'existence du dispositif pour le faire connaître et provoquer adhésions et engagements restait encore à engager au moment où la mission a obtenu ces éléments d'information. Aucun bilan de ce dispositif ne peut donc encore être effectué.

Faute de disposer de moyens pouvant être consacrés à une animation proactive du dispositif, les ambitions exprimées par la collectivité régionale auprès de la mission, se limitent, dans un premier temps, à n'embarquer dans son dispositif que des acteurs qui sont déjà impliqués en faveur de la biodiversité. Ceci permettra de disposer d'un premier capital d'engagements sur lesquels il sera possible de communiquer pour, dans un deuxième temps, essayer d'élargir le cercle des acteurs s'engageant dans la dynamique.

11.4. Le dispositif de la région Bourgogne

La SRB Bourgogne a, comme celle de la Région PACA, été élaborée dans le cadre d'une démarche participative, couplée avec celle du SRCE, sous un pilotage partagé avec les services de l'État en région. Elle s'organise en 5 orientations stratégiques et 20 objectifs opérationnels.

La région Bourgogne annonce mettre en place, en juin 2015, un dispositif de mobilisation des acteurs couplé à sa SRB. Ce dispositif comprend 3 niveaux :

- l'adhésion, qui emporte quatre engagements inspirés du dispositif SNB :
 - diffuser et promouvoir la SRB et ses modalités d'application ;
 - partager nos enseignements et nos expériences ;
 - étudier, dans un délai maximum de deux ans, la possibilité et les conditions de mise en œuvre d'un engagement volontaire ;
 - le cas échéant, proposer un plan d'actions ;
- l'engagement à mettre en œuvre un plan d'actions ;

– la demande de labellisation du plan d’actions par le Comité régional biodiversité. La labellisation est accordée pour la durée du projet. Elle ouvre droit à utiliser le logo SRB dans sa communication.

Les adhérents ont ainsi le choix entre une démarche purement déclarative et une démarche qui soumet leur projet à évaluation. L’évaluation est menée à partir de 10 critères inspirés des critères de la reconnaissance SNB.

12. Exploitation de l'enquête auprès des adhérents

12.1. L'enquête auprès des adhérents

La mission a fait procéder par la DEB à une enquête auprès des adhérents. Cette enquête a été administrée par voie électronique du 20 avril au 4 mai 2015. Elle a permis de recueillir 130 réponses complètes émanant :

de toutes les catégories d'acteurs

- 51 associations,
- 49 entreprises ou organisations professionnelles
- 15 collectivités
- 14 établissements publics
- 1 syndicat,

et de toutes les années d'adhésion :

- 56 adhérents 2011
- 22 adhérents 2012
- 19 adhérents 2013
- 26 adhérents 2014
- 7 adhérents 2015.

L'enquête a été adressée à tous les adhérents recensés avant le 20 avril 2014 soit 431 acteurs. Les taux de réponse de 30 % est à peu près homogène selon les catégories. Il progresse avec l'année d'adhésion passant de 24 % pour les adhérents 2011 à 47 % pour les adhérents du début de l'année 2015. Plus l'adhésion est ancienne, moins l'adhérent a répondu.

12.2. un engagement mesuré des adhérents

Signer le formulaire d'adhésion engage à :

- 1/ diffuser, promouvoir la SNB et ses modalités d'application ;
- 2/ partager les enseignements de ses expériences en faveur de la biodiversité ;
- 3/ prendre connaissance et faire connaître les outils proposés par la SNB pour s'engager dans l'action ;
- 4/ étudier, dans un délai maximal de deux ans, la possibilité et les conditions de mise en œuvre d'un engagement volontaire ;
- 5/ le cas échéant, présenter un projet en vue de sa reconnaissance.

Les 130 répondants déclarent, en moyenne, ne tenir que 2,5 engagements sur les 5 contractés au moment de l'adhésion. Quatre engagements sont tenus par la majorité des adhérents ayant répondu. L'engagement n°3 relatif aux outils proposés par la SNB pour s'engager dans l'action fait exception. Il n'est tenu que par un tiers des adhérents.

Le nombre d'engagements déclarés tenus croît légèrement avec l'ancienneté de l'adhésion : passant de 2 pour une adhésion en 2014 ou 2015 à 3,1 pour une adhésion en 2011.

Le nombre d'engagements déclarés tenus varie également selon la catégorie d'acteurs : il apparaît légèrement plus élevé pour les entreprises (2,7) que pour les associations (2,5) et les acteurs publics (2,3).

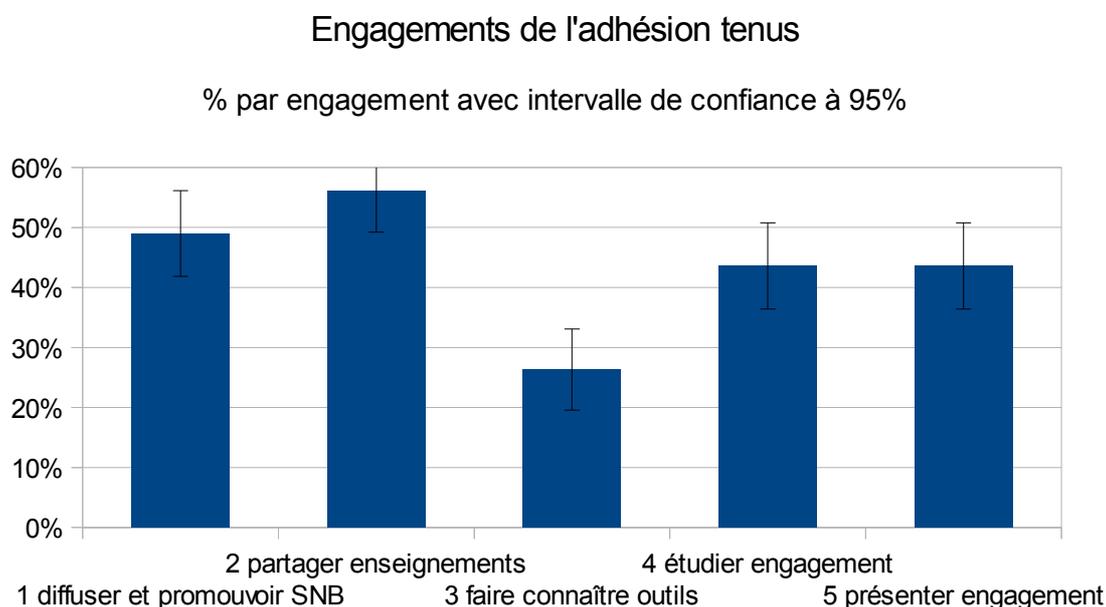


Illustration 12: Pourcentage d'adhérents déclarant tenir chacun des 5 engagements contractés lors de l'adhésion. Source : enquête adhérents

Dans l'esprit des promoteurs du dispositif de mobilisation des acteurs, l'adhésion devait se traduire par une déclaration d'engagement volontaire. Cette vision n'est pas partagée par la totalité des adhérents.

Sur les 130 adhérents ayant répondu au questionnaire :

- 66 seulement, soit 51 %, ont étudié la possibilité et les conditions d'un engagement volontaire. Parmi ceux-ci, 44 ont présenté un engagement et 22 ne l'ont pas fait.
- 64, soit 49 %, n'ont pas présenté de projet d'engagement volontaire. Compte tenu du nombre élevé d'adhérents n'ayant déposé aucun dossier au moment de l'enquête, le taux de réponse pour cette catégorie n'est que de 20 %.

Parmi les acteurs n'ayant pas présenté de projet d'engagement volontaire seuls 22, soit 34 %, en ont étudié la possibilité et les conditions. 13 d'entre eux, soit 59 %, ont engagé la préparation d'un projet d'engagement volontaire. Parmi les 42 qui n'en ont pas étudié la possibilité et les conditions, 14, soit 33 %, ont cependant déjà engagé l'élaboration d'un projet.

Il reste 37 adhérents, soit 58 % de ceux n'ayant pas présenté de projet d'engagement volontaire, à n'avoir pas engagé son élaboration. Parmi les raisons pouvant expliquer l'absence de présentation d'un projet à la reconnaissance SNB qui leur étaient proposées, ces adhérents retiennent notamment :

- le fait de ne pas avoir besoin de cette reconnaissance pour contribuer à la mise en œuvre de la SNB, à 51 %,
- l'absence de moyen (temps et argent) pour mener une telle démarche, à 38 %,

- la difficulté à identifier un projet concret contribuant à la mise en œuvre d'une SNB formulée en termes très généraux, à 24 %,
- la trop grande lourdeur du processus de reconnaissance, à 24 %,
- l'opinion selon laquelle l'adhésion se suffit à elle-même et n'appelle pas l'engagement d'un projet spécifique, à 22 %,
- l'opinion selon laquelle la reconnaissance ne leur apportera rien, à 22 %,
- l'absence de clarté du processus de reconnaissance, à 19 %,
- l'existence de labels ou certifications plus adaptés à leur activité, à 16 %.

Ces adhérents avancent ainsi en moyenne 2,5 raisons pour justifier le fait qu'ils n'ont pas engagé l'élaboration d'un projet d'engagement volontaire. Il y a ainsi tout lieu de penser qu'une partie significative des adhérents n'engageront jamais une telle démarche dans le contexte actuel.

La question du lien entre la reconnaissance SNB et des labels et certifications dédiés à la prise en compte de la biodiversité a été approfondie.

- 52 % des acteurs ont connaissance de tels labels ou certifications pour leurs domaines d'activité. Seule la catégorie des établissements publics affiche un score minoritaire : 36 %.
- 30 acteurs, soit 44 % de ceux qui en ont connaissance, ont engagé une démarche en vue de l'obtention de tels labels ou certifications. Une majorité d'acteurs s'y est engagée sauf pour ce qui concerne les associations où ces démarches se limitent à 27 % des effectifs.
- il existe une corrélation positive entre la reconnaissance SNB et l'engagement dans une démarche de labellisation ou de certification : 30 % des acteurs bénéficiant d'un projet reconnu SNB ont engagé une démarche de labellisation ou de certification biodiversité, alors que seulement 19 % des acteurs n'ayant pas déposé de projet ou dont le projet n'a pas été retenu ont engagé une telle démarche.

12.3. des porteurs d'engagements volontaires peu satisfaits

66 adhérents ont déclaré avoir présenté un engagement. Parmi eux :

- 50 ont obtenu la reconnaissance ;
- 16 ne l'ont pas obtenu.

Les trois appels à reconnaissance menés en 2012, 2013 et 2014 ont vu :

- 101 acteurs déposer un ou plusieurs projets consécutifs,
- 76 d'entre eux être retenus une ou plusieurs fois,
- 25 d'entre eux ne pas bénéficier de la reconnaissance recherchée au terme d'une ou plusieurs tentatives.

Les taux de réponse pour les adhérents ayant participé aux appels à reconnaissance sont assez élevés atteignant :

- 66 % pour les adhérents ayant bénéficié d'au moins une reconnaissance,
- 64 % pour les adhérents ayant vu leurs projets rejetés ou ajournés.

Ces taux de réponse sont homogènes et beaucoup plus élevés que celui des adhérents n'ayant jamais déposé aucun dossier : 20 %.

Toutefois, le taux de réponse varie fortement selon les catégories d'acteurs. Pour ceux dont les projets ont été reconnus, il s'établit à :

- 94 % pour les associations,
- 88 % pour les collectivités,
- 57 % pour les entreprises,
- 33 % pour les établissements publics.

Pour ceux dont les projets ont été rejetés ou ajournés, il s'établit à :

- 91 % pour les associations,
- 50 % pour les collectivités et les entreprises.

Les 66 acteurs ayant déposé un projet à au moins un appel à reconnaissance portent un jugement mitigé sur le processus. Parmi l'ensemble des qualificatifs proposés, ils retiennent :

- 70 fois des qualificatifs positifs,
- 54 fois des qualificatifs négatifs.

Les associations et les entreprises retiennent autant de qualificatifs négatifs que positifs, alors que les acteurs publics (collectivités et établissements publics) retiennent essentiellement des qualificatifs positifs (79%).

Les profils de qualité reconnues varient ainsi selon les catégories :

qualités reconnues au processus de reconnaissance SNB

% par catégories avec intervalles de confiance à 95%

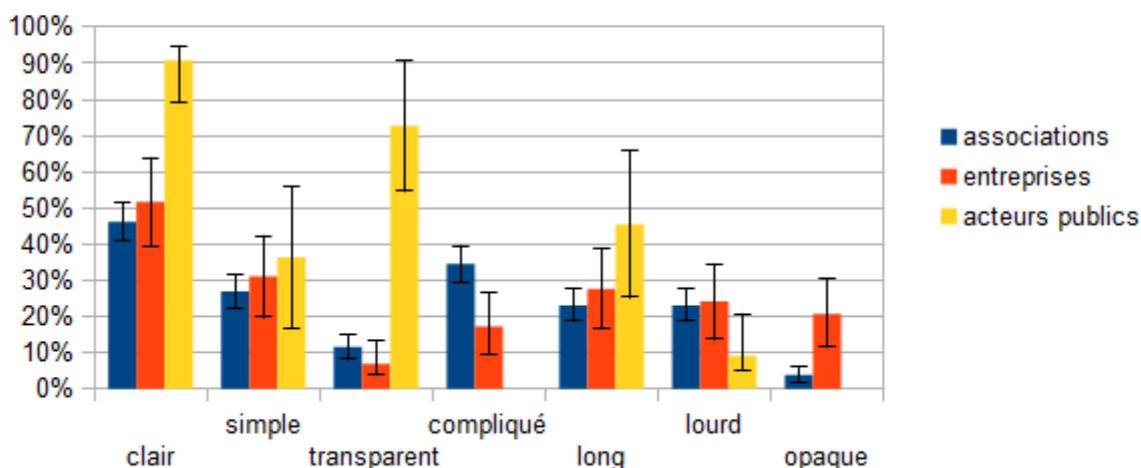


Illustration 13: Pourcentage d'acteurs, par catégories, attribuant au processus de reconnaissance chacun des qualificatifs proposés. Source : enquête adhérents

Qu'ils aient ou non obtenus la reconnaissance de leurs projets, les acteurs font état d'une vision nuancée du processus.

Ceux dont le projet n'a pas été retenu, même s'ils ont une vision globalement négative du processus, retiennent 31 % de qualificatifs positifs pour 69 % de qualificatifs négatifs.

Ceux dont le projet a été retenu, même s'ils déclarent une vision globalement positive du processus, retiennent 37 % de qualificatifs négatifs pour 63 % de qualificatifs positifs.

Le niveau de satisfaction exprimé n'est pas fonction des aides externes mobilisées par les acteurs pour répondre. En effet, les acteurs publics en ont légèrement moins mobilisé (1,3 en moyenne) que les associations (1,4) ou les entreprises (1,5).

Le niveau de réussite n'est pas du tout fonction des aides externes mobilisées, les acteurs ayant vu leur projet ajourné ou refusé en ayant mobilisé autant (1,4) que ceux dont le projet a été retenu.

Par contre, la mobilisation des aides externes en soutien de l'élaboration du projet soumis à reconnaissance progresse dans le temps passant de 1,1 en 2012 à 1,6 en 2014.

Le guide pour l'action élaboré par la DEB est la seule aide mobilisée par une majorité d'acteurs (76%), et ce quelle que soit leur catégorie d'appartenance ou l'année de dépôt du projet.

Les conseils d'un adhérent ayant déjà bénéficié d'une reconnaissance sont cités par 35 % des acteurs, les entreprises y ayant plus fortement recours (45%) que les associations (31%) et surtout que les acteurs publics (18%).

Le recours au site internet « boîte à idées » vient en troisième position (26%), et l'intervention d'un prestataire demeure marginal (10%) pour les catégories qui y recourent : entreprises et collectivités.

Les acteurs poursuivent plusieurs objectifs en déposant un projet en réponse à un appel à reconnaissance (en moyenne 5 objectifs parmi les 9 proposés). Les 4 objectifs les plus recherchés sont également retenus par toutes les catégories d'acteurs. Il s'agit de :

- bénéficier d'une reconnaissance de la qualité et de la cohérence de son projet,
- se prévaloir de la reconnaissance obtenue auprès de tout ou partie de ses partenaires,
- formaliser sa contribution à la mise en œuvre de la SNB,
- et respecter l'engagement contracté au moment de l'adhésion.

Il ne va de même de l'objectif le moins cité qui l'est aussi peu dans chaque catégorie :

- répondre aux attentes vis-à-vis de la SNB exprimée par ses clients, ses électeurs ou ses membres.

Les 4 autres objectifs proposés :

- améliorer ses relations avec des partenaires sensibles à cette reconnaissance pour faciliter ses activités,
- accroître la mobilisation de ses personnels, de ses membres ou de ses administrés,
- améliorer ses relations avec les services de l'État pour faciliter ses activités,
- et obtenir un avantage comparatif par rapport à ses concurrents,

présentent des disparités entre catégories comme on peut s'en rendre compte à la lecture du graphique ci-après :

Objectifs poursuivis

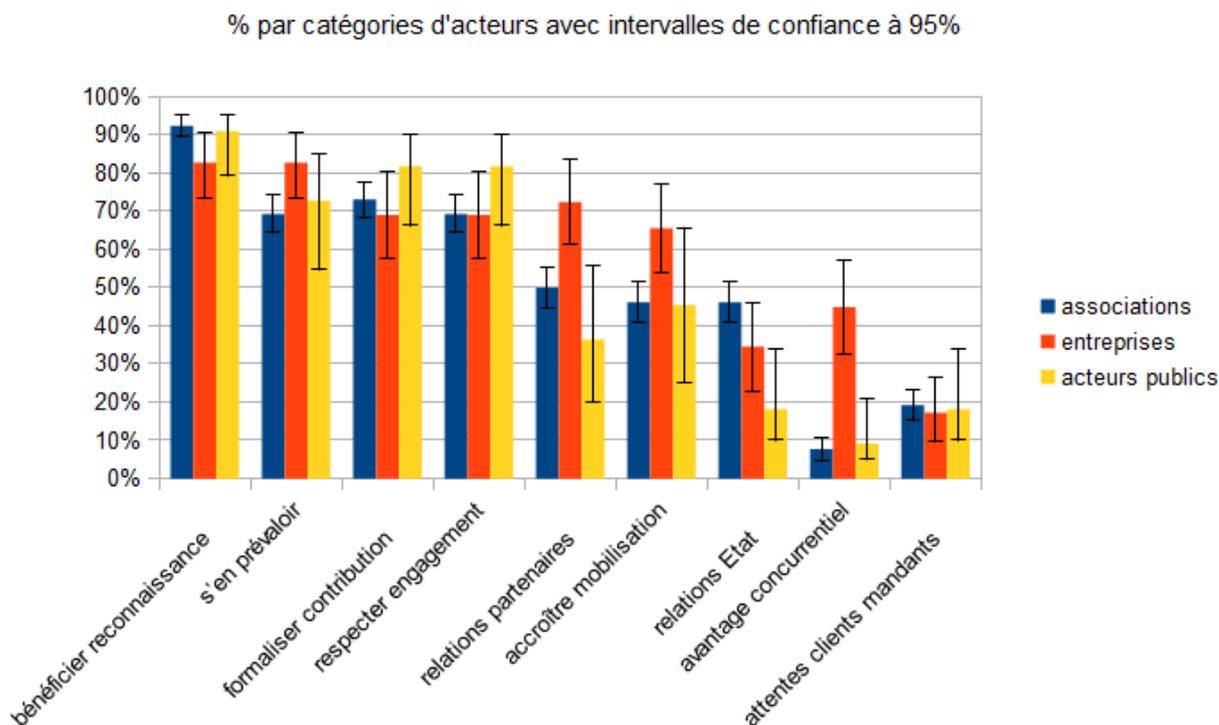


Illustration 14: Pourcentage d'acteurs, par catégories, déclarant poursuivre chacun des objectifs proposés. Source : enquête adhérents

Les adhérents ayant répondu déclarent en grand nombre (à 76%) avoir eu pour objectif de se prévaloir de cette reconnaissance auprès de tout ou partie de leurs partenaires. Afin de voir comment les acteurs reconnus se prévalaient de cette reconnaissance SNB, la mission a cherché sur leurs sites internet quelle place lui était accordée :

- une mention visible sur la page d'accueil,
- une page spécifique,
- une mention dans une page ou une brève ou un communiqué de presse,
- ou rien.

Au terme de cette recherche, il s'avère qu'une courte majorité des acteurs reconnus (51% seulement) mentionnent la reconnaissance SNB obtenue sur leur site internet dont :

- 20 % se contentent d'une simple mention, une brève ou un communiqué de presse ;
- 18 % lui accordent une page spécifique ;
- 13 % seulement la mettent en valeur sur leur page d'accueil.

Les collectivités territoriales se distinguent par la faible visibilité accordée à leur reconnaissance (75 % ne la mentionne pas). Les associations et établissements publics se partagent à peu près également entre présence et absence de mention. Seules les entreprises mentionnent majoritairement (à 59 %) la reconnaissance dont elles bénéficient. Il existe donc un écart manifeste entre l'objectif exprimé par les acteurs de pouvoir se prévaloir de la reconnaissance SNB et la place qu'ils réservent effectivement à cette reconnaissance sur leurs sites internet.

L'appréciation des acteurs quant aux avantages retirés de la reconnaissance SNB est malheureusement très en retrait sur leurs objectifs initiaux. Sur les 9 avantages proposés, les porteurs de projet reconnus n'en retiennent en moyenne que 2,5, moitié moins que d'objectifs initialement poursuivis. Et 6 % des répondants déclarent même ne retirer aucun avantage de la reconnaissance SNB.

Quatre avantages suggérés ne retiennent quasiment aucun suffrage (au maximum 6 % des acteurs) :

- plus grande facilité à mener ses activités,
- satisfaction exprimée par ses clients, ses électeurs ou ses membres,
- amélioration de ses relations avec l'état,
- avantage comparatif par rapport à ses concurrents.

Les 5 autres reçoivent des appréciations consensuelles ou contrastées comme le montre le graphique ci-dessous :

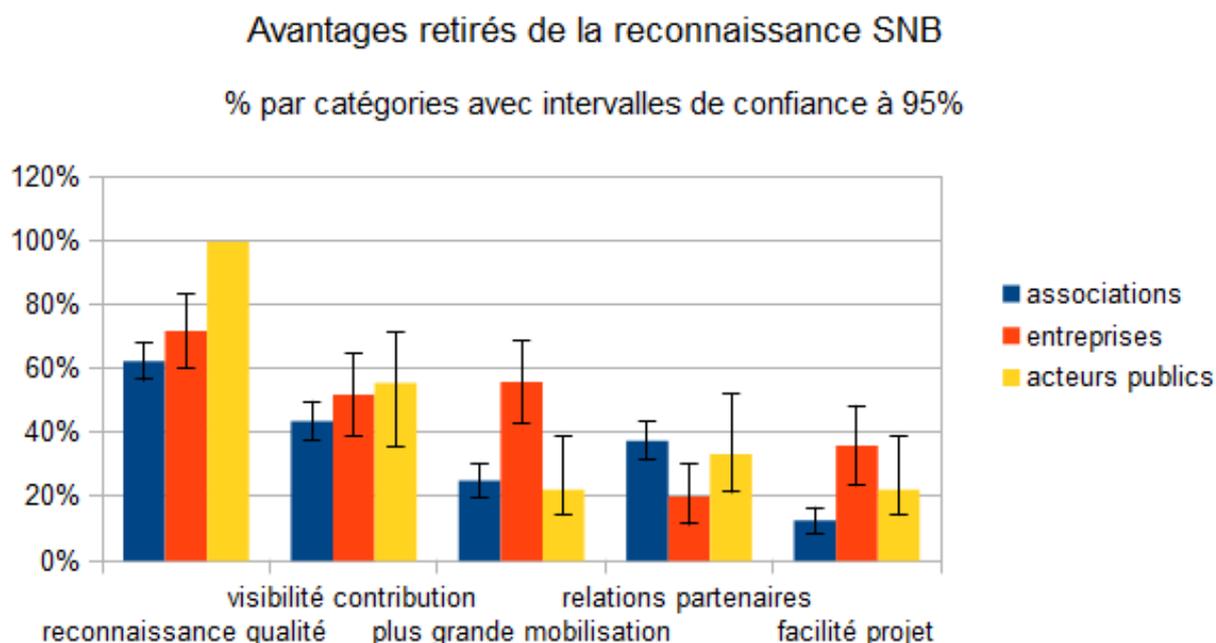


Illustration 15: Pourcentage d'acteurs, par catégories, déclarant retirer un avantage de la reconnaissance SNB (pour les 5 avantages proposés les plus cités). Source : enquête SNB

L'enquête ayant proposé des formulations similaires pour une partie des objectifs poursuivis et des avantages retirés, il est possible, sur 6 items, de mesurer le taux de satisfaction des attentes des porteurs de projets reconnus.

Lorsque l'acteur déclare trouver l'avantage correspondant à son objectif initial, il peut être qualifié de satisfait.

lorsqu'il déclare ne pas trouver l'avantage correspondant à son objectif initial, il peut être qualifié de déçu.

Lorsqu'il déclare trouver un avantage correspondant à un objectif qu'il ne poursuivait pas, il peut être qualifié de surpris.

Pour l'ensemble des 6 items concernés, on compte plus de marques de déception (75) que de marques de satisfaction (67). Mais la prise en compte des marques de surprise (11) permet de retrouver un bilan positif.

La situation est très contrastée selon les objectifs comme le montre le graphique ci-dessous :

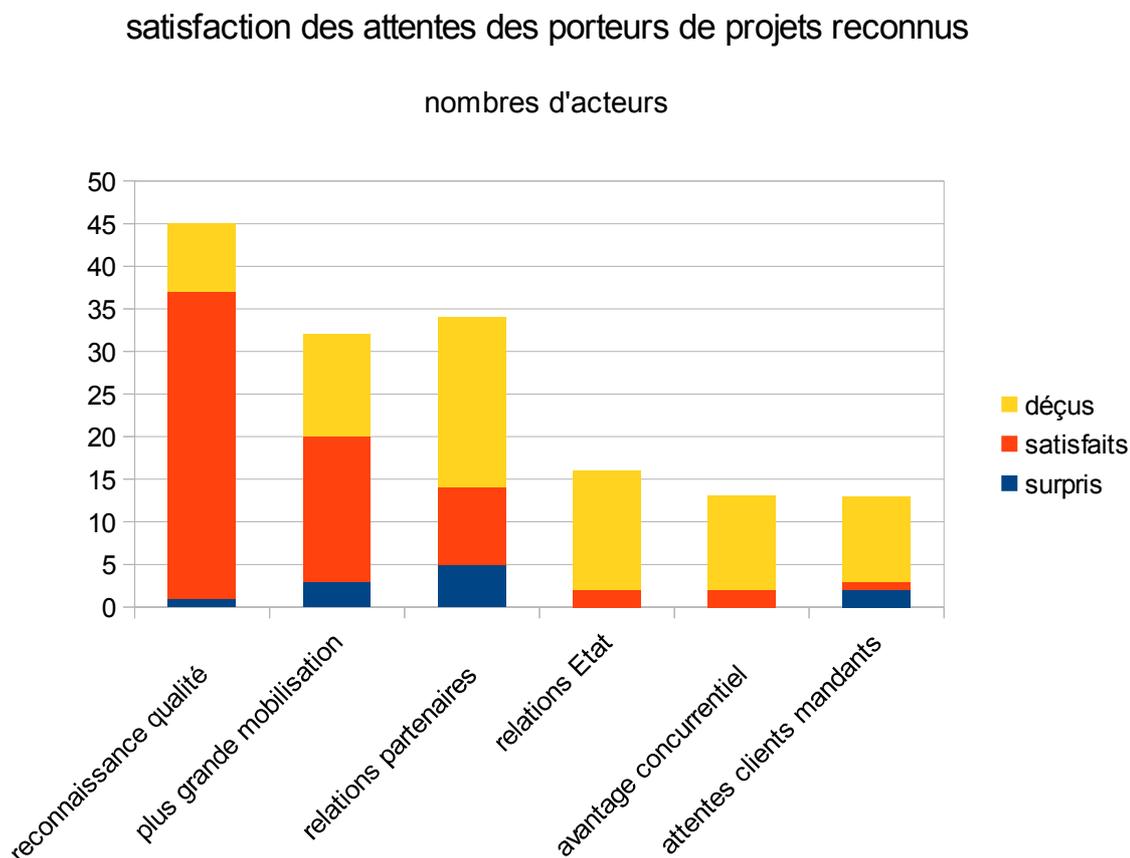


Illustration 16: Nombre d'acteurs pouvant être qualifiés de surpris, satisfait ou déçu, par rapport à 6 objectifs poursuivis. Source : enquête adhérents

L'objectif officiel de la reconnaissance SNB : reconnaître la qualité et la cohérence des projets bénéficie d'une écrasante majorité de marques de satisfaction supérieure à 80 %.

À l'inverse, les quatre derniers objectifs du graphique ci-dessus témoignent d'une écrasante majorité de marques de déception. Celle-ci doit toutefois être tempérée par la prise en compte du fait que ces objectifs n'étaient retenus que par une minorité des acteurs ayant déposé un projet d'engagement volontaire.

Cette relative insatisfaction nourrit l'indécision des acteurs quant au dépôt d'un nouveau projet à l'issue de la reconnaissance initiale. Ainsi sur les 19 acteurs dont la reconnaissance SNB est échue fin 2014 ou arrive à échéance cette année, une courte majorité (10) ne sait pas encore si elle déposera un nouveau projet ou a déjà décidé de ne pas en déposer.

Cette insatisfaction peut être illustrée par quelques-uns des commentaires faits par les répondants :

« Avec ou sans reconnaissance les actions resteront les mêmes »

« Cette reconnaissance n'est pas nécessaire à une association dont l'objet est la protection de la biodiversité »

« L'intérêt pour une association reste à démontrer. La promotion de notre reconnaissance SNB sert surtout à donner de la visibilité à la SNB elle-même auprès de nos partenaires, moins à faciliter notre action. »

« Silence total du MEDDE depuis la labellisation, SNB est-elle encore un sujet du Ministère ? »

« Manque de reconnaissance de l'État et des collectivités pour les entreprises engagées »

« Les retombés positives pour un acteur économique ne sont clairement pas à la hauteur de l'enjeu et des investissements ».

Outre cette insatisfaction c'est la difficulté à satisfaire l'obligation d'additionnalité du second projet par rapport au premier (devoir faire plus ou mieux que dans le projet déjà reconnu) qui constitue un obstacle pour un tiers des acteurs pas encore décidés à déposer un nouveau dossier (toutes échéances confondues).

12.4. Des visions contrastées de l'adhésion SNB

Les analyses précédentes ont montré que les acteurs ayant répondu à l'enquête ne partagent pas la même vision de l'adhésion SNB, et qu'une partie significative des adhérents ne déposera jamais de projet d'engagements volontaires, soit qu'ils ne s'y sentent pas tenus, soit qu'ils n'y trouvent pas leur intérêt.

Les réponses à la question relative à l'éventuelle radiation des adhérents n'ayant pas concrétisé leur adhésion par une déclaration d'engagement volontaire font apparaître un fort clivage entre :

- les adhérents ayant bénéficié d'une reconnaissance, qui sont favorables à la radiation à 68 % ;
- et les adhérents n'ayant pas déposé de dossier ou en ayant déposé un qui n'a pas été reconnu, qui sont opposés à la radiation à 86 %.

Les entreprises sont systématiquement plus favorables à la radiation que les autres catégories d'acteurs :

- chez les adhérents ayant bénéficié d'une reconnaissance, elles y sont favorables à 80 % contre 56 % pour les autres catégories d'acteurs ;
- chez les adhérents n'ayant pas déposé de dossier ou en ayant déposé un qui n'a pas été reconnu, elles y sont favorables à 21 % contre 11 % pour les autres catégories d'acteurs.

Parmi les acteurs favorables à la radiation :

- 1/3 s'expriment en faveur d'une radiation automatique ;
- 2/3 conditionnent la radiation à une relance, ou mise en demeure, préalable.

Deux modalités de concrétisation d'une adhésion SNB, autres que le dépôt d'un projet d'engagement volontaire respectant les 10 critères de l'engagement SNB, ont été soumises à l'appréciation des acteurs :

- l'obligation de déclarer un engagement volontaire répondant à des exigences moindres et non soumis à évaluation ;
- l'obligation de déclarer régulièrement les actions menées au titre des autres engagements pris lors de l'adhésion : diffusion et promotion de la SNB et de ses outils, partage d'expérience.

Pour ce qui concerne la première alternative, les acteurs qui s'opposent à la radiation se partagent également entre :

- ceux qui sont favorables à l'obligation de déclarer un engagement volontaire répondant à des exigences moindres et non soumis à évaluation ;
- et ceux qui y sont défavorables.

Sur ce point encore s'exprime une différence entre les entreprises qui sont très majoritairement favorables (71%) à une telle obligation dégradée et les autres catégories d'acteurs qui y sont majoritairement (59%) opposées.

Pour ce qui concerne la seconde alternative, les acteurs qui expriment une opinion y sont favorables aux 2/3.

13. Contribution du MEDEF



BILAN A MI-PAROURS DE LA SNB 2011-2020 *Contribution du MEDEF*

1. Concernant le bilan du processus SNB en tant que tel :

Dans leur rapport de juin 2010 dressant le bilan et les perspectives de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)¹, le CGEDD et le CGAAER ont envisagé trois scénarios possibles pour la SNB après 2010 (p. 34-35) :

- 1) Celui de la continuité qui consisterait à compléter ce qui a déjà été fait ;
- 2) Un renforcement de l'Etat qui consisterait à récrire la SNB en lui donnant un caractère plus stratégique et des objectifs chiffrés pour chaque priorité.
- 3) Une territorialisation avancée de la SNB ; la politique nationale serait alors portée par les territoires eux-mêmes, l'État en assurant la coordination tout en restant le garant des engagements internationaux de la France et gardant le pilotage de l'observation et de la recherche.

Force est de constater que la SNB 2011-2020 s'inscrit plutôt dans la continuité de la SNB précédente, avec toutefois deux évolutions majeures :

- Une logique partenariale plus large avec la mise en place d'un comité national multi-acteurs (conformément aux recommandations du CGAAER et du CGEDD²),
- Un outil de mobilisation innovant : la démarche d'engagement volontaire pour les personnes morales.

Le MEDEF s'inscrit résolument dans cette dynamique collective : après avoir participé à l'élaboration de cette nouvelle SNB, le MEDEF a déposé un plan d'engagement qui a obtenu la reconnaissance SNB.

Si les collectivités locales ont participé activement à l'élaboration de la SNB, la démarche de territorialisation a été menée en parallèle et continue de s'effectuer à différentes vitesses, certaines régions étant plus actives que d'autres dans le traitement des enjeux relatifs à la préservation de la biodiversité. Tous les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) devraient être adoptés d'ici la fin de l'année 2015 et la déclinaison territoriale de la SNB à travers les stratégies régionales pour la biodiversité (SRB) est prévue par le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (art. 4). Les acteurs économiques tiennent toutefois à exprimer leur inquiétude sur plusieurs points :

- Il existe des différences de méthodologies importantes entre les régions dans l'élaboration des SRCE, différences qui nuisent à la lisibilité de ces documents ; force est de constater que le comité national TVB ne permet pas une véritable coordination des initiatives régionales. Les acteurs économiques craignent qu'il en aille de même lorsque seront adoptées les stratégies régionales pour la biodiversité.
- La concertation n'est pas pleinement effective et efficace au niveau régional : les comités régionaux TVB n'associent pas systématiquement tous les acteurs concernés ; la mise en

¹ Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) N° 2076, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) N° 007100-01, *La Stratégie Nationale pour la Biodiversité : Bilan et Perspectives*, juin 2010.

² Id., p. 36.

place des comités régionaux de la biodiversité (art. 7 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité) et les recommandations de la Commission spécialisée du CNTE sur la démocratisation du dialogue environnementale devraient permettre de corriger cette situation.

- Contrairement au consensus trouvé dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité rend possible la mise en place d'« espaces de continuités écologiques » qui reviennent à figer les SRCE dans les documents d'urbanisme, sans qu'aucune analyse d'impact ait été réalisée vis-à-vis des activités économiques (art. 68 ter).
- L'articulation entre l'AFB et les autres instances nationales soulève encore des interrogations (ex. : CNTE, CNE, CNB, FRB, ONB...). La déclinaison territoriale de l'Agence française pour la Biodiversité (AFB) se pose dans les mêmes termes. Aucune orientation sérieuse n'a été fournie pour garantir une articulation intelligente avec les instances existantes, en particulier les Agences de l'eau.
- Le projet de loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) devrait aboutir à nouvelle carte à 13 régions en janvier 2016. Que vont devenir les instances et les outils existants ? Les acteurs économiques sont demandeurs de la meilleure lisibilité et de la plus grande cohérence possibles.

Plusieurs constats déjà formulés en juin 2010³ restent valables pour la SNB 2011-2020 :

- Le portage politique est insuffisant ; même s'il s'affirme interministériel, il ne semble pas avoir mobilisé conjointement les diverses directions d'administration centrale.
- Le pilotage technique s'est éparpillé sur plusieurs engagements, sans que ceux-ci fassent l'objet d'une véritable coordination, le bureau chargé de la SNB au sein du MEDDE n'ayant ni la visibilité ni la taille requise pour accomplir cette coordination.
- La confusion persiste dans l'articulation entre la SNB et les autres stratégies nationales et notamment avec la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 (SNTEDD). En effet, cette stratégie qui intègre notamment à travers l'axe n°1 les enjeux liés à la biodiversité se structure sous la forme d'un dispositif d'engagements volontaires qui permettra de donner de la visibilité et de la reconnaissance aux acteurs mobilisés en faveur de la transition écologique sur le même modèle que la SNB (engagement volontaire sur 3 ans, bilan à mi-parcours, bilan final...). L'articulation entre l'engagement SNB et l'engagement SNTEDD n'est toutefois pas précisé.

Bien que les constats et les questions figurant dans la lettre de mission du CGEDD du 16 mars 2015 portent essentiellement sur la démarche d'engagement, le MEDEF considère que cela n'exonère pas d'un bilan complet de la SNB dans son ensemble, en distinguant l'évaluation du processus lui-même et l'appréciation des résultats obtenus pour la préservation de la biodiversité⁴. Un tel bilan est d'ailleurs prévu par les textes et par la SNB elle-même. Il devrait permettre de répondre notamment aux questions suivantes :

- Quel bilan des objectifs de la SNB ?
- Quelle déclinaison opérationnelle de la SNB (en dehors des engagements volontaires) ?
- Où en sont les engagements de l'Etat (depuis 2013) ?
- Où en est le suivi de la mise en œuvre de la SNB (tableau de bord annuel des indicateurs + rapport annuel) ?

³ Id., p. 23.

⁴ Conformément à la recommandation formulée par le CGEDD et le CGAAER en juin 2010. Rapport précité, p. 37.

- Quelle reconnaissance et quelle intégration des progrès des secteurs économiques ?
- Quelle valorisation des actions et des programmes de recherche menés par les entreprises ?
- Quelle adaptation de la SNB à l'évolution des enjeux, notamment ceux reconnus à l'échelle internationale (ex. : perspective de la COP 21) ?
- Quid de l'articulation SNB / Stratégie européenne dont le bilan à mi-parcours est également en cours ?

14. La prise en compte de la biodiversité par les entreprises du CAC 40

Une étude récente de « B&L évolution » sur la prise en compte de la biodiversité³⁴, fondée sur l'analyse des rapports RSE ou des documents de référence des entreprises, passe en revue les politiques mises en œuvre par les entreprises du CAC40 en faveur de la biodiversité.

Au total, une part significative de ces entreprises, environ 70 %, a fait l'effort de considérer au moins un impact sur les écosystèmes venant de leurs activités. L'étude souligne qu'il « *reste un réel effort à mener concernant l'analyse que les entreprises font de leurs impacts, au-delà de la simple prise de conscience déclarative* ».

Vingt-huit entreprises déclarent réaliser des actions sur le terrain en faveur de la biodiversité. Parmi elles, six entreprises ont vu leur stratégie reconnue au titre de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (SNB) ou souhaitent constituer un dossier de candidature en 2014.

Selon « B&L évolution », « *le regroupement d'activités « Construction » est, comme en 2013, le secteur présentant le plus d'entreprises dont la stratégie est reconnue SNB. Sans doute du fait d'un engagement ancien du secteur qui veut montrer et valoriser son engagement, notamment pour mieux faire accepter ses activités par la société* ».

À l'autre extrémité, en ajoutant aux deux entreprises du CAC 40 qui ne présentent aucune donnée sur la biodiversité les entreprises qui se disent non concernées, on obtient un total de huit entreprises (soit 20%) qui ne communiquent aucune information sur ce sujet.

En général, les entreprises se déclarant « non concernées » expliquent, de façon plus ou moins développée les raisons pour lesquelles ces informations ne sont pas publiées ou indiquent que la question n'est pas pertinente selon le principe de « *comply or explain*³⁵ ». L'étude considère que les justifications produites par les sociétés sont peu pertinentes, leur approche de la biodiversité restant cantonnée à la flore ou à la faune remarquable alors même qu'elles ont des impacts, notamment indirects, non négligeables sur la biodiversité.

Au vu de ces éléments, il pourrait être suggéré d'une part de contacter les entreprises déclarant, dans leurs rapports RSE, s'être engagées dans des actions sur le terrain pour les inviter à d'adhérer à la SNB et d'autre part de prendre l'attache des huit entreprises « non concernées » pour leur faire prendre conscience de leurs impacts directs et indirects sur la biodiversité en vue de les conduire à rapporter au titre de l'article 225 de la loi Grenelle 2 et de son décret d'application du 24 avril 2012, en dépit de l'échappatoire que représente le principe du « *comply or explain* ».

L'observatoire national de la biodiversité examine avec « B&L évolution » la possibilité de transformer l'étude en un indicateur de suivi de la SNB sur la thématique, encore orpheline, des relations entre entreprises et biodiversité.

³⁴ Note communiquée à la mission en avril 2015.

³⁵ Si les informations à fournir ne sont pas diffusées, l'entreprise doit s'en justifier.

15. L'exemple de la stratégie de biodiversité de l'Angleterre

« Biodiversity 2020 » est le titre donné à la stratégie nationale de la biodiversité pour l'Angleterre publiée à l'été 2011.

- Elle décrit ce qu'il est nécessaire d'entreprendre pour stopper la perte de biodiversité à 2020 et établit des objectifs ambitieux dans plusieurs domaines :
- Des habitats naturels en meilleur état avec des objectifs de qualité pour les habitats prioritaires et les « Sites d'intérêts scientifiques particuliers -SSSIs » ;
- Des zones plus grandes et moins fragmentées en plus grandes quantités et une augmentation des habitats prioritaires d'au moins 200 000 ha ;
- La restauration de 15 % des écosystèmes dégradés comme contribution à l'adaptation et l'atténuation du changement climatique ;
- L'établissement d'un réseau de zones marines protégées ;
- Une gestion durable des pêches ;
- Une amélioration générale des milieux naturels et la prévention des extinctions dues à l'homme d'espèces connues menacées ;
- Mobiliser davantage la société civile dans les questions de biodiversité, de façon à la conscientiser et à la faire agir positivement.

Ces priorités ont évolué par rapport au Plan d'action pour la biodiversité du Royaume-Uni de 1994 qui était surtout focalisé sur les sites et les espèces particulières sans vision écosystémique suffisamment large.

Au plan des responsabilités administratives, c'est le ministère de l'environnement et des affaires rurales (DEFRA) accompagné par « Natural England », l'agence de la nature, qui est chargé, avec une large variété d'acteurs d'atteindre les objectifs de la stratégie sur le terrain.

Les progrès sont mesurés par une batterie d'indicateurs (Biodiversity 2020 indicators) qui montre actuellement une situation contrastée confirmée par le rapport « State of Nature » réalisé en 2013 avec l'appui de 25 organisations scientifiques ou associatives du Royaume-Uni.

Il est remarquable de souligner l'absence d'objectifs et d'actions au niveau local ; le gouvernement estimant que les organisations et les citoyens vivant dans les territoires sont mieux placés pour décider comment mettre en œuvre la stratégie au niveau local.

Cependant, il est souhaité que les projets au niveau local puissent :

- accroître la qualité des habitats existants pour qu'ils soient de meilleurs supports de la biodiversité ;
- créer de nouvelles zones d'habitats prioritaires ;
- identifier et gérer de nouvelles trames vertes ;
- gérer la biodiversité à l'échelle des écosystèmes et des paysages ;
- améliorer la connaissance du public de façon à augmenter le nombre de gens qui comprennent et valorisent la nature.

16. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AFB	Agence française pour la biodiversité
AFNOR	Association française de normalisation
APA	Accès aux ressources et partage des avantages tirés de la biodiversité
ARPE PACA	Agence régionale pour l'environnement de Provence-Alpes-Côte d'Azur
BTP	Bâtiment et travaux publics
BREEAM	Building research establishment environmental assessment method
CAC 40	cotation assistée en continu 40
CDB	Convention pour la diversité biologique
CDNPS	Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGPME	Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises
CNTE	Conseil national de la transition écologique
CPER	Contrat de plan (ou de projet) État-Région
CRB	Comité régional de (ou pour) la biodiversité
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DEIE	Dispositif d'éco-étiquetage et d'information environnementale
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EEE	Espèce exotique envahissante
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme (Système de Management Environnemental et d'Audit)
EPA	Établissement public d'aménagement
EPF	Établissement public foncier
EPST	Établissement public à caractère scientifique et technologique
ETD	ETD, Centre de ressources du développement territorial
ETP	Équivalent temps plein

Acronyme	Signification
FNCOFOR	Fédération nationale des communes forestières
FNE	France nature environnement
FNPNR	Fédération nationale des parcs naturels régionaux
FNTP	Fédération nationale des travaux publics
HFDD	Haut fonctionnaire au développement durable
HQE	Haute qualité environnementale
IPBES	Intergovernmental platform on biodiversity & ecosystem services (Plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques)
ISO	International organization for standardization (Organisation internationale de normalisation)
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LEED	Leadership in energy and environmental design
Leem	Les Entreprises du médicament
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
NaturParif	Agence régionale pour la nature et la biodiversité en Île-de-France
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PME	Petites et moyennes entreprises
RMRS	Restauration de milieux remarquables ou sensibles
RSE	Responsabilité sociétale de l'entreprise
SCAP	Stratégie de création des aires protégées terrestres
SLDF	Stratégie locale de développement forestier
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SNTEDD	Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable
SRB	Stratégie régionale pour la biodiversité
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
TDENS	Taxe départementale des espaces naturels sensibles

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
TVB	Trame verte et bleue
TVBU	Trame verte et bleue urbaine
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
WWF	World Wildlife Fund (Fonds mondial pour la nature)

