



Syndicat des cadres de l'environnement,  
la forêt et l'agriculture

# **Définition d'une Agence Française pour la Biodiversité**

## **Contribution complémentaire d'EFA-CGC**

**Pour une gestion dynamique des espaces  
naturels**

## **Introduction**

Ce document a pour objet d'apporter des propositions et des réflexions suscitées par le rapport publié par les deux préfigurateurs au mois de février 2013.

Bien que l'orientation retenue par la Ministre soit l'option n°2, qui se rapproche des propositions formulées par EFA-CGC dans son document du 15 janvier 2013, il est regrettable que les deux autres solutions n'aient pas fait l'objet d'une expertise plus approfondie pour mettre très nettement en évidence la robustesse de la solution n°2.

Les éléments complémentaires proposés par EFA-CGC s'articulent selon 5 points d'approfondissement dont 4 ont été identifiés par la Ministre :

- 1) L'adéquation missions moyens.
- 2) Le cadre d'emploi des personnels.
- 3) La structure territoriale de l'Agence.
- 4) Les modalités d'intégration ou d'association des Établissements publics concernés.
- 5) Un arbitrage entre ambition et mise en œuvre rapide.

## 1) L'adéquation missions moyens.

L'Agence Française pour la Biodiversité doit bénéficier d'une sécurité de fonctionnement sur une période longue. Cette sécurité de fonctionnement devra être assurée par la mise en place d'un Contrat d'Objectifs d'une durée minimale de 10 ans. Le fonctionnement de l'Agence sera piloté par un Conseil d'administration, dans un schéma de gouvernance à 5, type Grenelle de l'environnement, avec en plus les représentants des salariés de l'Agence et avec l'appui d'un Conseil scientifique et éthique qui pourrait être un CNPN redéfini.

Le cœur de compétence de l'Agence Française de la Biodiversité est la connaissance et l'accompagnement des mesures de préservation, de protection ou de restauration de la biodiversité française métropolitaine et ultramarine. Le noyau central des missions s'articule autour d'un Observatoire National de la Biodiversité (ONB) qui regrouperait, au-delà de l'ONB actuel, 4 éléments fondamentaux :

- a. La définition des inventaires à réaliser en construisant les protocoles, les standards et les référentiels pour une efficacité optimale des données.
- b. La structuration d'un système de centralisation des données qui doit être complet et être plus performant que le SINP actuel.
- c. La réalisation de la synthèse des données avec comme corollaire la création de deux types d'indicateurs de suivi : les suivis thématiques pour des espèces ou des milieux spécifiques et les suivis du type tableau de bord pour le rapportage au niveau international.
- d. Le porter à connaissance auprès des autres structures : Services de l'Etat, collectivités...

A partir de l'analyse des données agrégées dans le cadre de l'ONB, ce sera à l'Agence de piloter la stratégie d'acquisition des connaissances prioritaires, basée sur une cartographie des connaissances disponibles (élaborée de manière collégiale par le monde scientifique) croisée avec un diagnostic des connaissances qu'il est nécessaire de posséder.

En effet, dans un contexte de tension budgétaire, il apparaît illusoire pour l'Etat, de vouloir absolument connaître de manière exhaustive toute la biodiversité française. Il est nécessaire de partir du postulat qu'il faut avoir la connaissance des territoires sur lesquels l'influence anthropique est avérée, en se basant sur le modèle de l'archéologie préventive.

Dans ces conditions, en complément de la politique de recherche en biodiversité de la responsabilité du ministère compétent, l'Agence pourra orienter la recherche relative à la biodiversité sur les points suivants :

- La recherche pure,
- Le transfert,
- Le porter à connaissance
- L'exploitation pour l'expertise.

Le monde de la Recherche n'a pas nécessairement les mêmes objectifs et les mêmes critères de fonctionnement que ceux de l'Agence. C'est pourquoi, il faut que celle-ci, par la mise à disposition d'agents en position normale d'activité au sein des instituts de recherche, assure la mise en forme des données collectées par ces instituts de recherche pour en assurer un

**Syndicat des Cadres de l'Environnement, la Forêt et l'Agriculture**

EFA-CGC - BP 919 - 26009 VALENCE Cedex

Tél : 04 75 43 00 18 Fax : 04 75 55 67 08 Courriel : permanence@efa-cgc.fr

transfert vers la société sous une forme adéquate. A titre d'exemple, dans le cadre de la mise en place de la réserve naturelle des Terres Australes Françaises (TAF), il faut pouvoir utiliser toutes les données accumulées aux fins de recherche (Institut polaire français Paul-Emile Victor par exemple) de sorte qu'elles puissent contribuer à la mise en place d'indicateurs ou de plans de préservation de certaines espèces (Albatros d'Amsterdam par ex.).

C'est à l'Agence de définir les méthodologies relatives à la collecte de données et les indicateurs de suivi de la biodiversité. Elle définit le cadre du rapportage, dans le respect des obligations internationales de la France, en définissant les règles des indicateurs renseignant sur les obligations à remplir : Ce n'est pas l'auditeur qui définit ou choisit les indicateurs ! Leur mobilisation dans un rapport « politique » relève en revanche de l'auditeur.

Enfin, c'est à l'Agence de redonner une dynamique à la mise en œuvre des politiques relatives à la biodiversité ultramarine, qui représente au moins 90% de la biodiversité française et un tiers de la forêt française en Guyane, ainsi qu'aux politiques régionales internationales. C'est le cas, par exemple, pour Saint-Pierre-et-Miquelon qui se trouve inclus dans le périmètre des actions régionales, au sens géographique, portées par le Canada et le Québec. Il en est de même pour la Réunion dans l'Océan Indien ou des Antilles françaises dans l'arc caribéen.

Pour que ces missions soient remplies, il faut **une formation adaptée** et il appartient à l'Agence de l'assurer. Il faut que cette formation sur les questions relatives à la biodiversité soit dispensée par une même structure coordinatrice. Cette structure, regroupant des formateurs d'horizons divers, sera chargée de former les personnels des services de l'Etat mais également ceux des collectivités locales ou de chambres consulaires et des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine de l'environnement. Afin que la formation soit en cohérence avec les besoins d'amélioration de la connaissance et avec la réalité quotidienne, un Comité des usagers proposera des axes d'évolutions de cette formation au Conseil scientifique et d'éthique de l'Agence et au Conseil d'administration. Il s'agit d'assurer un discours cohérent sur la biodiversité, indépendamment du public instruit et formé.

Pour ce qui concerne **le volet financier**, il faut faire évoluer le principe du financement de la biodiversité qui est de payer pour restaurer ce que l'on a payé pour détruire.

En effet, pourquoi investir dans la protection des grands fonds marins alors que pour maintenir l'activité de pêche, la France et l'Union européenne ont financé les flottes de pêche pour les grandes profondeurs ? Il faut supprimer les aides défavorables à l'environnement et les réaffecter à la préservation de l'environnement. C'est le cas de la Camargue, dont le trait de côte recule à cause de l'arrêt des apports de matériaux liés à l'artificialisation des cours d'eau qui charriaient les alluvions, et qui devra être protégée par des digues contre la submersion marine. Il ne s'agit donc pas uniquement de trouver des moyens nouveaux pour conduire les mesures aptes à compenser les dégâts actuels, mais de diminuer les dégâts à compenser et donc les moyens nécessaires en supprimant et/ou réorientant les financements néfastes.

Par ailleurs, EFA-CGC s'étonne fortement que le rapport conclue à l'impossibilité de compter sur des ressources propres – jugées inexistantes concernant la biodiversité - comme l'ADEME en dispose, et parallèlement exclue l'ONF de l'Agence au prétexte qu'il a une activité commerciale de vente de bois ou d'autres produits de la forêt (chasse...)... Pourtant il s'agit bien de ressources financières directement issues de la biodiversité ! Pour mémoire, le budget 2012 de l'ONF était de 855 M€...

**Syndicat des Cadres de l'Environnement, la Forêt et l'Agriculture**

EFA-CGC - BP 919 - 26009 VALENCE Cedex

Tél : 04 75 43 00 18 Fax : 04 75 55 67 08 Courriel : permanence@efa-cgc.fr

Enfin, il peut être expertisé, pour le financement ou le subventionnement des actions, la mise en place d'un système de bonus-malus qui s'autofinance strictement et qui s'appuierait sur une norme médiane flottante. **Ce système serait un outil financier extrêmement puissant qui ne nécessiterait aucune levée de fonds nouveaux.** [cf mécanisme en annexe].

### **Conclusion 1 :**

*La création de l'Agence Française pour la Biodiversité doit être le Big Bang de l'organisation de la gestion de la biodiversité en France. Il faut tout remettre à plat et tout restructurer autour de cette Agence si l'on souhaite en faire la plaque tournante de l'action pour la biodiversité. C'est l'occasion unique pour tous les acteurs en contact avec l'enjeu biodiversité, au-delà de ceux concernés par le périmètre de l'Agence, de redéfinir, à partir des missions dévolues à l'Agence, leurs missions spécifiques et mettre fin aux doublons.*

## 2) Le cadre d'emploi des personnels.

La richesse première de l'Agence Française de la biodiversité sera ses personnels. Il est donc nécessaire de fixer un cadre précis des emplois au sein de cette structure :

- A partir des missions dévolues à l'Agence, définir les métiers, les formations initiales et continues pour que les personnels possèdent toutes les qualifications indispensables.
- Définir des parcours professionnels cohérents avec les notions d'expert et de spécialiste indissociables des missions de l'Agence.
- A partir des métiers et niveaux de responsabilités identifiés et codifiés, définir les niveaux de rémunération pour les agents en faisant abstraction des corps et des statuts.
- Reconnaître les compétences acquises par les personnels des structures qui seront intégrées dans l'Agence par l'affectation sur des métiers prenant en compte ces compétences et non pas le statut de leur contrat ou de leur corps d'origine.
- Permettre la mise à disposition, en position normale d'activité, des agents de l'Agence dont la mission serait d'effectuer des opérations de collecte et de mise en cohérence de données au sein d'autres structures, notamment des organismes de recherche.

Le travail préparatoire à la définition du statut et des métiers des personnels contractuels de l'Agence pourrait utilement s'inspirer du travail qui a été mené, mais dont la finalisation a été suspendue, pour la mise en place d'un statut des contractuels de droit public au ministère chargé de l'écologie et de ses établissements associés.

### Conclusion 2 :

*L'Agence Française pour la Biodiversité pourra être opérationnelle si et seulement si ces questions de définition des métiers, qui induira un statut de tous les personnels, sont clarifiées et précisées. C'est l'occasion unique de mettre en place, au sein de cette nouvelle structure ambitieuse, un statut dont la référence sera le métier et non pas un corps d'appartenance. Cela permettra de faciliter les parcours professionnels entre l'Agence et les ONG compétentes dans le domaine de l'environnement ou des structures relevant du cadre du Code du Travail.*

### 3) La structure territoriale de l'Agence.

La biodiversité ne connaît pas les frontières administratives, elle est liée à celles des limites biogéographiques. Il apparaît donc nécessaire de calquer la structuration de l'Agence sur ce modèle qui est cohérent avec le processus de mise en place des Agences de l'Eau par grands bassins hydrographiques.

C'est pourquoi EFA-CGC propose :

- Pour la biodiversité marine (dans une approche transversale) et la zone biogéographique océanique Nord, un site basé à Brest.
- Pour la biodiversité de Montagne (dans une approche transversale également), un site basé dans les Pyrénées ou les Alpes, avec une compétence sur tous les massifs français.
- Pour la biodiversité de la zone biogéographique océanique Sud, un site basé à Bordeaux ou Rochefort.
- Pour la biodiversité de la zone biogéographique méditerranéenne, un site basé à Montpellier.
- Pour la biodiversité de la zone biogéographique continentale et la biodiversité forestière (toujours dans une approche transversale), un site basé à Nancy.
- Pour la biodiversité des zones urbaines, un site basé dans la région de Lille.
- Pour la biodiversité ultramarine, deux sites basés dans les DOM ou les POM l'un pour le pôle océan Atlantique et l'autre pour le pôle océan indien et pacifique.
- Enfin le siège national de l'Agence pourrait être basé à Paris, ou à proximité, au sein d'une Cité de la biodiversité qui serait le point de rencontre et d'échanges entre tous les acteurs de la biodiversité avec le grand public, sur le modèle de la Cité des sciences porte de la Villette à Paris.

Afin de mettre un terme à la superposition sur un même territoire de multiples procédures de gestion et/ou de conservation de la biodiversité, ce sera à la structure territoriale de l'Agence de proposer au CNPN et CNB (ou au CRSPN et CRB selon les cas) le mode de protection nationale ou régionale le mieux adapté : cette simplification rendra non seulement plus lisible la politique environnementale, mais surtout réduira les coûts d'expertises et de gestion.

#### **Conclusion 3 :**

*L'exemple de la mise en place des Agences de l'Eau doit permettre de trouver une cohérence dans la structuration de la représentation territoriale et transversale de l'Agence Française pour la Biodiversité. Ce découpage biogéographique ne pourra que renforcer la définition, la mise en œuvre et le pilotage de la politique environnementale nationale. Il sera notamment plus aisé d'effectuer la mise en œuvre des procédures de rapportage.*

#### **4) Les modalités d'intégration ou d'association des Établissements publics concernés.**

La création de l'Agence Française pour la Biodiversité ne peut se concevoir, au regard d'une situation budgétaire particulièrement contrainte, que par l'intégration de structures déjà existantes et la création d'un partenariat de projet avec toutes les ONG ayant une compétence environnementale. Celles-ci sont actuellement non seulement des interlocutrices de ces différentes structures mais recherchent également des moyens de fonctionnement auprès de ces multiples bailleurs de fonds.

Comme il est indiqué dans le premier chapitre de ce document, c'est la définition des missions qui seront confiées à l'Agence qui déterminera le niveau d'intégration des différents établissements de l'État ayant une compétence environnementale.

Cette intégration aura pour première conséquence de mettre un terme à des luttes de pouvoir, parfois démesurées, entre les différents organismes chargés de la mise en œuvre de la politique environnementale sur des domaines de compétences qui se chevauchent, y compris la police de l'environnement.

Certains Etablissements publics sont issus de la stabilisation administrative d'anciens fonctionnements associatifs ou bien ont un rôle de coordination de structures associatives. Cette situation nécessite une approche adaptée en terme d'intégration, avec, à titre d'exemple, la situation de Réserves Naturelles de France (RNF) :

- La partie expertise a vocation, en fonction des missions confiées à l'Agence, à être intégrée dans l'Agence.
- Par contre la partie liée à la communication, comme la rédaction de tracts d'information, ne relève-t-elle pas du domaine associatif ?

L'intégration de différentes structures au sein de l'Agence conduira à une réduction du nombre des bailleurs de fonds pour les ONG compétentes dans le domaine de l'environnement. Comme première conséquence ce sera une réduction du temps administratif de traitement des dossiers des demandes de financement ou de subventionnement.

Ce sera également un moyen d'optimiser, dans une période budgétaire contrainte, la mise à disposition de moyens financiers en :

- supprimant les financements croisés sur des projets différents mais ayant la même finalité et portés par la même ONG compétente dans le domaine de l'environnement.
- définissant les projets qui présentent un intérêt dans le développement de la stratégie de l'Agence.
- finançant ou en subventionnant exclusivement les projets définis à l'alinéa précédent et en assurant un contrôle sur les résultats obtenus et la bonne utilisation des fonds.



#### **Conclusion 4 :**

*La création de l'Agence Française pour la Biodiversité est l'occasion de remettre à plat non seulement l'organisation de la gestion de la biodiversité en France mais également de définir une stratégie cohérente qui soit indépendante des « guerres de chapelles » entre les différents organismes actuellement en place. En les intégrant dans une même structure, cela permettra non seulement de mieux coordonner la politique environnementale nationale mais surtout, de créer des synergies grâce à la complémentarité des différents parcours professionnels. Enfin l'Agence permettra d'optimiser et de clarifier le financement et le subventionnement des ONG compétentes dans le domaine de l'environnement.*

## **5) Un arbitrage entre ambition et mise en œuvre rapide.**

EFA-CGC estime qu'il ne serait pas acceptable que la nécessité d'une mise en œuvre rapide soit le prétexte fallacieux ou la justification du renoncement à l'ambition nécessaire à la préservation effective de la biodiversité. C'est pourquoi il est demandé que la loi fixe à la fois une ambition maximale pour l'Agence (missions, périmètres, établissements et personnels intégrés) avec une montée en puissance préalablement définie, prévoyant l'intégration progressive soit de missions soit de structures nécessitant du temps pour la concertation et la mise en place d'une nouvelle organisation (ex : police judiciaire de la chasse et de la nature assurée par l'ONCFS, activités commerciales de l'ONF, statuts complexes de personnels, mobilités géographiques...). Une échéance à 5 ans semble raisonnable, le noyau dur tel que présenté par le rapport pouvant voir le jour dès 2015.

Ce qui ne sera pas inscrit dans la Loi Biodiversité, même envisagé pour le futur, risque d'être définitivement abandonné. Elle doit donc prévoir une grande Agence pour un grand dessein.

### **Conclusion 5 :**

*La création de l'Agence Française de la Biodiversité doit se concrétiser par une loi ambitieuse. En effet, ce qui ne sera pas inscrit dans la loi « Biodiversité », même si cela est envisagé pour le futur, aura le risque d'être définitivement abandonné. Cette loi doit donc prévoir une grande Agence Française pour la Biodiversité pour un grand dessein.*

# Annexe 1

## Système du bonus-malus à médiane flottante.

L'objectif est l'incitation permanente à réorienter les pratiques dans un sens défini (par exemple : la réduction des pesticides, la diminution de la pollution des voitures, la baisse de la consommation d'énergie, les circuits courts, l'alimentation biologique, etc.). **Seul le sens de l'orientation a besoin d'être défini.**

Les utilisateurs « vertueux » en année n sont ceux qui se situent au-dessus de la médiane des utilisateurs - soit strictement la moitié des utilisateurs - ; ils reçoivent l'année n+1 un bonus financier **garanti**, proportionnel à l'écart positif à la médiane. Ce bonus est financé par un malus prélevé en année n + 1 sur les utilisateurs « non vertueux » selon la même proportionnalité. Si le bonus est garanti, indépendamment de l'ampleur des bonus distribués, le malus est quant à lui variable, couvrant strictement le bonus et constituant en plus un volant d'aides financières à l'amélioration. Chaque année, la médiane progresse donc dans le sens « vertueux », aggravant les malus des moins réactifs et faisant basculer les « peu vertueux » du côté « malus », les incitant eux aussi à progresser. Le malus flottant interdit des calculs d'opportunité cynique puisque le risque financier n'est pas parfaitement maîtrisé et peut être très conséquent si le cercle vertueux s'accélère (écart négatif à la médiane constaté très supérieur au prévisionnel). Les aides à l'amélioration bénéficient aux « non-vertueux » qui souhaitent échapper au malus mais manquent de moyens (possibilité de conditionnalité sociale ou économique pour aider les plus fragiles).

Ce système est à coût zéro par construction. Il est auto-accélérateur puisque la norme est définie relativement aux autres utilisateurs : chacun a intérêt à être le plus vertueux le plus vite possible. Le système s'épuise de lui-même :

- Soit quand tous sont concentrés au niveau d'excellence. Il incite très fortement à effectuer des sauts organisationnels ou technologiques vers l'excellence pour éviter une restructuration permanente aux alentours de la médiane.
- Soit quand l'équilibre d'acceptabilité sociale, de faisabilité économique ou technologique stabilise la médiane. Des impulsions politiques sont alors possibles si besoin pour modifier cet équilibre (normes, fiscalité, sensibilisation...).

La redéfinition annuelle automatique de la médiane (par déclaration ou par médiane arithmétique portant sur la consommation totale divisée par le nombre d'utilisateurs, deux philosophies différentes) échappe aux possibles reniements et renoncements politiques conjoncturels. Elle offre un cadre très lisible, univoque, sans contradiction d'action pour les acteurs.

Le traitement des plus fragiles est possible par le mécanisme d'aides à l'évolution positive qui peut être soumise à critères, assurant une justice sociale et économique au système. Pour l'optimiser, on peut envisager de coupler ce mécanisme à une avance sur bonus : Un prêt d'Etat finance la conversion vers l'excellence (saut qualitatif majeur, par exemple le zéro-phyto, le bâtiment à énergie positive, les ventes directes, le 100% recyclable...), qui est

remboursé sur les bonus conséquents ainsi acquis... et/ou par une surtaxe des malus si nécessaire.

Il est possible de prendre une règle différente du  $\frac{1}{2}$  ( $\frac{1}{3}$  –  $\frac{2}{3}$ ...) pour par exemple accélérer un processus (les moins vertueux payant très cher évolueront très vite) ou garantir le soutien majoritaire des utilisateurs ( $\frac{2}{3}$  de bonus heureux /  $\frac{1}{3}$  de malus mécontents...).

On peut également moduler le bonus reçu pour accentuer l'attrait de la « vertu » ou ralentir au contraire le cycle vertueux si l'on constate des problèmes d'adaptation de la société.

Dernier avantage : en orientant la tendance sans fixer d'objectif à atteindre, il évite les compromis et efforts mous sans proportion avec les enjeux. L'outil garantit ainsi que les acteurs iront aussi loin que les plus allants souhaitent pousser l'effort. Les normes sont aujourd'hui plutôt fixées à l'inverse comme le moins loin vers lequel les réticents acceptent quand même de progresser...

**Valence le 18 avril 2013**