

## **Déclinaison territoriale de l'AFB**

Pré-rapport de préfiguration – Annabelle Jaeger

### **Introduction préalable :**

La déclinaison territoriale de l'AFB se conjugue autour de 2 axes :

- **un axe régalien** avec les agents de terrain de l'ONEMA, des espaces protégés, les DREAL et autres services déconcentrés de l'Etat, et les partenariats à construire avec l'ONCFS notamment. Cet axe fait l'objet d'une démarche spécifique animée par le CGEDD.
- **un axe de mise en œuvre des politiques biodiversité** qui fait écho aux autres missions de l'AFB comme la mise à disposition des connaissances et de l'expertise, ou l'accompagnement des acteurs.

Ces deux axes sont évidemment complémentaires et devront s'articuler avec cohérence et lisibilité. Si les recommandations suivantes s'appliquent à l'axe 2, il conviendra de s'interroger dans un 2<sup>ème</sup> temps sur ces articulations afin que la mise en œuvre des politiques puisse bénéficier et s'appuyer au mieux sur la connaissance et l'expertise portés par les agents de l'AFB et leurs partenaires (Parcs Nationaux, RNN..).

La proposition s'articule de la manière suivante :
--

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>A- recommandations pour une déclinaison territoriale de l'AFB</li><li>B- recommandations pour constituer une entité régionale</li><li>C- les chantiers prioritaires pour la suite</li></ul> |
|---|

### **A- Les recommandations pour une déclinaison territoriale de l'AFB**

A l'heure d'un nouvel acte de décentralisation et de la naissance de l'AFB, il convient de s'interroger sur une nouvelle gouvernance partenariale au niveau des territoires pour la biodiversité. Comment être plus complémentaire, efficace, plus lisible, ensemble ?

#### **1/ Une déclinaison co-construite et partenariale à l'échelle des Régions**

Pourquoi des Régions ? Chef de file en matière de biodiversité, échelle de mise en œuvre du SRCE, des SRB et des grands schémas de planification (SRADDT, SRCAE, SRIT...) les Régions disposent de démarches et outils pour la biodiversité (PNR, RNR) et d'une instance de gouvernance dédiée pour la biodiversité : les CRB (ex-CRTVB). Elles sont aussi l'échelle d'organisation financière (CPER, Fonds européens), d'aménagement du territoire et de développement économique –deux sujets indissociables de la préservation de la biodiversité et de l'eau-.

Pourquoi partenariale ? la mise en œuvre des politiques biodiversité fait déjà l'objet de l'action conjuguée de l'Etat et des collectivités (tant pour les outils de protection portés à 30% par les collectivités que pour les financements portés à plus de 50% par les collectivités !). De fait, les SRCE, les CRB, les CSRPN sont déjà co-pilotés Etat et Régions et certains outils de mise en œuvre bénéficient d'un co-agrément (RNR, CEN).

## **2/ Une déclinaison qui articule au mieux les différentes échelles avec une exigence : complémentarité et lisibilité**

Si la Région apparaît comme la bonne échelle pour organiser davantage encore la mise en œuvre des politiques biodiversité, elle ne peut prétendre à être l'échelle unique. D'autres échelles existent, écologiquement et administrativement pertinentes : des bassins, des façades, des éco-régions, des départements...

Les politiques eau et marine font l'objet de planification, d'opérateurs et d'outils à des échelles qui ne sont pas celles de la biodiversité terrestre. L'AFB ayant pour objectif une synthèse des trois milieux (terrestre, aquatique et marin), **il s'agira de les articuler dans un souci de complémentarité et lisibilité.**

On peut d'ores et déjà appuyer trois propositions :

- **l'évolution du Comité de bassin des Agences de l'eau** pour qu'il prenne davantage en compte les acteurs de la biodiversité et pour un meilleur équilibre des collèges.
- **que le CRB ait comme mission d'organiser la concertation avec le Comité de Bassin et le Conseil Maritime de Façade** pour aboutir à une vision globale de la biodiversité.
- dans le texte de l'article 15 bis de la loi biodiversité élargissant le mandat des Agences, de même qu'il est prévu que, pour le milieu marin, leur action s'exerce dans le cadre des plans d'actions pour le milieu marin, **prévoir que pour la biodiversité terrestre, leur action s'exerce dans le cadre des SRB et SRCE.**

## **3/ Une gouvernance innovante et multi-acteurs**

Les entités régionales relais et partenaires de l'AFB seront idéalement partenariales, multi-acteurs, avec une gouvernance partagée entre ces acteurs. État, Région, Départements, Communes, acteurs de la biodiversité, associatifs et socio-économiques y seront associés. Il s'agit d'intéresser et impliquer directement les parties prenantes pour une mise en œuvre plus efficace des politiques.

Le modèle de NatureParif fait référence en la matière : il associe dans un statut associatif l'ensemble des acteurs. L'ARBA (Agence régionale Biodiversité Aquitaine) ou les ARPE (Agences régionales pour l'environnement) associent quand à elles la plupart d'entre eux selon différents statuts (associatifs, syndicat mixte, SPL).

Plusieurs statuts sont possibles selon les conjugaisons possibles et souhaitées (EPCE, Syndicat mixte, association, GIP...) **Une souplesse de mise en œuvre adaptée aux besoins et réalités régionales est nécessaire**, tout en apportant une garantie de services dans le temps.

Les CRB regroupent déjà les 5 collèges grenelliens. Pour autant, cette instance de concertation doit être amenée à évoluer pour devenir une véritable instance politique décisionnaire qui validera les priorités des entités régionales, donnera un avis sur les programmations financières (CPER, fonds européens); mais aussi pour devenir un lieu de démocratie participative en amont, par exemple, de la validation de grands aménagements sur les territoires.

#### **4/ Au service des acteurs des territoires.**

C'est bien pour répondre aux besoins des acteurs des territoires (collectivités, citoyens, associatifs, socio-économiques) que l'AFB doit s'organiser sur les territoires. **L'AFB au niveau national ne doit, ni ne peut concentrer tous les moyens**, car l'enjeu est bien aussi d'accompagner les projets des territoires.

Pour ces acteurs, il y a une véritable attente que l'AFB soit sur les territoires un facilitateur pour rendre la mise en œuvre de leurs projets possibles. Les maîtres d'ouvrage d'un aménagement durable et les acteurs de l'économie verte et bleue sont au cœur de ces attentes. Ils attendent de l'AFB qu'elle rende accessible, lisible, les politiques et leurs outils et facilite leur mise en œuvre.

L'exemple de **la résolution des « points noirs »** de continuité écologique est significatif : il s'agit pour l'entité régionale AFB de jouer le rôle d'assembler pour mettre autour de la table les intervenants, construire avec eux le projet, intervenir en amont voir en assistance à la maîtrise d'ouvrage.

L'attente est également très forte pour aider à **l'accomplissement du triptyque ERC** (Eviter-Réduire-Compenser) tant en matière de transparence que de méthode : porté à connaissance des enjeux, suivi dans le temps, état des compensation / restauration.

#### **5/ Avoir un socle commun, une ambition commune dans toutes les régions**

**S'il s'agit de respecter l'historique et le particularisme des régions de France dans la déclinaison de l'AFB**, il est évident qu'un socle commun est indispensable, une ambition commune et qu'aucune région ne doit être laissée pour compte.

Il s'agit dans chacune des régions de voir comment répondre au mieux, avec l'Etat, l'Agence de l'Eau et les opérateurs existants aux missions suivantes en écho à celles de l'AFB :

- information, sensibilisation, pédagogie et mobilisation citoyenne ;
- appui technique, conseil et expertise à destination de l'ensemble des acteurs : collectivités, entreprises, associations de protection de la nature, citoyens ;
- faciliter la constitution des trames vertes et bleues et les projets écologiques : rôle d'AMO ou portage de projets structurants (projets européens, programme de connaissance...);
- améliorer et mettre à disposition les connaissances sur la biodiversité ;
- appui à la gestion des espaces /espèces ;
- appui à la formation initiale et continue des professionnels ;
- une action internationale (Coopération inter-régionale et frontalière, décentralisée).

D'autres missions sont possibles (voir plus loin), mais **des priorités de mise en œuvre de ces missions** feront l'objet de choix des acteurs du territoire : cela pourrait se décider **au sein des CRB**. Elles devront faire l'objet d'une convention/ accord cadre avec l'AFB.

Pour aider à cette mise en cohérence et coordination d'une région à l'autre, une **Direction des Territoires au sein de l'AFB est nécessaire** : des moyens humains et

financiers en appui aux Régions et territoires, à l'image de ce qu'est aujourd'hui dans une moindre mesure et sur un sujet précis : le Centre de Ressources TVB.

## 6/ les principes à respecter

L'entité régionale devra répondre aux principes et exigences suivantes :

- **consolider et renforcer l'existant** et non se substituer aux acteurs en place (gestionnaires des espaces naturels et leurs réseaux, Conservatoires botaniques, associations de protection de la nature et de l'EEDD, etc.)
- jouer **un rôle de chef d'orchestre**, de coordinateur de ces acteurs existants,
- être **un lien, un lieu de rencontre** entre ces acteurs
- participer activement à la **cohérence des politiques publiques et la transversalité de l'enjeu biodiversité**
- faire preuve de **pragmatisme et réalisme** : à l'heure de la fusion des régions, de la mise en place de l'AFB et des manques de moyens, cette « mise en musique » prendra du temps. Comme au niveau national, la déclinaison mettra un certain temps et ne pourra pas répondre à tous les besoins. A ce titre, **les expérimentations menées par un certain nombre de régions seront essentielles** (voir plus loin)
- **chercher la complémentarité et la lisibilité** : le travail partenarial entre l'Etat, la Région, l'Agence de l'Eau et les opérateurs intervenant sur les 3 politiques biodiversité terrestre, eau et marin, devra en permanence s'interroger sur la complémentarité et la lisibilité pour les acteurs extérieurs.

## 7/ Des moyens dédiés et déconcentrés

Si l'apport des Agences de l'Eau à la biodiversité terrestre est précieux, elle ne doit pas se faire au détriment des politiques de l'eau. **Cet apport ne peut se faire qu'en déduction du prélèvement de l'Etat sur les Agences au titre de la réduction des déficits publics.**

Pour que la gestion de la biodiversité n'impacte pas la facture eau, à prélèvements constants, les Agences pourraient gérer une redevance sur l'imperméabilisation des sols par exemple, ou une augmentation de la taxe phyto.

Ces propositions devront être examinées au sein de la Commission de travail sur la **fiscalité écologique**. Il est urgent qu'elles aboutissent afin d'une part de ne pas « braquer » les acteurs de l'eau qui pourraient à juste titre craindre une double peine, et pour donner les moyens nécessaires à la préservation de la biodiversité.

Le fruit d'une telle fiscalité devrait naturellement nourrir l'AFB mais pas seulement : une répartition juste et équitable avec les territoires qui mettent en œuvre les politiques est impérative.

Les entités régionales, fruit d'un partenariat Etat-collectivités, devront elles aussi bénéficier de financements partagés ainsi que de moyens humains mutualisés.

## **De l'Importance de contractualiser avec les Régions**

L'Ademe a souvent été citée en exemple pour imaginer l'AFB. Hors, le succès de l'Ademe repose sur l'existence de délégations régionales ayant une implication locale et sur le fait qu'elle dispose de moyens d'intervention pour financer des projets. Il n'est pas certain que l'AFB puisse disposer de ces atouts. Il conviendrait en effet de trouver un moyen pérenne d'assurer le financement des projets. Des pistes sont avancées, au travers notamment de la mise en place d'une fiscalité propre, mais dans le contexte budgétaire actuel, il est possible qu'elle ne soit pas retenue.

Par ailleurs, les collectivités sont de loin les plus « gros financeurs » des politiques de biodiversité et le resteront. **L'AFB doit donc s'appuyer sur les grandes Régions pour disposer de relais humains et financiers.** On peut imaginer **une contractualisation et la mise en place d'un fonds commun d'intervention** (Etat/AFB – Région – Europe)

Il ne faut pas penser cette contractualisation seulement sur le plan financier. Il s'agit bien de construire un **projet en commun** et de mutualiser des moyens et des **compétences**.

Pour finir, **cette contractualisation pourrait être un compartiment du CPER.**

**>> En conséquence des 7 recommandations précédentes, voici celle privilégiée pour constituer une entité régionale.**

### **B – Quelle forme pour l'entité régionale ?**

**Une entité régionale que l'on peut nommer « Agence Régionale pour la Biodiversité », dont la mission principale est celle de « Centre de Ressources » au sens large du terme.**

Une entité partenariale sur le modèle de NatureParif, de l'ARBA ou des ARPEs qui se construisent dans une gouvernance partagée.

#### **Les missions possibles pour la future entité en écho à celles de l'AFB sont :**

- information, sensibilisation, pédagogie et mobilisation citoyenne ;
- appui technique, conseil et expertise à destination de l'ensemble des acteurs : collectivités, entreprises, associations de protection de la nature, citoyens ;
- faciliter la constitution des trames vertes et bleues et les projets écologiques : rôle d'AMO ou portage de projets structurants (projets européens, programme de connaissance...);
- améliorer et mettre à disposition les connaissances sur la biodiversité ;
- appui à la gestion des espaces /espèces ;
- appui à la formation initiale et continue des professionnels ;
- une action internationale (Coopération inter-régionale et frontalière, décentralisée)

**D'autres missions pourraient être développées afin de mieux répondre aux besoins des acteurs du territoire :**

- lien avec la recherche et l'expertise scientifique pour préciser les besoins et mieux valoriser les résultats ;
- lien Biodiversité / Santé / Transition énergétique
- animation des réseaux d'acteurs ;
- financement avec un rôle d'appui aux pilotages Etat / régions : fonds européens, CPER, mécanismes APA, relais AEs, BPI, mécanismes de solidarité financière....
- aide à la coordination programmation, suivi opérationnel, évaluation sur thème biodiversité
- aide à la mise en œuvre des pratiques ERC.
- aide au développement des filières et métiers verts.

Les nouvelles grandes Régions vont développer des compétences importantes dans le domaine de l'économie. **L'AFB devra s'associer aux territoires pour développer les filières de « la croissance verte et bleue »**. Pour l'Agence, il s'agit d'un réel enjeu à relever. Il faudra donc dépasser les domaines techniques et l'ingénierie disponible dans les structures constitutives de l'Agence en s'associant aux compétences disponibles dans les Régions (exemple de Valagro qui développe une production économique viable à partir de produits agricoles biosourcés, pôle des éco industries en Poitou-Charente).

Comme écrit précédemment, **le choix des missions prioritaires devrait se décider de manière co-construite au sein du CRB** pour répondre au mieux aux besoins des acteurs et aux exigences des politiques nationales et européennes.

### **S'appuyer sur l'existant dans les Régions**

Chaque région a déjà un dispositif d'intervention dans le domaine de la biodiversité qui peut s'apparenter à « un centre de ressource régional biodiversité ». Certaines disposent d'une agence régionale, d'un observatoire de la biodiversité, d'un CREN, d'un CBN... Ces structures sont déjà organisées pour agir. Par exemple, en Poitou-Charentes, l'Observatoire Régional de l'Environnement anime depuis plus de 10 ans le Réseau Partenarial des Acteurs de Patrimoine Naturel (RPAPN). Ce réseau qui fédère plus de 40 structures, remplit déjà les fonctions du « centre de ressource régional biodiversité ». **Il faut donc s'appuyer sur cet existant et le renforcer donc ne pas lui « confisquer » ses moyens financiers.**

**L'Agence devrait donc avoir comme rôle d'animer un réseau d'acteurs régionaux pour faire converger des pratiques pour répondre aux enjeux nationaux et européens.** Comme le fait aujourd'hui -avec les moyens dont il dispose- l'Observatoire National de la Biodiversité (ONB), en animant le réseau des ORB ou encore le SINP qui repose sur une organisation régionale.

Pour être efficace, notamment dans l'accompagnement de projets, il faut compter sur la mobilisation des acteurs de terrain à l'exemple du dispositif du RPAPN Poitou-Charentes qui grâce à un véritable maillage du territoire, accompagne les communes pour la mise en œuvre de la Trame verte et bleue. L'échelle communale est à privilégier avec ses élus

locaux investis associant les habitants, les établissements scolaires dans l'accompagnement d'un projet local pour la biodiversité.

**Le rôle de l'Agence devrait être de faciliter la convergence des actions au niveau national en facilitant le montage des projets** (ingénierie financière, appuis méthodologique...). Par contre, la mise en œuvre repose nécessairement sur l'implication des acteurs locaux. La mobilisation de ceux-ci doit être réalisée au niveau régional.

Le partenariat « AFB – Région » devrait permettre, en s'appuyant sur les acteurs locaux, de lancer des appels à projets, de développer des « plans biodiversité », de réaliser des « bilans biodiversité » des collectivités ou des entreprises...

Il est donc stratégique pour l'Agence dans sa phase de préfiguration de clairement **faire un état des lieux des compétences déjà disponibles dans chaque région en tenant compte des spécificités et de l'histoire de chacune, afin de valoriser et renforcer l'existant, se dédouaner de certaines tâches et ainsi réaliser des économies afin d'investir, avec elles, les nouvelles missions.**

### **Des régions pilotes pour avancer**

Plusieurs régions se sont positionnées ou sont en train de le faire pour expérimenter leur scénario privilégié de déclinaison territoriale :

- PACA, une région dont le périmètre reste le même

2 régions dont le périmètre évolue :

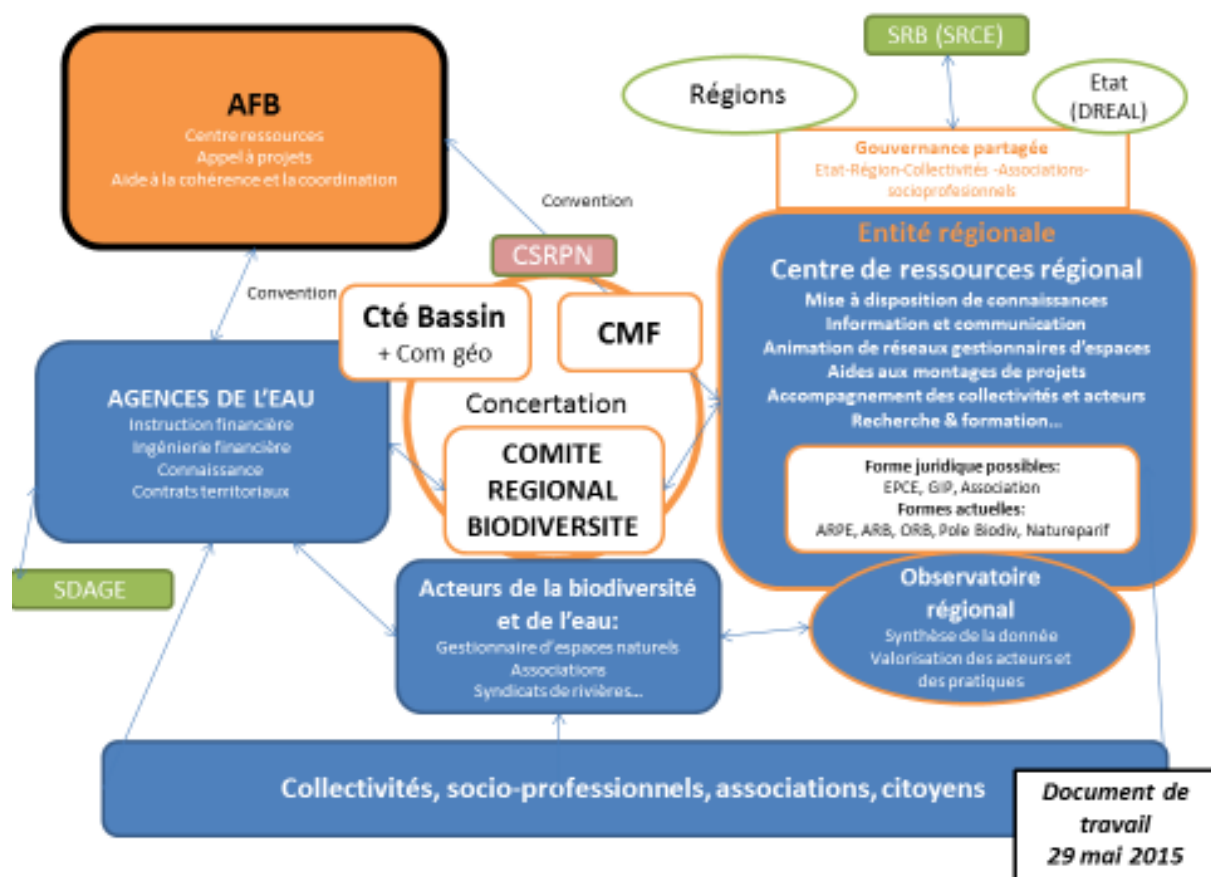
- Rhône-Alpes - Auvergne
  - Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes,
- A confirmer : Nord-Pas-de-Calais – Picardie

2 régions d'Outre-Mer :

- Martinique
- Guyane

Est-il opportun d'inscrire ces expérimentations dans la loi Biodiversité ? Dans tous les cas, il est opportun que l'AFB et sa Direction territoriale soient largement associés à ces préfigurations pour s'assurer de leur cohérence et du partage d'expériences.

En termes de calendrier, **il s'agit d'aboutir des scénarios d'ici fin 2015 pour que l'année 2016 soit celle de la mise en place, en concertation avec le CRB.**



### Schéma d'organisation territoriale de l'AFB (hors axe régalien)

Ce schéma présenté le 6 mai au Comité de suivi de la préfiguration du CNTE est une première base de discussion, autour notamment d'une possible répartition des missions entre les entités régionales et les Agences de l'eau (voir chantiers prioritaires plus loin) pour apporter une réponse globale aux acteurs. D'autres compétences et missions des Agences de l'eau, comme l'appui à la maîtrise d'ouvrage ou encore la concertation-conciliation entre acteurs, seront à articuler dans cet esprit.

### Articulations possibles Entité régionale (dont ORB) et CRB

L'entité régionale s'articule avec d'autres instances déjà existantes et intervenantes dans le domaine de la biodiversité. Il s'agit de définir le lien avec le Comité Régional de la Biodiversité qui sera lui-même appelé à évoluer.

- Réunissant, à ce jour, plusieurs dizaines voir une centaine de partenaires et acteurs concernés, le Comité régional sera le lieu de la concertation relative aux politiques de la biodiversité. Il donnerait un avis sur les programmations financières et les priorités d'actions à conduire au sein de la future entité régionale. Il validerait la pertinence des projets accompagnés par l'entité régionale. Il jouerait un rôle équivalent à celui du Comité National Biodiversité vis-à-vis de l'AFB et **l'entité régionale pourrait assurer le rôle de Secrétariat.**



A Strasbourg (conférence nationale de préfiguration des 21 et 22 mai 2015) est née l'idée d'un **Plan régional d'action Biodiversité** qui précise et engage chacun des acteurs. Ce Plan pourrait facilement compléter la partie opérationnelle des SRB, pourrait être validé en CRB et sa mise en œuvre, facilitée par l'entité régionale.

- La fonction d'Observatoire Régional de la Biodiversité (il en existe 8 aujourd'hui), intégrée au sein de l'entité régionale, serait le lieu de la synthèse de la donnée et des connaissances relative à la biodiversité sur l'ensemble du territoire régional. Il serait également chargé, via des outils de communication adaptés, de diffuser cette connaissance tant auprès des « professionnels » que du grand public. L'Observatoire Régional serait donc la structure de capitalisation et de diffusion de la connaissance et de sensibilisation autour des enjeux liés à la biodiversité. Il devrait à terme, jouer le rôle de veille et « boussole » du CRB.

**Rôle du CSRPN :** A l'identique du rôle du Conseil scientifique pour l'AFB et le CNB, le rôle du CSRPN doit pouvoir pleinement jouer son rôle d'instance scientifique indépendante pour le CRB et l'entité régionale.

### **C- Les chantiers prioritaires pour la suite**

En complément du **chantier central de constitution de ces entités régionales**, il s'agit d'avancer avec les acteurs concernés sur les chantiers suivants :

- **Articulation de l'entité régionale avec les agents de l'AFB** et les missions régaliennes de l'agence sur les territoires et les DREAL.
- **Articulation de l'entité régionale avec les Agence de l'Eau :** clarification des missions des 2, articulation du Comité de Bassin et du CRB, évolution de ces deux instances, synergies à construire avec les contrats territoriaux (de milieu, de rivières...) et avec les opérateurs (CLE, syndicats de rivières...).
- **Articulation Terre-Mer :** comme pour l'eau, les articulations, complémentarités et synergies sont à développer entre CMF et CRB et entre acteurs.
- **Cohérence –voir convergence à terme ?- des planifications eau, biodiversité et marine.**
- **Articulation au niveau national et régional avec les gestionnaires d'espaces naturels protégés (ENP),** outils privilégiés pour la préservation de la biodiversité. Quelle continuité de la gouvernance des ENP (encadrement, financement, lien avec les comités de suivis de différentes sortes), de l'appui (réseaux techniques de professionnels, fonction de tête de réseaux, forum d'échanges régionaux, thématiques: AMP,...) et des services (centre de ressources, formation...) développés depuis plus de 25 ans ? Comment les acquis et l'expérience des ENP sont mis au service de la préservation de la biodiversité dite ordinaire qui est un des objectifs de l'AFB ?

Annabelle Jaeger, Conseillère régionale de Provence-Alpes-Côte d'Azur déléguée à la biodiversité, Présidente de l'ARPE PACA, Membre du Comité des Régions européen

& Marie Legrand, Membre du Comité Economique et Social Régional de Poitou-Charentes, Administrateur Poitou-Charentes Nature

- 28 mai 2015

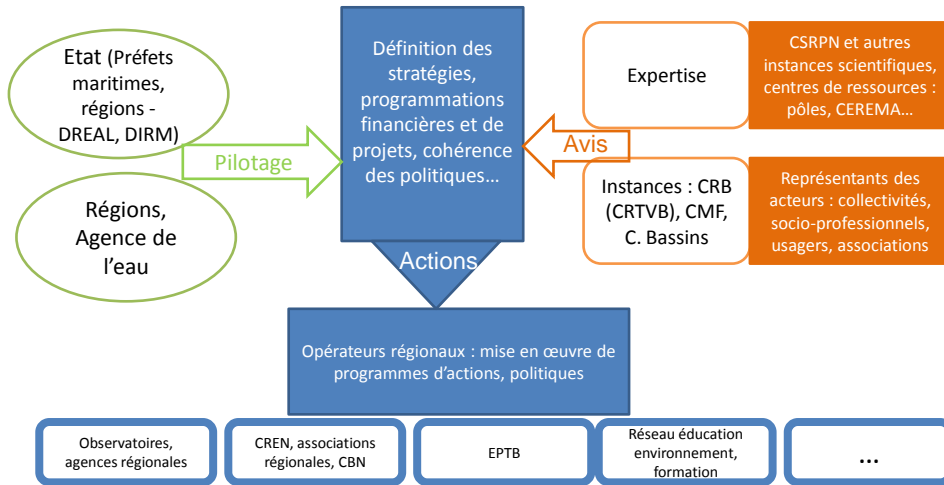
**Annexes disponibles :**

- Synthèse du Parcours 4 « Quels sont les besoins à l'échelle des territoires pour la mise en œuvre des politiques biodiversité et eau ? » de la Conférence nationale de Strasbourg (21-22 mai 2015 : L'Agence Française pour la Biodiversité, quel projet commun ?)

- Eléments préparatoires pour ce parcours : la biodiversité des acteurs existants sur lesquels l'AFB pourra s'appuyer, voir ci-dessous :

La biodiversité des acteurs existant sur lesquels l'AFB pourra s'appuyer

Au niveau régional, bassin...



La biodiversité des acteurs existant sur lesquels l'AFB pourra s'appuyer

Sur le terrain...

