



HAL
open science

Des vents contraires : retour sur dix ans de recomposition du paysage institutionnel de la protection de la nature

Pierre Chassé, Cécile Blatrix

► To cite this version:

Pierre Chassé, Cécile Blatrix. Des vents contraires : retour sur dix ans de recomposition du paysage institutionnel de la protection de la nature. *Revue française d'administration publique*, 2021, 179 (3), pp.571-587. 10.3917/rfap.179.0057 . hal-03945114

HAL Id: hal-03945114

<https://hal.science/hal-03945114>

Submitted on 18 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

DES VENTS CONTRAIRES : RETOUR SUR DIX ANS DE RECOMPOSITION DU PAYSAGE INSTITUTIONNEL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

Pierre CHASSÉ¹

Cécile BLATRIX¹

*AgroParisTech – université Paris
Saclay / UMR ESE*

*AgroParisTech – université Paris
Saclay / UMR Printemps*

Résumé

Dans cet article, nous proposons de prolonger les bilans dressés en 2010, dans cette revue, dans un contexte encore très marqué par le Grenelle de l'environnement d'une part, et la Révision générale des Politiques publiques, d'autre part. Pour ce faire, nous nous centrons sur un champ particulier : celui de la protection de la nature, et sur les recompositions institutionnelles survenues au cours des dix dernières années. Cette perspective permet d'apporter un nouvel éclairage aux débats relatifs à l'influence de la Nouvelle Gestion Publique sur les politiques environnementales. La persistance d'influences évoquant des vents poussant dans des directions contraires, continue à caractériser l'action publique en matière de protection de la nature.

Mots-clefs

Nature, biodiversité, institutions, évaluation environnementale, Nouveau Management public, simplification, Office français de la Biodiversité, Conseil National de la Protection de la Nature, Autorité environnementale

Abstract

Headwinds. A look back at ten years of institutional reorganization in the field of nature protection – In this paper we propose an extension of previous assessments conducted in 2010, in this Review, in a context very appreciably marked by Grenelle Environment process, and by the framework of the General Public Policy Review (RGPP) over the last ten years. Therefore, we focus on the field of nature protection, and on institutional re-composition processes. This provides new insights for understanding the effects of New Public Management on environmental policies. Nature protection policies remains characterized by the persistence of trends similar to conflicting winds.

Keywords

Nature, Biodiversity, institutions, environmental assessment, New Public Management, simplification, French Office of Biodiversity, National Council of Nature Protection, environmental Authority

Actualisant en 2010 le bilan des politiques environnementales de « première génération » dressé en 1998 par Jacques Theys (1998)², Valérie Lacroix et Edwin Zaccàï (2010)

¹ Les auteurs ont contribué de manière équivalente à la rédaction de cet article.

² En 1998, Jacques Theys s'intéresse à la politique française en matière d'environnement entre 1970 et 1990, périodes qu'il qualifie de crise et de fondation, dans un chapitre de l'ouvrage qu'il codirige avec Bernard Barraqué et qui paraît en 1998.

distinguent 3 périodes : articulées autour de ce qu'ils nomment des « phases d'impulsion ». Ainsi la première phase qualifiée de phase de fondation, va de la création du ministère en 1971 jusqu'à l'année 1990. La deuxième phase, de 1990 à 2007, est une période de consolidation, marquée par le Plan national pour l'environnement (1990), la création des DIREN et d'agences telles que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut français de l'environnement (IFEN), une augmentation substantielle du budget du ministère et une intégration de l'environnement dans l'activité économique. Le bilan dressé par les deux auteurs les conduit enfin à qualifier de « phase d'ouverture » la séquence ouverte en 2007 et marquée par le Grenelle de l'environnement (Lacroix et Zaccai, 2010).

La volonté d'intégrer l'environnement au cœur de la décision publique dans le cadre d'une approche plus systémique et co-construite (la « gouvernance à cinq » du Grenelle), semble alors témoigner d'un saut qualitatif dans la manière d'appréhender l'action publique en matière d'environnement. Concluant que le Grenelle de l'environnement demeure malgré lui dans la lignée d'une politique curative, du fait du retard accumulé par la France, les auteurs considèrent néanmoins qu'il s'inscrit dans une « démarche de progressisme institutionnel » (Lacroix et Zaccai, 2010).

Où en sommes-nous aujourd'hui, dix ans après ce bilan dressé par V. Lacroix et E. Zaccai (2010) ? Quelles sont les évolutions survenues au cours de la dernière décennie et en quoi nous renseignent-elles sur les tendances qui travaillent les politiques environnementales et plus généralement l'action publique ? C'est cette analyse que le présent article propose de prolonger³ : le recul dont nous disposons aujourd'hui est suffisant pour questionner la portée des transformations engagées en 2007 à partir du cas des politiques de protection de la nature qui constituent un des « canaux historiques » des politiques environnementales⁴.

³ Le présent article s'appuie sur plusieurs recherches passées et en cours (voir Blatrix et Reix, 2018 ; Blatrix et Frascaria-Lacoste, 2021), et sur les analyses menées par Pierre Chassé dans le cadre de sa thèse de doctorat (soutenance fin 2021).

⁴ La protection de la nature figure dans l'intitulé du ministère, créé en 1971. En 1976, la protection de la nature est l'objet d'une des deux premières grandes lois qui vont structurer l'action de ce nouveau ministère.

Le désalignement des planètes ? Une série de réformes faiblement coordonnées dans un « climat global » peu favorable à l'environnement

Depuis le Grenelle, un certain nombre d'évènements et de réformes sont venus rompre la dynamique initiée : les contextes économique et politique qui marquent l'immédiat après-Grenelle s'apparentent à la « fermeture » d'une fenêtre d'opportunité. La crise économique et financière est souvent citée comme ayant rendu intenables les mesures adoptées dans le cadre du processus Grenelle⁵ et la fameuse phrase prononcée en 2010 par Nicolas Sarkozy⁶ est souvent citée comme marquant la fin d'une époque. Le contexte d'une menace terroriste qui prend une nouvelle dimension à partir de 2012 va accentuer la tendance à mettre l'environnement au second voire au troisième plan des préoccupations dans la hiérarchie des problèmes publics (Hilgartner et Bosc, 1998).

Ce recul de l'environnement dans l'ordre des priorités à l'agenda politique contribue à faire émerger le droit de l'environnement comme un problème, ce qui apparaît de manière très claire en 2013 à l'occasion des États généraux de la modernisation de l'environnement (EGMDE). En effet, deux diagnostics concurrents circulent au cours de ces États Généraux⁷. Selon le premier, le droit de l'environnement est source de lourdeur, de coûts et de délais qui font obstacle au développement économique ; il doit donc être simplifié et la « charge administrative » (*administrative burden*)⁸, allégée, en mettant fin à la tendance à une sur-

⁵ Sur les effets réels ou supposés de la crise économique et financière de 2008 sur les politiques publiques, voir Hassenteufel et Saurugger (2021).

⁶ L'environnement, « ça commence à bien faire », phrase prononcée lors d'une table ronde organisée au salon de l'agriculture 2010.

⁷ Lancés par Delphine Batho le 16 avril 2013, ces EGMDE ont donné lieu à une grande réunion à laquelle nous avons assisté le 25 juin 2013. Quelques jours après cette réunion, le 2 juillet, après avoir regretté sur RTL un « mauvais budget » pour l'environnement en se demandant si l'écologie est « bien une priorité ? », Delphine Batho doit démissionner. Les 800 contributions reçues n'ont, à notre connaissance jamais été rendues publiques.

⁸ Ce type de discours est en affinité avec les orientations portées dans le cadre de la politique de *Administrative Burden Reduction* menée au sein de l'Union européenne et promue par des organisations telles que l'OCDE. Voir OCDE, 2010.

transposition des directives européennes. Le second diagnostic souligne non seulement qu'aucun phénomène de « sur-transposition » n'est établi, mais suggère même une sous-transposition de certains textes par l'État français ; et il pointe que le principal problème du droit de l'environnement, réside dans sa non-application. Peut-être parce que ces deux points de vue semblent irréconciliables, aucun bilan ni synthèse ne seront dressés de ces États généraux.

La tendance à la multiplication d'injonctions en vue de la modernisation du droit et de sa simplification⁹ gagne donc, après l'avoir longtemps épargné, le droit de l'environnement, droit récent et considéré par les juristes comme un droit profondément « moderne » (Blatrix, 2016). À partir de là, l'idée d'une forme de régression dans la prise en compte de l'environnement donne lieu à de nombreux débats qui ne font que s'amplifier.

Dans ce contexte global moins favorable à l'environnement, une pluralité de réformes d'importance, mais peu coordonnées, vient reconfigurer le paysage institutionnel de l'environnement. En 2007, le chantier du Grenelle de l'environnement entretient un lien qui n'a rien d'évident avec les objectifs qui sous-tendent la Révision générale des politiques publiques menée concomitamment, et dont l'absence de logique d'ensemble¹⁰ a déjà été bien soulignée (Lafarge, 2010). La création, au 1^{er} janvier 2010, des DREAL d'une part, et des DDT(M), d'autre part, constitue un nouveau modèle d'administration territoriale de l'État marqué par une montée en puissance de l'État en région et un affaiblissement de l'échelon départemental (voir Poupeau, 2013). La loi Maptam du 27 janvier 2014 donne davantage de pouvoir aux collectivités régionales qui sont désormais désignées comme collectivités chefs de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire. La loi du 16 janvier 2015 vient quant à elle modifier la délimitation des régions. Enfin, la loi dite NOTRE du 7 août 2015 instaure des Schémas régionaux d'Aménagement, de Développement durable et d'égalité des Territoires (SRADDET) portés par les seuls Conseils Régionaux.

⁹ Voir sur ce point le dossier thématique « Simplifier l'action publique ? » de la Revue Française d'Administration Publique, coordonné par Annie Bartoli, Gilles Jeannot, Fabrice Larat (2016).

¹⁰ Selon certains auteurs, la réalisation d'économies n'était pas nécessairement l'objet principal de la RGPP qui aurait surtout visé la conduite des réformes de l'administration. Voir Lafarge, 2010.

Ces réformes ne sont pas sans incidence sur l'action publique en matière de biodiversité¹¹. Au sein du grand ministère lui-même, l'ancienne Direction de la Nature et des Paysages devient la « Direction de l'eau et de la biodiversité » qui est placée au sein d'une des cinq Directions générales nouvellement créées (la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature – DGALN). Rappelons qu'au moment de la création d'un ministère en charge de l'environnement en 1971, la Direction de la protection de la nature occupe une place centrale au sein de ce ministère et rassemble une grande partie des effectifs.

La conjonction de ces différentes réformes survient dans une temporalité courte, de manière peu coordonnée et sans qu'il soit possible de déceler une vision d'ensemble dont elles relèveraient, ce qui rend complexe aussi bien l'appropriation du fonctionnement de ce nouvel ensemble par les acteurs, que l'analyse de leurs implications en termes d'amélioration de la prise en compte de l'environnement dans l'action publique.

Dans ce climat d'intenses changements institutionnels et dans un contexte global peu favorable aux enjeux environnementaux, la dynamique enclenchée depuis le début des années 2000 en matière de conservation de la biodiversité semble pourtant se poursuivre.

De la protection de la nature à la lutte contre l'érosion de la biodiversité

Une première transformation majeure réside dans l'aboutissement d'un processus entamé dès les années 1990 : la lutte contre l'érosion de la biodiversité s'est progressivement imposée comme nouvelle catégorie d'action publique. En France, cette notion de biodiversité donne lieu à l'élaboration d'une Stratégie nationale dédiée dès 2004¹². La création de la

¹¹ Les Schémas régionaux de cohérence écologique, cadre structurant de la Trame Verte et Bleue créée par la loi Grenelle 1 (2009-967 du 3 août 2009), qui commencent à être adoptés à partir de 2015, n'auront « pas le temps de vivre » puisque de nouvelles évolutions majeures surviennent au moment où ils commencent à être adoptés, la loi NOTRE créant les SRADDET qui intègrent les SRCE. Voir Vanpeene *et al.*, 2018.

¹² La première Stratégie nationale pour la Biodiversité (SNB) reprend l'objectif de stopper l'érosion de la biodiversité à l'échelle de la France d'ici 2010, objectif adopté lors de la sixième conférence des parties de la CDB en 2002 et réaffirmé lors du Sommet mondial du Développement durable organisé à Johannesburg la même année. Ces objectifs n'ayant pas été atteints, un nouveau plan stratégique pour la diversité biologique est élaboré

Plateforme intergouvernementale Science/politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) en 2012 conforte le succès de cette nouvelle catégorie.

Ce néologisme construit à partir de l'expression usuelle parmi les scientifiques, et plus ancienne, de « diversité biologique », est utilisé pour la première fois en 1986 (Takacs, 1996). Il constitue en réalité, comme le soulignent Florian Charvolin et Guillaume Ollivier (2017, p.29), une « métaphore ouvertement produite à destination des politiques ». L'accumulation des données documentant les destructions de richesses biologiques (déforestation, extinctions d'espèces...) ¹³ appelle à une collaboration entre le milieu de la recherche et les gouvernements. Ce mouvement aboutit alors à la Convention sur la diversité biologique (CDB) en 1992 au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro.

L'avènement de cette notion s'est aussi accompagné de celle de « services » rendus par la nature dont l'IPBES, comme son nom l'indique, va contribuer, à relayer cette approche en termes de « Services écosystémiques » (SE) (Borie et Hulme, 2015). Des critiques se font pourtant entendre à l'égard de cette approche (Turnhout *et al.*, 2013). Selon certains auteurs, elle favoriserait le recours aux *Market Based Instruments* (paiement pour Services Ecosystémiques, banques de compensation, etc.). Le cas de la biodiversité permet de ce fait de discuter l'idée d'une influence du nouveau management public et celle de marchandisation et de « néolibéralisation » des politiques publiques en matière d'environnement. Si certains auteurs pointent l'influence de telles logiques, d'autres analyses se révèlent plus nuancées (Barone *et al.*, 2018 ; Bonnaud et Martinais, 2018). Sur la base d'une analyse d'instruments tels que les inventaires naturalistes et les dispositifs de compensation des impacts sur la biodiversité (Arpin *et al.*, 2015 ; Petitimberty, 2018, Guimont *et al.*, 2018, Petitimberty, 2019), les premiers évoquent une « néolibéralisation de la nature » (Arpin *et al.*, 2015, p.21) qui conduirait à ce que la biodiversité soit désormais gouvernée par le marché.

lors de la COP 10 de Nagoya, en 2010. Les négociations aboutissent alors à la formulation de vingt objectifs à atteindre d'ici 2020, dits « objectifs d'Aichi », destinés à être déclinés dans le cadre d'objectifs nationaux.

¹³ Ces auteurs soulignent que « La biodiversité connaît un succès qui tient aussi au franchissement d'un seuil à partir duquel les données sur la nature sont suffisamment accumulées pour faire basculer la biologie vers une comptabilité mondiale des espèces et des espaces » Charvolin et Ollivier, 2010, p. 29-30.

Nous proposons de contribuer à ce débat à partir d'une analyse, non pas des instruments, mais des institutions en charge de la biodiversité et de leur évolution récente. L'évolution des institutions publiques en la matière durant la dernière décennie, à travers plusieurs réformes, lois et ordonnances, est en effet considérable et fait apparaître, comme nous allons le voir, l'année 2016 comme un tournant majeur, voire une nouvelle phase « d'impulsion » et de « progressisme institutionnel ». Analyser ces évolutions, et les débats ayant précédé et accompagné les recompositions du paysage institutionnel de la protection de la nature, permet de mettre en évidence les logiques à l'œuvre et les tensions qui traversent l'action publique en matière d'environnement sur la dernière décennie.

L'analyse de trois grandes institutions permet ainsi de montrer la tension entre l'objectif d'améliorer la prise en compte de la biodiversité dans l'action publique et les préoccupations de maîtrise des dépenses publiques et de développement économique.

La création d'un établissement public « cœur de réseau » pour la biodiversité, l'Office français de la biodiversité (OFB) en 2019 est le fruit d'un processus laborieux dont il n'est pas certain qu'il soit complètement stabilisé sous sa forme actuelle et bute sur la question de son financement. La double réforme du Conseil national de la protection de la nature (CNPN), d'abord en 2016 puis en 2020, renvoie à une volonté d'améliorer la robustesse des avis rendus de même que l'efficacité du dispositif, mais montre bien que des visions concurrentes de l'« efficacité » sont en jeu. La création de l'Autorité environnementale (Ae) en 2009 et des Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) en 2016 procède de directives européennes. L'analyse de la transposition de ces directives, toujours incomplète à ce jour, témoigne de l'ampleur des résistances à une amélioration de la prise en compte de l'environnement en général et de la biodiversité en particulier.

UNE MESURE DU GRENELLE OU UNE MESURE RGPP ? DE L'AGENCE DE LA NATURE A L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITE

L'idée d'une institution carrefour permettant de fédérer et de mieux coordonner l'action en matière de conservation de la biodiversité part du constat de la multiplicité des organisations

compétentes, avec un niveau élevé de spécialisation par fonction ou par milieu (eau, littoral, forêts, etc.).

Cette idée prend de l'ampleur au moment du Grenelle et est défendue notamment par les associations de protection de la nature. Dans un premier temps, les interrogations sur les liens entre ce projet et la RGPP auront raison de ce projet. Finalement repris à la suite de l'alternance politique, ce projet de création institutionnelle aboutit en 2016 par fusion d'entités existantes. Cependant, la Modernisation de l'action publique (MAP) succédant à la RGPP, les interrogations quant aux priorités poursuivies gardent toute leur actualité¹⁴.

Une première tentative qui bute sur des réticences liées à la proximité avec la RGPP

Si l'idée de créer une agence pour prendre en charge le problème de la protection de la nature est évoquée dès les années 1990 par certaines associations environnementales, c'est à partir du Grenelle de l'environnement que les discussions s'intensifient. Le Groupe de travail « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles » du Grenelle de l'environnement propose ainsi de regrouper les établissements compétents en la matière en une seule organisation traitant de la biodiversité pour « *réduire l'éclatement des compétences* » et renforcer « *les capacités d'expertise, de médiation et d'accès à l'information* »¹⁵. Une fiche de proposition du comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) figurant en annexes au rapport de ce groupe demande « une mission parlementaire pour la création d'une agence de la nature »¹⁶.

¹⁴ Comme l'ont souligné de nombreux rapports et travaux, « À bien des égards la MAP apparaît comme un prolongement de la RGPP, même si cette filiation est déniée par le gouvernement » (Bartoli et Blatrix, 2015, p. 325).

¹⁵ Rapport du groupe 2 du Grenelle de l'Environnement – Préserver la biodiversité et les ressources naturelles, septembre 2007, p.19.

¹⁶ La note indique que « Le besoin se fait sentir dans notre pays d'une meilleure coordination entre les actions conduites par ces filières spécialisées, d'une plus grande lisibilité des stratégies mises en œuvre, et d'une

L'idée continue en parallèle à être portée au sein des organisations de protection de l'environnement et ces propositions aboutissent en 2010 à une mission confiée conjointement à l'Inspection des Finances et au Conseil Général de l'Environnement du Développement durable¹⁷. Le rapport, rédigé par Michel Badré et Jean-Philippe Duranthon et remis en juillet 2010, dresse le constat d'une inadéquation entre l'organisation institutionnelle de l'État et l'évolution qu'a connue la politique de préservation de la biodiversité¹⁸.

C'est après avoir passé en revue différentes options, dont celle d'une fusion de l'ensemble des opérateurs, que le rapport se prononce finalement en faveur de la création d'une agence de taille réduite « *chargée du pilotage de l'ensemble du réseau œuvrant pour la biodiversité* »¹⁹. Selon les rapporteurs, une telle solution présente l'avantage de pouvoir être mise en œuvre rapidement et de préparer, à terme, la fusion dans cette agence de l'ensemble des organismes d'État en lien avec la biodiversité (Office National des Forêts [ONF], Office national de l'eau et des milieux aquatiques [ONEMA] et Office national de la chasse et de la faune sauvage [ONCFS]). Il s'agit aussi pour les auteurs du rapport de lever les incertitudes et les craintes des personnels inquiets pour leur avenir « *en leur expliquant que les principes de cette réforme et en leur montrant que celle-ci renforcera la politique en faveur de la biodiversité*

gouvernance faisant plus de place aux autres acteurs essentiels de la conservation de la biodiversité, collectivités territoriales, usagers de la nature et associations notamment ».

¹⁷ La lettre de mission datée du 19 février 2010 est signée par le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, et le ministre chargé du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

¹⁸ « *L'organisation actuelle ne permet pas d'agir avec efficacité et ; notamment en raison de son éclatement, est de nature à mettre en cause la capacité de la France à respecter ses engagements, y compris dans la mise en œuvre complète et efficace du réseau Natura 2000 et la constitution de la trame verte et bleue* ». CGEDD, Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature, Rapport n° 007182-01, établie par Michel Badré et Jean-Philippe Duranthon, Juillet 2010, p.4.

¹⁹ CGEDD, Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature, Rapport n° 007182-01, établie par Michel Badré et Jean-Philippe Duranthon, Juillet 2010, p.30.

à laquelle ils sont attachés »²⁰. Le rapport prend acte de ce que « *La création de cette agence devra se faire sans moyens nouveaux, tant en personnel que financiers, et suppose donc une analyse ambitieuse des transferts et des redéploiements possibles* »²¹.

Cependant aucune décision de création de cette agence ne sera prise. C'est bien la crainte d'une subordination de la lutte contre l'érosion de la biodiversité à des enjeux managériaux qui cristallise les oppositions. Dès le Grenelle, des représentants syndicaux exprimaient des réserves en pointant les possibles écueils d'une telle réforme dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de réflexion autour de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Dès juin 2010, la mention, dans le quatrième rapport d'étape de la RGPP²², de la possibilité de créer une telle agence semble confirmer ces craintes, et ne manque pas de susciter de leur part la dénonciation d'une mesure issue de la RGPP plutôt qu'une mesure du Grenelle²³.

En 2011, c'est au sein de l'Assemblée nationale qu'on s'inquiète du risque de la priorité donnée à une rationalité managériale par rapport à l'attention accordée à la biodiversité si une telle Agence venait à voir le jour, la rapporteure d'une mission d'information sur les enjeux et outils d'une politique intégrée de conservation et reconquête de la biodiversité évoquant le

²⁰ CGEDD, Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature, Rapport n° 007182-01, établie par Michel Badré et Jean-Philippe Duranthon, Juillet 2010, p.37.

²¹ Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature, Juillet 2010, p.4.

²² Cette mention apparaît sous l'objectif de « *rationaliser l'organisation et les missions de certains opérateurs* ». Conseil de modernisation des politiques publiques, RGPP : 4^{ème} rapport d'étape, juin 2010 : Chapitre 3 : La RGPP dans les ministères, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, p.3 (pagination du document) /p. 108.

²³ Voir par exemple le Courrier aux ministres sur la biodiversité et l'opportunité d'une « Agence de la nature » de la CGT équipement-environnement, 9 novembre 2010 ; « Depuis 2007, FO met en garde contre le fait qu'une agence de la nature pourrait s'apparenter à une mesure de mutualisation-fusion-réduction de type RGPP. Les compétences correspondantes soit sont déjà présentes, soit devraient être développées et complétées au sein des opérateurs et services publics existants. » La biodiversité : relever le défi sociétal, avis de la section environnement du CESE, juin 2011, p.41.

risque qu'une telle réforme ne se réduise finalement qu'à « une simple opération d'inspiration RGPP »²⁴. Le projet est enterré en février 2011, par la ministre de l'environnement de l'époque qui conclut à la nécessité d'une réforme plus globale de la « gouvernance »²⁵ à mener.

Un projet qui renaît à la faveur de l'alternance de 2012

En 2012, à la suite de l'alternance politique, le gouvernement relance l'idée de créer une nouvelle agence pour faire face aux problèmes associés à l'érosion de la biodiversité. Dès la première conférence environnementale, François Hollande annonce la « *création d'une agence nationale de la biodiversité, sur le modèle de l'ADEME, qui viendra en appui aux collectivités locales, aux entreprises, aux associations* »²⁶.

Deux rapports de préfiguration vont se succéder pour préciser les missions, le périmètre et les moyens accordés à cette future agence²⁷, mais également les rattachements possibles d'établissements publics existants.

Dès lors, le projet attise les critiques, y compris de la part du comité français de l'UICN qui, comme on l'a vu, avait pourtant été l'un des premiers promoteurs de l'idée d'Agence. Le comité déplore le fait que les enjeux de réorganisation institutionnelle et la rationalisation des

²⁴ Voir le Rapport d'information déposé par la mission d'information relative aux enjeux et aux outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité, 6 avril 2011, p.83. La rapporteure était Geneviève Gaillard, députée (PS).

²⁵ « Concrètement, nous avons besoin de régler aujourd'hui certains problèmes avant de pouvoir créer une agence. » Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement lors de l'audition par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur le Grenelle de la mer et la stratégie nationale pour la biodiversité, 25 mai 2011.

²⁶ Discours d'ouverture de François Hollande lors de la Conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012.

²⁷ Jean-Marc Michel et Bernard Chevassus-au-Louis, Rapport de préfiguration d'une Agence française pour la Biodiversité, février 2013 ; *ibidem*, Rapport, phase II, avril 2013.

moyens aient pris le pas sur l'objectif d'une plus grande efficacité dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité²⁸.

De fait, le choix des structures à intégrer semble d'abord guidé par des considérations budgétaires. Dans cette perspective, l'ONEMA – qui dispose d'un budget financé en majeure partie par un prélèvement sur la redevance sur l'eau perçue par les agences de l'eau –, apparaît alors comme un candidat privilégié pour financer la nouvelle agence sans grever le budget de l'État. L'association des politiques de l'eau à celles de la biodiversité permet de mobiliser les ressources des agences de l'eau pour financer les politiques de la biodiversité²⁹. En revanche l'ONF, dont la situation budgétaire difficile est connue³⁰, et l'ONCFS, financé par le budget de l'État, sont alors écartés du projet de fusion.

La création de l'Agence française pour la Biodiversité (2016) et sa rapide transformation en Office français de la Biodiversité (2019)

Le projet d'une Agence française pour la Biodiversité figure dans le projet de loi relative à la biodiversité³¹ dont l'examen débute à l'Assemblée nationale en 2014.

Au terme des débats parlementaires sur la loi pour la reconquête de la biodiversité, plus de deux ans après son dépôt initial, l'AFB est finalement créée à partir de la fusion de l'ONEMA, de l'Atelier technique des espaces naturels, de l'Agence des aires marines protégées et de Parcs nationaux de France. Conformément à une promesse de François Hollande faite aux

²⁸ Recommandations sur le projet d'Agence française pour la Biodiversité, UICN, 2013, p.2.

²⁹ Le rapport public annuel de la cour des comptes de 2015 allait d'ailleurs dans ce sens en indiquant que les agences de l'eau devaient participer au « redressement des finances publiques », ce qui est chose faite avec cette association.

³⁰ Voir le rapport de la Cour des Comptes sur l'Office National des Forêts (RB 70546) pour les exercices 2009 à 2012 qui évoque la situation financière « délicate » de l'ONF.

³¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

représentants de la chasse,³² l'ONCFS n'est pas intégré au sein de l'AFB, ce qui fera l'objet de nombreux commentaires et critiques.

À la fin de l'année 2018, deux ans seulement après la création de l'AFB, un nouveau projet de loi est déposé à l'Assemblée nationale visant à fusionner l'agence avec l'ONCFS. Ce projet aboutit en 2019³³.

Depuis, les rapports pointant l'inadéquation entre les moyens et les missions se multiplient³⁴. Selon un récent rapport du Conseil économique, social et environnemental, l'intégration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) en 2019, deux ans seulement après la création de l'AFB, n'a pas amélioré cette situation³⁵.

³² « Bernard Baudin et Henri Sabarot ont ensuite obtenu la confirmation par le Président de la République du maintien de l'Office National de la Chasse et de la Faune sauvage (ONCFS) comme établissement public autonome dont les missions et les moyens seront assurés hors du champ d'intervention de l'Agence Nationale pour la Biodiversité, en cours de création. » Communiqué de presse de la Fédération nationale des Chasseurs, 29 mai 2013.

³³ Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'AFB-ONCFS, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

³⁴ « À défaut d'un véritable bilan, la loi a retenu de nouveaux objectifs. D'une ambition sympathique, ceux-ci sont affectés par les conditions de leur définition et la faiblesse, sinon l'absence, de moyens correspondants. [...] la loi de 2016 a confié à l'AFB des missions excédant celles des quatre structures regroupées, sans s'assurer de sa capacité à assurer celles-ci. » Rapport rédigé par l'IGF et le CGEDD sur « L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité », avril 2018, p. 4-5. « Les moyens financiers et humains de l'AFB doivent être impérativement augmentés dès 2019, le niveau actuel ne permettant pas même d'espérer que l'agence puisse assumer l'ensemble de ses missions. » Rapport d'information de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, juin 2018, p.73.

³⁵ « Les moyens et les effectifs alloués à l'OFB ne lui permettront pas de mener à bien l'ensemble de ses missions » Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, CESE, 2020, p.33.

Du point de vue budgétaire, il est en outre loin d'être évident que la solution choisie ait bien conduit aux économies d'échelle attendues³⁶. Plus encore, la fusion avec l'ONCFS pour créer l'OFB s'est faite en parallèle d'une baisse du prix du permis de chasse. La baisse des ressources de l'ONCFS fut alors compensée par le retour d'une subvention pour charges de service public versée à l'OFB qui rentre en contradiction avec l'idée de doter les agences de ressources propres³⁷. S'il est sans doute trop tôt pour mesurer les effets de la création de l'OFB sur l'efficacité de l'action publique en matière de biodiversité, on peut penser qu'on est davantage en présence d'une manifestation du « mythe rationnel » qui accompagne les réformes d'influence néo-managériale (Bezes et Le Lidec, 2016) plutôt que d'un véritable outil d'amélioration des politiques publiques.

Différentes rationalités sont donc à l'origine du projet d'une agence en charge de la biodiversité. Si la préoccupation d'améliorer la cohérence et de l'efficacité dans la prise en compte des enjeux en matière de biodiversité semble avoir inspiré les propositions en faveur d'une telle agence, tout se passe comme si, au fil des différentes étapes de sa concrétisation, que l'on soit dans le contexte la RGPP ou dans celui de la Modernisation de l'Action publique (MAP), cet objectif premier avait été supplanté par les préoccupations d'optimisation budgétaire qui occupent une place de plus en plus explicite dans les justifications de la création de cette agence.

³⁶ Un rapport de l'IGF et du CGEDD en 2018 sur les opérateurs de l'eau et de la biodiversité semble sur ce point tout à fait réservé : « À ce stade, les économies annoncées par la direction de l'AFB dans les fonctions supports, qui représentent un peu moins de 40 % des effectifs centraux, se limitent à une dizaine d'ETP, à l'horizon 2022 qui plus est. ». Rapport rédigé par l'IGF et le CGEDD sur « L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité », avril 2018, p.4.

³⁷ Voir la circulaire n° 5647-SG du 9 avril 2013 du Premier ministre formalisant les règles auxquelles doit obéir toute nouvelle création d'agence : « *Il doit être démontré que les missions confiées à l'entité sont exercées de manière plus efficace et efficiente au sein d'une agence que par les services centraux et déconcentrés de l'État* » et notamment, une « *meilleure structuration de la politique publique* », une « *rationalisation du paysage des organismes intervenant dans le champ de la politique publique* », des « *mutualisations et économies d'échelles* » ou encore le « *développement de ressources propres* ».

Comme on va le voir maintenant, les réformes institutionnelles survenues dans la gouvernance de la biodiversité illustrent bien la coexistence de logiques contradictoires.

AMELIORER LA « QUALITE » DES AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE PROTECTION DE LA NATURE ?

Le CNPN constitue une institution clé en matière de conservation de la biodiversité, et l'institution la plus ancienne en la matière puisqu'elle est créée en 1946. Deux réformes d'ampleur vont se succéder en 2016 puis en 2020 afin « d'améliorer son efficacité ».

Le CNPN est chargé de donner un avis sur les projets de textes législatifs concernant la biodiversité et la géodiversité, ainsi que sur les interventions humaines dans les milieux naturels avec un objectif de protection des espaces et des espèces. Il délivre des avis sur la création et la gestion des espaces naturels protégés ou sur les dérogations aux interdictions de destruction d'individus d'espèces protégées et de leurs habitats dans le cadre du processus d'évaluation environnementale. Ce sont les avis émis sur les demandes de dérogation « espèces protégées » qui font débat. Ces avis – favorables, favorables sous réserves ou défavorables – sont en effet au cœur de la procédure d'évaluation environnementale et constituent un passage obligé pour les maîtres d'ouvrages de projets d'aménagement affectant les espèces protégées. Or, le CNPN fait l'objet de critiques de la part des aménageurs et on note, en lien avec la mise en œuvre de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC)³⁸, des prises de position, de la part des porteurs de projet, pour déplorer des avis considérés comme insuffisamment étayés, et trop souvent défavorables. Ces critiques pointent un degré d'exigence trop élevé et des avis en décalage avec la réalité du terrain (Blatrix et Reix, 2020).

Ces débats autour des avis rendus par le CNPN inspirent les deux réformes qui vont être apportées, d'abord à sa composition, puis à ses prérogatives.

³⁸ Principe consistant à d'abord éviter, réduire et enfin compenser les impacts d'un aménagement sur la biodiversité (souvent appelé « Séquence ERC »). Ce principe, qui figurait déjà dans la loi de 1976 relative à la protection de la nature, commence à être véritablement mis en œuvre autour des années 2010.

Jusqu'en 2016, cette instance consultative réunissait différentes parties prenantes³⁹. C'est au nom d'une plus grande efficacité que la loi n° 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages réforma la composition du CNPN pour le recentrer sur un rôle d'expertise scientifique. Cette réforme s'est accompagnée de la création d'une deuxième instance consultative, le Comité national de la Biodiversité⁴⁰, au sein duquel les parties prenantes sont désormais appelées à échanger sur les « *questions stratégiques liées à la biodiversité* »⁴¹.

Cet objectif d'efficacité donne lieu à une seconde réforme en 2020, qui cherche à « désengorger » en transférant certaines de ses missions aux Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN).

Renforcer la crédibilité des avis rendus... au prix de l'indépendance des experts ?

L'objectif premier de la réforme de 2016 du CNPN était de « clarifi[er] son positionnement » en créant une « instance consultative purement scientifique et technique »

³⁹ Représentants de l'État et des établissements publics, des usagers de la nature (chasse, pêche, agriculture, sylviculture), des associations de protection de la nature et des scientifiques.

⁴⁰ Créé lui aussi par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, il est souvent présenté comme le « parlement de la biodiversité ». Dans une logique de simplification du paysage institutionnel, ce comité est issu de la fusion de différents comités consultatifs existants, et traitant de différents enjeux concernant la conservation de la biodiversité. Il réunit entre 120 et 150 personnes dans 9 collèges différents représentant respectivement des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics nationaux, des organismes socio-professionnels, des propriétaires fonciers, des usagers de la nature garant du bon état écologique des milieux, d'associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité, de gestionnaires d'espaces naturels, de scientifiques ou représentants d'organismes de recherche et de personnalités qualifiées. Il peut être consulté par le gouvernement sur tout sujet relatif à la biodiversité et donne son avis sur les orientations de l'OFB.

⁴¹ Article L134-1 du code de l'environnement.

dont le bénéfice attendu était de renforcer « le poids et l'objectivité des avis rendus »⁴². Selon les termes de l'étude d'impact, les décisions de justice pourraient ainsi se fonder sur des avis « dont la légitimité ne pourra être mise en cause »⁴³, privilégiant la rationalité scientifique au débat pluraliste dans la conservation de la biodiversité.

Si elles participent au pilotage stratégique, les parties prenantes sont donc désormais exclues de l'instance chargée d'émettre des avis, notamment en matière de dérogation à l'atteinte d'espèces de faune et de flore protégées, et perdent à ce titre un certain pouvoir d'influence sur les processus de décision en matière de projets d'aménagement.

L'implication dans ces décisions est dorénavant réservée aux spécialistes « *reconnus pour leurs travaux, leurs connaissances scientifiques ou techniques dans les domaines des sciences de la vie et de la terre ainsi que des sciences humaines et sociales* ». Le CNPN se compose désormais de trente membres répartis en trois collèges respectivement constitués d'experts en matière de recherche et d'enseignement sur la biodiversité, de gestion et de restauration des espaces naturels, et de connaissance, de veille et d'observation de la biodiversité. L'ensemble de ces membres sont dorénavant nommés par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature, alors que jusqu'ici le conseil était composé auparavant de vingt membres de droit⁴⁴ et de vingt membres nommés. C'est pourquoi cette nouvelle réforme constitue pour certaines associations de protection de la nature un risque de perte d'indépendance face au pouvoir exécutif.

Une telle crainte s'est jusqu'à présent révélée infondée si l'on en juge par les avis rendus : en effet, suite à cette réforme, la proportion d'avis négatifs concernant les dérogations à l'atteinte sur les espèces protégées d'un projet d'aménagement a augmenté. Contrairement à certaines inquiétudes qui se faisaient jour, une telle réforme n'a donc pas facilité l'obtention

⁴² Etude d'impact du projet de loi relatif à la biodiversité, mars 2014, p.26.

⁴³ Etude d'impact du projet de loi relatif à la biodiversité, mars 2014, p.30.

⁴⁴ Représentants de ministères, d'établissements publics, d'institution de recherche, de différents secteurs socio-économiques (p. ex. agriculture), d'usagers de la nature (p. ex. chasse, pêche) et d'associations de protection de la nature.

des autorisations environnementales lors de l'instruction des projets d'aménagement. L'objectif de non-perte nette de biodiversité contribue probablement à expliquer cette évolution dans la mesure où cet objectif a pour effet d'accroître le niveau d'exigence en matière d'évitement, de réduction et de compensation des impacts sur les espèces protégées.

Renforcer la pertinence d'avis trop souvent défavorables...

Un nouveau projet de réforme du CNPN initié en 2019 vise à transférer aux Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), un certain nombre de consultations auparavant sous la responsabilité du CNPN⁴⁵. Cette réforme s'inscrit dans un mouvement plus général de déconcentration des politiques publiques présenté comme faisant suite au grand débat national et visant à « *rapprocher l'action de l'État au plus près des territoires pour renforcer son efficacité et améliorer sa visibilité tout en clarifiant le rôle de chacun* »⁴⁶. Alors que le projet d'arrêté visait à déconcentrer près des trois quarts des avis du CNPN, les négociations, accompagnées d'une campagne de presse de la part des membres du CNPN⁴⁷, ont conduit à déconcentrer environ la moitié des avis rendus.

Précisons que ces avis, bien qu'ayant le statut d'avis simples, peuvent cependant avoir une influence importante sur le calendrier d'un projet d'aménagement, voire participer à remettre en cause son opportunité⁴⁸. La nécessité de répondre aux avis défavorables et l'usage qui peut en être fait dans le cadre de recours contentieux ont pour conséquence d'être considérés

⁴⁵ Décret n° 2019-1352 du 12 décembre 2019 ; Arrêté du 6 janvier 2020 fixant la liste des espèces animales et végétales à la protection desquelles il ne peut être dérogé qu'après avis du Conseil national de la protection de la nature.

⁴⁶ Réponse du ministère de la transition écologique et solidaire à la question n° 19526 d'Éric Alauzet, député LREM, sur l'impact d'une telle réforme, Juillet 2019.

⁴⁷ Voir notamment : « Pour la sauvegarde du Conseil national de la protection de la nature », les invités de Médiapart, 5 mai 2019.

⁴⁸ Parmi les plus célèbres, nous pouvons par exemple citer celui de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

comme un frein à la réalisation des projets et un facteur d'allongement des délais. La vitesse d'instruction des dossiers de projets est en effet un élément clé de ce débat et des récentes réformes qui ont eu lieu dans ce secteur.

Or, du point de vue du CNPN et d'une partie des membres des CSRPN, une telle réforme ne va pas nécessairement dans le sens d'une amélioration de la qualité des avis produits. La proposition de transfert fait craindre une surcharge de travail pour les CSRPN ainsi qu'une plus forte influence des pressions politiques et économiques locales⁴⁹. Autant d'arguments qui ont par ailleurs été soulevés dans le récent bilan du Conseil économique, social et environnemental sur la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁵⁰.

Le cas des deux réformes du CNPN qui se succèdent en 2016 puis en 2020 met donc en évidence les ambiguïtés qui entourent la volonté d'améliorer la qualité des avis rendus et montre bien que des visions concurrentes de l'« efficacité » sont en jeu. S'agit-il de renforcer la légitimité de cette institution ou de faciliter la réalisation rapide des projets ?

La troisième institution que nous allons étudier à présent témoigne de processus qui diffèrent des deux cas précédents dans la mesure où sa création est issue de directives

⁴⁹ Pour s'opposer à la seconde réforme, des membres du CNPN ont rédigé une tribune dans Médiapart dans laquelle ils évoquent l'objectif d'« absence de perte nette » de biodiversité pour justifier l'exigence « renforcée » de leurs avis. « Pour la sauvegarde du Conseil national de la protection de la nature », *art. cit.*

⁵⁰ « Aussi peut-on douter du bien-fondé de l'évolution du régime d'autorisation environnementale, qui a conduit à une déconcentration de plus de la moitié des avis du CNPN. [...] L'argument de la simplification et de l'accélération des procédures apparaît d'autant moins convaincant que de nombreux présidents de CSRPN ont témoigné de leur inquiétude vis-à-vis de la surcharge de travail que vont occasionner ces saisines supplémentaires au niveau régional par rapport à des missions originelles déjà difficiles à absorber ». En ce qui concerne l'argument d'une plus grande pertinence des avis dès qu'ils seraient plus ajustés aux enjeux et particularités territoriales s'ils sont élaborés à l'échelle régionale, on peut « craindre qu'en raison de leur positionnement institutionnel les CSRPN soient davantage que le CNPN sujets aux pressions politiques et économiques locales. », Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, CESE, 2020, p.33-34.

européennes datant du milieu des années 1980⁵¹. La fonction d’Autorité environnementale était jusqu’en 2007 exercée au sein du ministère de l’environnement et c’est la création du grand ministère qui oblige à confier ce rôle à une institution indépendante. La lenteur de la transposition des directives dans ce nouveau contexte constitue une illustration éloquente des résistances à l’amélioration de la prise en compte de l’environnement en général, et de la biodiversité en particulier.

UNE MAUVAISE VOLONTE DES GOUVERNEMENTS SUCCESSIFS DANS LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EUROPEENNES CONCERNANT L’AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

L’Autorité environnementale est chargée d’émettre un avis sur la prise en compte des enjeux environnementaux dans le cadre des projets, plans et programmes. Il s’agit d’une institution centrale dans l’évaluation environnementale : en effet depuis l’obligation créée par la loi de 1976 relative à la protection de la nature, de réaliser une étude d’impact sur l’environnement pour tout projet ayant une incidence sur l’environnement, il n’existait aucune évaluation de la qualité de ces études et plus globalement de la prise en compte de l’environnement dans les projets (Blatrix et Frascaria-Lacoste, 2021).

Si la mise en place de cette nouvelle institution est passée à l’époque relativement inaperçue auprès du grand public, elle est bien identifiée par les acteurs et les analystes de l’action publique environnementale comme constituant potentiellement un tournant majeur : elle est ainsi au cœur de l’analyse de P. Lascoumes *et al.* (2014) dans l’ouvrage consacré aux réformes associées à la création du « grand ministère » en 2007. La mise en place de l’Ae et des avis qu’elle émet poursuivent plusieurs objectifs. Il s’agit à la fois d’éclairer le public sur la manière dont le maître d’ouvrage ou le pétitionnaire a traité les enjeux environnementaux

⁵¹ Directive n° 85/337/CEE du 27/06/85 concernant l’évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l’environnement.

dans son projet, plan ou programme ; elle a vocation à être prise en compte par le maître d'ouvrage ou par le pétitionnaire et l'autorité qui l'approuve.

La mise en place de l'Ae en France s'inscrit dans le processus de rattrapage enclenché au moment du Grenelle puisqu'il s'agit de la transposition de directives européennes. Or, si le système mis en place à l'échelle nationale satisfait les exigences européennes, et que l'Ae du CGEDD a su affirmer son indépendance et la robustesse de son expertise, à l'échelle régionale la situation est loin d'être aussi simple et témoigne d'une certaine constance dans la volonté de ne pas respecter les exigences des directives européennes.

Dès 2011, un arrêt devenu célèbre de la Cour de Justice de l'Union européenne⁵² avait obligé à revoir la séparation fonctionnelle entre l'autorité chargée d'élaborer un plan ou un programme, et l'autorité environnementale. Or au niveau régional le préfet pouvait à la fois être autorité environnementale en charge de l'évaluation du projet et autorité décisionnaire. A partir de 2012, France Nature Environnement (FNE) engage un « contentieux systématique à l'encontre des textes ne permettant pas de garantir l'autonomie des autorités environnementales » (Wormser, 2019, p. 85). Il a fallu un de ces recours pour que le Conseil d'État confirme en 2015 cette nécessité de séparation fonctionnelle⁵³.

⁵² Le 20 octobre 2011, l'arrêt Seaport impose en effet qu'« au sein de l'autorité normalement chargée de la consultation en matière environnementale, une séparation fonctionnelle soit organisée de telle manière qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure (...), de donner de manière objective son avis sur le plan ou programme envisagé par l'autorité à laquelle elle est rattachée ».

⁵³ La nécessité d'une plus grande indépendance de l'autorité environnementale en région avait pourtant été rappelée dès la première conférence environnementale de septembre 2012. C'est avec cet objectif que des groupes de travail avaient par la suite été confiés à Michel Badré, ancien président de l'Ae, puis à Jacques Vernier, ancien député maire de Douai et ancien membre de l'Ae. Ce dernier a ainsi rappelé la nécessité d'une séparation fonctionnelle entre autorité environnementale et autorité décisionnelle dans le rapport intitulé « Moderniser l'évaluation environnementale » qu'il a remis à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en mars 2015. Ce rapport propose que les avis d'autorité environnementale soient confiés à des formations collégiales rattachées au CGEDD, proposition qui a été retenue par la ministre en charge de l'environnement. Les principes d'une telle réforme pour les plans et programmes ont été actés par un arbitrage rendu par le Premier ministre en date du 20 juillet 2015 et déclinés dans le décret n° 2016-519 du 28 avril 2015.

L'année 2016 constitue aussi pour l'évaluation environnementale un autre tournant : une ordonnance réduit le champ de l'évaluation environnementale, notamment pour les Installations classées pour la protection de l'environnement⁵⁴.

La même année, un nouveau décret réforme l'autorité environnementale⁵⁵ à l'échelle régionale. Afin de garantir une séparation stricte entre l'autorité environnementale, les maîtres d'ouvrage et les autorités décisionnelles, la réforme conduit, pour les plans et programmes, à transférer intégralement cette compétence à des Missions régionales d'Autorités environnementales (MRAe). Mais seuls les plans et programmes sont visés par ce texte. Ce dernier a, en conséquence et dès sa publication, fait l'objet de critiques dénonçant une situation « anormale, et irrégulière » criante « pour maints projets, pour lesquels, contrairement à de nombreux plans, le préfet assure à la fois l'instruction du dossier, est l'autorité environnementale, l'autorité décisionnaire, l'autorité organisatrice d'enquête, quand il n'est pas également le maître d'ouvrage. » (Ullman, 2017, p.64). Le cas du projet de Notre-Dame des Landes est cité en exemple de « confusion parfaite entre l'autorité environnementale et l'autorité décisionnaire »⁵⁶. De fait, si pour les plans/programmes, le décret de 2016 instaure que les agents des DREAL qui instruisent les dossiers au bénéfice des MRAe sont placés sous l'autorité fonctionnelle de leur président⁵⁷, pour ce qui est des projets, ils restaient sous l'autorité non seulement hiérarchique, mais aussi fonctionnelle du préfet de région.

⁵⁴ Ordonnance du 3 août 2016 et décret du 11 août relatifs à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes. Pour une analyse de ce texte, voir : Farinetti 2010.

⁵⁵ Décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale.

⁵⁶ Gabriel Ullman analyse de façon très critique les décisions de plusieurs cours qui sont selon lui marquées par une démarche de « dénégation de la réalité administrative », dans la mesure où elles semblent considérer que les DREAL, chargées d'instruire l'avis sous l'autorité du préfet, seraient dotées de moyens administratifs et humains propres et que, compte tenu de la séparation fonctionnelle au sein des services déconcentrés de l'État, elles disposeraient d'une autonomie effective (Ullman,, 2017 p. 64).

⁵⁷ CE, article R122-24.

De façon prévisible, les dispositions prévoyant la compétence du préfet en tant qu'autorité environnementale pour les projets sont annulées par une décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017. Cette décision étant d'application immédiate, les préfets ont donc dû, à partir de cette date, cesser d'agir en qualité d'autorité environnementale. Dans l'attente d'un nouveau décret en Conseil d'État, les MRAe ont dû prendre en charge l'évaluation environnementale des projets selon le même mode de fonctionnement que pour les plans et programmes. Ce choix, plus satisfaisant du point de vue juridique, a, comme on peut l'imaginer, mis en tension les MRAe. En effet, à partir de 2018, elles ont vu le nombre de dossiers sur lesquels statuer augmenter de façon très importante, et ont dû faire face à un accroissement de la charge de travail sans être calibrées pour y faire face.

Le dernier texte, un décret du 3 juillet 2020, pris en application de la loi du 8 novembre 2019 sur l'énergie et le climat, distingue au niveau régional l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, de l'autorité environnementale. Le préfet de région, également préfet du département chef-lieu de région, a donc compétence pour autoriser un projet tout en ayant la responsabilité de décider si une évaluation environnementale est nécessaire ou non pour ce projet. France Nature Environnement a donc attaqué le décret du 3 juillet 2020 devant le Conseil d'État, et le 18 février 2021 une mise en demeure a été adressée par la Commission européenne à la France afin que soit modifié le cadre juridique de l'évaluation environnementale des projets⁵⁸. Ainsi la conformité du système d'évaluation environnementale à l'échelle régionale par rapport aux directives européennes reste toujours à établir plus de dix ans après les premiers textes de transposition et 35 ans après la première directive.

Le cas de l'Autorité environnementale montre bien comment la transposition de directives européennes est loin du diagnostic de « sur-transposition » émis par certains acteurs au moment des États généraux de la Modernisation du Droit de l'Environnement. Le déploiement plein et entier de ce qui constitue sans doute une des avancées les plus marquantes de ces dix dernières années, quant à l'amélioration de la prise en compte des enjeux environnementaux dans l'élaboration dans projets/plans/programmes, continue à rencontrer des

⁵⁸ Une première mise en demeure avait déjà été adressée à la France le 7 mars 2019. Or, « L'analyse des dispositions ultérieures a fait apparaître un certain nombre de problèmes de transposition supplémentaires » pointe la Commission dans sa mise en demeure du 18 février 2021.

résistances, comme le montre la « transposition laborieuse et inachevée » (Blatrix et Frascaria-Lacoste, 2021) des directives européennes. Il est édifiant de constater que seule la stratégie juridique de France Nature Environnement et les actions contentieuses qui en découlent permettent de pallier progressivement les défauts de transposition des directives européennes concernant l'évaluation environnementale et la nécessaire autonomie des autorités environnementales⁵⁹.

*

* *

Après la phase d'impulsion du Grenelle, la décennie 2010 – 2020 est marquée par une multiplicité de réformes, survenues à un rythme soutenu, et touchant de nombreux aspects de l'action publique, impactant indirectement ou directement la politique publique en matière de protection de la nature. L'avènement de la notion de biodiversité a été largement commenté et alimente aujourd'hui un débat quant à l'emprise d'une logique « néolibérale » qui constituerait une caractéristique forte de cette politique aujourd'hui.

Examiner non pas des instruments spécifiques, mais bien les recompositions institutionnelles les plus marquantes dans la gouvernance de la biodiversité, permet une analyse plus globale des transformations en cours de l'action publique. L'analyse d'une période de dix ans permet également de souligner l'importance de ce qui se joue en 2016, avec une série de réformes concomitantes affectant les politiques de conservation de la biodiversité – création de l'AFB, réformes du CNPN, réforme de l'évaluation environnementale et création des MRAe – dont la logique d'ensemble restait à analyser.

⁵⁹ Voir sur ce point Wormser (2019) pour une analyse détaillée de l'action contentieuse de FNE et des propositions d'hypothèses explicatives de la frilosité du Conseil d'Etat en la matière.

De la même manière que la concomitance du Grenelle et de la RGPP interrogeait quant à la cohérence d'ensemble de ces réformes, déceler une orientation dominante derrière les différentes réformes engagées en 2016 reste difficile, sauf à considérer que l'influence de vents contraires constitue un marqueur de cette évolution.

Notre analyse pointe ainsi une tension permanente entre d'un côté, l'amélioration de la prise en compte des enjeux écologiques, en partie imposée par la montée en puissance des enjeux environnementaux sur le plan médiatique, et de l'autre, celui d'un paradigme économique consistant à comprimer la dépense publique et favoriser un développement économique dont les conséquences n'ont pas été découplées de ses impacts sur la biodiversité. Cette tension nous semble constituer une caractéristique profonde de l'ensemble de la décennie qui vient de s'écouler, et de façon assez largement indépendante des gouvernements qui se sont succédé.

Plutôt qu'un tournant managérial ou « néolibéral », ce sont bien des logiques en tension qui traversent aujourd'hui l'action publique en matière de biodiversité et sans doute, plus largement en matière d'environnement. Admettre le caractère inconciliable d'un certain modèle de développement avec la prise en compte de l'urgence écologique nous paraît indispensable aujourd'hui. Reste à savoir si ce changement de cap sera choisi ou subi.

Références bibliographiques

- Arpin, Isabelle, Charvolin, Florian et Fortier, Agnès (2015), « Les inventaires naturalistes : des pratiques aux modes de gouvernement. Introduction », *Études rurales*, 2015/1, n° 195, p. 11-26.
- Barone, Sylvain ; Mayaux, Pierre-Louis et Guerrin, Joana (2018), « Introduction. Que fait le *New Public Management* aux politiques environnementales ? », *Pôle Sud*, n° 48, p. 5-25.
- Bartoli Annie, Jeannot Gilles et Larat Fabrice, coord. (2016), « Simplifier l'action publique ? », *Revue française d'administration publique*, 2016/1, n° 157.
- Bartoli, Annie et Blatrix, Cécile (2015), *Management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*, Paris, Dunod, 4^e édition.
- Bezes, Philippe et Le Lidec, Patrick (2016), « Politiques de l'organisation : Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, n° 3, p. 407-433.

- Blatrix, Cécile (2016), « Moderniser un droit moderne ? Origines et significations de la simplification de l'action publique environnementale », *Revue française d'administration publique*, n° 157, p.67-82.
- Blatrix, Cécile et Reix, Fabien (2020), *Intégrer l'écologie et la biodiversité dans la décision en matière d'infrastructures de transports – Rapport final*, Programme de recherche ITTECOP.
- Blatrix, Cécile et Frascaria-Lacoste, Nathalie, dir. (2021), *Gouvernance de l'évaluation environnementale. Air, Paysages Écosystèmes (PEGASE)*, Rapport intermédiaire, Programme ITTECOP.
- Bonnaud, Laure et Martinais, Emmanuel (2018), « Le New Public Management au concret : nouvelles recettes pour vieux problèmes ? Le cas de l'inspection des installations classées », *Pôle Sud*, vol. n° 48, n° 1, p. 27-42.
- Borie, Mike et Hulme, Maud (2015), “Framing Global Biodiversity: IPBES between Mother Earth and Ecosystem Services”, *Environmental Science and Policy*, n° 54, 2015, pp. 487-496.
- Charvolin, Florian et Ollivier, Guillaume (2017), *La biodiversité entre science et politique. La formation d'une institution internationale*, Paris, Éditions Petra.
- Farinetti, Aude (2018), « L'évolution du champ d'application de l'évaluation environnementale des installations classées pour la protection de l'environnement : entre simplification et dérégulation », *Revue juridique de l'environnement*, n° 3, Volume 43, p. 473-487.
- Guimont, Clémence ; Petitimbart, Rémy et Villalba, Bruno (2018), « La crise de biodiversité à l'épreuve de l'action publique néolibérale », *Développement durable et territoires* [Online], Vol. 9, n° 3.
- Hassenteufel, Patrick et Saurugger, Sabine, dir. (2021), *Les Politiques publiques dans la crise. 2008 et ses suites*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hilgartner, Stephen et Bosc, Charles L. (1998), “The Rise and Fall of Public Problems”, *American Journal of Sociology*, vol.94, p. 53-78.
- Lacroix, Valérie ; Zaccai, Edwin (2010), « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constantes », *Revue française d'administration publique*, vol. 134, n° 2, p. 205-232.
- Lafarge, François (2010), « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n° 4, p. 755-774.
- Lascoumes, Pierre ; Bonnaud, Laure ; Le Bourhis, Jean-Pierre et Martinais, Emmanuel (2014), *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*, Paris, Presses universitaires de France.
- OCDE (2010), *Mieux légiférer en Europe : France*, Paris, OCDE.

- Petitimberty, Rémy (2018), « La monétarisation des services écosystémiques comme référence d'action publique : institutionnalisation d'une norme "performante" de l'action publique environnementale », *Pôle Sud*, vol. n° 48, n° 1, p. 73.
- Petitimberty, Rémy (2019), *Gouverner la biodiversité par le marché. L'État, les cabinets de conseil et la compensation écologique*, Thèse de doctorat, Université de Lille, 449 pages.
- Poupeau, François-Mathieu (2013), « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'écologie et du développement durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2, p. 249-277.
- Takacs, David (1996), *The Idea of Biodiversity: Philosophies of Paradise*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Theys, Jacques (1998), « Vingt ans de politique française de l'environnement : les années 70-90. Un essai d'évaluation », in Bernard, Barraqué et Theys, Jacques, dir. (1998) *Les politiques d'environnement, évaluation de la première génération, 1971-1995*, Paris, Éditions Recherches, p.17-40.
- Turnhout, Esther ; Waterton, Claire ; Neves, Katja et Buizer, Marleen (2013), "Rethinking biodiversity: from goods and services to 'living with': Rethinking biodiversity", *Conservation Letters*, vol. 6, n° 3, p. 154-161.
- Ullman, Gabriel (2017), « Les Préfets en tant qu'Autorité environnementale des projets : vers la fin de l'illégalité ? », *Environnement & technique*, n° 366, p. 64.
- Vanpeene, Sylvie ; Amsallem, Jennifer ; Sordello, Romain et Billon, Lucille (2018), « Prise de recul sur la politique Trame verte et bleue à l'échelle régionale », *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 1, n° 25, p. 14-19.
- Wormser, Emmanuel (2019), « La mobilisation du droit de l'UE, le contentieux FNE autour de l'indépendance de l'autorité environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, vol. , no. HS19, pp. 83-93.