



AVIS CFDT SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A LA BIODIVERSITE

Audition sénatoriale du 4 juin 17h30

Table ronde animée par M. Jérôme Bignon

1. AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITE

La Conférence Nationale de la Biodiversité à Strasbourg a été l'occasion de préciser les attentes des différents acteurs par rapport à la création de l'Agence Française pour la Biodiversité.

Pour la CFDT, la nouvelle agence devra constituer un lieu d'accès unique bien identifié comme un appui technique et un lieu d'expertise. Elle devrait, sur le modèle de l'ADEME, vulgariser ses connaissances auprès du grand public. Il s'agirait quelle puisse faire de la formation, de l'appui technique, et du conseil aux acteurs publics, élus locaux, et acteurs socioéconomiques, tout en remplissant des missions de sensibilisation et d'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD) auprès du grand public, pour diffuser une culture de la nature. Nous pensons important de développer une information sur l'expertise et les signes de qualité dans ce domaine.

L'AFB devrait contribuer à améliorer la connaissance des enjeux la biodiversité et les opportunités économiques que l'action en sa faveur ouvrent. Elle peut, en particulier, faire connaître et valoriser les métiers de la biodiversité et les pratiques professionnelles innovantes et favorables à la biodiversité. C'est aussi un vecteur de gestion coordonné et transparent de la compensation écologique. Elle peut permettre un meilleur suivi et un meilleur contrôle des pratiques de compensation.

Ce projet peut apporter une contribution utile à une mise en cohérence des politiques, en favorisant, notamment, une meilleure articulation entre les enjeux « Eaux douces » et les enjeux « Mer et littoraux » à l'échelle du bassin versant. Mais son périmètre ne devrait pas être limité aux seules structures publiques ayant des missions aquatiques ou maritimes. Il devra progressivement intégrer l'ONCFS pour que l'AFB soit dotée d'un volet terrestre.

Mais surtout, l'AFB devra être dotée de moyens additionnels, adaptés aux missions nouvelles des établissements publics fusionnés. Les moyens de l'AFB doivent être cohérents avec l'objectif de "reconquête de la biodiversité". Cela implique une programmation pluriannuelle de ressources affectées. La loi de finances devra donner les moyens de mise en œuvre des ambitions de la loi cadre biodiversité, notamment en ce qui concerne l'Agence Française de la Biodiversité. Les travaux du Comité pour l'Economie Verte doivent être l'occasion d'opérer une mise à plat de sources de financement possibles et de remise en cause de niches anti-écologiques ou de dérogations peu justifiées.

Si l'Agence doit être dotée de moyens adaptés à ses missions, **elle ne devra pas constituer un risque inflationniste pour la facture d'eau qui ne peut constituer la seule source de financement de la biodiversité dont les facteurs d'érosion sont multiples** et en grande partie liés à des activités ou à des aménagement et infrastructures.

L'AFB doit être dotée d'un volet RH cohérent avec un statut unifié.

Depuis les premières étapes de la préfiguration de l'AFB avec d'autres parties prenantes (toutes les organisations syndicales et toutes les associations environnementales représentées au CNTE), la CFDT a défendu l'idée que sa création devra être l'occasion d'une déprécarisation de certains agents, en mettant en place un quasi-statut qui reconnaisse enfin la compétence des agents en place. La CFDT a fait des propositions concernant la pérennisation du régime de prévoyance des agents. Dès 2009, nous avons montré que la mise en œuvre des orientations du Grenelle de l'Environnement nécessitait au minimum *320 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) supplémentaires* sur les établissements publics existants.

L'amendement gouvernemental sous l'article 15 étend les missions des Agences de l'Eau à la biodiversité des milieux marins, terrestres et aquatiques. La réunion de la sous-commission spécialisée du CNTE sur l'AFB dite « comité de l'eau » a montré que l'ensemble des acteurs du CNTE n'était pas demandeur !

Depuis deux ans, les Agences de l'Eau subissent des prélèvements sur leur fonds de roulement par Bercy au titre de la biodiversité par le biais du financement de l'ONEMA et elles remplissent déjà des missions dans ce domaine (ex : protection des aires de captages et milieux aquatiques) => 270 millions d'euros en 2014 et à nouveau 175 millions prévus sur 2015 et 2016.

La CFDT conçoit l'élargissement des missions des Agences de l'Eau, compte tenu de ses missions actuelles sur la biodiversité aquatique, mais souligne le fait que ce scénario soulève plusieurs questions :

➤ **LE BESOIN DE SOURCES DIVERSIFIÉES DE FINANCEMENT**

Nous voyons un risque de transfert des charges vers la facture d'eau : les mécanismes de financements actuels ne sont pas assez clairs. Or, la facture d'eau est déjà dans une tendance inflationniste en dépit d'une baisse continue des consommations. Un rééquilibrage plus équitable et une meilleure application du principe pollueur-payeur (principe juridique) nous semblent indispensables. En outre, le principe « l'eau paie l'eau » doit demeurer.

Il serait nécessaire de clarifier les financements "eau/terre/mer", car la facture d'eau ne peut être la source principale de financement de la biodiversité, en particulier pour la biodiversité terrestre ou marine !

La CFDT a fait des constats et des propositions dans ce sens lors de la table ronde "Eau", de la Conférence Environnementale tandis qu'elle remarquait que les usagers domestiques ont considérablement baissé leurs consommations d'eau alors que la facture d'eau continue d'augmenter. Face au caractère déséquilibré du dispositif actuel de redevances qui pèse essentiellement sur les usagers domestiques, la CFDT a demandé qu'il fasse l'objet d'une évaluation lors de la Conférence Environnementale de 2013. La CFDT a alors souligné une trop faible application du principe pollueur-payeur¹.

¹Principe de valeur constitutionnelle énoncé par l'article L 110-1 du Code de l'Environnement selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction et de lutte de la pollution doivent être pris en charge par le pollueur. Le principe pollueur-payeur a été adopté par l'OCDE en 1972, en tant que principe économique visant l'imputation des coûts associés à la lutte contre la pollution. La CFDT est favorable à un renforcement des moyens de prévention et de réduction des pollutions (ex : pesticides, azote) et juge nécessaire d'améliorer la gouvernance de l'eau.

➤ **LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE :**

La question d'une articulation des 3 gouvernances Eau/ Mer et Littoral / Biodiversité se pose. La Loi cadre Biodiversité qui porte création de l'Agence Française pour la Biodiversité avec l'élargissement des missions des Agences de l'Eau à la biodiversité (terrestre, aquatique et marine) ré-ouvre le débat sur le déséquilibre de la gouvernance de l'eau pour améliorer la représentation des « usagers non professionnels ».

2. PAIEMENTS POUR PRESERVATION DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX (PPSE) :

Notre fédération de l'agroalimentaire (FGA CFDT) estime que ce mécanisme peut laisser une porte ouverte à des effets d'aubaine alors qu'on se trouve dans un contexte budgétaire contraint. Ce mécanisme semble mettre sur le même plan des propriétaires fonciers et des acteurs socioprofessionnels censés, eux, investir et entretenir des ressources dont la pérennité de leur activité dépend directement ; à fortiori lorsque ces ressources constituent, tant un outil de travail, qu'un bien commun. Surtout qu'il existe déjà des outils de contractualisation proches des mécanismes de PPSE en Agriculture, comme les « mesures agro-environnementales » (MAE) qui permettent de rémunérer des exploitants agricoles qui s'engagent à préserver l'environnement et à entretenir l'espace rural. Or, ces mesures font peu l'objet d'évaluations collectives. Une étude de 2013 semble témoigner d'une dynamique relativement faible de ce dispositif avec des disparités territoriales fortes et des agriculteurs qui sont restés très libres de mener les actions de leur choix².

En ce qui concerne les mécanismes de paiement pour préservation de services écosystémiques, le concept est une évolution de celui de "Paiement pour Services Environnementaux". La Caisse des Dépôts et Consignation a fait des notes sur ces deux concepts en soulignant les limites ceux-ci:

- Efficacité environnementale : comme il est difficile de mesurer les bénéfices des services écosystémiques, les paiements se font de manière uniforme, à l'hectare et non en fonction des résultats obtenus. Par ailleurs, ils peuvent être mis en place là où il est peu coûteux et difficile de changer et non pas là où les écosystèmes sont les plus menacés. Enfin, se pose la question de l'échelle géographique pertinente pour éviter un déplacement du problème environnemental.
- Efficience économique : parfois, les montants des paiements sont insuffisants pour inciter au changement, car ils ne couvrent pas le coût des évolutions de pratiques. Parfois, les paiements reviennent à payer des personnes pour des activités qu'ils auraient faites inévitablement, de manière volontaire ou involontaire.
- Equité : cela introduit une rémunération pour inciter les personnes qui ne voulaient pas changer de pratiques à le faire alors que les personnes qui ont évolué par conviction ne touchent rien. On peut même aboutir à la situation paradoxale où les personnes sont payées pour respecter la loi et stopper des pratiques illégales.

Risques :

- Inefficacité du système pour plusieurs raisons : résultats difficilement mesurables, changements de pratiques superficielles.
- Effet d'aubaine et logique de rente.
- Chantage écologique : arrêt d'une bonne pratique afin de pouvoir par la suite bénéficier du paiement, menace d'adopter des pratiques non-durables pour maintenir les paiements sur la durée.

² **Anne Gassiat et Frédéric Zahm**, Améliorer la qualité de l'eau : quelle territorialisation ? Exemple des MAE à « enjeu eau » *Janvier-février 2013*, p. 85-104.

Ces notes soulignent aussi la question de la « rémunération la plus efficace » : monétaire ou non monétaire, individuelle ou collective. Une approche uniquement monétaire peut détruire la motivation à préserver l'environnement. Les rémunérations posent aussi problème en ce que ces paiements ne visent que les « symptômes » de la dégradation de l'environnement et que pour la pérennité de l'environnement, il faut créer des alternatives. Elles concluent qu'il vaut mieux concevoir ces paiements sous la forme d'un accompagnement technique, financier et institutionnel à l'investissement alternatif.

Pour la CFDT, ces paiements environnementaux, quel que soit le nom exact employé, sont difficiles à comprendre et à mettre en œuvre : bon échelon territorial pour la conception, acceptabilité, etc. Leur efficacité est difficile à vérifier. Ils peuvent avoir des effets pervers : déresponsabilisation, récompense des « mauvais élèves », inéquité entre différents acteurs (les vertueux et les autres, ceux qui peuvent prétendre à ces paiements et les autres).

Ils ne doivent pas être conçus pour durer, se faire sur la base d'un engagement et sur des objectifs précis, quantifiables et mesurés à l'issue de l'engagement. Ils peuvent être envisagés de manière transitoire pour accompagner une évolution de la législation ou en attendant qu'une nouvelle pratique culturelle atteigne son optimum. Les enjeux sont de :

- responsabiliser tous les citoyens,
- créer de nouveaux systèmes (agricoles ou autres ; ex : paysagistes à l'entretien des bords de voiries, des aéroports, des golfs, etc.) qui soient efficaces tout en préservant l'environnement. D'où la nécessité de la recherche, de l'expérimentation, de la vulgarisation et de la formation initiale et continue,
- Accompagner les changements par des conseils individualisés, collectifs et une communication collective pour une appropriation des enjeux.

Si ce point était maintenu dans le texte de loi, alors le législateur devrait prévoir de :

- mettre en place un **dispositif de prévention des conflits d'intérêt** pour les membres des instances de gouvernance et le personnel gérant les PPSE,
- rendre publiques les décisions d'attribution des aides et la liste des bénéficiaires,
- doter les entités territoriales de l'AFB de méthodes unifiées de gestion des dossiers PPSE,
- réaliser des contrôles de l'effectivité des actions par rapport aux engagements pris,
- évaluer de façon transparente ces dispositifs contractuels au sein du CNTE.

3. DES AVANCEES POUR LES OUTREMERS AVEC LE « PARTAGE DES AVANTAGES » (APA) :

Par ailleurs, la loi transpose en droit français le protocole international de Nagoya adopté en 2010 visant à réglementer le partage juste et équitable des avantages issus de l'utilisation des ressources génétiques pour des recherches et à des fins commerciales.³ Elle traite du partage des avantages tirés de l'exploitation des ressources biologiques dans le cadre des activités de Recherche et développement (R&D) pour assurer un juste retour pécuniaire vers les communautés locales en outremer. Concernant l'affectation des sommes collectées au titre du partage des avantages, la CFDT juge qu'une approche durable implique une répartition entre financements allant à la préservation de la biodiversité locale et ceux allant à l'appui au développement local d'activités durables et d'excellence environnementale,

³Le protocole de Nagoya a été signé par la France le 20 septembre 2011 et devrait entrer en vigueur fin 2014, ou fin 2015 conformément aux engagements internationaux dits « Objectifs d'Aichi »(1) adoptés par les Parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) dont la France en octobre 2010.

génératrices d'emplois de qualité et diversifiés pour les communautés d'habitants. Or la loi ne précise rien à cet égard.

Nous suggérons de préciser le terme « activités durables » :

*Paragraphe 3, section 3, sous-section 2 : « II. - Après partage juste et équitable, les avantages découlant de l'utilisation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques sont affectés à des projets **d'activités durables** bénéficiant directement aux communautés d'habitants concernées. Ces projets sont menés en concertation et avec la participation des communautés d'habitants.*

4. LES ESPACES NATURELS ET PROTECTION D'ESPECES (LE TITRE V)

Le titre V comprend diverses mesures de gestion et de protection des ressources biologiques surtout marines (dites « halieutiques ») et vise à intégrer dans le texte législatif l'ambition de leur exploitation durable. Pour la CFDT, ce volet de la loi justifie un renforcement de la concertation avec les différents collèges et les usagers, lors de la définition des Aires Marines Protégées et en cas de concurrence entre activités économiques.

L'action 14, « *supprimer les effets négatifs sur les stocks halieutiques, les habitats et les écosystèmes* ».

Toute activité humaine génère des effets environnementaux ; le pragmatisme doit amener à chercher à quantifier le « *niveau d'activité compatible [...] tout en permettant l'utilisation durable des biens et services marins par les générations actuelles et à venir* » DCSMM art 1 al.3.

Nous proposons d'écrire : Action 14, « *limiter les effets négatifs sur les stocks halieutiques, les habitats et les écosystèmes* ».

Par ailleurs, les orientations des Directives Natura 2000 mériteraient de se décliner aussi à l'outremer, où les enjeux pour la biodiversité sont importants.⁴

La CFDT juge cela positivement et souhaite la mise en place rapide des **zones halieutiques fonctionnelles (ZHF) basées sur des diagnostics socio-économiques et environnementaux** pour limiter les risques de destructions irréversibles d'écosystèmes marins par certaines activités. Cela s'inscrit bien dans une démarche de développement durable, puisque le classement des zones halieutiques sera effectué sur la base d'un diagnostic initial comprenant « *une étude sociale et économique des actions et activités susceptibles d'affecter de manière significative les fonctionnalités écologiques* » (en plus des éléments de diagnostic sur les enjeux écologiques).⁵

Il restera à vérifier que ce diagnostic couvre bien les enjeux sociaux de toutes les activités coexistant dans la ZHF (*pêche durable, conchyliculture, activités extractives, pêche de plaisance, loisirs nautiques* etc.).

La Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE, imposent la communication au public de toutes les données environnementales. En conséquence, ces diagnostics devront faire l'objet d'une communication large.

⁴Dans le cadre de la Convention internationale sur la Diversité Biologique, la France s'est engagée à créer un réseau d'aires marines protégées. Au 1^{er} janvier 2015, 16,5 % des eaux françaises sont classées en aires marines protégées (23% des eaux de métropole et 16% des eaux ultra-marines).

<http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/indicateurs/aires-marines-protegees-pourvues-dun-document-de-gestion>

⁵Le diagnostic écologique intègre quant à lui l'identification des fonctions de la zone considérée et de son intérêt pour l'état des stocks halieutiques : l'analyse de l'état des fonctionnalités halieutiques : un état des lieux des mesures de protection affectant la zone, l'analyse des principaux impacts et pressions des actions et activités susceptibles d'affecter de manière significative les fonctionnalités écologiques).