

- Convention cadre Etat-Région Nouvelle-Aquitaine pour la reconquête de la biodiversité

- Convention pluriannuelle d'objectifs pour l'Agence régionale de la biodiversité Nouvelle-Aquitaine (ARB NA)

Séance plénière du 15 octobre 2019

La cohérence et la lisibilité de l'action publique à l'échelle régionale et, plus spécifiquement, la bonne articulation entre l'Etat et le Conseil régional, sont essentielles. C'est en particulier le cas dans le domaine de la biodiversité, au regard des grands enjeux qui y sont associés.

Le Conseil régional, grâce à ces deux conventions qui constituent une très bonne initiative, répond en partie à cet impératif de clarification. Toutefois, un doute subsiste quant à l'articulation entre les actions de l'Agence régionale de la biodiversité (ARB NA) et celles de l'Etat. Ce doute devra pouvoir être levé par une des conventions filles de la convention cadre Etat-Région, dont le CESER souhaite avoir communication.

Au-delà de ces conventions, et afin d'assurer une meilleure lisibilité et une meilleure cohérence des actions de la Région, de l'Etat et de leurs opérateurs et agences, le statut juridique de l'ARB NA pourrait être modifié. L'Agence pourrait par exemple devenir un établissement public de coopération environnementale (EPCE). Il est par ailleurs essentiel qu'elle dynamise les acteurs de terrain sans entrer en concurrence avec eux.

Enfin, cet avis est l'occasion de rappeler qu'au-delà des politiques du Conseil régional dédiées à la préservation et à la reconquête de la biodiversité, toutes les politiques régionales doivent être mobilisées au service de ces objectifs. Cette ambition est d'ailleurs inscrite dans « Néo Terra » et dans la stratégie régionale en faveur de la biodiversité de 2017.

La cohérence et la lisibilité de l'action publique à l'échelle régionale sont essentielles

C'est en particulier le cas pour les politiques en matière de biodiversité, au regard des enjeux qui y sont associés. C'est pourquoi l'avis du CESER sur la stratégie en faveur de la biodiversité en Nouvelle-Aquitaine¹ demandait d'obtenir une meilleure visibilité sur la gouvernance de la biodiversité à l'échelon régional.

A cet effet, le Conseil régional propose d'adopter deux conventions pour clarifier ses relations tant avec l'Etat, au travers d'une convention cadre, qu'avec l'Agence régionale de la biodiversité (ARB NA), au travers d'une convention pluriannuelle d'objectifs.

Ces deux conventions ont des objets et des objectifs différents :

- La convention cadre Etat-Région pour la reconquête de la biodiversité vise à clarifier les relations entre le Conseil régional, les services de l'Etat et les opérateurs que sont les agences de l'eau et l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Elle sera déclinée dans des conventions filles, en cours de préparation au sein du Conseil régional et dont le CESER souhaite avoir communication. L'une d'entre elles vise à la reconnaissance de l'ARB NA par l'AFB.
- La convention pluriannuelle d'objectifs pour l'Agence régionale de la biodiversité constitue un outil de pilotage réciproque entre le Conseil régional et l'Agence. Elle fixe un cadre stratégique commun et s'inscrit dans la stratégie de conventionnement du Conseil régional avec toutes ses agences.

¹ Avis du 14 décembre 2017.

La convention Etat-Région répond en partie à cette exigence

Cette convention résulte de la nécessité de rendre cohérentes les initiatives régionales (stratégie régionale en faveur de la biodiversité en Nouvelle-Aquitaine, création de l'ARB NA) avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016. Cette dernière prévoit l'élaboration conjointe, par l'Etat et chaque Conseil régional, de stratégies régionales de la biodiversité. Elle offre de plus la possibilité pour l'Etat et la Région de mettre en place des délégations territoriales de l'AFB, dénommées Agences régionales pour la biodiversité.

Par cette convention, l'Etat et le Conseil régional souhaitent en outre être parties prenantes de l'initiative « Territoires engagés pour la nature », créée par Régions de France et le ministère de la transition écologique et solidaire en 2017.

Dans son précédent avis sur cette convention², le CESER a mis en avant plusieurs idées clés :

- Les principes, objectifs et axes opérationnels de cette convention correspondent à ses attentes.
- Puisqu'il s'agit d'une convention cadre, sans incidence financière, il sera attentif à ses déclinaisons opérationnelles et à l'intention affichée dans la convention d'évaluer cette politique.
- La volonté de sensibilisation et d'accès à la connaissance est particulièrement essentielle.
- Un changement de paradigme sur les questions environnementales en général et sur celle de la biodiversité en particulier est nécessaire.
- Le Conseil régional doit traduire ses intentions par des financements à la hauteur des ambitions affichées.
- La concertation et la mise en œuvre des actions doivent associer le plus largement possible les différents acteurs.

En revanche, la convention entre le Conseil régional et l'ARB NA ne lève pas les interrogations sur la gouvernance émises lors de la création de l'Agence

Dans son avis sur la création de l'ARB NA³, le CESER a souligné les points suivants, dans une partie intitulée « Un mode de gouvernance qui ne répond pas à la nécessaire coopération avec l'ensemble des acteurs » :

- L'articulation entre l'ARB NA et la délégation régionale de l'AFB et, plus généralement, la place et le rôle de l'Etat dans la gouvernance de l'Agence sont obscurs.
- Le choix du statut associatif est étonnant.
- La création d'un établissement public de coopération environnementale (EPCE) aurait été préférable.

Cette convention donne l'impression que l'implication du Conseil régional dans le pilotage de l'Agence, laquelle reste une association, est renforcée sans que l'Etat en soit partie prenante. En effet, un dialogue de gestion, c'est-à-dire un processus d'échange d'informations et de données dans le cadre d'un calendrier défini, sera mis en place entre le Conseil régional et l'Agence. Une conférence de gestion animée par le DGS ou le DGA se tiendra de plus chaque année entre ces deux parties. Or, le Conseil régional est déjà présent dans le Comité des Financeurs de l'ARB NA, lequel participe à l'élaboration de la feuille de route de l'Agence, du programme d'actions et du budget associé.

De fait, la relation entre l'ARB NA et l'Etat n'est pas totalement éclaircie aujourd'hui. Si la convention fille (ARB NA-Etat) de la convention cadre Etat-Région est censée répondre à ce besoin de clarification, le CESER propose que l'association soit transformée, par exemple, en établissement public de coopération environnementale (EPCE), comme proposé en 2016.

Au-delà du statut de l'Agence, son rôle est questionné. Il est essentiel que l'Agence dynamise les acteurs de terrain sans entrer en concurrence avec eux. Ces acteurs sont indispensables aux politiques de préservation et de reconquête de la biodiversité. A cet égard, deux passages de la convention traitant des relations entre ceux-ci et l'ARB NA mériteraient d'être clarifiés :

- Titre I, article 1 - « *l'association [ARB NA] pourra obtenir, comme c'est déjà le cas, des financements complémentaires à celui du Conseil Régional, d'opérateurs plus particulièrement dédiés à des projets souhaités et/ou financés par d'autres parties prenantes de l'Agence, qui plus est*

² Avis du 3 juillet 2019.

³ Avis du 15 décembre 2016.

éventuellement adhérentes de l'association ARB NA » : que signifie l'expression « des projets souhaités et/ou financés par d'autres parties prenantes » ? Est-ce à dire que l'ARB NA pourra rechercher des fonds pour financer les projets d'autres parties prenantes ?

- Titre II, 3. - « *Un lien étroit sera fait entre l'ARB NA et les appels à projets régionaux afin de faire émerger des porteurs de projet nécessitant un accompagnement particulier pouvant être dispensé par l'ARB NA.* » : il est nécessaire de préciser dans la convention de quelle nature serait cet accompagnement.

Enfin, certains membres regrettent que l'Agence n'intervienne pas pour éviter les destructions de biodiversité, laissant seules les autres associations avoir ce rôle.

Le Conseil régional doit intégrer dans chacune de ses politiques la nécessité de préserver la biodiversité

Les objectifs transversaux de préservation et de reconquête de la biodiversité doivent nourrir l'ensemble des actions du Conseil régional afin d'atteindre les ambitions fixées par « Néo Terra », rappelées dans les deux conventions. C'est ce que prévoit la cinquième grande orientation de la stratégie en faveur de la Biodiversité en Nouvelle-Aquitaine, qui ne peut qu'être saluée.



Proposition de la commission 3 « Environnement »
Présidente : Christine JEAN ; Rapporteur : Bernard GOUPY



Vote sur l'avis du CESER
« - Convention cadre Etat-Région Nouvelle-Aquitaine pour la reconquête de la biodiversité
- Convention pluriannuelle d'objectifs pour l'Agence régionale de la biodiversité Nouvelle-Aquitaine (ARB NA) »

140 votants
140 pour

Adopté à l'unanimité

Dominique CHEVILLON
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine