



~ **FÉVRIER 2017** ~  
REGARD CRITIQUE N°01

# MULTIPLICATION DES OUTILS : UN GAGE D'EFFICACITÉ ?

~ AUTEUR : AUDREY COREAU ~

**L**es politiques publiques de biodiversité sont mises en œuvre par un nombre toujours croissant d'outils, d'instruments et de dispositifs pour traiter d'un nombre toujours croissant de problèmes : amélioration de la fonctionnalité des écosystèmes, restauration des continuités écologiques, changements climatiques, etc... Si certains outils atteignent sans difficulté les objectifs pour lesquels ils ont été créés (on peut penser par exemple à l'agence des aires marines protégées qui a permis la création de nombreux parcs naturels marins en associant les acteurs de la mer), d'autres sont largement critiqués (on peut penser par exemple au dispositif « Éviter, Réduire, Compenser » dont l'application restait marginale jusqu'à récemment – voir l'article de M. Badré et C. Poinot dans cette revue). Il est alors tentant de dénoncer la conception des politiques publiques : nous n'aurions pas les bons outils pour

enrayer le déclin de la biodiversité. C'est à la suite d'une série d'entretiens avec des acteurs des politiques publiques de biodiversité que l'idée au cœur de cet article est née. En effet, nous avons fait le constat que, lorsque nous les interrogeons sur les freins actuels des politiques publiques de biodiversité, nos

interlocuteurs ne pointaient que rarement un manque d'outils ou de dispositifs de gestion, mais plutôt des difficultés relatives à la mise en œuvre des outils existants. Cependant, lorsque nous les interrogeons sur les leviers potentiels pour améliorer l'état de la biodiversité, les solutions proposées concernaient souvent



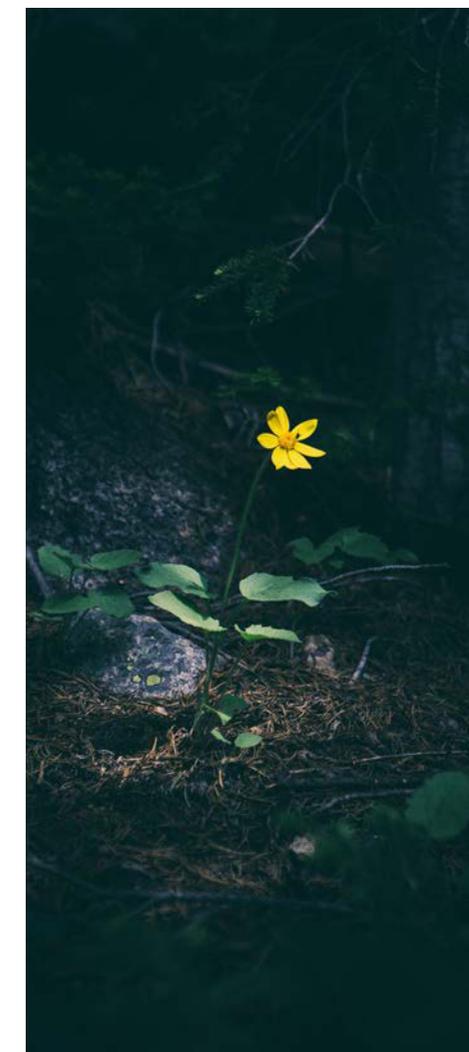
la conception de nouveaux outils. Il semble donc exister un décalage entre le diagnostic des difficultés (la mise en œuvre des outils existants, qui pourraient être efficaces s'ils étaient effectivement utilisés) et les solutions proposées (la création de nouveaux outils, de nouvelles politiques). Ce décalage peut découler d'un réflexe bien compréhensible : la création d'un nouvel outil génère plus d'espoirs et est souvent plus facile, moins conflictuelle et parfois même plus réaliste que la réforme de l'existant, qui suppose d'identifier puis de dépasser les blocages. Néanmoins, il conduit à une prolifération d'outils peu efficaces, occultant une réflexion fine sur les conditions d'une bonne mise en œuvre des outils existant. La trousse à outils des politiques publiques de biodiversité n'est-elle pas déjà suffisamment fournie ? Les acteurs qui élaborent les politiques de biodiversité cherchent-ils le « couteau-suisse », c'est-à-dire l'outil qui pourrait répondre à une multitude de questions ? La biodiversité n'a-t-elle pas plutôt besoin d'un artisan compétent pour utiliser les marteaux, clous et autres pinces coupantes existants avec art et précision, et d'un architecte à même de dessiner les plans d'ensemble ? La préservation des zones

humides et son arsenal d'outils variés fournit le cas typique d'une panoplie d'instruments peu ou mal utilisés. Cet exemple, détaillé en première partie, nous amènera, à partir de travaux en ergonomie et en gestion, à souligner la diversité des blocages possibles lorsque les décideurs raisonnent principalement en termes d'outils, en omettant de les insérer dans des chaînes d'actions pour obtenir le résultat escompté. De nouveaux exemples seront mobilisés pour illustrer ce point. Enfin, nous ferons des propositions pour dépasser la logique « d'ingénieur », qui pose l'outil comme étant au cœur des solutions aux problèmes d'environnement, en s'appuyant sur une logique stratégique qui permette aux acteurs, et notamment aux associations de protection de la nature, d'analyser finement les points de blocages et d'adapter leurs propositions aux difficultés constatées sur le terrain. La métaphore de la trousse à outils nous accompagnera tout au long de notre propos pour présenter de manière illustrée les qualités et les défauts d'une logique d'action qui serait basée uniquement sur la création de nouveaux « outils », elle ne doit cependant pas être prise au sens littéral.

## La préservation des zones humides : une panoplie d'outils peu ou mal utilisés

La préservation des zones humides fait l'objet d'une attention particulière de la part du législateur depuis de nombreuses années. En effet, ces espaces sont soumis à de multiples pressions anthropiques, que ce soit le drainage en vue de leur mise en valeur agricole, l'urbanisation des zones humides littorales, la pollution des eaux par les industries estuariennes ou encore la rectification des cours d'eau pour la navigation. Pour répondre à ces pressions, des cadres d'action publique existent à différentes échelles : la convention Ramsar à l'échelle internationale, les différents textes de loi et le plan national pour les zones humides à l'échelle française<sup>3</sup>, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux à l'échelle des grands bassins versants (il y en a 5 en France métropolitaine), puis les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) à l'échelle des sous-bassins versants. Guidés par ces conventions, lois, plans et schémas, de nombreux

outils existent pour préserver et restaurer les zones humides : des procédures, des zonages, des réglementations, des mesures agro-environnementales, etc. Cependant, malgré cet encadrement, ni l'état ni la dynamique d'évolution des zones humides métropolitaines ne sont satisfaisants, comme en témoigne l'enquête nationale sur l'état des zones humides.



Prenons l'exemple de la mise en place des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) qui peuvent être définies en leur sein. Les ZHIEP sont des zones dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion de l'eau ou une valeur touristique, écologique, paysagère et cynégétique particulière. Les ZSGE sont, quant à elles, des zones qui doivent contribuer de manière significative à la protection de la ressource en eau potable ou à la réalisation des objectifs du SAGE. Ces zonages ont été créés en 2005 dans le cadre de la loi sur le développement des territoires ruraux et permettent, une fois mis en place, de définir des programmes d'actions visant à préserver les écosystèmes. La définition de ces zones inclut non seulement le caractère typique de la végétation et l'hygromorphie des sols (comme cela était déjà le cas dans la définition de la loi sur l'eau de 1992), mais elle comprend aussi la fonctionnalité des zones humides. En effet, comme les zones humides ont été particulièrement dégradées, préserver leurs contours actuels ne suffit pas toujours à assurer la fourniture des services écosystémiques associés. Il s'agit alors de prendre en compte les zones potentiellement humides



mais qui auraient été par exemple drainées et qu'il conviendrait de restaurer pour un bon fonctionnement des écosystèmes.

L'amélioration de l'état des ZHIEP passe par la définition d'un programme d'actions, grâce au dispositif ZSCE (zone soumise à contrainte environnementale), destiné à améliorer la gestion agricole de la zone humide (changement des rotations des cultures, travail du sol, diminution des engrais et pesticides, restauration d'une prairie, etc.). Le programme d'actions ZSCE est approuvé par le préfet après consultation. Les trois premières années, sa mise en œuvre dépend de la volonté des propriétaires et des exploitants des terrains de contractualiser un certain nombre de mesures. Au-delà de ce délai, en cas d'échec, le préfet est autorisé à rendre obligatoires certaines des mesures préconisées dans le programme d'actions. Dans les ZSGE, des servitudes d'utilité publique peuvent être mises en place et certaines activités peuvent être réglementées.

Cet ensemble d'outils semble bien coordonné et promet une certaine efficacité par la combinaison de zonages spatiaux, de programmes d'actions concertés, d'obligations de mise en œuvre et de réglementa-

de mise en œuvre et de réglementations. Cependant, plusieurs limites peuvent être mises en exergue.

La loi de 2005 a été précisée par des arrêtés en 2008 et 2009 et quelques SAGE prévoient de mettre en place ces zonages. Cependant, la logique d'action des ZSCE pose question. En effet, cette philosophie est celle du « contractuel obligatoire », selon laquelle le préfet peut rendre obligatoire la contractualisation des mesures contenues dans le programme d'actions, si les acteurs n'avancent pas suffisamment vite dans leur mise en œuvre. Cependant, si la mise en œuvre du programme d'actions devient alors obligatoire, cela ne dit rien sur son efficacité environnementale. Si les objectifs ne sont pas atteints non parce que le programme d'action n'a pas été

mis en œuvre, mais plutôt parce qu'il n'était pas assez ambitieux, le préfet n'est pas compétent pour le remettre en cause. L'impact environnemental de ce dispositif dépend donc de la capacité des acteurs à se mettre d'accord sur un programme d'action ambitieux. La logique contractuelle peut faciliter cette concertation. Mais si celle-ci échoue, l'Etat ne dispose plus de possibilité de recours, car il ne peut rendre obligatoire que le déploiement des moyens décidés collectivement et non l'atteinte de résultats.

Par ailleurs, à notre connaissance, aucun préfet n'a validé de liste de ZHIEP. Ainsi, les zones humides prioritaires définies dans les SAGE n'ont pas de traduction réglementaire. L'outil existe bel et bien, mais il n'est pas mis en

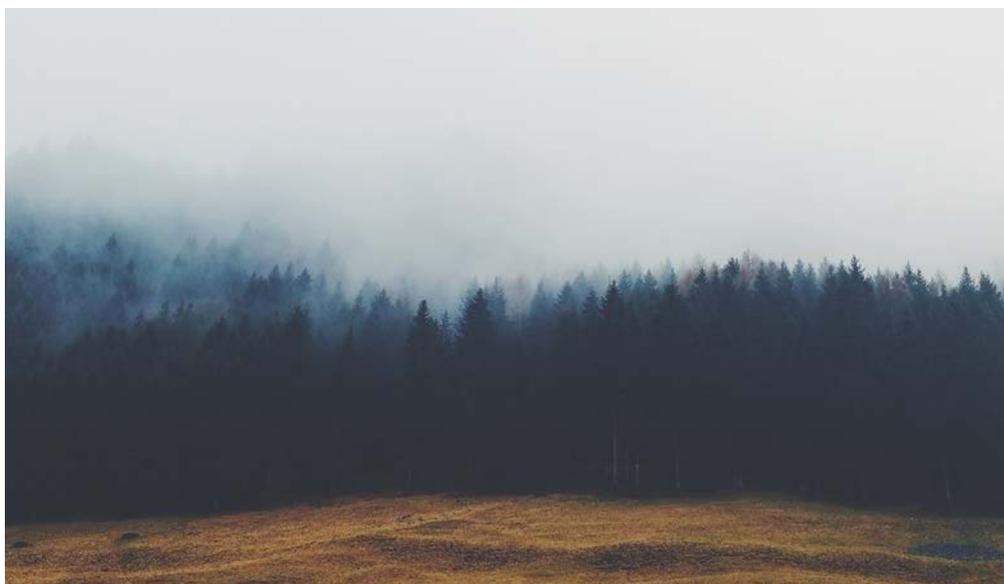
œuvre. Sans qu'il soit facile à ce jour d'en expliquer les raisons, nous pouvons supposer que des pressions politiques empêchent l'adoption d'un zonage jugé trop inclusif. Cerise sur le gâteau : dans certaines régions, des acteurs s'empressent de drainer les zones humides restantes par peur que les nouveaux zonages n'apportent avec eux leur lot de contraintes. Le retard pris dans l'application de cette disposition réglementaire produit un effet pervers souvent constaté : face à un potentiel durcissement de la réglementation environnementale, les acteurs économiques anticipent et contournent ex ante une hypothétique réglementation future. La peine pour les zones humides est alors double : elles sont drainées par anticipation d'une interdiction de drainage qui ne viendra probablement jamais.

Comme l'illustre cet exemple, il ne suffit pas de disposer d'un outil potentiellement efficace, ou d'une panoplie d'outils complémentaires, pour améliorer l'état de la biodiversité. Encore faut-il qu'ils soient utilisés par des acteurs ayant la volonté de mettre en œuvre les politiques publiques de biodiversité. Un outil annoncé mais abandonné ou qui n'est pas mis en œuvre peut en effet causer dans certains cas plus de dommages qu'une absence d'outils.

## Outils, instruments et dispositifs de gestion : quelques éléments de vocabulaire

Les outils, instruments et dispositifs de gestion et d'action publique ont été définis de différentes manières en fonction des disciplines qui s'y sont intéressées (sciences de gestion et sciences politiques principalement). Nous retiendrons ici que ces trois termes désignent l'ensemble des techniques et des modes d'agir qui permettent d'instruire les divers actes classiques de l'action organisée (prévoir, décider, mettre en œuvre, contrôler, etc.). Nous ne ferons pas de différence majeure entre outil et instrument. Par exemple, un indicateur de biodiversité, un groupe de travail, un texte législatif, une norme sont des instruments / outils d'action publique.

Les dispositifs rassemblent quant à eux plusieurs outils ou instruments dans des agencements plus complexes. Ces agencements définissent les capacités des acteurs à se saisir des différents instru-



ments. Par exemple, le dispositif « Natura 2000 » rassemble une diversité d'acteurs : État (administration centrale et services déconcentrés), collectivités locales, commission européenne, gestionnaires de terrain, associations, etc. Ces acteurs mobilisent tour à tour différents outils (loi, décrets, sites Natura 2000, documents d'objectifs, comité de pilotage, etc.) pour conduire la politique publique pour laquelle il a été conçu. Le dispositif définit la nature des relations que les acteurs peuvent avoir entre eux et les outils qu'ils peuvent mobiliser à différents moments de la mise en œuvre de la politique publique.

Que ce soient les outils, les instruments ou les dispositifs, tous sont définis pour contribuer à atteindre un ou plusieurs objectifs d'action publique. Cependant, ils ne peuvent remplir ces objectifs seuls : leur mise en place nécessite la présence d'opérateurs aptes à les utiliser à bon escient, à les mettre en musique au sein des dispositifs d'action concrète. L'action de ces opérateurs consiste ainsi à mobiliser les différents outils, instruments et dispositifs au sein de chaînes opératoires que l'on souhaite efficaces en vue d'atteindre un objectif donné. Il ne suffit évidemment pas de disposer d'outils et d'opérateurs

pour que l'action publique soit enclenchée. D'une part, la capacité d'action des acteurs est liée non seulement à la disponibilité des outils, mais aussi aux compétences des acteurs et à l'ensemble des autres ressources dont ils disposent (financières, humaines, relationnelles, etc.). D'autre part, cette capacité d'action ne se transforme en réel pouvoir d'action que lorsque certaines conditions internes et externes sont réunies à un moment donné (fenêtres d'opportunité politique, contexte stratégique, présence d'opposants ou d'alliés, etc.)

La conception d'un outil efficace ne va donc pas de soi et dépend non seulement des caractéristiques de l'outil, mais aussi du contexte dans lequel il s'insère. Certaines périodes sont propices à l'élaboration de nouveaux outils (comme par exemple en 76, lorsque la fenêtre politique était grande ouverte, ou encore au moment du Grenelle de l'environnement), mais elles doivent être suivies de phases de consolidation où de meilleurs résultats sont obtenus en se concentrant sur la mise en œuvre et l'articulation d'outils existants.

## Un marteau et un clou pour accrocher un cadre

**N**ous venons de le voir, les outils sont au service d'objectifs précis et ils s'insèrent dans des dispositifs et des chaînes opératoires parfois complexes, dont l'efficacité dépend du contexte politique et stratégique de l'action. Tout au long de ces chaînes opératoires, de multiples sources de difficultés peuvent donc empêcher l'atteinte des objectifs initialement fixés.

Prenons l'exemple de deux outils, un marteau et un clou, et d'un objectif, accrocher un cadre à un mur. Plusieurs raisons peuvent expliquer l'échec de ce dispositif de bricolage. Par exemple, 1/ le marteau n'est pas suffisamment rigide pour que l'on puisse s'en servir pour enfoncer le clou. Ou encore : 2/ on se sert du marteau pour essayer de fixer le cadre avec une cheville et une vis, en oubliant l'existence du clou. Autre blocage potentiel : 3/ on a le marteau, mais le clou a été perdu. 4/ On cherche à enfoncer le clou avec une chaussure, et non avec le marteau qui reste bien rangé dans

la boîte à outils. 5/ Le marteau est bien utilisé pour enfoncer des clous, mais l'opérateur décide d'enfoncer une dizaine de clous et non un seul, ce qui détériore le mur et ne permet pas d'accrocher le cadre. Enfin, 6/ le marteau est utilisé pour enfoncer le clou et accrocher le cadre, mais une autre personne utilise une pince pour arracher le clou, ou décroche systématiquement le tableau. Nous avons là six difficultés potentielles à l'atteinte des objectifs fixés malgré l'existence d'outils (le marteau et le clou) et d'un objectif (accrocher un cadre), que nous allons reprendre successivement en les illustrant avec des exemples issus des politiques de biodiversité.

## Difficultés posées par une logique d'action basée uniquement sur les « outils »

**1** / L'outil est mal conçu. En matière de biodiversité, le plan simple de gestion forestière, outil permettant aux forestiers privés de conduire la gestion de leurs forêts, est un outil « mou », qui pourrait être amélioré pour mieux intégrer la biodiversité

dans la gestion forestière privée. En effet, le plan simple de gestion doit se conformer aux orientations nationales et régionales forestières, mais ces dernières n'ont pas de dispositions sur la biodiversité suffisamment ambitieuses, bien qu'elles soient soumises à évaluation environnementale. Le plan simple de gestion n'est pas un outil conçu de façon suffisamment affuté pour répondre aux enjeux de biodiversité.

2/ L'outil est bien conçu, mais il est mal utilisé. Le plan de chasse est un outil qui était conçu et utilisé de manière adéquate et efficace pour augmenter les populations de gibier. On essaie actuellement de l'utiliser pour réguler des populations trop nombreuses : cela ne fonctionne pas car l'outil (et notamment sa gouvernance) n'est pas conçu pour atteindre cet objectif. En effet, il est essentiellement régulé par les chasseurs qui n'ont qu'un intérêt très secondaire pour diminuer les populations de gibier malgré les dégâts causés en forêt ou aux espaces cultivés.

3/ L'outil est bien conçu, bien utilisé, mais il ne s'insère pas dans une panoplie d'outils suffisamment complète. Nous pouvons reprendre l'exemple de la séquence « éviter, réduire, compenser » dont l'efficacité est analysée par C. Poinot et M. Badré dans ce numéro. En effet, la séquence ERC

est dans la loi depuis 1976, mais sa mise en œuvre ne s'est accélérée que dans les années 2010. Les compensations sont encore très faibles en surface, ce qui témoigne d'une opérationnalité insuffisante. Ce n'est cependant pas le dispositif ERC en lui-même qui semble inadéquat, même si des ajustements ont eu lieu suite à l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages en août 2016. Le diagnostic du manque d'efficacité de ce dispositif souligne l'incomplétude de la chaîne opératoire : il manque notamment le suivi de la mise en œuvre des mesures compensatoires en tant que telles et le contrôle permettant de s'assurer, à différents niveaux, que les outils existants sont bien utilisés à la hauteur des attentes des législateurs.

4/ L'outil est bien conçu, inséré dans une chaîne opératoire qui fonctionne, mais il n'est pas utilisé. Les raisons de la non-utilisation de l'outil peuvent être nombreuses, elles sont souvent politiques, résultats de rapports de force entre acteurs défavorables aux enjeux environnementaux. En matière de biodiversité, nous avons illustré cette difficulté avec l'exemple sur les zones humides, en soulignant l'absence à ce jour de toute inscription préfectorale de zones humides



d'intérêt écologique potentiel (ZHIEP) au début de cet article.

5/ L'outil est bien conçu, correctement et massivement utilisé, mais il est détourné de ce pour quoi il a été conçu. Nous pouvons ici reprendre l'exemple des ZSCE (zones soumises à contraintes environnementales). L'objectif initial était de rendre obligatoire l'atteinte d'objectifs environnementaux dans des zones particulièrement sensibles pour la gestion de l'eau, mais nous l'avons vu dans la première partie, c'est finalement un objectif de moyen qui a été retenu : la mise en œuvre du programme d'actions devient obligatoire, indépendamment de son ambition environnementale. La finalité de la politique a été perdue au fur et à mesure de la conception

et de la mise en œuvre de l'outil.

6/ L'outil est bien utilisé mais des opposants annulent son effet ou empêchent l'opérateur d'agir. Dans le cas des ZIEHP exposé précédemment, le lobby des agriculteurs semble suffisamment puissant pour que sa mise en œuvre soit freinée. Pire, certains agriculteurs anticipent de potentielles contraintes futures en détruisant les prairies naturelles restantes. Dans le premier cas, lorsque l'outil est mal conçu, il est bien évidemment utile d'essayer de le changer. Cependant, dans tous les autres cas, le problème est ailleurs et la situation doit être envisagée de manière plus globale.

## D'une logique « d'ingénieur » à une logique stratégique

**L**a littérature en sciences de gestion sur les outils et les dispositifs (et un peu de bon sens) nous apprend donc qu'un outil ne peut atteindre seul un objectif de politique publique : il faut qu'il soit effectivement utilisé par un opérateur, qu'il s'inscrive dans une chaîne opératoire efficace et que le contexte de l'action soit sinon favorable, du moins pas trop défavorable. Lorsque l'outil est replacé dans la chaîne opératoire censée mener à l'action, plusieurs blocages peuvent encore expliquer une absence de résultat, ou un résultat différent de celui escompté. Le défaut de conception de l'outil est un de ces blocages parmi d'autres : l'outil n'est pas utilisé, il est utilisé mais insuffisant, il est mal utilisé, voire il est détourné (c'est-à-dire qu'il est utilisé pour un autre objectif que celui pour lequel il avait été conçu). Ainsi, concevoir un outil fonctionnel nécessite de bien comprendre 1/ le problème de biodiversité qu'il s'agit de résoudre, 2/ la chaîne opératoire dans laquelle l'outil

peut s'insérer : qui doit l'utiliser ? A quelles conditions ? De manière complémentaire à quels autres outils ? Etc. et 3/ le contexte stratégique de l'action : les acteurs sont-ils susceptibles de se servir de l'outil ? A-t-on obtenu le soutien d'un grand nombre d'alliés ? L'opinion publique est-elle sensibilisée à l'enjeu ? Etc. Dans l'exemple de la préservation des zones humides, ce n'est pas tant le défaut des outils que celui de leur mise en œuvre effective qui semble actuellement poser problème. Plus que réformer l'ensemble du dispositif, il faut alors faire appliquer la réglementation : cela passe par la mobilisation d'outils complémentaires à ceux



qui existent déjà, pour améliorer la sensibilisation et le contrôle. La mise en œuvre française des directives Natura 2000 peut être un autre exemple pour illustrer ce point. En effet, la démarche initialement choisie par l'Etat français s'appuyait sur un zonage conçu sur des bases scientifiques. Le manque de concertation initiale a mené à des conflits majeurs sur certains territoires. S'agissant d'un outil européen, il n'était pas possible d'en changer les objectifs. Par contre, la France avait toute latitude pour revoir la démarche et a choisi in fine de s'appuyer sur des concertations territoriales, débloquent ainsi la mise en œuvre du dispositif. Pour concevoir un

outil qui contribue à l'atteinte des résultats escomptés, le diagnostic de la situation qu'il convient de résoudre doit donc être réalisé en amont, pour anticiper au maximum les détournements possibles et pour ne concevoir de nouveaux outils que lorsqu'un problème nouveau est vraiment identifié.

Réfléchir aux outils nécessaires pour atteindre les objectifs que l'on se fixe et aux conditions pour qu'ils soient opérationnels requiert une approche pragmatique. Les travaux des spécialistes en sciences de gestion nous apprennent à poser des questions pertinentes : à quels objectifs doit répondre le nouvel outil ? Avons-nous les moyens de son déploiement sur le terrain ? Est-il complémentaire des outils existants ? Il ne s'agit donc nullement de conclure qu'il faut dans tous les cas cesser de créer de nouveaux outils. Néanmoins, pour les associations de protection de la nature et pour tous les acteurs qui souhaitent contribuer à l'amélioration de l'environnement, ce diagnostic critique de la logique « d'ingénieur » qui vise à répondre à toutes les difficultés par la construction de nouveaux outils, soulève quelques points de vigilance. Un des principaux défauts de la logique « d'ingénieur » est justement qu'elle pense les solutions

en termes d'outils, d'instruments et de dispositifs. Cependant, concernant les questions de biodiversité, les problèmes appellent souvent des solutions d'une autre nature. Les acteurs pourraient donc gagner en efficacité en développant encore plus leur capacité de diagnostic et d'analyse de la nature des enjeux de biodiversité afin de proposer des outils pertinents ou de proposer des solutions qui ne mènent pas à la création de nouveaux outils, lorsque cela n'est pas nécessaire. Cela permettrait une meilleure allocation de leurs ressources humaines et financières, car créer de nouveaux outils est parfois très coûteux, alors que l'exercice d'une pression politique pour améliorer la mise en œuvre d'un outil existant peut se révéler relativement économe. Il ne s'agit néanmoins pas de rationaliser à outrance les outils disponibles. En effet, une forme de redondance est parfois nécessaire afin que les acteurs puissent se saisir rapidement de l'un ou l'autre des outils en fonction du contexte. Par exemple, si deux indicateurs de biodiversité peuvent paraître très proches, il est possible que l'un soit utilisé pour développer les connaissances tandis que l'autre serve à l'évaluation des politiques publiques. De même, le dispositif des aires protégées est souvent critiqué pour la

multiplicité des outils (aire d'adhésion des parcs nationaux, parcs naturels marins, parcs naturels régionaux, etc.). Cependant, ces outils ont tous leurs spécificités et répondent à des contextes d'action particuliers (voir l'encadré de F. Letourneux dans cette revue). La redondance peut donc créer de la souplesse et de la réactivité, dont il serait dommage de se priver. Enfin, il est parfois tentant lorsque l'on a trouvé un outil qui fonctionne de vouloir lui attribuer un maximum de fonctions (la tentation du « couteau-suisse » - l'outil qui peut tout faire). Mais un outil donné ne peut pas toujours répondre à tous les problèmes. On prend alors le risque de « surcharger la barque » d'une part, et d'autre part d'utiliser un outil pour une action pour laquelle il n'est pas adapté. Ainsi a-t-il été, par le passé, plusieurs fois envisagé d'élargir le périmètre d'intervention du Conservatoire du Littoral à l'ensemble des zones humides continentales, ce qui n'aurait bien évidemment pas produit la même efficacité que sur le littoral, pour la préservation duquel l'adhésion de l'opinion et, par-là, les soutiens politiques, sont bien plus forts. C'est aussi l'un des risques encourus actuellement par la future Agence Française de la Biodiversité. Les missions qui lui sont assignées sont en inflation

constante, depuis les premiers projets de loi jusqu'au texte actuel. Chaque lecture parlementaire entraîne son lot d'amendements et les élus d'ajouter, qui une mission d'inventaire des terrains pouvant faire l'objet de mesures compensatoires, qui une mission sur les espèces exotiques envahissantes, qui une mission sur la réduction de l'utilisation des phytosanitaires. Or la création de cette agence par fusion de quatre établissements publics existants se fait à moyens constants. Si quelques économies d'échelles peuvent être réalisées sur les fonctions transversales (notamment gestion des ressources humaines, comptabilité, etc.), cela ne suffira pas, et de loin, à dégager des marges de manœuvre suffisantes pour permettre à ce nouvel acteur d'assumer pleinement toutes ces nouvelles fonctions. De plus, la coexistence de certaines missions laisse présager des tensions au sein de la future agence, qui devra s'occuper à la fois de police de l'environnement, de conseil aux acteurs, de subventions, de gestion d'espaces protégés, de formation et d'animation de la stratégie. Il convient donc d'être vigilant pour éviter le réflexe du « couteau suisse », lorsque cela n'est pas approprié.

Ainsi, nous avons vu précédemment qu'un certain nombre de

défauts des outils existants ne résidaient pas tant dans leur conception que dans leur mise en œuvre, notamment par les décideurs administratifs et politiques. La multiplication des outils et des dispositions législatives et réglementaires ne sert à rien si ces outils et dispositions ne sont pas utilisés concrètement sur le terrain. Par exemple, certains décrets d'application des lois « Grenelle » ont mis près de 5 ans à être publiés (c'est notamment le cas des arrêtés de protection de géotope, étendant les arrêtés de protection de biotope au patrimoine géologique, dont le décret a été publié fin décembre 2015), et encore faut-il qu'ils soient mis en œuvre ! Si tous les efforts sont portés sur l'élaboration des lois et des grands schémas de planification, les effets concrets de ces réformes politiques peuvent se faire attendre très longtemps. Les acteurs de la société civile ont donc une responsabilité importante dans le suivi de l'utilisation effective des outils existants pour s'assurer que ceux-ci ne restent pas lettre morte. Ils peuvent à cette fin contribuer à des évaluations contradictoires de la mise en œuvre des outils les plus problématiques et à des retours d'expérience, ou dénoncer les effets d'annonce lorsque les politiques de biodiversité peinent à entrer dans une phase opérationnelle.



# humanité et biodiversité

ENSEMBLE PROTÉGEONS LE VIVANT

