



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI

relatif à la biodiversité

NOR : DEVL1400720L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

25 mars 2014

SOMMAIRE

TITRE I	14
I. LES OBJECTIFS DE LA REFORME	15
II. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS (ARTICLES 1 A 4)	15
II.1. FAIRE EVOLUER LA VISION DE LA BIODIVERSITE	15
II.1.1. <i>Option 1 : statu quo</i>	16
II.1.2. <i>Option 2 reprise de définitions:</i>	16
II.1.3. <i>Option 3 : élargissement aux services environnementaux</i>	16
II.1.4. <i>Option retenue</i>	17
II.2. INTRODUIRE UN CONCEPT DE SOLIDARITE ECOLOGIQUE	17
II.3. INTRODUIRE LA SEQUENCE EVITER REDUITE COMPENSER DANS LES PRINCIPES D’ACTION DU CODE DE L’ENVIRONNEMENT	17
II.3.1. <i>Option retenue : une référence au principe</i>	17
II.3.2. <i>Option non retenue : principe de non régression</i>	18
III. IMPACT DE LA LOI	18
III.1. IMPACTS JURIDIQUES	18
III.2. IMPACT EN OUTRE-MER.....	18
III.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	19
IV. MODALITES D’APPLICATION DE LA REFORME	20
IV.1. TEXTES D’APPLICATION	20
TITRE II. – RELATIF A LA GOUVERNANCE	21
I. DIAGNOSTIC	21
II. LES OBJECTIFS DE LA REFORME	22
III. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS (ARTICLES 5 A 7)	23
III.1. OPTIONS	23
III.1.1. <i>Création d’une commission au sein du conseil national de la transition écologique dédiée à la biodiversité</i> 23	
III.1.2. <i>Création d’une autorité indépendante</i>	24
III.1.3. <i>Option retenue : création d’une instance sociétale de concertation et d’une instance d’expertise scientifique et technique</i>	24
IV. IMPACT DE LA LOI	27
IV.1. IMPACTS EN TERMES D’EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	27
IV.2. IMPACTS JURIDIQUES	27
IV.3. IMPACTS OUTRE-MER.....	29
IV.4. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS	29
IV.5. IMPACTS SOCIAUX	29
IV.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX	29
IV.7. IMPACTS ADMINISTRATIFS	29
IV.8. IMPACTS SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE	30
IV.9. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	30
V. MODALITES D’APPLICATION DE LA REFORME	30
V.1. APPLICATION DANS LE TEMPS	30
V.2. APPLICATION DANS L’ESPACE.....	30
V.3. CONSULTATIONS.....	31
V.4. TEXTES D’APPLICATION	31
TITRE III – AGENCE FRANCAISE POUR LA BIODIVERSITE	33
I. CONTEXTE ET DIAGNOSTIC	33
I.1. CONTEXTE : L’EVOLUTION DES ENJEUX DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	33
I.2. LA BIODIVERSITE ET LA RESSOURCE HYDRIQUE SONT CONFRONTEES A DIFFERENTES PRESSIONS ET LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE DOIVENT ETRE RESPECTES	34

I.2.1.	<i>La biodiversité et la ressource hydrique sont menacées par diverses pressions.....</i>	34
I.2.2.	<i>Des réponses sont à apporter pour respecter nos engagements internationaux, européens et nationaux.....</i>	36
I.2.3.	<i>Les raisons de la réforme : la nécessité de disposer d'un opérateur performant afin de remédier à certaines insuffisances actuelles.....</i>	37
I.2.4.	<i>L'historique du projet d'Agence pour la biodiversité</i>	38
II.	OBJECTIFS POURSUIVIS	39
III.	OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS	40
III.1.	MISSIONS (ARTICLE 9)	40
III.2.	CHOIX DU STATUT JURIDIQUE DE L'AFB	41
III.2.1.	<i>Scénarios envisagés.....</i>	41
III.2.2.	<i>Scénario retenu : la création d'un établissement public administratif (article 9)</i>	42
III.3.	ORGANISATION ET GOUVERNANCE	43
III.3.1.	<i>Organisation (articles 8, 9, 10 et 16)</i>	43
III.3.2.	<i>Gouvernance (article 9).....</i>	46
a)	Scénarios envisagés	46
b)	Scénario retenu	46
III.4.	RELATIONS AVEC LES SERVICES DE L'ÉTAT	47
III.5.	RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	47
III.6.	EFFECTIFS (ARTICLE 12)	47
III.6.1.	<i>Effectifs personnels titulaires</i>	48
III.6.2.	<i>Effectifs physiques des personnels sur contrat au 31/12/2013</i>	49
III.6.3.	<i>Modalités d'affectation des agents</i>	49
a)	Titulaires	49
b)	Détachés sur contrat	50
c)	Contractuels	50
d)	Agents mis à disposition (mises à disposition entrantes)	50
e)	Cadre de gestion des agents contractuels	50
III.6.4.	<i>Représentation, des personnels</i>	51
a)	Instances de représentation des personnels de l'établissement	51
b)	Dispositions transitoires (articles 12, 13 14 et 15)	51
III.7.	FINANCEMENTS (ARTICLE 8 ET 11)	52
III.7.1.	<i>Scénarios envisagés.....</i>	52
III.7.2.	<i>Scénario retenu.....</i>	52
III.8.	LA NECESSITE DU RECOURS A LA LOI	54
IV.	IMPACT DE LA LOI	54
IV.1.	PRISE EN COMPTE DU HANDICAP	54
IV.2.	IMPACT EN TERMES D'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES.....	54
IV.3.	IMPACT JURIDIQUES	54
IV.4.	IMPACT OUTRE-MER.....	54
IV.5.	IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS	55
IV.6.	IMPACT SUR L'EMPLOI	55
IV.7.	IMPACTS SOCIAUX	56
a)	Principe d'affectation des personnels au sein de l'agence et garanties apportées	56
b)	Régime de travail et d'aménagement du temps de travail	56
IV.8.	IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX	57
IV.9.	IMPACTS ADMINISTRATIFS	57
IV.10.	IMPACT SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE	57
IV.11.	IMPACT SUR LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES	57
V.	MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME	57
V.1.	APPLICATION DANS LE TEMPS (ARTICLE 17)	57
V.2.	APPLICABILITE DANS L'ESPACE	58
V.3.	CONSULTATIONS.....	58
V.3.1.	<i>Réunions avec les organisations syndicales.....</i>	58
V.3.2.	<i>Consultations des organes dirigeants des structures concernées</i>	59
V.3.3.	<i>Consultations des instances représentatives du personnel.....</i>	59
V.3.4.	<i>Consultation des partenaires.....</i>	59
V.3.5.	<i>Consultations obligatoires</i>	59

V.3.6. Textes d'application	60
ANNEXE 1. MOBILISATION DES ACTEURS DE LA SNB.....	62
ANNEXE 2. PRESENTATION DES STRUCTURES CONCERNEES (MISSIONS, MOYENS, EFFECTIFS, ORGANISATION).....	63
ANNEXE 2.1. ONEMA – OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES	63
ANNEXE 2.2. PNF – PARCS NATIONAUX DE FRANCE.....	66
ANNEXE 2.3. AAMP – AGENCE DES AIRES MARINES PROTEGEES	68
ANNEXE 2.4. GIP ATEN - ATELIER TECHNIQUE DES ESPACES NATURELS.....	70
ANNEXE 2.5. FCBN – FEDERATION DES CONSERVATOIRES BOTANIQUES NATIONAUX	71
ANNEXE 2.6. RNF (RESERVES NATIONALES DE FRANCE)	72
ANNEXE 2.7. FCEN (FEDERATION DES CONSERVATOIRES DES ESPACES NATURELS).....	73
ANNEXE 2.8. FPRNF (FEDERATION DES PARCS NATURELS REGIONAUX DE FRANCE).....	75
ANNEXE 2.9. PARCS NATIONAUX.....	76
ANNEXE 2.10. SPN (SERVICE DU PATRIMOINE NATUREL) DU MNHN (MUSEUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE).....	77
ANNEXE 3. CONTRIBUTIONS PREALABLES AUX TRAVAUX.....	78
TITRE IV.- ACCES AUX RESSOURCES GENETIQUES ET AUX CONNAISSANCES TRADITIONNELLES ASSOCIEES, ET PARTAGE JUSTE ET EQUITABLE DES AVANTAGES DECOULANT DE LEUR UTILISATION	79
I. DIAGNOSTIC ET NECESSITE DE LEGIFERER.....	81
I.1. PRESENTATION DE L'ENJEU DE LA REFORME ET DU PROBLEME A RESOUDRE	81
I.1.1. Une biodiversité riche, source de richesse et d'innovation mais menacée	81
I.1.2. La biodiversité, base de l'innovation et valeur d'option pour l'économie.....	82
I.1.3. L'APA : vers un cercle vertueux pour la conservation de la biodiversité	83
I.1.4. L'APA permettra d'associer les utilisateurs français et étrangers aux efforts de préservation et d'utilisation durable de la biodiversité française.....	85
I.1.5. Parties prenantes : rôle, perceptions et enjeux	86
a) Les fournisseurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées	86
b) Les utilisateurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées	88
c) Les intermédiaires	93
d) Les consommateurs et l'opinion publique.....	94
I.1.6. Enjeu et diagnostic de l'existant pour les ressources microbiologiques relevant de la compétence du Ministère de la Santé	95
I.2. JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION	95
I.2.1. Etat du droit	95
a) Outre-mer.....	95
b) Comparaison internationale	96
I.2.2. Nécessité de légiférer	99
II. OBJECTIFS DE LA REFORME	100
II.1. OBJECTIFS.....	100
II.2. LOGIQUE D'INTERVENTION	102
II.2.1. Volet « réglementation de l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées » (articles 18 et 26).....	102
II.2.2. Volet « partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées » (article 18).....	106
II.2.3. Volet « conformité au Protocole de Nagoya - contrôles et sanctions » (articles 18, 19, 20, 21 et 22)	107
III. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS	109
III.1. OPTION 1 : SE REPORTER A LA LEGISLATION EXISTANTE	109
III.2. OPTION 2 : ELABORER UN CODE DE BONNE CONDUITE DESTINE AUX FOURNISSEURS ET AUX UTILISATEURS ET ENCOURAGER LA MISE EN PLACE DE LIGNES DIRECTRICES SECTORIELLES DESTINEES AUX UTILISATEURS ; METTRE EN PLACE UNE CAMPAGNE D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION	110
III.3. OPTION 3 : SIMPLE APPLICATION DU REGLEMENT EUROPEEN.....	110
III.4. OPTION RETENUE : ADOPTION D'UNE LOI REGLEMENTANT L'ACCES AUX RESSOURCES GENETIQUES ET AUX CONNAISSANCES TRADITIONNELLES ASSOCIEES	111

IV. IMPACTS DE LA LOI	112
IV.1. PRISE EN COMPTE DU HANDICAP	112
IV.2. IMPACTS EN TERMES D'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	112
IV.3. IMPACTS JURIDIQUES	112
IV.3.1. Sécurité juridique	112
IV.3.2. Accessibilité du droit	113
IV.3.3. Participation du public en phase de mise en oeuvre du projet de loi	114
IV.3.4. Mesures d'accompagnement des acteurs concernés par la loi.....	115
IV.3.5. Impact sur l'ordonnancement juridique des dispositions qui seraient incluses dans le Code de la santé publique (article 23).....	115
IV.3.6. Articulation avec le droit européen et le droit international	116
IV.4. IMPACTS OUTRE-MER (ARTICLES 24 ET 25)	116
IV.5. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS	119
IV.5.1. IV.5.1. Le poids économique des ressources génétiques, encore insuffisamment estimé mais stratégique pour l'innovation	119
IV.5.2. Prise en compte des bonnes pratiques existantes des secteurs concernés.....	123
IV.5.3. Coûts de la mise en œuvre de l'APA pour les acteurs concernés	125
IV.5.4. Bénéfices de la mise en œuvre de l'APA pour les acteurs concernés	126
IV.6. IMPACTS SUR L'EMPLOI.....	127
IV.6.1. Maintien d'emplois dans la R&D sur les ressources génétiques et connaissances traditionnelles associées en France.....	128
IV.6.2. Création d'emplois locaux notamment dans les zones riches en biodiversité, à travers le partage des avantages	128
IV.7. IMPACTS SOCIAUX	129
IV.8. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX	131
IV.9. IMPACTS ADMINISTRATIFS	131
IV.9.1. Estimation du volume de dossiers à traiter émanant des utilisateurs français.....	131
IV.9.2. Optimisation des coûts grâce à la mutualisation.....	133
IV.9.3. Coûts prévisibles pour l'administration	133
IV.10. IMPACTS SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE.....	134
IV.11. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	135
V. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME	135
V.1. APPLICATION DANS LE TEMPS	135
V.2. APPLICATION DANS L'ESPACE.....	136
V.3. CONSULTATIONS.....	136
V.4. TEXTES D'APPLICATION	138
TITRE V - ESPACES NATURELS ET PROTECTION DES ESPECES	140
VI. RENDRE PLUS EFFICACE L'ACTION DES PARCS NATURELS REGIONAUX (ARTICLES 27 A 31) 141	
VI.1. DIAGNOSTIC	141
VI.2. OBJECTIFS POURSUIVIS	141
VI.3. EVOLUTION LEGISLATIVE ENVISAGEE.....	142
VI.3.1. Etat de la réglementation actuelle.....	142
VI.3.2. Etude des options alternatives.....	142
VI.4. IMPACT DE LA LOI	143
VI.4.1. Impacts environnementaux	143
VI.4.2. Impacts administrations publiques et dans les collectivités	143
VI.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME.....	143
VI.5.1. Application dans le temps.....	143
VI.5.2. Application dans l'espace.....	144
VI.5.3. Consultations.....	144
VI.5.4. Textes d'application nécessaires :.....	144
VII. AMELIORER LA COOPERATION ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES POUR DES MISSIONS PARTAGEES (ARTICLE 32)	144
VII.1. DIAGNOSTIC	144
VII.2. OBJECTIFS POURSUIVIS	145
VII.2.1. Evolution législative envisagée	145

VII.2.2.	<i>Etude des options alternatives</i>	145
VII.3.	IMPACT DE LA LOI.....	146
VII.3.1.	<i>Impacts administratifs</i>	146
VII.3.2.	<i>Impacts économiques et financiers</i>	147
VII.3.3.	<i>Impacts sociaux</i>	147
VII.4.	MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME.....	147
VII.4.1.	<i>Application dans l'espace</i>	147
VII.4.2.	<i>Application dans le temps</i>	147
VII.4.3.	<i>Textes d'application</i>	147
VIII.	OBLIGATIONS REELLES ENVIRONNEMENTALES (ARTICLE 33)	147
VIII.1.	DIAGNOSTIC.....	147
VIII.2.	OBJECTIFS POURSUIVIS.....	148
VIII.3.	EVOLUTION LEGISLATIVE ENVISAGEE.....	149
VIII.3.1.	<i>Scénario retenu</i>	149
VIII.3.2.	<i>Etude des options alternatives</i>	151
VIII.4.	IMPACTS DE LA LOI.....	151
VIII.5.	MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME.....	153
VIII.5.1.	<i>Application dans le temps</i>	153
VIII.5.2.	<i>Application dans l'espace</i>	154
VIII.5.3.	<i>Consultations menées</i>	154
VIII.5.4.	<i>Textes d'application</i>	154
IX.	ELARGISSEMENT A LA BIODIVERSITE DES ZONES SOUMISES A CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES (ARTICLE 34)	155
IX.1.	DIAGNOSTIC.....	155
IX.2.	OBJECTIFS DE LA REFORME.....	155
IX.3.	OPTIONS RETENUES.....	155
IX.4.	IMPACT DE LA LOI.....	155
IX.4.1.	<i>Impacts économiques et financiers</i>	155
IX.4.2.	<i>Impact pour les outre-mer</i>	156
IX.4.3.	<i>Impacts environnementaux</i>	156
IX.4.4.	<i>Impacts administratifs</i>	156
IX.5.	MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME.....	156
IX.5.1.	<i>Application dans le temps</i>	156
IX.5.2.	<i>Textes d'application</i>	156
X.	MOBILISATION DES OUTILS « ASSOLEMENT EN COMMUN » ET « AMENAGEMENT FONCIER » A DES FINS ENVIRONNEMENTALES (ARTICLES 35 ET 36)	156
X.1.	DIAGNOSTIC.....	156
X.2.	OBJECTIFS POURSUIVIS.....	157
X.3.	OPTIONS ET DISPOSITIF RETENUS.....	158
X.3.1.	<i>Option retenue</i>	158
X.3.2.	<i>Etude des options alternatives</i>	158
X.4.	IMPACT DE LA LOI.....	158
X.4.1.	<i>Impact économiques et financiers</i>	158
X.4.2.	<i>Impacts environnementaux</i>	159
X.5.	MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME.....	159
X.5.1.	<i>Application dans le temps</i>	159
X.5.2.	<i>Application dans l'espace</i>	160
X.5.3.	<i>Consultations</i>	160
XI.	SIMPLIFIER L'ENCADREMENT REGLEMENTAIRE DES ACTIVITES DE PECHE MARITIME PROFESSIONNELLE EN ZONE NATURA 2000 (ARTICLE 37)	160
XI.1.	DIAGNOSTIC.....	160
XI.2.	OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS.....	160
XI.2.1.	<i>Option retenue</i>	160
XI.2.2.	<i>Etudes des options alternatives</i>	161
XI.3.	IMPACT DE LA LOI.....	162
XI.3.1.	<i>Impacts économiques et financiers</i>	162
XI.3.2.	<i>Impacts outre-mer</i>	162

XI.3.3.	<i>Impacts environnementaux</i>	162
XI.3.4.	<i>Impacts sociaux</i>	162
XI.3.5.	<i>Impacts administratifs</i>	162
XI.4.	MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME	163
XI.4.1.	<i>Application dans le temps</i>	163
XI.4.2.	<i>Application dans l'espace</i>	163
XI.4.3.	<i>Consultations spécifiques</i>	163
XI.4.4.	<i>Textes d'application nécessaires</i>	163
XII.	GESTION DES RESERVES NATIONALES EN MER (ARTICLE 38)	163
XII.1.	OBJECTIFS DE LA REFORME.....	163
XII.2.	OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS	164
XIII. CREATION ET AMELIORATION DE L'ENCADREMENT DU DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES ECONOMIQUES EN MER POUR LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DANS LES ZONES SOUS SOUVERAINETE ET SOUS JURIDICTION FRANCAISE DANS LA ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE (ARTICLES 39 ET 40).....		
165		
XIII.1.	DIAGNOSTIC.....	165
XIII.2.	OBJECTIFS POURSUIVIS	167
XIII.3.	OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS.....	167
XIII.3.1.	<i>Option retenue : articulation avec le droit européen</i>	167
XIII.3.2.	<i>Etude des options alternatives</i>	168
XIII.4.	IMPACTS DE LA LOI	168
XIII.4.1.	<i>Impacts juridiques</i>	168
XIII.4.2.	<i>Impacts économiques et financiers</i>	168
XIII.4.3.	<i>Impacts sociaux</i>	169
XIII.4.4.	<i>Impacts administratifs</i>	169
XIII.5.	MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME.....	171
XIII.5.1.	<i>Application dans le temps</i>	171
XIII.5.2.	<i>Application dans l'espace</i>	171
XIII.5.3.	<i>Consultations spécifiques</i>	171
XIII.5.4.	<i>Textes d'application nécessaires</i>	171
XIV.	ENCADRER LA RECHERCHE EN MER (ARTICLES 41 ET 42)	171
XIV.1.	OBJECTIFS POURSUIVIS	171
XIV.2.	EVOLUTION LEGISLATIVE ENVISAGEE	172
XIV.3.	MODALITES D'APPLICATION ET IMPACT DE LA LOI.....	173
XV.	RENFORCER L'ACTION EN FAVEUR DE LA RESSOURCE HALIEUTIQUE (ARTICLES 43 A 46)	174
XV.1.	DIAGNOSTIC	174
XV.1.1.	<i>L'approche par la fonctionnalité : un outil de conservation</i>	174
XV.1.2.	<i>Frayères, nourriceries et autres « zones fonctionnelles » : les maillons incontournables, mais parfois menacés, de la vie d'une espèce halieutique</i>	175
XV.1.3.	<i>Protéger les zones fonctionnelles halieutiques pour compléter la politique de gestion des stocks halieutiques et de protection de l'environnement marin</i>	176
XV.1.4.	<i>Un important besoin de connaissances scientifiques</i>	177
XV.2.	OBJECTIFS POURSUIVIS	178
XV.3.	OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS	178
XV.3.1.	<i>Option retenue</i>	178
XV.3.2.	<i>Etude des options alternatives</i>	178
XV.4.	IMPACTS DE LA LOI	179
XV.4.1.	<i>Impacts économiques et financiers</i>	179
XV.4.2.	<i>Impacts juridiques</i>	179
XV.4.3.	<i>Impacts environnementaux</i>	179
XV.4.4.	<i>Impacts administratifs</i>	179
XV.5.	MODALITES D'APPLICATION DE LA LOI.....	180
XV.5.1.	<i>Application dans l'espace</i>	180
XV.5.2.	<i>Consultations spécifiques</i>	180
XV.5.3.	<i>Textes d'application</i>	180

XVI. RENFORCER LE CADRE D’ACTIONS DU CONSERVATOIRE DE L’ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES (ARTICLES 47 A 50).....	180
XVI.1. DIAGNOSTIC.....	180
XVI.1.1. <i>Contexte</i>	180
XVI.1.2. <i>Etat de la réglementation actuelle</i>	181
XVI.2. OBJECTIFS POURSUIVIS	183
XVI.3. OPTION ALTERNATIVE.....	183
XVI.4. IMPACTS DE LA LOI	183
XVI.4.1. <i>Impacts juridiques</i>	183
XVI.4.2. <i>Impacts sociaux</i>	184
XVI.4.3. <i>Impacts environnementaux</i>	184
XVI.4.4. <i>Impacts administratifs</i>	184
XVI.5. MODALITES D’APPLICATION DE LA LOI	185
XVI.5.1. <i>Application dans l’espace</i>	185
XVI.5.2. <i>Textes d’application nécessaires</i>	186
XVII. MODERNISATION DE LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME NATUREL (ARTICLE 51).....	186
XVII.1. DIAGNOSTIC.....	186
XVII.2. LES OBJECTIFS DE LA REFORME	187
XVII.3. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS.....	187
XVII.3.1. <i>Articulation du dispositif retenu avec le droit actuel</i>	187
XVII.3.2. <i>Etude des options alternatives</i>	187
XVII.4. IMPACT DE LA LOI	187
XVII.4.1. <i>Impacts environnementaux</i>	187
XVII.4.2. <i>Impacts administratifs</i>	187
XVII.5. MODALITES D’APPLICATION DE LA REFORME.....	187
XVII.5.1. <i>Application dans le temps</i>	187
XVII.5.2. <i>Application dans l’espace</i>	187
XVII.5.3. <i>Textes d’application nécessaires</i>	187
XVIII. RENFORCER LA COOPERATION ENTRE LES SERVICES POUR AMELIORER LA LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLICITE DES SPECIMENS D’ESPECES MENACEES (ARTICLES 52 ET 53)	187
XVIII.1. DIAGNOSTIC.....	187
XVIII.2. OBJECTIFS POURSUIVIS	188
XVIII.3. DISPOSITIF RETENU	188
XVIII.3.1. <i>Etat de la réglementation actuelle</i>	188
XVIII.3.2. <i>Dispositif retenu</i>	189
XVIII.4. IMPACT DE LA LOI	189
XVIII.4.1. <i>Impacts environnementaux</i>	189
XVIII.4.2. <i>Impacts administrations publiques et dans les collectivités</i>	189
XVIII.5. MODALITES D’APPLICATION DE LA REFORME	189
XVIII.5.1. <i>Application dans le temps</i>	189
XVIII.5.2. <i>Application dans l’espace</i>	189
XVIII.5.3. <i>Textes d’application nécessaires</i>	189
XIX. MESURES DE POLICE PERMETTANT D’AJUSTER LES MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES, DE RENFORCER LES SANCTION D’INFRACTIONS EXISTANTES ET DE CREER DE NOUVELLES INCRIMINATIONS (ARTICLES 54 A 57).....	190
XIX.1. DIAGNOSTIC.....	190
XIX.2. OBJECTIFS POURSUIVIS	190
XIX.3. OPTIONS ET DISPOSITIF RETENUS	190
XIX.3.1. <i>Ajuster le dispositif de transaction pénale</i> :	190
XIX.3.2. <i>Augmenter le quantum des peines</i>	191
XIX.3.3. <i>Réviser le quantum de peine des infractions relatives à la pêche irrégulière d’espèces piscicoles présentant des enjeux majeurs de préservation en eau douce (anguille, esturgeon, saumon atlantique).</i> 192	

XIX.3.4.	<i>Réviser le quantum de peine des infractions relatives à la pêche irrégulière d'espèces piscicoles présentant des enjeux majeurs de préservation en eau marine (anguille, esturgeon, saumon atlantique).</i>	193
XIX.3.5.	Créer une nouvelle infraction pour sanctionner les trafics de produits phytosanitaires en bande organisée	194
XIX.3.6.	<i>Articulation avec le droit européen</i>	195
XIX.3.7.	<i>Etude des options alternatives</i>	195
XIX.4.	IMPACT DE LA LOI	196
XIX.4.1.	<i>Impacts économiques et financiers</i>	197
XIX.4.2.	<i>Impacts environnementaux</i>	197
XIX.5.	MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME.....	197
XIX.5.1.	<i>Application dans l'espace</i>	197
XX.	SIMPLIFIER LES SCHEMAS TERRITORIAUX (ARTICLE 58)	198
XXI.	DIAGNOSTIC	198
XXI.1.	OPTION RETENUE	198
XXI.2.	IMPACTS DE LA LOI	198
XXI.3.	APPLICATION DE LA REFORME	198
XXI.3.1.	<i>Application dans l'espace</i>	198
XXI.3.2.	<i>Application dans le temps</i>	199
XXI.4.	CONSULTATIONS MENEES	199
XXII.	PRENDRE LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET AUX CONSULTATIONS APPLICABLES AUX PROCEDURES DE MODIFICATION ET DE REVISION DES DECRETS DE CREATION DE PARC NATIONAL, ET DES DECRETS D'APPROBATION ET DE REVISION DE CHARTE DE PARC NATIONAL EN LES ADAPTANT A L'OBJET ET L'IMPORTANCE DE CES MODIFICATIONS (ARTICLE 59 1°)	199
XXII.1.	OBJECTIF DE LA REFORME.....	199
XXII.2.	DISPOSITIF ENVISAGE.....	199
XXII.3.	IMPACT DE L'ORDONNANCE	199
XXIII.	PERMETTRE LA CORRECTION DES ERREURS MATERIELLES DES ACTES DE CLASSEMENT DES ESPACES NATURELS (ARTICLE 59 2°)	200
XXIII.1.	DIAGNOSTIC.....	200
XXIII.2.	DISPOSITIF ENVISAGE	200
XXIII.3.	IMPACT DE L'ORDONNANCE	200
XXIV.	CLARIFIER L'ARTICULATION DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX ZONES HUMIDES D'INTERET ENVIRONNEMENTAL PARTICULIER ET AUX ZONES STRATEGIQUES POUR LA GESTION DE L'EAU (ARTICLE 59 3°)	200
XXIV.1.	DIAGNOSTIC.....	200
XXIV.2.	DISPOSITIF ENVISAGE	200
XXIV.3.	IMPACT DE L'ORDONNANCE	201
XXV.	SIMPLIFIER L'ETABLISSEMENT DES INVENTAIRE DU PATRIMOINE NATUREL (ARTICLE 59 4°)	201
XXV.1.	DIAGNOSTIC.....	201
XXV.2.	DISPOSITIF ENVISAGE.....	202
XXV.3.	IMPACT	202
XXVI.	METTRE EN COHERENCE LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIERE DE DESTRUCTION D'ŒUFS D'OISEAUX (ARTICLE 59 6°)	202
XXVI.1.	DIAGNOSTIC.....	202
XXVI.2.	DISPOSITIF ENVISAGE.....	202
XXVI.3.	IMPACT DE L'ORDONNANCE	203
XXVII.	CREER UN REGIME DECLARATIF POUR LES ESPECES PROTEGEES POUR SIMPLIFIER LE DISPOSITIF ACTUEL LIMITE A DES AUTORISATIONS (ARTICLE 59 5°)	203
XXVII.1.	DIAGNOSTIC	203
XXVII.2.	DISPOSITIF ENVISAGE	203

XXVII.3.	IMPACT DE L'ORDONNANCE	203
XXVII.4.	MODALITES D'APPLICATION DE L'ORDONNANCE	203
XXVIII.	SIMPLIFIER LES CREATIONS DE FEDERATIONS INTERDEPARTEMENTALES	
DE CHASSEURS (ARTICLE 59 7°)		203
XXVIII.1.	DIAGNOSTIC	203
XXVIII.2.	DISPOSITIF ENVISAGE	204
XXVIII.3.	IMPACT DE L'ORDONNANCE	204
XXIX.	SUPPRIMER LE RECOURS AU VOCABULAIRE D'ESPECES « NUISIBLES » DANS	
LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT (ARTICLE 60)		204
XXIX.1.	DIAGNOSTIC.....	204
XXIX.2.	DISPOSITIF ENVISAGE.....	204
XXIX.3.	MODALITES D'APPLICATION	205
XXX.	NE PLUS FAIRE ASSOCIER LES MARES A L'INSALUBRITE PUBLIQUE (ARTICLE 61)	205
XXX.1.	DIAGNOSTIC.....	205
XXX.2.	DISPOSITIF ENVISAGE.....	205
XXX.3.	IMPACT DE LA LOI	206
XXX.4.	MISE EN ŒUVRE DE LA LOI.....	206
XXX.4.1.	<i>Consultation menée</i>	206
XXXI.	OUVRIR LA POSSIBILITE D'ETENDRE CERTAINS ESPACES NATURELS PROTEGES	
AU-DELA DE 12 MILLES MARINS ET DE PRENDRE EN COMPTE LE PLATEAU CONTINENTAL		
(ARTICLE 62)		206
XXXI.1.	DIAGNOSTIC.....	206
XXXI.2.	OBJECTIFS DE LA REFORME.....	206
XXXI.3.	DISPOSITIF ENVISAGE.....	207
XXXI.3.1.	<i>Etat de la réglementation actuelle</i>	207
XXXI.3.2.	<i>Proposition d'évolution</i>	207
XXXI.4.	IMPACT DE L'ORDONNANCE	207
XXXII.	ASSURER LA COHERENCE DES PLANS D' ACTIONS POUR LE MILIEU MARIN	
AVEC LES OUTILS EXISTANTS (ARTICLE 62)		208
XXXII.1.	DIAGNOSTIC	208
XXXII.2.	OBJECTIFS DE LA REFORME	209
XXXII.3.	DISPOSITIF ENVISAGE	209
XXXII.3.1.	<i>Articulation entre la DCSMM et la Directive cadre sur l'eau (DCE) :</i>	210
XXXII.3.2.	<i>Articulation entre la DCSMM et les directives « Natura 2000 »</i>	210
XXXII.3.3.	<i>Articulation entre la DCSMM et les décisions relative au DPM :</i>	211
XXXII.3.4.	<i>Options alternatives</i>	211
XXXII.4.	IMPACT DE LA REFORME.....	211
XXXII.4.1.	<i>Impact juridique</i>	211
XXXII.4.2.	<i>Impact économique et financier</i>	212
XXXII.4.3.	<i>Impacts administratifs</i>	212
XXXII.4.4.	<i>Impact sociaux</i>	213
XXXII.4.5.	<i>Impacts environnementaux</i>	213
XXXIII.	ETENDRE LES DISPOSITIONS DE GRANDE VOIERIE A MAYOTTE (ARTICLE 62 4°)	
	213	
XXXIII.1.	DIAGNOSTIC	213
XXXIII.2.	OBJECTIFS :	213
XXXIII.3.	IMPACTS	214
XXXIII.3.1.	<i>Impacts juridiques</i>	214
XXXIII.3.2.	<i>Impacts administratifs</i>	214
XXXIV.	ASSURER UNE MELLEURE GESTION DE L'ACCES DES PIETONS A LA	
SERVITUDE DE MARCHEPIED SUR LE DOMAINE PUBLIC FLUVIAL PAR UNE PRISE EN		
CHARGE DANS LE CADRE DES PLANS ET INTINERAIRES OU PAR DES DEROGATIONS POUR		
LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ARTICLE 63)		214
XXXIV.1.	DIAGNOSTIC	214

XXXIV.2.	OBJECTIFS DE LA REFORME	215
XXXIV.3.	DISPOSITIF ENVISAGE	215
XXXIV.3.1.	<i>Etat de la réglementation actuelle</i>	215
XXXIV.3.2.	<i>Dispositif proposé</i>	216
XXXIV.3.3.	<i>Options alternatives</i>	216
XXXIV.4.	IMPACT DE L'ORDONNANCE	216
XXXIV.4.1.	<i>Impacts administratifs</i>	216
XXXIV.4.2.	<i>Impacts sociaux</i>	216
XXXIV.4.3.	<i>Impacts environnementaux</i>	217
XXXIV.5.	MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME	217
XXXIV.5.1.	<i>Application dans l'espace</i>	217
XXXIV.5.2.	<i>Consultations</i>	217
XXXIV.5.3.	<i>Textes d'application nécessaires</i>	217
XXXV.	CLARIFIER ET AMELIORER LES DISPOSITIFS RELATIFS A NATURA 2000 (ARTICLE 64)	217
XXXV.1.	DIAGNOSTIC	217
XXXV.2.	EVOLUTION ENVISAGEE	219
XXXV.3.	IMPACT DE L'ORDONNANCE	220
XXXV.4.	MISE EN APPLICATION DE LA REFORME	220
XXXVI.	INTRODUIRE DANS LE CODE FORESTIER LES RESERVES BIOLOGIQUES (ARTICLE 65)	220
XXXVI.1.	DIAGNOSTIC	220
XXXVI.2.	OBJECTIF DE LA REFORME	220
XXXVI.3.	DISPOSITIF ENVISAGE	221
XXXVI.3.1.	<i>Etat actuel du droit</i>	221
XXXVI.3.2.	<i>Dispositif envisagé</i>	221
XXXVI.3.3.	<i>Option alternative</i>	221
XXXVI.4.	IMPACT DE LA LOI	221
XXXVI.4.1.	<i>Impacts sociaux</i>	221
XXXVI.4.2.	<i>Impacts environnementaux</i>	221
XXXVI.4.3.	<i>Impacts administratifs</i>	222
XXXVI.5.	MISE EN APPLICATION DE LA REFORME	222
XXXVI.5.1.	<i>Application dans l'espace</i>	222
XXXVI.5.2.	<i>Application dans le temps</i>	222
XXXVI.5.3.	<i>Consultations préalables</i>	222
XXXVI.5.4.	<i>Textes d'application nécessaires</i>	222
XXXVII.	FINALISER L'HARMONISATION DES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT ET RENFORCER L'EFFICACITE DES MESURES DE POLICE EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE (ARTICLE 66)	223
XXXVII.1.	DIAGNOSTIC	223
XXXVII.2.	OBJECTIFS	223
XXXVII.3.	EVOLUTION LEGISLATIVE ENVISAGEE	223
XXXVII.3.1.	<i>Corriger les erreurs existantes, clarifier et simplifier le cadre d'intervention en police administrative et judiciaire</i>	223
XXXVII.3.2.	<i>Clarifier le régime de responsabilité pénale</i>	224
XXXVII.3.3.	<i>Préciser les règles de la récidive</i>	224
XXXVII.3.4.	<i>Renforcer le quantum de peines pour des délits existants</i>	224
XXXVII.3.5.	<i>Articulation avec le droit européen</i>	225
XXXVII.4.	IMPACTS DE L'ORDONNANCE	225
XXXVII.4.1.	<i>Impacts administratifs</i>	225
XXXVII.5.	APPLICATION DE LA REFORME	227
XXXVII.5.1.	<i>Application dans l'espace</i>	227
XXXVII.5.2.	<i>Mise en œuvre dans le temps</i>	227
XXXVIII.	EXPERIMENTER LA GESTION DES ESPACES PROTEGES DANS LES CAS DE SUPERPOSITIONS (ARTICLE 67)	227
XXXVIII.1.	DIAGNOSTIC	227

XXXVIII.2.	2. OBJECTIFS POURSUIVIS	228
XXXVIII.3.	DISPOSITIF ENVISAGE	232
XXXVIII.3.1.	<i>Option retenue</i>	232
XXXVIII.3.2.	<i>Études des options alternatives</i>	232
XXXVIII.4.	IMPACTS DE LA L'ORDONNANCE	234
XXXVIII.4.1.	<i>Impacts administratifs</i>	234
XXXVIII.4.2.	<i>Impacts économiques</i>	235
XXXVIII.4.3.	<i>Impacts sociaux</i>	235
XXXVIII.4.4.	<i>Impacts environnementaux</i>	235
XXXVIII.5.	MISE EN ŒUVRE DE LA LOI	236
XXXVIII.5.1.	<i>Application dans l'espace</i>	236
XXXVIII.5.2.	<i>Consultations menées</i>	236
XXXVIII.5.3.	<i>Application dans le temps</i>	236
XXXVIII.5.4.	<i>Textes d'application nécessaires</i>	236
XXXIX.	AMELIORER LA PRISE EN COMPTE DES ESPACES MARINS (ARTICLE 68)	236
XXXIX.1.	DIAGNOSTIC	236
XXXIX.2.	OBJECTIFS	237
XXXIX.2.1.	<i>Disposer d'un outil législatif cohérent à la hauteur de nos ambitions maritimes.</i>	237
XXXIX.2.2.	<i>Mettre de la cohérence dans le statut de nos espaces maritimes.</i>	238
XXXIX.2.3.	<i>Moderniser les dispositions relatives à nos espaces maritimes.</i>	238
XXXIX.2.4.	<i>Délimiter les espaces maritimes.</i>	239
XXXIX.2.5.	<i>Introduction de nouvelles dispositions pénales et répressives.</i>	239
TITRE VI – PAYSAGE	241	
I. PAYSAGE (ARTICLE 72)	241	
I.1.	DIAGNOSTIC DES DIFFICULTES A RESOUDRE	241
I.1.1.	<i>Situation actuelle, description des dispositifs juridiques en vigueur</i>	241
a)	La loi « Paysage », 1993	241
b)	La Convention européenne du paysage, 2000	241
I.1.2.	<i>Problème à résoudre (état d'application du droit en matière de paysage sur le territoire national et problèmes posés par la situation en fait et en droit)</i>	242
I.1.3.	<i>Raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants</i>	244
I.2.	OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU POUR LES ATTEINDRE	246
I.2.1.	<i>Objectif poursuivi</i>	246
I.2.2.	PISTES DE REFLEXION ANALYSEES	246
I.2.3.	<i>Solution retenue</i>	247
I.2.4.	<i>Suivi de la réforme</i>	248
I.3.	CONSEQUENCES JURIDIQUES	249
I.4.	PRESENTATION ET ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES	250
I.4.1.	<i>Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées</i>	250
a)	Incidences micro et macro-économiques	250
b)	Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernées	250
c)	Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)	250
d)	Incidences environnementales	250
I.4.2.	<i>Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées</i>	251
a)	Incidences budgétaires	251
b)	Incidences sur l'emploi public et la charge administrative	252
I.4.3.	<i>Impact sur l'égalité en termes d'égalité entre les femmes et les hommes</i>	252
I.4.4.	<i>Impact sur les personnes en situation de handicap</i>	252
I.5.	MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION	252
I.6.	VI. CONSULTATIONS MENEES	252
II. SITES (ARTICLES 69 A 71)	253	
II.1.	DIAGNOSTIC	253
II.1.1.	<i>L'inscription</i>	253
II.1.2.	<i>Le classement</i>	253
II.1.3.	La superposition des protections	254
II.2.	OBJECTIFS POURSUIVIS	254

II.2.1.	<i>Simplifier et clarifier certains aspects de la procédure relative aux sites classés</i>	254
II.2.2.	2) Réorienter la politique des sites inscrits afin de mieux prendre en compte les évolutions constatées	255
II.2.3.	<i>Simplifier et rationaliser les procédures de gestion des sites classés</i>	256
II.3.	LES OPTIONS POSSIBLES LIEES A LA REFORME DES SITES INSCRITS	256
II.3.1.	<i>Le maintien en l'état des dispositions actuelles de la loi de 1930 en laissant le soin à une circulaire d'organiser l'évolution des sites inscrits</i>	256
II.3.2.	<i>Une évolution législative conduisant à l'arrêt des procédures permettant de nouvelles inscriptions et à la réorientation de la politique de protection pour les sites existants</i>	256
II.4.	L'IMPACT DES MESURES ENVISAGEES	273
II.4.1.	<i>Impact environnemental</i>	273
II.4.2.	<i>Impact économique</i>	273
II.4.3.	<i>Impact social</i>	274
II.4.4.	<i>Impact financier</i>	275
II.5.	MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME	277
II.5.1.	<i>Application dans le temps</i>	277
II.5.2.	<i>Consultations menées</i>	278
CONSULTATIONS ET CONCERTATIONS SUR L'AVANT PROJET LOI		283

TITRE I

Introduction

Le premier titre de la loi relative à la biodiversité est un titre qui vise essentiellement à renouveler la vision de la biodiversité, en accord avec les avancées scientifiques et les nouvelles approches de la biodiversité. Il s'inscrit à ce titre dans la lignée de la loi de 1976 sur la protection de la nature qui avait introduit des concepts importants encore d'actualité, notamment en donnant à la protection de la nature une dimension d'intérêt général et en reconnaissant le devoir de chacun à veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel.

Il emporte peu d'impacts directs sur les acteurs.

I. LES OBJECTIFS DE LA REFORME

Le code de l'environnement, bien que souvent modifié, n'a pas encore intégré dans le domaine de la biodiversité un certain nombre d'évolutions, que la science a déjà faite sienne.

En particulier, le premier livre du code de l'environnement et ses articles L. 110-1 à L. 110-3 apparaissent à bien des égards datés, rendant leur lecture décalée par rapport aux connaissances actuelles ou bien encore par rapport aux enjeux pesant sur la biodiversité.

L'objectif de la réforme est d'actualiser le vocabulaire et certains concepts présents dans le code de l'environnement pour en faciliter l'appropriation et renforcer la pertinence des dispositifs pris en application de ces principes.

En particulier, la réforme vise :

- A bien prendre en compte **l'entièreté du champ de la biodiversité**, conformément à la convention pour la diversité biologique : au vocabulaire ancien des « animaux » et « végétaux », il est ainsi privilégié le vocabulaire des « êtres vivants ». Dans cette vision de la biodiversité, l'espèce humaine, avec ses activités, est incluse conformément à l'esprit de la stratégie nationale pour la biodiversité¹;
- A sortir d'une vision uniquement fondée sur la patrimonialité des espèces, c'est-à-dire leur caractère exceptionnel, pour avoir **une vision plus dynamique de la biodiversité** et s'intéresser aussi à la biodiversité dite « ordinaire » ;
- A introduire une approche complémentaire de la biodiversité qui vise à identifier pour les prendre en compte les services rendus par la biodiversité, appelés **services écosystémiques**.

Enfin, il apparaît utile de déterminer dans la loi les modalités d'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité, prévue à l'article 6 de la Convention sur la diversité biologique. La France a adopté sa deuxième stratégie nationale en mai 2011 pour la période 2011-2020. Son élaboration en 2011 a montré toute la nécessité et la pertinence d'une élaboration participative et permettant l'implication de tous les représentants des parties prenantes ainsi que l'importance d'une déclinaison territoriale adaptée.

II. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS (ARTICLES 1 A 4)

II.1. FAIRE EVOLUER LA VISION DE LA BIODIVERSITE

Les rédactions actuelles de plusieurs dispositions du code de l'environnement semblent ne concerner que les animaux et les végétaux, taxons certes les plus connus et sur lesquelles des dispositions de gestion ont été usuellement car facilement prises. Pour autant, la diversité biologique ne s'entend pas que sur ces deux règnes. La Convention pour la diversité biologique a retenu une définition plus large : « *Variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes.* ». L'importance des autres types d'organismes, champignons, micro-organismes du sol,... est depuis longtemps connue pour l'accomplissement des cycles biologiques et mérite a priori tout autant leur reconnaissance comme un patrimoine commun de la Nation, permettant dès lors la prise de dispositions particulières.

¹ "Une vision pour agir" : "les êtres vivants, dont les humains font partie, forment la biosphère, le tissu vivant de la Terre (SNB 2011-2020).

Par ailleurs, la notion « d'équilibre biologique » est un terme qui est contesté scientifiquement en ce qu'il induit l'image d'une biodiversité pour laquelle il y aurait pour un écosystème donné un état « initial », fonctionnant en équilibre, isolé d'autres écosystèmes. Scientifiquement, cette notion de nature en équilibre, dérivée de la notion de climax, fait débat. Elle prête particulièrement le flanc à la critique dans un contexte de changement global des conditions climatiques notamment. En conséquence, cette notion d'équilibre prête plus à débat qu'elle n'apporte de plus value juridique.

La géodiversité, définie par Murray Gray dans son ouvrage de synthèse de 2004² comme un concept intégrant la diversité géologique (roches, minéraux, fossiles), géomorphologique (formes du relief) et pédologique (sols), ainsi que l'ensemble des processus dynamiques qui les génère, a fait l'objet d'une prise en compte dans le code de l'environnement à travers l'inventaire géologique³ ou la création de réserves nationales géologiques. Pour autant, cette géodiversité ne fait pas partie pas des éléments d'intérêt général cités dans le L. 110-1 du code de l'environnement. Or, la biodiversité est fortement liée à la géodiversité qui la supporte ou qui en est le produit ancien (roche sédimentaire par exemple). La protection de la biodiversité, mais aussi l'amélioration de sa connaissance passe donc aussi par une attention particulière portée à la géodiversité. C'est dans cet esprit que l'Unesco avec ses Geoparcs⁴ ou l'Union internationale pour la conservation de la Nature avec sa résolution 4.040 de 2008 se sont intéressés au patrimoine géologique et à sa diversité.

Enfin, les changements globaux, notamment climatiques, font peser sur la biodiversité une menace importante. Les capacités d'évolution des écosystèmes seront des facteurs essentiels pour la poursuite de leur bon fonctionnement. Une première réponse a été apportée par la définition et l'actuelle mise en place d'une trame verte et bleue assurant la continuité écologique. Mais la diversité dans toute ses dimensions : génétiques, spécifiques, écosystémiques est aussi une réponse à ces changements globaux en ce qu'elle peut permettre de produire des réponses au changement.

II.1.1. Option 1 : statu quo

La première alternative est le maintien d'un statu quo peu satisfaisant en termes de cohérence des textes, notamment entre la convention sur la diversité biologique (CDB) et les autres textes.

II.1.2. Option 2 reprise de définitions:

Une option est la reprise d'une définition de la biodiversité reprise de la CDB. Cependant, cette option n'apporte rien de particulier et nécessite un réaménagement important de l'article L. 110-1 pour insérer cette définition avec une plus-value juridique faible.

II.1.3. Option 3 : élargissement aux services environnementaux

Il pourrait être introduit dans le droit la notion de services environnementaux et leur reconnaissance. Les services environnementaux correspondent aux services générés par une activité anthropique sur un écosystème et qui bénéficient à d'autres acteurs. Les services environnementaux ont fait l'objet de nombreux travaux universitaires et de prise en compte dans des expériences de protection de la biodiversité⁵. La question de la reconnaissance particulière de ces services pose cependant la question de leur valorisation économique. Or les analyses menées jusqu'à présent conduisent à devoir adopter une démarche prudente, au cas

² Geodiversity, valuing and conserving abiotic nature, Ed. J. Wiley & Sons, Chichester, 2004, 434 p.

³ Prévus à l'article L. 411-5 du code de l'environnement

⁴ <http://www.unesco.org/new/fr/natural-sciences/environment/earth-sciences/global-geoparks/>

⁵ Références économiques n°17, 2010, Conseil économique pour le développement durable

par cas, compte-tenu de la complexité des cycles biologiques concernés et de la difficulté à estimer les services rendus et à bien identifier ce qui doit être la « norme » de protection de l'environnement et l'additionnalité du service environnemental rendu par rapport à la pratique normée. La rédaction proposée est donc plus prudente en soulignant l'importance de la conservation des services éco systémiques, à la base de services environnementaux.

II.1.4. Option retenue

Pour éviter de donner une définition de la biodiversité, contenue dans la convention sur la diversité biologique, convention internationale ratifiée par la France et donc norme de rang supérieure à la loi, il est proposé de remplacer les termes « animaux et végétaux » par les termes moins restrictifs « d'êtres vivants ».

Il est proposé par ailleurs de faire « du maintien de la capacité [des écosystèmes] à évoluer » une notion d'intérêt général.

Les services éco systémiques sont introduits par l'ajout d'un objectif de conservation général de ceux-ci. Cet ajout doit permettre d'apprécier cette conservation de services, au-delà d'une caractérisation localisée de telle ou telle espèce ou écosystème, comme un élément de la décision publique.

II.2. INTRODUIRE UN CONCEPT DE SOLIDARITE ECOLOGIQUE

Les écosystèmes, quels que soient leur degré d'anthropisation, sont en relation les uns avec les autres à différentes échelles. La perturbation d'un écosystème a des répercussions sur un autre. Le Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité l'a illustré avec de nombreux exemples. La préservation de la biodiversité en elle-même ou des services écosystémiques rendus passe donc par une attention particulière à apporter aux effets apportés sur les éléments constitutifs de la biodiversité et aux conséquences sur d'autres écosystèmes.

La stratégie nationale pour la biodiversité a introduit ce concept dans son objectif 13 « partager de façon équitable les avantages issus de l'utilisation de la biodiversité à toutes les échelles » et l'a défini comme « *l'étroite interdépendance des êtres vivants, entre eux, avec les milieux naturels ou aménagés de deux espaces géographiques contigus ou non (R. Mathevet, rapport CNRS). Elle désigne à la fois la « communauté de destin » entre les hommes et leur environnement et la volonté d'influencer de manière positive les différentes composantes de cette communauté.* »

Cette solidarité fait par ailleurs écho à la solidarité entre territoire amont et aval en matière de gestion des eaux justifiant son introduction à un niveau supérieur du code.

II.3. INTRODUIRE LA SEQUENCE EVITER REDUIRE COMPENSER DANS LES PRINCIPES D'ACTION DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

II.3.1. Option retenue : une référence au principe

La rédaction actuelle du code de l'environnement a introduit le principe de prévention et de réduction par priorité à la source des atteintes portées à l'environnement. La [loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature](#) portait déjà une approche de la compensation des dommages causés à la faune et à la flore. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a dans ses articles 230 et 231 revu la procédure d'étude d'impact pour renforcer la mise en œuvre de ce principe. Dans le cas de la biodiversité, l'élaboration d'une doctrine dite « séquence Eviter Réduire Compenser (ERC) » a permis d'avancer notablement sur la mise en œuvre de ces dispositions. Il est proposé ici, dans le cas précis de la biodiversité, qui est couverte par plusieurs livres du code de

l'environnement d'introduire ce principe d'action en amont des différents titres, c'est-à-dire dans les principes d'actions du livre premier.

II.3.2. Option non retenue : principe de non régression

Il a été suggéré d'introduire un principe de non-régression dans ce titre 1. Ce principe peut s'entendre de différentes façons :

- Une non-régression du droit appliqué à la protection de la biodiversité⁶ ;
- Une non-régression de la biodiversité, aussi appelée « pas de perte nette de biodiversité » ou « no nett loss », développée notamment dans la stratégie européenne pour la biodiversité.

Ces deux acceptions n'ont pas été retenues.

La première acception est au cœur des réflexions et actions menées par le Gouvernement dans le cadre de sa feuille de route de modernisation du droit de l'environnement qui vise la simplification des procédures sans abaissement du niveau d'exigence de la protection de l'environnement. Dès lors, il semble nécessaire d'attendre la conclusion des travaux en cours avant d'éventuellement en faire un principe général de l'action publique.

La deuxième relève plus d'un objectif politique dont la force juridique resterait incertaine.

III. IMPACT DE LA LOI

III.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'introduction de nouveaux principes dans le L. 110-1 du code de l'environnement n'entraîne pas de facto de conséquences juridiques directes. La mention « les lois [...] en définissent la portée » est conservée. Le conseil d'Etat, dans sa décision du 26 juin 2013⁷, a confirmé que sans dispositions législatives (à propos des principes d'information et de participation du 4° de l'article L. 110-1 dans son ancienne rédaction), il n'y avait pas d'obligations nées d'elles-mêmes par leur mention dans la liste des principes.

Le principe proposé de solidarité écologique fait déjà l'objet de dispositions particulières dans le code de l'environnement aux articles traitant des parcs nationaux. Ainsi le L. 331-1 indique qu'un parc national « *est composé d'un ou plusieurs cœurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion, définie comme tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection.* ». Par ailleurs, l'article L. 331-3 stipule que « *la charte du parc national définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants.* ». Le principe introduit au L. 110-1 est en bonne concordance avec cette approche.

III.2. IMPACT EN OUTRE-MER

Dans les départements d'outre-mer, l'élaboration de stratégies régionales nécessitera la mise en place de structures de gouvernance adaptées. En effet, il n'existe pas de comités régionaux trame verte et bleue comme en métropole qui sont appelés à se transformer en comité régional biodiversité dans le titre II de la présente loi.

⁶ Voir par exemple : IUCN Academy of Environmental Law e-Journal Issue 2011 (1)

⁷ CE 26 juin 2013, N°360466 communes de Roquefère, Labastide-Esparbairénque et Mas-Cabardès

Dans les collectivités territoriales compétentes en environnement⁸, les dispositions de ce titre de la loi ne pourront pas s'appliquer. Cependant, il convient de noter que le code de l'environnement de la Polynésie française reprend pour une partie dans son article D100-2 (principes généraux), l'actuelle rédaction de l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Il en va de même pour l'actuelle rédaction de l'article 110-1 du code de l'environnement de la province sud de la Nouvelle-Calédonie ou de l'article 110-2 du code de l'environnement de la province nord de Nouvelle-Calédonie.

III.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'élaboration d'une stratégie régionale en faveur de la biodiversité devient une compétence obligatoire des collectivités régionales. A cette date, cette compétence a déjà été exercée par plusieurs collectivités régionales :

Tableau 1 : état d'avancement des stratégies régionales de biodiversité

Région	Document	Date	Pour en savoir plus
Auvergne	Diagnostic de la biodiversité en Auvergne Plan biodiversité 2010-2020 de la région Auvergne	2009	http://www.plate-forme21.fr/articles/article/conseil-regional-d-auvergne-290 http://www.cbd.int/doc/nbsap/sbsap/fr-sbsap-auvergne-fr.pdf
Basse-Normandie	Stratégie de la Région Basse-Normandie pour la biodiversité	2007	http://www.cr-basse-normandie.fr/images/documents/developpement-durable/strategie-biodiversite-integrale.pdf
Bretagne	Schéma régional du patrimoine naturel et de la biodiversité	2007	http://www.bretagne-environnement.org/Media/Documentation/Bibliographies/Schema-regional-du-patrimoine-naturel-et-de-la-biodiversite-en-Bretagne
Languedoc-Roussillon	Stratégie régionale pour la biodiversité de la Région Languedoc-Roussillon	2008	http://www.enplr.org/IMG/pdf/0 - INTRO - DIAG SRB-04-04-2008.pdf
Midi-Pyrénées	Stratégie régionale en faveur de la biodiversité	2007	http://www.territoires-durables.fr/upload/RVTD_020609_REGION_MP.pdf
Pays de la Loire	Etat des lieux de la biodiversité régionale et synthèse des enjeux et des enseignements en zones humides	2008	http://www.paysdelaloire.fr/uploads/tx_oxcsnewsfiles/etat-enjeux-zh-pdl.pdf
Picardie	Stratégie régionale pour le patrimoine naturel de Picardie	2008	http://www.picardie.fr/IMG/pdf/strategie_pour_le_patrimoine_naturel.pdf
Poitou-Charentes	Plan Régional pour la Biodiversité en Poitou-Charentes 2010 - 2015	2010	http://www.poitou-charentes.fr/content-alfresco-portlet/document?uuid=95d7ed27-07a1-11e0-a40a-357c9a70b725
Bourgogne	Stratégie Régionale pour la Biodiversité	2013	http://www.strategie-biodiversite-bourgogne.fr/
Centre	Stratégie Régionale pour la Biodiversité	2011	http://www.regioncentre.fr/files/live/sites/regioncentre/files/contributed/docs/avenir-region/etudes-strategies/strategies/Strategie-Regionale-Biodiversite.pdf
Champagne-Ardenne	Charte régionale de la biodiversité	2013	http://www.cr-champagne-ardenne.fr/?SID=1013
Ile-de-France	Charte régionale de la biodiversité	2013	http://www.chartebiodiversite-idf.fr/
Martinique	Stratégie Régionale de la Biodiversité	Lancée en 2013	http://www.region-martinique.mq/wp-content/uploads/2013/05/Region-Martinique-Strategie-regionale-de-la-biodiversite.pdf
Mayotte	Proposition pour une Stratégie biodiversité en vue d'un développement durable de Mayotte	Lancée en 2013	http://www.uicn.fr/IMG/pdf/Biodiversite_Mayotte-bd.pdf
Nord Pas de Calais	La stratégie régionale pour la biodiversité, rattachée à la Trame Verte et Bleue (SRB-TVb)	2012	https://www.nordpasdecals.fr/upload/docs/application/pdf/2013-01/volet_biodiversitetrame_verte_et_bleue_du_sraddt.pdf
Réunion	Stratégie réunionnaise pour la Biodiversité 2012-2020	En cours de finalisation	http://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/13.04.17_avis_biodiversite.pdf

Cette compétence s'inscrit dans la continuité de la disposition introduite par la loi de

⁸ Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna

modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui figure dans l'article 3 du texte adopté définitivement par l'assemblée nationale le 19 décembre 2013. Ce texte confie aux conseils régionaux un rôle de chef de file en matière de biodiversité.

L'élaboration d'une telle stratégie, non contraignante, n'entraîne pas de coûts particulièrement importants au regard des expériences passées. Elle est par contre un facteur de concertation important autour des questions de biodiversité et donc de meilleure mise en œuvre de cette politique publique.

IV. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

Il n'y a pas lieu de prévoir des mesures transitoires.

IV.1. TEXTES D'APPLICATION

Les lois doivent définir la portée des principes qui figurent au L. 110-1 du code de l'environnement.

TITRE II. – RELATIF A LA GOUVERNANCE

I. DIAGNOSTIC

La question de la gouvernance de la biodiversité fait l'objet de réflexions depuis plusieurs années. Les participants au processus de révision de la stratégie nationale pour la biodiversité avaient choisi ce thème d'accroche en 2011 pour la conférence de lancement des travaux de révision à Chamonix. Ce choix mettait ainsi en exergue le besoin de la France de disposer, à différentes échelles de territoire, d'une gouvernance efficiente de la biodiversité pour réussir l'ambition de la sauvegarde et de la reconquête de celle-ci. En effet, l'analyse des questionnements et des enjeux liés à la biodiversité montre la nécessité d'organiser un dialogue construit, régulier et itératif sur cette dernière. La biodiversité se caractérise en effet d'une part par un état de la science encore lacunaire et d'autre part par un croisement important avec d'autres politiques publiques sectorielles et les initiatives privées.

En matière de biodiversité, l'état de la science est effectivement lacunaire tant sur son état ou ses dynamiques propres que sur les solutions à apporter aux problèmes de dégradation ou de perturbation rencontrés. De plus, les connaissances en la matière se partagent entre un savoir académique, enrichi d'une contribution « d'associations savantes », notamment en taxonomie, et un savoir plus technique que peuvent détenir les acteurs du monde associatif ou les gestionnaires d'espaces naturels. L'Etat dispose dans ce domaine de ressources propres, sans pour autant couvrir l'intégralité des besoins nécessaires au fondement de son action.

En 2012, un groupe de travail, placé sous la responsabilité de D. Schmitt, Préfet, a conduit une analyse et a formulé des propositions.

Le constat fait ressortir une multiplicité des instances traitant, au niveau national, de thématiques relatives à la biodiversité, avec d'importants recouvrements, mais sans interaction organisée. Pour autant, la gestion des poissons migrateurs amphihalins est liée à la Trame verte et bleue, Natura 2000 à presque tous les autres sujets, etc... Des projets de textes législatifs ou réglementaires peuvent être examinés dans plusieurs instances, alors que d'autres sujets ne sont pas abordés collectivement.

Le manque d'articulation entre tous ces comités, conseils et commissions ainsi que la composition et le fonctionnement de certaines de ces instances qui n'ont pas été modifiées pour prendre en compte un mode de travail conforme aux nouvelles pratiques du dialogue environnemental, justifient à eux seuls une refonte de ces instances qui, au demeurant, sont productives et utiles comme l'atteste le nombre de réunions et d'avis rendus.

Les instances nationales bénéficient peu d'une remontée d'informations leur permettant d'apprécier les enjeux locaux, faute d'une démarche ascendante clairement affichée, mais surtout faute de parallélisme des instances entre niveaux.

Dans les territoires, la gouvernance demande à être confortée et consolidée. Au niveau régional, le débat sociétal se structure progressivement avec la création des comités régionaux « trames verte et bleue ». Au niveau départemental, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ne constitue pas une instance de dialogue mais est chargée d'analyser des dossiers dans le cadre des procédures auxquelles elle est associée.

Pour ce qui concerne la filière scientifique, il existe un conseil national (le conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité - CSPNB) et des instances régionales (les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel - CSRPN). Mais le premier reste peu visible, malgré la qualité des quelques publications qu'il a pu produire. Les seconds,

officialisés et consolidés en 2002, ont trouvé leur place dans le fonctionnement régional, avec un développement des saisines par les conseils régionaux qui reste cependant hétérogène. Par ailleurs, il n'existe pas entre le CPNB, les CSRPN ou l'actuel CNPN de liens forts entre eux, ni même avec les autres comités d'experts spécialisés (dont le Haut Conseil des Biotechnologies et le Groupe d'Experts sur les Oiseaux et leur Chasse) et les instances de débat existant dans le domaine de la biodiversité. Les liens avec les autres organes scientifiques (qu'il s'agisse d'établissements de recherche, de la fondation pour la recherche sur la biodiversité ou des conseils scientifiques de personnes morales nationales ou régionales) demandent à être formalisés.

Enfin, faute d'une lisibilité du CNPN comme instance scientifique et technique, la valorisation pour les chercheurs dans leur parcours est mal reconnue et représente un frein à l'attractivité d'une participation des chercheurs à ce type d'instance.

II. LES OBJECTIFS DE LA REFORME

La présente proposition de texte répond à la décision prise dans la feuille de route du Gouvernement quant à la mise en place d'une nouvelle gouvernance en matière de biodiversité. Cette réforme a pour objectif de parvenir à une simplification des instances administratives pour les rendre plus lisibles et plus efficaces, en distinguant bien les instances d'expertise scientifique et technique des instances de débat et de discussion.

A ce titre, elle propose de créer un comité national de la biodiversité, instance sociétale de concertation et de créer dans la loi le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN), actuellement d'essence réglementaire⁹, en tant qu'instance scientifique et technique chargée de rendre par ses avis au Ministre chargé de l'environnement une expertise de qualité.

Cette modification de la gouvernance vise également à contribuer à l'établissement à une échelle ministérielle d'une cartographie des instances de consultation comme le demande la circulaire du premier ministre du 30 novembre 2012.

⁹ Le Conseil national de la protection de la nature a été institué par le décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 avec une mission centrée sur les aires protégées puisqu'il était chargé « de définir le statut des parcs nationaux et réserves, et d'exercer une haute surveillance sur ceux qui existent déjà sur le territoire métropolitain ; de donner son avis sur les mesures propres à assurer la protection et l'aménagement en parcs et réserves des parties du territoire, boisées ou non appartenant à l'Etat, aux collectivités publiques ou privées ou aux particuliers, qui, par leurs conditions de milieu, constituent des formations ou des stations d'un intérêt scientifique ou technique remarquable et d'examiner avant leur exécution, les projets d'exploitation ou de modification dont ces parcs nationaux et réserves pourraient faire l'objet ; d'étudier et de proposer les mesures législatives et réglementaires afférentes à ces objets ». Le décret du 25 mai 1977 pris pour l'application de la loi 76629 du 10-07-1976 concernant le conseil national de la protection de la nature, lui assigne une mission plus large de « conservation de la faune et de la flore, des eaux, du sol, des gisements de minéraux et de fossiles et en général des milieux naturels qu'il convient de préserver contre tout effet de dégradation naturelle ou artificielle ». Le décret no 95-1082 du 3 octobre 1995 relatif aux missions, à l'organisation et à la composition du Conseil national de la protection de la nature sauvages, lui confie des missions de protection supplémentaires visant à « préserver et restaurer la diversité de la flore et de la faune sauvages et des habitats naturels » et « assurer la protection des espaces naturels et le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent, notamment en matière de parcs nationaux, parcs naturels régionaux et réserves naturelles, et dans les sites d'importance communautaire ».

Le tableau ci-après présente la simplification proposée des instances nationales actuelles traitant de biodiversité.

Tableau 1 : Proposition de modification des instances nationales actuelles traitant de biodiversité

Nom de l'instance	Origine du texte	Cible possible
Comité de pilotage de la stratégie de création d'aires protégées	Informel	Intégration CNB
Comité de révision de la stratégie nationale biodiversité	Informel	Intégration CNB
Comité national de l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR).	Décret du 7 juillet 2000	Maintien en l'état ou commission permanente « récifs coralliens » voire « outre-Mer » du CNB
Comité national de l'observatoire de la biodiversité	Informel	Intégration CNB
Comité national de suivi Natura 2000	Informel	Intégration CNB
Comité national du système d'information nature et paysage	Informel	Intégration CNB ou comité d'orientation de l'agence française pour la biodiversité
Comité national « trames verte et bleue »	L371-2 du code de l'environnement	Commission permanente « trames verte et bleue » du CNB
Comité national zones humides	Informel	Commission mixte avec CNE (Comité national de l'eau)
Conseil national de la chasse et de la faune sauvage	R421-1 à 6 du code de l'environnement	Commission permanente « chasse » du CNB
Conseil national supérieur du patrimoine naturel et de la biodiversité	Arrêté du 26 mars 2004	Intégration CNPN
Groupe de concertation miroir de la directive cadre stratégie milieu marin	Informel	Commission permanente « milieu marin » du CNB ou commission mixte avec le conseil national de la mer et des littoraux
Groupe national poissons migrateurs	Informel	Commission mixte CNB-CNE

III. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS (ARTICLES 5 A 7)

III.1. OPTIONS

III.1.1. Création d'une commission au sein du conseil national de la transition écologique dédiée à la biodiversité

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été institué par la loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 - art. 13 et codifié aux articles L. 133-1 à L. 133-5 du Code de l'environnement. L'article L. 133-1 prévoit que des commissions spécialisées puissent être créées en son sein. Toutefois, il n'a pas été jugé opportun de créer une commission centrée sur les seules questions de biodiversité pour plusieurs raisons. La composition du CNTE est fixée par décret et une commission constituée à partir des membres du CNTE ne permettrait pas de disposer, sur une thématique précise comme la biodiversité, d'une représentativité suffisante, notamment pour un fonctionnement à deux niveaux comme cela est envisagé pour le conseil national (plénier et commissions permanentes sur des sujets à forte technicité ou croisés avec d'autres politiques sectorielles). D'autre part, cette solution de commission du CNTE ne permettait pas d'afficher une gouvernance équilibrée avec le conseil national de protection de

la nature. Enfin, aucun autre comité du domaine environnemental (Comité national du bruit, conseil national de l'air,...) ne fait l'objet d'une approche par commission spécialisée du CNTE. Il a semblé dès lors plus pertinent de disposer d'un conseil dédié à ce sujet en propre en travaillant à une articulation entre ces deux comités. Ainsi, les avis du CNTE relatifs pour partie ou entièrement à des questions de biodiversité pourraient être préparés par le comité national de la biodiversité, comme cela s'est fait à titre expérimental pour cette loi. Il convient de noter à ce sujet que les membres du CNTE s'appuient pour établir leur position sur des personnes, souvent spécialisées, appartenant à leur organisation et qui ont toute leur place au sein du comité national de la biodiversité.

Enfin, il convient de noter que le recours à une commission du CNTE n'a pas été proposé lors des débats locaux ni dans les contributions reçues par les acteurs.

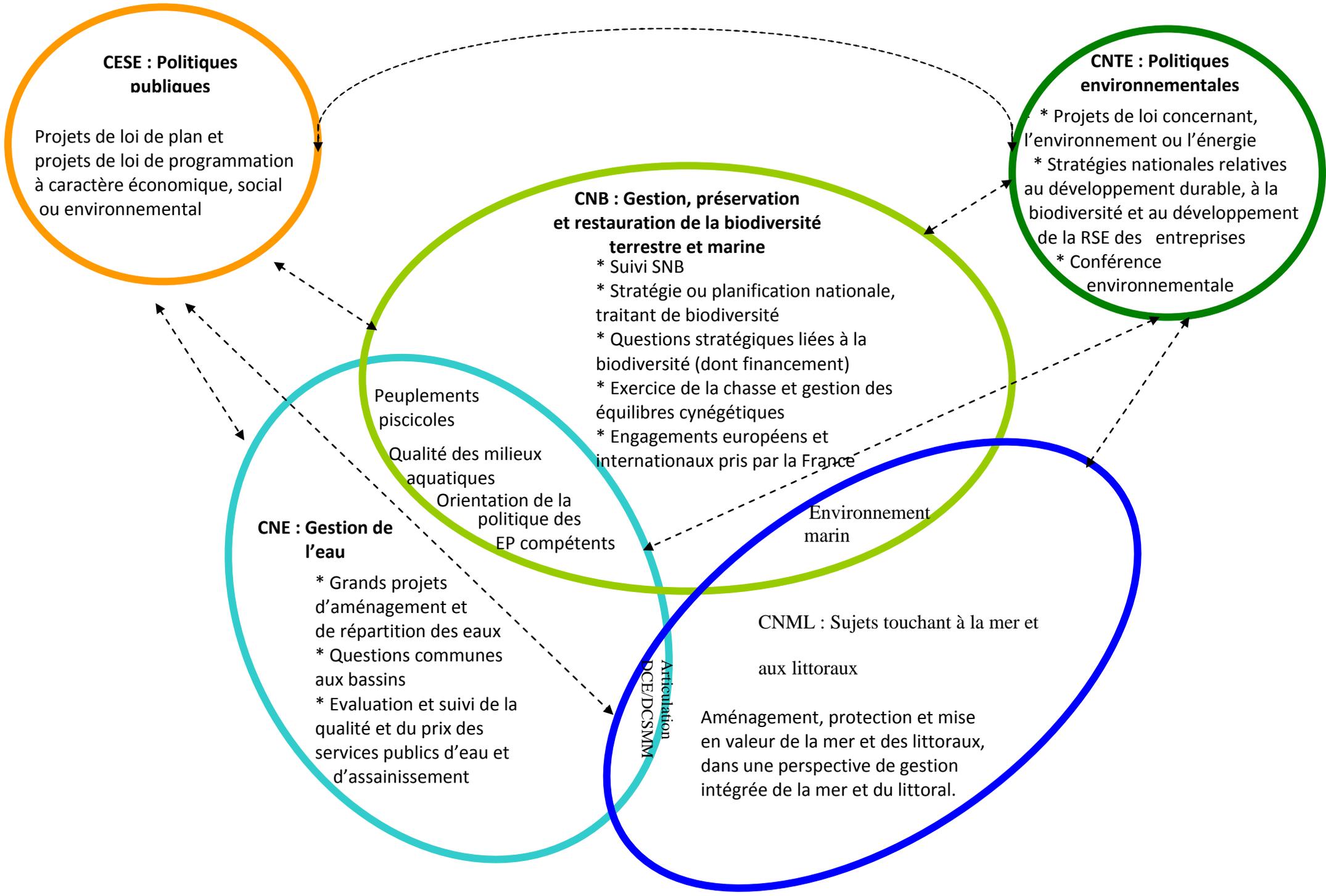
III.1.2. Création d'une autorité indépendante

Il n'a pas semblé souhaitable que l'un ou l'autre des comités proposés par le présent titre soit positionné comme autorité indépendante. Il existe en effet déjà une autorité environnementale (décret n° 2009-496 du 30 avril 2009). Le rôle qui est proposé ici pour le CNPN est bien celui d'un conseiller scientifique et technique auprès du Ministre chargé de l'environnement pour éclairer ce dernier par ses avis. Pour autant, des garanties sont prévues pour assurer la qualité des avis.

III.1.3. Option retenue : création d'une instance sociétale de concertation et d'une instance d'expertise scientifique et technique

Un comité national de la biodiversité (CNB) est proposé, dont la composition et le fonctionnement seront régis par les dispositions du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif. Ce comité, composé de collègues, a vocation à fonctionner sur la base d'une assemblée plénière et de commissions permanentes spécialisées traitant de thématiques comme la Trame Verte et Bleue, les récifs coralliens ou la chasse, ces commissions thématiques se substituant à des commissions consultatives actuelles. Les missions du Comité national « trames verte et bleue » définies à l'article D. 371-2 du code de l'environnement seront notamment attribuées au comité national de la biodiversité ainsi que les missions prévues à l'article R. 421-1. Afin de compléter ce schéma, des dispositions seront prises pour articuler le CNB avec d'autres instances nationales de consultation traitant de sujets ayant des liens directs avec la biodiversité comme le Conseil national de la transition écologique (CNTE), le conseil national de l'eau (CNE), le conseil national de la mer et des littoraux (CNML) ou le Conseil national du paysage (CNP) ainsi qu'avec les autres forums de débat sociétal et en premier lieu le conseil économique, social et environnemental (CESE) auquel les avis du CNB pourraient être transmis à l'instar de ceux du CNTE.

Le schéma ci-après présente une cartographie des instances du Conseil national de l'eau, du Conseil national de la mer et des littoraux et du futur CNB montrant les sujets communs susceptibles de faire l'objet d'un examen commun au sein des commissions mixtes proposées par le texte ainsi que les liens avec le CESE et le CNTE.



Le conseil national de la biodiversité a vocation à s'intéresser à l'ensemble des composantes de la biodiversité telle qu'elle est définie dans la stratégie nationale pour la biodiversité¹⁰. La biodiversité concernée est terrestre ou marine. Le vocable « terrestre » utilisé englobe la biodiversité en eau douce et a été préféré à continental pour inclure les îles.

Il a été retenu un fonctionnement sur la base d'avis obligatoires et d'avis facultatifs de manière à crédibiliser l'action du comité en termes de responsabilité tout en limitant les saisines obligatoires.

Les avis obligatoires sont limités aux textes (loi, ordonnances, décrets) qui concernent la biodiversité. Il peut s'agir des textes relatifs aux stratégies spécifiques en biodiversité (création d'aires protégées, de recherche en biodiversité,...), des textes relatifs aux structures œuvrant pour la biodiversité (établissements publics, associations de protection de la nature, structures bénéficiant d'agrément spécifiques -conservatoires botaniques, conservatoires d'espaces naturels,...).

Le conseil national est chargé de l'élaboration et du suivi de la SNB. Cette mission correspond à ce qui a été mis en place depuis 2010 pour la révision de la SNB et qui a conduit à la SNB actuelle. Par ailleurs, des missions peuvent lui incomber dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie. Actuellement, le comité de révision qui préfigure ce comité national reconnaît les engagements volontaires des acteurs en faveur de la biodiversité.

La compétence visée au 3° est une reprise d'une compétence du comité national trame verte et bleu rendue obligatoire et étendue au-delà de la question des continuités écologiques. Elle reste limitée aux sujets ayant un effet direct et significatif sur la biodiversité. On peut citer à titre d'exemple le schéma national des infrastructures de transport.

Une compétence spécifique est donnée au CNB en matière de chasse et de gestion des équilibres cynégétiques. Cette mission correspond à l'intégration du comité national de la chasse et de la faune sauvage.

Les cas de saisine facultative ont vocation à permettre le débat sur des sujets généraux ou sur des projets qui ne traitent pas directement de biodiversité.

Le conseil national de la protection de la nature sera créé dans la loi en recentrant ses missions et sa composition de façon à en faire une véritable instance d'expertise scientifique et technique rendant des avis au ministre chargé de l'environnement. Sa composition doit être pluridisciplinaire et s'intéresser à la biodiversité à travers différentes disciplines : biologie, écologie bien évidemment, mais aussi sciences économiques ou humaines. Il comprendrait deux catégories de membres : les membres de droit, catégorie uniquement ouverte aux établissements publics à caractère scientifique et technique (CNRS, INRA, IRSTEA, IFREMER,...) et les membres es qualité. Ceux-ci seraient nommés à titre personnel sur la base de leur compétence scientifique ou de leur expertise technique de fond. Sur l'exemple de l'actuel Conseil supérieur de la biodiversité et du patrimoine naturel ou des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel, une auto-saisine pourrait être envisagée dans le décret précisant le fonctionnement. Il pourrait être proposé d'encadrer cette auto-saisine par la nécessité d'une majorité favorable des membres, la priorité donnée aux dossiers présentés par le Gouvernement et la justification obligatoire de l'auto-saisine sur le fondement d'une note de problématique exposée par un des membres. L'Etat contribuerait à l'animation des débats sans pour autant participer au vote.

A l'échelon régional, il est proposé de transformer les comités régionaux « trames verte et bleue » instaurés en application de l'article L. 371-3 du code de l'environnement, en comités

¹⁰ Diversité des individus et de leurs gènes au sein de chaque espèce, diversité des écosystèmes et des paysages, diversité culturelle et biologique des humains.

régionaux de la biodiversité. Au niveau législatif, cette modification se limite à un changement de nom, les comités régionaux actuels ayant la possibilité d'être consultés sur les stratégies régionales et locales de la biodiversité au-delà de la politique de la Trame verte et bleue en application de l'article D. 371-8 du code de l'environnement. Le champ des questions touchant à la biodiversité abordées par les futurs comités régionaux de la biodiversité pourra être élargi au niveau réglementaire. Des dispositions transitoires de maintien en l'état des instances régionales sont introduites de manière à ne pas devoir remettre en cause immédiatement les comités régionaux « trames verte et bleue » actuels, très récemment installés et en plein travail d'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique, dont l'adoption doit rester la priorité de travail pour ces comités jusqu'à l'adoption de la première génération de ces schémas. Dans chacun des outre-mer (ces comités n'existent pas dans les départements d'outre-mer et la compétence biodiversité relève des autorités locales dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie), sera mise en place une instance locale de concertation dénommée Ifrebiom (initiative française pour la biodiversité dans les outre-mer) regroupées et œuvrant en réseau dans le cadre de l'IFREBIOM nationale.

IV. IMPACT DE LA LOI

IV.1. IMPACTS EN TERMES D'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Le présent texte prévoit que les compositions du comité national de la biodiversité et du conseil national de la protection de la nature concourent à une représentation équilibrée des hommes et des femmes.

IV.2. IMPACTS JURIDIQUES

Il sera nécessaire de créer un chapitre IV intitulé : « Chapitre IV : Institutions relatives à la biodiversité » après le chapitre III du titre III du livre premier du code de l'environnement qui comprendra deux articles : L. 134-1 et L. 134-2.

Les articles L. 371-2 et L. 371-3 créant respectivement le Comité national « trames verte et bleue » et les comités régionaux « trames verte et bleue » devront être modifiés.

Les articles relatifs au conseil national de la chasse et de la faune sauvage (R. 421-1 à R. 421-6) devront être modifiés.

Les consultations du CNPN prévues dans les articles réglementaires du code de l'environnement ne nécessitent pas de mise à jour liées à son changement de composition.

Ces consultations sont les suivantes :

1° Au titre des espaces naturels :

a) Sur le projet de classement d'un parc national, prise en considération et projet de charte compris, le projet de modification ou de révision de la charte et, le cas échéant, sur une demande d'autorisation de travaux en cœur de parc national dans les conditions définies à l'article R. 331-18 ;

b) Sur le projet de classement d'une réserve naturelle nationale prévu par l'article R. 332-1, sur le projet de décret de création prévu par l'article R. 332-9, sur le premier plan de gestion et, le cas échéant, sur le nouveau plan de gestion dans les conditions définies à l'article R. 332-22, sur une demande d'autorisation de modification de l'état ou de l'aspect de la réserve dans les conditions définies à l'article R. 332-25 ;

c) Sur le projet de classement d'un parc naturel régional, de renouvellement de classement ou de déclassement mentionnés à l'article R. 333-9 ;

d) Sur le projet de classement d'un parc naturel marin et sur le projet de projet de liste de catégories d'aires marines protégées mentionnées à l'article R. 334-2 ;

2° Au titre de la protection de la faune et de la flore :

a) Sur les projets de listes des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées protégées mentionnés aux articles R. 411-1 et R. 411-2 ;

b) Sur les projets de listes des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées protégées dans les Terres australes et antarctiques françaises mentionnés à l'article R. 644-2 ;

c) Sur la demande d'autorisation mentionnée à l'article 3 de l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées ;

d) Sur le projet de liste des espèces de vertébrés protégées mentionnée aux articles R. 411-8 et R. 411-8-1 ;

e) Sur le projet d'arrêté relatif aux demandes de dérogations mentionné à l'article R. 411-13 ;

«f) Sur les projets d'arrêtés relatifs aux conditions d'utilisation particulières à l'usage de produits antiparasitaires à usage agricole ou de produits assimilés mentionnés à l'article R. 411-18 ;

g) Sur le projet d'arrêté relatif aux prises de vues et de son des espèces protégées mentionné à l'article R. 411-21 ;

h) Sur la demande d'autorisation d'introduction mentionnée à l'article R. 411-36 ;

i) Sur le projet d'arrêté relatif aux introductions mentionné à l'article R. 411-37 ;

j) Sur le projet de liste mentionné à l'article R. 412-1 ;

k) Sur le projet d'arrêté relatif aux installations, au fonctionnement, au transport et aux méthodes d'identification des animaux détenus mentionné à l'article R. 413-9 ;

l) Sur le projet de liste des espèces ou variétés mentionnée à l'articles R. 413-28 ;

3° Au titre de la chasse, sur le projet d'arrêté mentionné à l'article R. 427-1 ;

4° Au titre de la pêche en eau douce, sur la demande d'introduction mentionnée à l'article R. 432-6 ;

5° Au titre de la prévention des nuisances lumineuses, sur le projet d'arrêté mentionné à l'article R. 583-5 ;

6° Au titre de la protection de l'environnement en Antarctique, sur le projet de désignation de zones spécialement protégées et sur les plans de gestion de ces zones mentionnés à l'article R. 714-1.

Il donne également son avis sur les projets de document d'aménagement des forêts et terrains à boiser du domaine de l'Etat constitutifs de réserves biologiques dirigée ou intégrales, mentionnés aux articles L. 133-1 et R. 133-5 du code forestier et dans les instructions de l'Office national des forêts n°95 T 32 du 10 mai 1995 et n°98 T 37 du 30 décembre 1998.

IV.3. IMPACTS OUTRE-MER

L'essentiel de la réforme concerne des instances nationales (CNB et CNPN).

Des représentants des collectivités ultramarines siègeront au Comité national de la biodiversité, comme c'est déjà le cas actuellement dans le comité national de la stratégie nationale pour la biodiversité, préfigurateur du futur CNB.

Par ailleurs, les préoccupations des outre-mer en matière de biodiversité pourraient être prises plus spécifiquement en compte par la création de structures locales de concertation dénommées Ifrebiom regroupées en réseau au niveau national pouvant former une commission dédiée du Comité national biodiversité.

Une attention particulière devra être portée aux connaissances scientifiques nécessaires au sein du CNPN pour aborder les questions spécifiques de biodiversité en outre-mer (insularité, endémisme,...)

IV.4. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

La participation de représentants des entreprises au comité national de la biodiversité permettra une meilleure prise en compte des préoccupations liées aux interrelations avec la biodiversité de ce secteur d'activité.

La réforme du CNPN prévue par le texte vise à en faire une instance consultative purement scientifique et technique en clarifiant son positionnement. Ceci renforcera le poids et l'objectivité des avis rendus par le collège d'experts reconnus qui composeront le nouveau CNPN. Les dimensions sociétales des projets seront examinées au sein du conseil national de la biodiversité.

IV.5. IMPACTS SOCIAUX

La nouvelle gouvernance mise en place par ce texte vise à donner une meilleure visibilité au public sur la façon dont sont prises les décisions en matière de biodiversité. Le comité national de la biodiversité permettra en outre, une meilleure participation de la société civile au débat sur l'ensemble des sujets touchant à la biodiversité. La rédaction concernant la nature des plans ou projets qui seront soumis à avis obligatoire ou facultatif du CNB (projets « ayant un effet direct et significatif sur la biodiversité ») correspond d'ailleurs à celle qui a été retenue pour qualifier les décisions publiques pouvant faire l'objet de la consultation du public au titre de l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013, relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, entrée en vigueur le 1er septembre 2013.

De plus, la réforme du CNPN qui vise à revoir sa composition de façon à le recentrer strictement sur de l'expertise scientifique et technique confortera la qualité de la décision publique.

IV.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le présent texte vise à optimiser la gouvernance de la biodiversité en la rendant plus transparente et plus efficiente. Il ne peut donc avoir qu'un impact positif sur l'environnement.

IV.7. IMPACTS ADMINISTRATIFS

L'impact de ce titre pour les administrations publiques sera surtout d'ordre organisationnel. La réduction du nombre de commissions consultatives présidées par l'administration ou dans lesquelles elle est amenée à siéger, dégagera du temps qui pourra être affecté à d'autres tâches.

Le CNB sera obligatoirement consulté sur les projets de documents de stratégie ou de planification nationale qui traitent expressément de la biodiversité ou ont un effet direct et significatif sur celle-ci. Pour les projets relevant du niveau national, la consultation du CNB sera obligatoire pour ceux qui traitent expressément de la biodiversité, en revanche, elle sera facultative pour ceux qui ont un effet direct et significatif sur la biodiversité. Ce distinguo permettra d'éviter de multiplier les demandes d'avis et, partant, les blocages éventuels de certains projets d'aménagement publics.

Par ailleurs, la participation des représentants de diverses administrations au comité national de la biodiversité permettra à ces acteurs d'échanger et d'avoir le même niveau d'information sur les sujets ayant trait à la biodiversité. Il pourrait par ailleurs être envisagé l'élargissement du comité interministériel des parcs nationaux à l'ensemble du champ de la biodiversité, à l'instar de la mission interministérielle de l'eau.

IV.8. IMPACTS SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

Les décisions de justice pourront se fonder sur des avis rendus par un collège d'experts scientifiques et techniques dont la légitimité ne pourra être mise en cause mis en place dans le cadre du nouveau CNPN créé par ce texte.

IV.9. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La participation des représentants des collectivités locales au comité national de la biodiversité permettra à ces acteurs d'échanger et d'avoir le même niveau d'information sur les sujets ayant trait à la biodiversité.

Les conseils régionaux pourront s'appuyer sur une instance sociétale de débats avec les comités régionaux de la biodiversité notamment pour assurer le rôle prévu de chef de file pour la biodiversité. Par ailleurs, ils continueront à bénéficier d'une instance scientifique et technique mieux articulée avec le niveau national.

Les exécutifs locaux dans les outre-mer pourront s'appuyer sur une instance sociétale de débats avec les ifrebiom locales dont ils assureront la co-présidence et la co-animation

V. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

V.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Les dispositions de l'article 6 qui modifient la rédaction de l'article L. 371-2 du code de l'environnement en supprimant la référence au « comité national trames verte et bleue », n'entreront en vigueur qu'à la date de publication du décret relatif à la composition, aux compétences et au fonctionnement du comité national de la biodiversité.

L'article 6 qui prévoit la transformation des comités régionaux « trames verte et bleue » en comités régionaux de la biodiversité et que : « *L'association du comité régional « trames verte et bleue » à l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique réalisée avant cette date vaut association du comité régional de la biodiversité* » n'entrera en vigueur qu'à la date de publication du décret relatif à la composition et au fonctionnement du comité national de la biodiversité et au plus tard 6 mois après la promulgation de la loi. Cette application différée est destinée à permettre à la majorité des comités régionaux existants de finaliser l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique.

V.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

La disposition relative à la transformation des comités régionaux « trames verte et bleue » en

comité régionaux de la biodiversité ne s'appliquera pas aux départements d'outre-mer où ces comités n'existent pas dans la mesure où l'identification des continuités écologiques relève du schéma d'aménagement régional et de sa gouvernance propre, qui n'est pas modifiée.

Pour autant, une instance de débat sur la biodiversité est nécessaire justifiant la mise en place de l'FREBIOM, adaptée aux spécificités de chacun des outre-mer.

V.3. CONSULTATIONS

La feuille de route pour la transition écologique, adoptée par le gouvernement à l'issue de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012, prévoyait que « afin de contribuer à la définition des nouveaux outils qui pourront être repris dans le cadre de la future loi biodiversité, des débats locaux seront organisés au niveau régional ». Ces débats organisés par les préfets, se sont tenus dans toutes les régions métropolitaines et dans les départements d'outre-mer sous des formes diverses : forums des associations, comité régional « trames verte et bleue », réunion spécifique, consultation électronique, etc. Le système envisagé pour la gouvernance fondé sur deux structures (une sociétale et une scientifique) a fait l'objet d'une approbation générale, les régions soulignant que c'était le schéma actuellement en place pour la gouvernance en région

Entre décembre 2012 et septembre 2013, la loi biodiversité en général et ce titre concernant la gouvernance en particulier, ont été débattus au cours de 8 réunions du Comité national de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB). Une moyenne par séance de 45 personnes représentant les divers collèges : Etat et établissements publics, collectivités territoriales, entreprises, syndicats et associations, ont participé à ces débats.

Le comité national « trames verte et bleue » (CNTVB), a donné un avis favorable sur le présent titre lors de sa réunion du 25 septembre 2013. En revanche, le conseil national de la chasse et de la faune sauvage (CNCFS), consulté sur ce texte le 26 septembre 2013, a rendu un avis défavorable.

Enfin, la réforme de la gouvernance portée par ce texte a recueilli l'assentiment du conseil économique, social et environnemental (CESE). Celui-ci, dans son avis intitulé « Agir pour la biodiversité » adopté le 10 septembre 2013, souligne que le dispositif prévu par le présent texte « [...] répond à des attentes partagées, fait la distinction entre le scientifique et le politique et permettra d'avoir une vision globale de la mise en œuvre de la SNB. »

V.4. TEXTES D'APPLICATION

Il sera nécessaire de prendre :

Pour le comité national de la biodiversité et les comités régionaux de la biodiversité :

I. Un décret :

1. définissant la composition et le fonctionnement du comité ;
2. définissant les commissions permanentes et le mode de désignation des membres ;
3. abrogeant les dispositions du décret n° 2001-1039 du 5 novembre 2001 relatif au Conseil national de la chasse et de la faune sauvage et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et modifiant le code rural ;
4. abrogeant les dispositions du décret n° 2011-738 du 28 juin 2011 relatif au Comité national « trames verte et bleue » modifié par le décret n°2012-1219 du 31 octobre 2012 (codifiées aux articles D. 371-1 à 6 du code de l'environnement) ;
5. abrogeant, le cas échéant, les dispositions du décret du 7 juillet 2000 portant création du comité de l'initiative française pour les récifs coralliens ;

6. modifiant les dispositions des articles D. 371-7 à 15 du code de l'environnement relatives aux comités régionaux « trames verte et bleue ».

II. Des arrêtés :

1. un arrêté définissant le cas échéant le règlement intérieur du comité et de ses commissions ;
2. des arrêtés nommant les membres du Comité et de ses commissions ;
3. des arrêtés conjoints président du conseil régional/préfet de région fixant la composition des comités régionaux « trames verte et bleue ».

Pour le CNPN :

7. Un décret reprenant les articles R. 133-1 et R. 133-22 du code de l'environnement et définissant la composition et le fonctionnement du Conseil ;
8. Un arrêté définissant le règlement intérieur du conseil et de ses comités ;
9. Des arrêtés nommant les membres du Conseil et de ses comités.

TITRE III – AGENCE FRANCAISE POUR LA BIODIVERSITE

I. CONTEXTE ET DIAGNOSTIC

I.1. CONTEXTE : L'EVOLUTION DES ENJEUX DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

A la faveur des progrès acquis depuis le début des années 70 pour le traitement des pollutions ponctuelles, et plus spécifiquement depuis les années 90 pour ce qui concerne l'assainissement, la pollution de l'air ou le traitement des déchets, les priorités des politiques environnementales, et notamment de la politique de l'eau, se déplacent logiquement d'une approche « verticale » et thématique initiale (le traitement de « grands problèmes » d'origine ponctuelle comme les rejets des grandes agglomérations ou des sites industriels importants) vers une approche beaucoup plus horizontale et territoriale.

Cette dimension fortement territorialisée, confortée d'ailleurs par l'évolution de la législation communautaire conduit ainsi à s'intéresser prioritairement non plus à des « mises aux normes » de grandes infrastructures technologiques, mais beaucoup plus à la hiérarchisation du traitement de sources diffuses de perturbations diverses auxquelles sont soumises les milieux aquatiques, terrestres et maritimes, que ces perturbations affectent la qualité chimique du milieu, la quantité des ressources, les potentialités écologiques ou même l'état physique de « bon fonctionnement » de ces milieux, eux-mêmes divers (espaces naturels, cours d'eau, plans d'eau, zones humides, eaux souterraines, côtières, etc.). Cette territorialisation marquée des politiques environnementales les met donc en interaction forte avec toutes les politiques territoriales (ville, agriculture, forêts...) et celles en relation avec la gestion de l'espace, et renforce les liens entre elles (eau, politique de préservation de la biodiversité et la politique marine).

Par ailleurs, cette évolution des enjeux conduit à accorder une place très sensiblement plus importante à l'approche préventive (versus approche curative) : même si toutes les dimensions curatives ne sont pas à écarter, on a d'abord besoin d'agir sur les « pressions » plutôt que de réduire les impacts de ces pressions, ce qui suppose de pouvoir influencer sur l'évolution durable des pratiques des usagers du territoire, et sur la restauration des milieux en vue de leur bon fonctionnement (au sens du « bon état ») au sens large.

Il en ressort des priorités étroitement communes entre la politique de l'eau et celle de préservation de la biodiversité : conservation/restauration des habitats, des continuités biologiques (ex. Trame Verte et Bleue)... dans l'optique de garantir, dans un cas comme dans l'autre, les fonctionnalités physiques et écologiques des milieux naturels.

A titre d'illustration, on peut à cet égard observer que les deux « grandes » priorités de la politique de l'eau identifiées au niveau communautaire par le « Blueprint » – en tant que « freins » principaux à l'atteinte du bon état – relèvent de la restauration physique des milieux d'une part, et de la réduction des pollutions diffuses d'origine agricole, et au premier chef des pollutions par les produits phytosanitaires, d'autre part. Dans les deux cas, les impacts positifs à attendre concernent bien sûr l'eau en tant que support des usages, mais également les espèces animales aquatiques, les insectes (phytosanitaires), les oiseaux (zones humides), les espèces végétales ...

Des liens existent déjà en matière de politique de l'eau, de biodiversité ou de préservation des milieux marins. C'est cette transversalité que propose de mettre en place l'Agence française pour la biodiversité.

I.2.LA BIODIVERSITE ET LA RESSOURCE HYDRIQUE SONT CONFRONTEES A DIFFERENTES PRESSIONS ET LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE DOIVENT ETRE RESPECTES

I.2.1. La biodiversité et la ressource hydrique sont menacées par diverses pressions

La perte de diversité biologique ainsi que la dégradation des écosystèmes et de la ressource en eau constituent, avec le changement climatique, les principales menaces de dégradation de l'environnement pesant à moyen et long terme sur l'homme.

La France n'échappe pas à la dégradation de la biodiversité observée au niveau mondial. Ainsi, elle occupe le 5e rang au monde pour le nombre d'espèces menacées.

Les pressions sur la biodiversité sont connues :

- la dégradation et la fragmentation des habitats dues aux infrastructures interurbaines de transport, à la croissance de l'urbanisation du territoire ou à certains systèmes d'exploitations agricoles ou halieutiques,
- les pollutions ponctuelles ou diffuses,
- la surexploitation de certaines espèces terrestres et marines,
- le changement climatique,
- le développement des espèces invasives.

La France a adopté en 2004 une première Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) 2004-2010 conformément aux dispositions de l'article 6 de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) que notre pays a signée en juin 1992 et ratifiée en juillet 1994.

Cette première stratégie nationale basée sur dix plans d'action sectoriels et transversaux et un plan d'action local par collectivités ultramarines définis par l'État, fixait un cadre pour la mise en œuvre en France des recommandations de la CDB. Elle a été revue en 2010 pour déboucher sur l'actuelle SNB 2011-2020 adoptée le 19 mai 2011.

La deuxième SNB 2011-2020 est en parfaite cohérence avec le Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique de la CDB adopté à Nagoya en octobre 2010 ainsi qu'avec la stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité. Les vingt cibles d'Aichi et les six orientations de la stratégie européenne trouvent leur correspondance dans un ou plusieurs objectifs de la SNB, sans que cette dernière ne constitue une simple transposition du Plan stratégique de la CDB.

Certains des vingt objectifs de la SNB répondent à des préoccupations ou approches nationales et sont donc spécifiques à la France :

- objectif 2 : renforcer la mobilisation et les initiatives citoyennes ;
- objectif 10 : faire de la biodiversité un moteur de développement et de coopération régionale en outre-mer ;
- objectif 15 : assurer l'efficacité écologique des politiques et des projets publics et privés ;
- objectif 16 : développer la solidarité nationale et internationale entre les territoires ;
- objectif 17 : renforcer la diplomatie environnementale et la gouvernance internationale dans le domaine de la biodiversité ;
- objectif 19 : améliorer l'expertise afin de renforcer la capacité à anticiper et à agir en s'appuyant sur toutes les connaissances ;
- objectif 20 : développer et organiser la prise en compte des enjeux de biodiversité dans toutes les formations.

Le mécanisme de mobilisation des acteurs en deux étapes associé à la stratégie est également une originalité française. En effet, la SNB 2011-2020 a choisi une approche radicalement différente de la stratégie précédente puisqu'elle privilégie et encadre l'implication volontaire et la responsabilisation de tous les acteurs, publics et privés, aux différents niveaux territoriaux et dans tous les secteurs d'activités, en faveur de la préservation de la biodiversité.

La SNB constitue également le volet biodiversité de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD).

Sur le volet marin, une nouvelle stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées (SCGAMP) a été validée à l'issue d'une communication en conseil des ministres le 18 avril 2012, succédant à une première stratégie nationale adoptée en 2007, qui se focalisait sur les eaux métropolitaines. Cette stratégie révisée, élaborée grâce à une large concertation dans le cadre du Grenelle des milieux marins, rappelle les grands enjeux liés à la protection du milieu marin, fait un certain nombre de constats concernant la situation actuelle du réseau, et établit cinq principes pour le réseau des aires marines protégées i) contribuer à la connaissance, ii) contribuer au bon état des écosystèmes, iii) contribuer au développement durable des activités, iv) s'inscrire dans les politiques intégrées de gestion du milieu marin contribuer à la cohérence terre-mer des politiques publiques et v) répondre à des finalités définies à des échelles multiples). La politique de l'eau se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire. Dans le cadre de la directive cadre sur l'eau, la France s'est fixé comme objectif l'atteinte du bon état des masses d'eau à échéance 2015. Une politique volontariste d'amélioration et de conservation du bon état des masses d'eau a donc été mise en œuvre. Elle prévoit à la fois une planification nationale, une déclinaison territoriale par bassin et sous bassin, une programmation pluriannuelle des actions et des financements. L'ONEMA est l'un des organismes publics faîtière de la politique de l'eau depuis 2006, en accompagnement des Agences de l'eau (organismes de bassin) et des services de l'État.

A la veille de l'adoption de la deuxième série de Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (2015-2021), l'année 2013 a permis de réaliser une évaluation de la politique de l'eau dans le cadre de la modernisation de l'action publique lancée par le gouvernement. Elle s'est achevée par un examen dans le cadre de la conférence environnementale de septembre 2013. Cette dernière a clairement indiqué dans sa feuille de route les pistes d'action nécessaires pour faire évoluer la politique de l'eau et atteindre les objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la directive cadre sur l'eau (DCE) :

- Renforcer la lutte contre les pollutions liées aux nitrates et aux produits phytosanitaires en mobilisant tous les leviers d'action ;
- Poursuivre l'amélioration du traitement des eaux usées domestiques (assainissement non collectif, gestion des eaux pluviales, pollutions par les substances émergentes).
- Poursuite des actions en faveur de la protection des zones humides : lancement d'un nouveau plan national « zones humides » en 2014.
- Faciliter les travaux de restauration des cours d'eau et de prévention des inondations par la mise en place de la nouvelle compétence « milieux aquatiques et prévention des inondations » confiée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.
- Conjuguer sécurisation à court terme et gestion à long terme de la ressource en eau, notamment dans le cadre du changement climatique, par la mise en œuvre de projets de territoire, contrats locaux alliant engagement dans des pratiques agricoles moins consommatrices d'eau et sécurisation de l'approvisionnement en réduisant son impact (sortie du moratoire sur les retenues de substitution).
- Faciliter et fiabiliser l'accès par le citoyen à des données sur l'eau facilement compréhensibles (audit indépendant, consolidation et renforcement de l'observatoire

national des services d'eau et d'assainissement, débat pluraliste sur l'ouverture des données sur l'eau, revoir le cadre des factures d'eau en vue d'en améliorer la diffusion et la compréhension par le consommateur).

- Renforcer la gouvernance locale de la politique de l'eau (Comité de bassin, définition du rôle des collectivités et notamment de la région).
- Améliorer l'efficacité du service public d'eau et d'assainissement (SPEA).
- Agir de façon spécifique dans les départements d'outre-mer pour y améliorer les infrastructures d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement : « plan DOM » pluriannuel visant à améliorer la gouvernance de l'eau dans les départements d'outre-mer, à y renforcer l'ingénierie, et à consolider le financement des projets.
- Poursuivre la réflexion sur la fiscalité des ressources en eau : les travaux du sous-groupe « fiscalité des ressources en eau » du comité pour la fiscalité écologique seront poursuivis en 2015.

Ces mesures sont donc à la fois de court, moyen et long terme. Elles devront être mises en œuvre dans le cadre de la révision des SDAGE qui démarre dès 2013.

1.2.2. Des réponses sont à apporter pour respecter nos engagements internationaux, européens et nationaux

De nombreux engagements ont été pris par la France, tant au niveau international qu'europpéen en matière de préservation de la biodiversité, de bon état des masses d'eau et de biodiversité marine. Différentes traductions nationales ont ainsi vu le jour. Ainsi, la Convention sur la diversité biologique (CDB) a été ratifiée par la France en 1994.

Face au recul de la diversité du monde vivant au niveau mondial, la dixième conférence des Parties à la convention sur la biodiversité biologique, connue sous le nom de Conférence de Nagoya, a adopté en octobre 2010 une stratégie mondiale 2011-2020 qui constitue le cadre des engagements internationaux de la France en la matière. A cette occasion, vingt objectifs, dits d'« Aïchi », ont été approuvés afin de stopper la perte de la biodiversité¹¹.

Chaque partie à la convention sur la diversité biologique est tenue de contribuer à l'atteinte de ces objectifs. Notamment par la révision de leur stratégie nationale pour la biodiversité. L'Union Européenne, en tant que partie à la CDB, a ainsi adopté une stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2020, visant à renforcer son action en faveur de la préservation et de la valorisation de la biodiversité.

La France s'investit dans le suivi des activités de la plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), créée en avril 2012, en particulier pour la définition de son programme de travail. Elle a un rôle pilote dans les conventions internationales qui fournissent le cadre juridique à la protection d'espèces et d'espaces naturels et des conventions ou protocoles régionaux facilitant la coopération transfrontalière. Il s'agit en particulier de la Convention de Ramsar sur les zones humides, la Convention sur le patrimoine mondial, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, la Convention sur la conservation des espèces migratrices et le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour les convention à l'échelle mondiale et la Convention de Berne pour la protection de la vie sauvage et des milieux naturels de l'Europe, la convention alpine, les conventions sur les mers régionales.

Concernant les questions de biodiversité marine, la France, à travers le ministère chargé de l'écologie, participe à de nombreuses conventions et accords internationaux pour la

¹¹ La vision de ce plan stratégique est de « vivre en harmonie avec la nature », à savoir « d'ici 2050 la diversité biologique est valorisée, conservée, restaurée et utilisée avec sagesse, en assurant le maintien des services fournis par les écosystèmes, en maintenant la planète en bonne santé et en procurant des avantages essentiels à tous les peuples (COP 10) ».

conservation et la protection des espèces marines menacées et la préservation de la biodiversité marine au sens large. Les engagements pris dans ce cadre portent sur les espèces suivantes : les pétrels et les albatros (Accord ACAP / au titre des Terres Australes et Antarctiques françaises), les mammifères marins (Commission Baleinière Internationale...), accord Pelagos en Méditerranée Occidentale, sanctuaire dans le Pacifique, sanctuaire AGOA dans les Antilles françaises au titre de la convention de Carthagène mentionnée ci-après, les requins (toutes mers confondues, dans le cadre de la convention sur les espèces migratrices), les tortues marines (accord ISOEA - Océan Indien et du Sud-Est Asiatique) et les dugongs (Océan Indien). Par ailleurs, les conventions des Mers Régionales telles que celles des Nations-Unies : conventions de Carthagène dans la Région Caraïbes, de Barcelone en Méditerranée ou de Nairobi, la Convention OSPAR dans le Nord-Est- Atlantique, le PROE dans le Pacifique, offrent un cadre d'action au niveau régional pour la conservation de la biodiversité par des recommandations, plans d'action, programmes de restauration de certaines espèces marines particulièrement menacées ou à protéger juridiquement.

L'ensemble de ces instruments de coopération contribuent dans leur domaine de compétence à l'atteinte des objectifs d'Aïchi.

Sur le plan européen, plusieurs directives lient la France. Les principales sont : la directive 79/409/CEE remplacée par la directive 2009/147/CE dite « directive oiseaux » ; la directive 92/43/CEE, dite « directive habitats » ; la directive 2000/60/CE dite « directive cadre sur l'eau » ; la directive 91/271/CEE sur les eaux résiduaires urbaines (ERU), la directive 2008/56/CE dite « directive cadre stratégique pour le milieu marin » ainsi que les directives sur l'évaluation environnementale 85/337/CE dite « directive projets » et 2001/42/CE dite « directive plans et programmes ». A ces directives s'ajoute notamment le règlement 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

Les politiques mises en œuvre par la Direction de l'eau et de la biodiversité sont donc ancrées dans le droit communautaire et la directive cadre sur l'eau, les directives habitats faune flore et oiseaux et la directive cadre stratégie milieux marins forment le socle de la réglementation en France en définissant des objectifs d'atteinte du bon état. Des directives plus sectorielles imposent des objectifs de résultats (nitrates, ERU, ...). Les domaines de l'eau, de la biodiversité et du milieu marin sont également fortement impactés par les politiques communes sectorielles de l'UE, notamment dans les domaines de l'agriculture, de la pêche mais aussi des affaires maritimes.

A cet égard, il faut rappeler que les incidences budgétaires en cas de non respect des directives peuvent être extrêmement lourdes.

Il ressort de ces différents engagements que la France est astreinte désormais à une obligation de résultats quant à l'état de conservation des habitats et des espèces ainsi qu'en ce qui concerne l'état écologique des masses d'eau. C'est avec cette ambition d'efficacité que le ministère propose de mettre en place l'Agence française pour la biodiversité.

I.2.3. Les raisons de la réforme : la nécessité de disposer d'un opérateur performant afin de remédier à certaines insuffisances actuelles

L'organisation institutionnelle actuelle des opérateurs de l'État dans les secteurs de la biodiversité est le résultat des initiatives prises au fil du temps par les autorités publiques. Celle-ci est source d'une certaine complexité et de dispersion des moyens.

Compte tenu de ses différents engagements, la France a besoin aujourd'hui d'un outil complet, facilement identifiable en matière de protection de la biodiversité terrestre et marine

qui soit à la hauteur des enjeux. A titre d'exemple, dans le domaine de la connaissance, malgré un travail important réalisé, les données sont encore éparées et fragmentaires, en particulier pour ce qui est de la biodiversité ordinaire et en particulier la biodiversité marine. En outre, l'organisation actuelle ne facilite pas la représentation des acteurs de la biodiversité au sein des instances techniques de concertation internationales ou européennes. Alors que les pays voisins disposent d'agences opérationnelles à même de présenter l'expérience de ces acteurs de la biodiversité, l'administration centrale est en France seule à défendre leurs intérêts.

La mise en œuvre de la politique publique de protection de la biodiversité, par nature transversale et relayée dans les territoires par les services déconcentrés et les collectivités territoriales, peut être renforcée. Depuis plusieurs décennies, les collectivités territoriales ont développé leur prise de compétence et leurs actions dans le domaine de l'environnement. Cette dynamique a été renforcée tout récemment dans le cadre du processus de décentralisation lancé par le Gouvernement avec l'attribution du rôle de « chef de file » aux régions. Néanmoins, l'intégration de la biodiversité dans les stratégies territoriales reste à conforter. La prise en compte de la biodiversité dans les différents projets est parfois insuffisante et les partenariats encore trop limités.

Aussi, pour faire face aux besoins tant des milieux terrestres que du milieu marin, la question du financement de ces politiques publiques, dans le contexte budgétaire actuel, se pose avec acuité. Des réflexions sont en cours concernant le développement de la fiscalité écologique et son affectation. L'une des cinq tables rondes de la Conférence environnementale de septembre 2012 a été consacrée à ce sujet. Par la suite, le Gouvernement a créé en décembre 2012 un Comité pour la fiscalité écologique. Ce comité est chargé de formuler un avis sur les mesures fiscales écologiques proposées par le Gouvernement et de faire des propositions en la matière. Ces réflexions vont dans le sens des recommandations de la commission européenne, laquelle a récemment incité la France, à l'occasion de son examen du programme national de réforme de la France pour 2013 et du programme national de stabilité pour la période 2012-2017 à « rééquilibrer la part des taxes environnementales » et à « prendre des mesures supplémentaires déplaçant la charge fiscale sur le travail vers les taxes environnementales ou la consommation ». Par ailleurs, une partie de l'enveloppe du Programme des investissements d'avenir doit être consacrée à « l'innovation en faveur de la nature ».

La France a donc besoin aujourd'hui de disposer d'un outil d'intervention exerçant un véritable « leadership » sur ces thématiques en capacité de créer des partenariats avec les acteurs territoires. C'est avec cette ambition partenariale que le ministère propose de mettre en place l'Agence française pour la biodiversité.

1.2.4. L'historique du projet d'Agence pour la biodiversité

Depuis plusieurs années, des réflexions ont été menées, à plusieurs niveaux, concernant la création d'une Agence nationale de la nature. Plusieurs acteurs de l'environnement ont d'ailleurs manifesté à différentes reprises leur intérêt pour cette création.

En 2007, lors du Grenelle de l'environnement, le groupe de travail sur la biodiversité avait proposé de « regrouper les nombreux établissements publics concernés dans une seule organisation traitant de la biodiversité ». L'inter-syndicale avait diffusé en 2009 une contribution sur l'impact des lois « Grenelle » sur les moyens humains des Agences de l'eau et de l'ONEMA (voir référence en annexe 3).

En 2010, une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général du développement durable a été réalisée dans le but de créer une « Agence de la nature ».

Enfin, plusieurs exemples étrangers, malgré les spécificités qui sont propres aux États concernés, militent en faveur de cette création. En effet, plusieurs pays européens se sont

dotés avec succès d'une telle structure nationale capable d'agir à plusieurs échelles territoriales, à terre comme en mer. C'est par exemple le cas de l'Allemagne (Bundesamt für Naturschutz), du Royaume-Uni (Joint Nature Conservation Committee) ou des Pays-Bas (Staatsbosbeheer).

Ce constat a amené le Président de la République, à l'occasion de son discours d'ouverture de la première Conférence environnementale le 14 septembre 2012, à faire connaître sa volonté de concrétiser ce projet en créant une Agence nationale de la biodiversité chargée de « venir en appui des collectivités territoriales, des entreprises comme des associations ».

Par une lettre du 3 décembre 2012, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a demandé à M. Bernard Chevassus-au-Louis, inspecteur général de l'agriculture et à M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, d'étudier l'ensemble des aspects pouvant être exercés par cette création et de proposer la façon d'y procéder ainsi que d'engager le processus de mise en place de cette structure.

Un rapport (voir référence en annexe 3) a été rendu au cours du mois de février 2013. Par la suite, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, par une lettre du 15 mars 2013 a demandé à MM. Chevassus-au-Louis et Michel d'approfondir la réflexion sur le scénario le plus ambitieux, à savoir un organisme regroupant des organismes publics chargés des aires protégées mais également dédiés à la connaissance et en charge de la biodiversité ordinaire.

Dans ce nouveau cadre, un second rapport (voir référence en annexe 3) a été rendu en avril 2013 privilégiant l'intégration des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins à travers un opérateur unique.

A l'occasion de la seconde conférence environnementale qui s'est tenue en septembre 2013, le Président de la République a confirmé cette volonté et le Premier ministre a précisé les missions de l'Agence et indiqué que le projet franchirait une étape décisive en 2014.

II. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'ambition du Président de la République est de faire de la France un État exemplaire en matière de reconquête de la biodiversité.

Cette Agence doit y contribuer en permettant une meilleure mise en œuvre de la politique publique de protection de la biodiversité et en intégrant les politiques connexes de l'eau et des milieux marins.

La création de l'Agence doit permettre tout d'abord de mieux structurer la connaissance ainsi que les moyens d'expertise pour l'eau et la biodiversité. Pour cela, cette Agence développera un outil indispensable en termes de connaissance et d'expertise en rapprochant les systèmes d'information existants afin de permettre notamment à la France de présenter des éléments exhaustifs sur le bon état écologique et de respecter ses obligations qui recouvrent des enjeux financiers importants.

La création de cette Agence doit ensuite favoriser une meilleure intégration des enjeux biodiversité, au sens large, dans les stratégies territoriales et le développement des partenariats. Cette Agence se tournera vers l'ensemble du territoire et non les seuls espaces protégés. Il s'agira de favoriser, d'accompagner et de développer l'ensemble des actions concrètes sur l'ensemble du territoire. L'Agence française pour la biodiversité apportera appui, expertise et conseil aux collectivités locales, opérateurs, associations de protection de l'environnement souhaitant développer des actions pertinentes de protection ou de restauration des milieux.

Cette évolution notable de l'organisation actuelle doit permettre de regrouper les efforts et les

moyens afin de corriger les insuffisances constatées et permettre ainsi l'atteinte des objectifs fixés par la France en matière de protection de la biodiversité et de la qualité de l'eau et des milieux marins.

L'Agence française pour la biodiversité deviendrait ainsi, avec l'ADEME, le second grand opérateur de l'État en matière d'environnement.

Grâce à cet outil, le Ministre chargé de l'écologie pourra améliorer le développement et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques favorables à la biodiversité notamment marine, qu'elle soit remarquable ou ordinaire, et à la ressource en eau. L'administration centrale du ministère de l'écologie conservera tout son rôle d'élaboration et de pilotages des politiques publiques.

Il est enfin attendu un avantage induit d'économies liées aux synergies qui existent déjà et qui seront renforcées, ce qui permettra une plus grande efficacité des politiques conduites. A titre d'exemple, le rapprochement des travaux sur le système d'information de la nature et des paysages (SINP) terre, du SINP mer, avec le système d'information sur l'eau (SIE) permettra d'optimiser la maîtrise des coûts de développement...

III. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS

III.1. Missions (article 9)

Trois scénarios ont été envisagés. Le premier fait de l'Agence une Agence des aires protégées en regroupant les acteurs concernés. Le second envisage une Agence de pilotage stratégique. Le troisième, le plus ambitieux, propose une Agence d'animation et d'appui aux acteurs de la biodiversité terrestre¹² ou marine.

Le Gouvernement a retenu ce dernier scénario.

Plusieurs missions devraient ainsi être réalisées par la future Agence française pour la biodiversité. Ces missions doivent permettre d'aller au-delà des questions relatives aux espaces protégés et de répondre aux besoins concernant la biodiversité ordinaire, qu'ils soient continentaux ou marins et à la politique de l'eau. Six types de fonctions ressortent :

- Développement des connaissances

L'Agence devra jouer ici un rôle central. Elle devra s'impliquer en particulier dans la collecte de données y compris par le renforcement, l'animation et la coordination des différents acteurs intervenant dans cette collecte. Elle réalisera également le regroupement de ces données, leur validation et leur mise à disposition des différents demandeurs ainsi que l'archivage de ces données et le soutien aux opérations de conservation des échantillons collectés, en particulier des collections zoologiques et botaniques.

Dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques, l'Agence soutiendra ou conduira des programmes d'étude, recherche et de prospective, en assurant une veille, une mise en réseau l'animation de l'interface entre chercheurs et praticiens. Dans le domaine de la biodiversité et des milieux marins, l'Agence soutiendra des programmes d'étude, de recherche et de prospective.

- Conseil, expertise et mutualisation

L'Agence fournira un appui technique et une expertise au profit des services et opérateurs de l'État (notamment par la création de services communs), des collectivités territoriales et des gestionnaires d'espaces naturels. L'agence sera par ailleurs chargée de la mutualisation et de la valorisation des techniques et des bonnes pratiques. A ce titre, l'Agence apportera son

12 Incluant l'eau douce et les milieux aquatiques

appui à la mise en œuvre des directives européennes et conventions internationales, elle apportera son expertise ou mobilisera l'expertise existante en tant que de besoin dans le cadre des travaux de l'Union Européenne et dans les périodes inter session des conventions internationales. Elle pourra valoriser l'expérience française et les bonnes pratiques dans le cadre de la coopération bilatérale ou régionale. Elle viendra en appui aux actions de coopération menées par le ministère de l'écologie.

- Soutien financier des projets

L'agence pourra apporter des soutiens financiers à des opérations bénéficiant à la biodiversité, aux milieux marins et à la politique de l'eau, notamment dans le cadre d'appels à projets. L'agence portera la solidarité financière inter-bassin en faveur des outres-mers et de la Corse.

- Formation, éducation à l'environnement, communication

Dans les domaines de la formation, l'agence apportera un appui à la formation initiale et continue des professionnels. Elle jouera également un rôle d'animateur, en identifiant et en promouvant des synergies entre les opérateurs. Elle devra aussi pouvoir apporter un appui au ministère dans ses grandes campagnes de communication.

- Gestion d'aires protégées

L'agence apportera principalement de l'aide technique et méthodologique aux gestionnaires, et assurera la gestion des parcs naturels marins..

- Missions de police

L'agence exercera par ailleurs des missions de surveillance et de police de l'eau, des milieux aquatiques et marins. Les agents chargés de missions de police à l'Agence seront inspecteurs de l'environnement. Ils rechercheront et constateront les infractions au code de l'environnement - et aux autres codes lorsque la loi le prévoit - dans leurs domaines de compétence, sous l'autorité du Procureur. Par ailleurs, compte tenu de leurs compétences techniques, ils apporteront leur concours au représentant de l'Etat en matière de police administrative. Les missions de police exercées actuellement à l'ONEMA et à l'AAMP seront donc reprises intégralement par l'Agence.

III.2. CHOIX DU STATUT JURIDIQUE DE L'AFB

III.2.1. Scénarios envisagés

Parmi les différents régimes juridiques, plusieurs possibilités ont été envisagées. Les trois pistes étudiées ont été les suivantes.

- Le service à compétence nationale. Il s'agit d'un service de l'Etat dont les attributions ont un caractère national, dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Il est rattaché à un ministre et chargé d'une mission particulière. Il se distingue cependant des services d'administration centrale car ses missions ont un « caractère opérationnel » et il bénéficie d'une certaine autonomie. Il n'est pas doté de la personnalité morale ni de l'autonomie financière.
- Le groupement d'intérêt public (GIP). Doté de la personnalité morale de droit public, le GIP permet d'assurer la coordination d'actions d'intérêt général entre plusieurs personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé et de fournir

des prestations à ses membres. Il est doté de la personnalité morale de droit public. Il est créé pour une durée déterminée ou indéterminée par une convention.

- L'établissement public de l'Etat. L'établissement public est une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général, précisément définie, sous la tutelle de l'Etat. L'établissement public est soumis à trois principes : l'autonomie, le rattachement à un niveau de l'administration, la spécialité.

III.2.2. Scénario retenu : la création d'un établissement public administratif (article 9)

Afin de déterminer la forme juridique de l'Agence, plusieurs éléments ont été pris en compte : nature des missions, degré d'autonomie, financement, statut des personnels, nature des partenariats.

Compte tenu de ses missions d'intérêt général, de ses sources de financement et du fait que cette structure sera fondée sur le regroupement d'opérateurs publics, le statut d'établissement public à caractère administratif a été choisi :

- la volonté de doter la structure de la personnalité morale et d'une gouvernance ouverte aux collectivités, afin de nouer des partenariats avec les collectivités territoriales, le mode de financement envisagé (faisant notamment appel à une contribution des agences de l'eau) excluait la création d'un service à compétence nationale ;
- le souhait de fournir des prestations à des tiers excluait la création d'un groupement d'intérêt public ;
- l'emploi d'agents publics (fonctionnaires et contractuels) et la nature des structures intégrées dans l'AFB excluait la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial ;
- enfin, les missions de l'Agence seront très majoritairement de nature administrative (pilotage de systèmes d'information publics, communication, missions de police des agents, gestion d'aires protégées...) ce qui plaide en faveur de la création d'un établissement public à caractère administratif. Ce statut ne sera pas un obstacle à la vente de prestations à des tiers (publications, expertise...). Rassemblant des organismes sous la tutelle exclusive du MEDDE, cet établissement public sera placé sous la tutelle du ministre chargé de l'écologie.

S'agissant des critères de la circulaire n° 5647-SG du 9 avril 2013 du Premier ministre formalisant les règles auxquelles doit obéir toute nouvelle création d'agence, l'AFB remplit les deux conditions impératives :

1. au regard du critère de spécialité, l'Agence sera seule à assurer une mission de pilotage des systèmes d'information en matière de biodiversité, de connaissance de la biodiversité, d'information et de communication, de fournitures d'expertise;
2. au regard du critère d'efficience, l'agence est issue du rapprochement de plusieurs organismes existants. Cette fusion se traduira, d'une part, par des gains d'efficacité notamment dans le pilotage du développement des systèmes d'information dans le domaine de la biodiversité, et, d'autre part, par une optimisation et des économies d'échelle (voir chapitre « Impacts »).

III.3. ORGANISATION ET GOUVERNANCE

III.3.1. Organisation (articles 8, 9, 10 et 16)

Sur la base du scénario le plus ambitieux envisagé par les préfigureurs, l'Agence française pour la biodiversité sera un établissement public regroupant des organismes publics chargés des aires protégées et des organismes dédiés à la connaissance et en charge de la biodiversité ordinaire. L'intégration de la protection de la biodiversité marine dans les missions du futur établissement justifie l'intégration de l'Agence des aires marines protégées aux côtés de l'ONEMA, du GIP ATEN et de PNF.

Une forme de coopération renforcée est possible entre les établissements. Elle est appelée « rattachement ». Cette disposition, inspirée des dispositions en vigueur dans le code de la recherche à l'article L. 311-4, trouve possiblement son action sur l'ensemble des établissements régis par le code de l'environnement. Elle est d'ores et déjà mise en œuvre pour créer un lien organique particulier entre l'agence de la biodiversité et les établissements publics de l'Etat des parcs nationaux

Les 4 fédérations : « Réserves Naturelles de France », la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France, la « Fédération des conservatoires Botaniques Nationaux », la « Fédération des Conservatoires d'Espaces Naturels » sont appelés à contribuer à l'activité de l'Agence. En effet, elles reçoivent pour des missions techniques des moyens que l'Agence à vocation à reprendre.

L'Agence des aires marines protégées représente, sur les milieux marins, une référence de par son modèle intégré, couvrant l'ensemble du spectre depuis la connaissance, y compris la collecte de données pour faire face au défi représenté par les lacunes sur les écosystèmes marins, l'expertise, jusqu'à la gestion d'espaces protégés.

L'intégration de la politique de l'eau dans les missions du futur établissement justifie l'intégration de l'ONEMA dans l'Agence française pour la biodiversité. Ainsi le nouvel établissement pourra à la fois assurer le regroupement des organismes en charge de la protection de la biodiversité et faire le lien avec les politiques marines et de l'eau, connexes à celle de la biodiversité.

L'ONEMA représente en outre pour la politique de l'eau le modèle d'agence envisagé pour la biodiversité : identité des missions envisagées (connaissance, recherche, appui aux politiques publiques, formation, ...), structuration similaire, autonomie budgétaire.

Les missions de l'Agence nécessiteront que le Ministère réorganise la tutelle qu'il exerce sur ces quatre organismes. Il en sera de même pour certaines missions relatives à la connaissance et aux systèmes d'information.

La volonté du Gouvernement étant de faire l'AFB un outil au service de l'intégration de la biodiversité dans les politiques publiques et les territoires, l'Agence disposera d'une forte présence dans les territoires. En revanche, les modalités d'organisation précises de l'Agence n'ont pas à ce stade été encore complètement approfondies.

La réflexion devra donc se poursuivre pour définir avec précision l'articulation de l'Agence avec les territoires. Cette tâche sera confiée au futur préfigureur de l'Agence. Il sera en tout état de cause nécessaire de donner à l'Agence un fort ancrage dans les territoires. L'organisation devra être régie par le principe de subsidiarité et s'appuyer sur des structures locales à créer ou existantes, en fonction des dynamiques territoriales.

Les services centraux de l'Agence s'organiseront autour de trois pôles, à Brest, Montpellier et Paris.

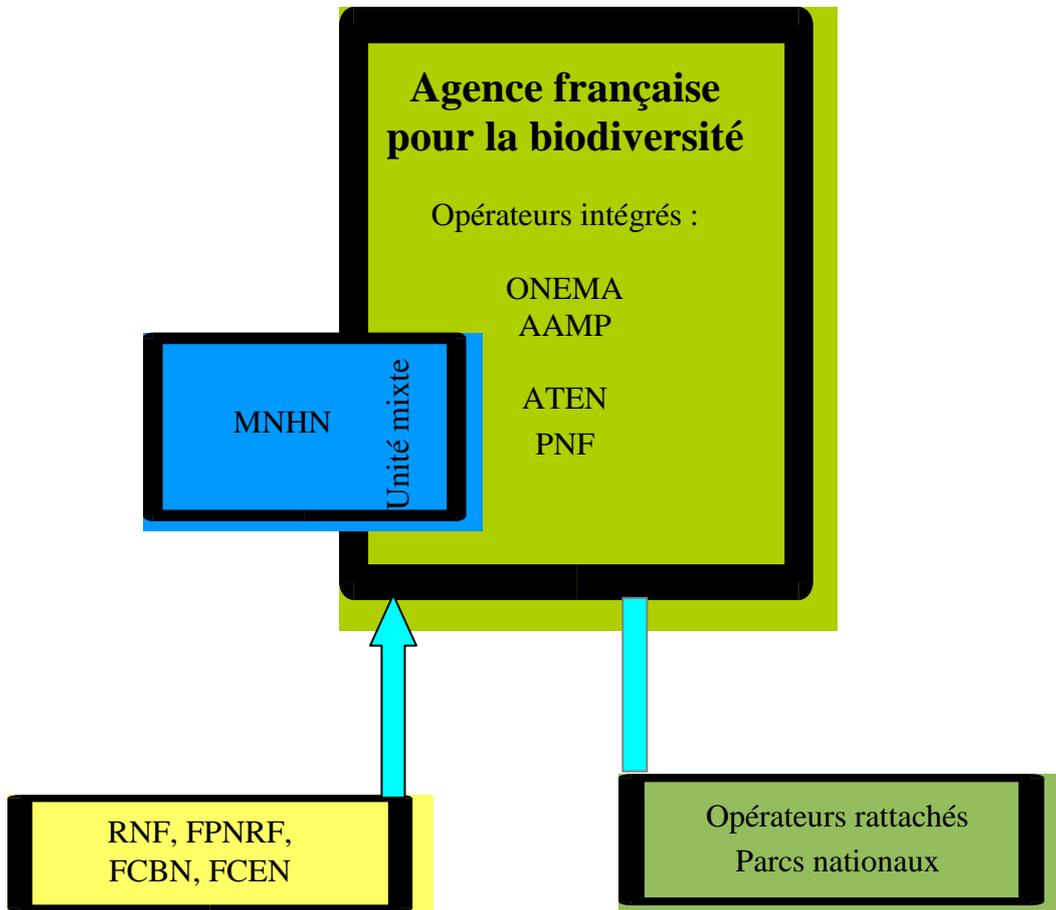
La présente loi prévoit la possibilité du rattachement d'un établissement public de l'Etat régi par le code de l'environnement à un autre établissement public de l'Etat relevant du même code, à sa demande et avis du ou des établissements auxquels ce rattachement est demandé. . Un décret précisera les services et moyens mis en commun et les modalités de leur gestion. Le rattachement n'a pas de conséquence quant à la personnalité morale et l'autonomie financière des établissements concernés.

Le projet de loi prévoit que cette disposition s'applique obligatoirement aux parcs nationaux qui seront rattachés à l'Agence. Après avoir évalué les avantages et les inconvénients d'une intégration des parcs nationaux à l'Agence, il a été jugé préférable d'opter pour une solution alternative. Ce choix est notamment motivé par la question de l'acceptabilité du projet par les instances de gouvernances de ces établissements publics et par la nécessité de ne pas remettre en cause l'engagement des acteurs du territoire, en particulier des collectivités, dans un contexte particulier marqué par l'adoption et la mise en œuvre des chartes prévues par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. Le rattachement se traduira par la mise en commun de moyens (notamment en matière de fonctions support à l'instar des prestations offertes par PNF aux parcs nationaux) et par la mise en place en place d'un cadre stratégique commun.

Par ailleurs, il est envisagé de créer, sur la base du décret statutaire revu en 2014 du MNHN et par voie conventionnelle, une unité mixte entre l'Agence et le MNHN formant un service commun chargé d'apporter de l'expertise dans les domaines couverts par l'Agence. L'AERES préconisait cette forme de relation entre l'agence et le MNHN lors de l'évaluation de ce dernier en septembre 2013¹³. Le Service du Patrimoine Naturel (SPN) du MNHN développe actuellement la mission d'expertise confiée au MNHN pour la connaissance et la conservation de la nature. Compte tenu du fonctionnement du SPN et de son objet, il est proposé de ne pas s'appuyer pour créer cette unité mixte sur les dispositions prévues par la réglementation actuelle pour les unités mixtes, de recherche ou de services.

¹³ Page 22 du rapport définitif d'évaluation du MNHN par l'AERES de septembre 2013

Schéma de synthèse



III.3.2. Gouvernance (article 9)

a) Scénarios envisagés

Deux scénarios principaux ont été envisagés :

- une gouvernance très centralisée, autour d'un conseil d'administration resserré ;
- une gouvernance ouverte aux différents acteurs concernés par la préservation de la biodiversité et aux enjeux thématiques et territoriaux, autour d'un conseil d'administration plus large et d'instances consultatives thématiques et d'instances de gestion attachées à des espaces naturels protégés.

b) Scénario retenu

Le scénario retenu est celui d'une gouvernance ouverte et déconcentrée, prenant en compte les spécificités marines, **qui s'organise autour de plusieurs instances :**

- un **conseil d'administration** composé de quatre collègues (parlementaires, État et ses établissements publics, personnalités qualifiées ; collectivités territoriales, secteurs économiques, associations de protection de l'environnement ou d'éducation à l'environnement, gestionnaires d'espaces naturels ; représentants élus du personnel)
- un **comité d'orientation thématique pour les milieux marins**, qui pourra recevoir des délégations de compétence du conseil d'administration en matière de milieux marins ;
- **des conseils de gestion** chargés d'assurer, par délégation du conseil d'administration, la gouvernance des espaces naturels placés sous la responsabilité de l'Agence, notamment les parcs naturels marins ;

Un conseil scientifique et technique sera par ailleurs prévu. Il sera chargé de fournir une expertise sur les questions qui lui seront soumises par le conseil d'administration et d'évaluer les activités de recherche et les travaux scientifiques et techniques de l'Agence. D'autres comités d'orientation pourront aussi être créés.

Le conseil d'administration de l'agence a vocation notamment à définir les orientations stratégiques de l'Établissement, notamment en préparant le contrat d'objectifs qui liera l'Établissement à l'État et en établissant un programme d'actions. Il aura vocation aussi à définir l'allocation des moyens. Son action est forcément limitée au périmètre d'actions de l'agence et ne saurait se substituer à la nécessité d'avoir un lieu de débat général sur les questions de biodiversité, y compris sur les moyens nécessaires à sa protection et à sa restauration, et sur les modalités d'actions, qu'elles soient publiques ou privées. Ce lieu de débat doit être le Conseil national de la biodiversité. Pour l'eau, cette instance existe déjà sous la forme du Conseil national de l'eau prévu à l'article L. 213-1. Il pourra être possible que le programme d'actions de l'agence soit soumis pour avis à ces deux instances pour s'assurer de sa cohérence dans la politique générale de biodiversité vue par l'ensemble des acteurs concernés dans ces deux instances.

III.4. RELATIONS AVEC LES SERVICES DE L'ÉTAT

Le préfet de région, le préfet de département et le préfet maritime, chacun dans leurs domaines de compétence, seront chargés de veiller à la cohérence des actions de l'Agence avec celles conduites par les services de l'Etat, notamment à l'égard des collectivités territoriales.

L'impact sur l'organisation et les services déconcentrés devra rester marginal pour ne pas déstabiliser les acquis dans leurs missions, notamment l'intégration de la biodiversité dans les autres politiques publiques.

III.5. RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'Agence sera un partenaire privilégié des collectivités territoriales compte tenu de ses missions et de son ambition. En particulier, la loi pour la biodiversité prévoit dans son titre V la possibilité de créer des établissements publics de coopération environnementale (EPCE) permettant d'associer l'Etat et ses opérateurs et les collectivités territoriales et leurs groupements, à l'instar des établissements publics de coopération culturelle. Cette disposition pourra avantageusement être mobilisée dans le cadre de la structuration du partenariat local de l'agence. En pratique la création d'EPCE consiste en la mise en commun de moyens financiers et humains afin d'organiser des services au bénéfice des acteurs du territoire.

III.6. EFFECTIFS (ARTICLE 12)

Compte tenu du nouveau cadre d'emploi qu'ouvre le projet de loi, une attention particulière sera accordée à la situation individuelle de chaque agent.

Les emplois de l'Agence française pour la biodiversité seront constitués, à sa création, de tout ou partie des emplois des organismes qui la constitueront.

Le tableau ci-dessous présente le détail des emplois dans les organismes qui constitueront l'AFB ou seront en lien avec l'AFB.

EMPLOIS en ETP (PLF 2014)				
	Sous plafond	Hors plafond (dont contrats aidés)	Mis à disposition	Total
AGENCE DES AIRES MARINES PROTEGEES - AAMP	150	16		166
ATELIER TECHNIQUE DES ESPACES NATURELS - GIP ATEN	17	4	13	34
OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES - ONEMA	883			883
PARCS NATIONAUX DE FRANCE - PNF	44,5			44,5
Sous-total opérateurs intégrés	1094,5	20	13	1127
MUSEUM NATIONAL d'HISTOIRE NATURELLE ¹⁴ - MNHN		68,7		68,7

¹⁴ Le MNHN est un opérateur mais le MNHN n'est pas intégré à l'AFB.

Total opérateurs	1 094,5	88,7	13	1 195,7
-------------------------	----------------	-------------	-----------	----------------

Il s'agit, au premier chef et pour leur totalité, des emplois sous plafond des opérateurs de la mission MEDDE qui y seront intégrés : AAMP, GIP ATEN, PNF et ONEMA.

Par ailleurs, le service du patrimoine naturel du MNHN a vocation à rejoindre l'AFB pour y devenir une unité mixte AFB-MNHN. La partie des effectifs rémunérés sur la mission MEDDE (ou sur des contributions des opérateurs intégrés), qui seront intégrés aux effectifs sous plafond de l'AFB figure au tableau ci-dessus.

	EMPLOIS en ETP (budget 2014)			
	Sous plafond	Hors plafond (dont contrats aidés)	Mis à disposition	Total
FEDERATION DES CONSERVATOIRES BOTANIQUE NATIONAUX - FCBN		8		8
FEDERATION DES CONSERVATOIRES D'ESPACES NATURELS - FCEN		5		5
RESERVES NATURELLES DE FRANCE - RNF		10		10
FEDERATION DES PARCS NATURELS REGIONAUX – FPNR		1,5		1,5
Total autres organismes	0	24,5	0	24,5

Les 4 fédérations sont appelées à contribuer à l'activité de l'Agence. En effet, elles reçoivent pour des missions techniques des moyens que l'Agence a vocation à reprendre

TOTAL AFB avec MNHN	1 094,5	113,2	13	1 220,2
TOTAL AFB sans MNHN	1 094,5	44,5	13	1 152

Au total, le **périmètre de la future Agence représente en 2014** 1 220,2 ETP (1152 hors MNHN), dont 1094,5 ETP qui sont déjà sous plafond.

III.6.1. Effectifs personnels titulaires

Sur les 1250 agents concernés par l'AFB (total des personnes physiques : fonctionnaires et contractuels et si on intègre les personnels du SPN du MNHN), plus de la moitié sont des techniciens de l'environnement (468) ou des ATE (178).

S'agissant des techniciens de l'environnement (TE), le chantier d'évolution statutaire relatif à leur intégration dans le nouvel espace statutaire (NES) de la catégorie B sera conduit en parallèle de l'élaboration du cadre de gestion précisé à l'article 3.3.6.3.2 de la présente étude d'impact.

Le directeur général de l'agence pourra se voir confier une délégation de pouvoir par le ministre chargé de l'écologie pour prendre un certain nombre d'actes de gestion relatifs aux personnels fonctionnaires.

III.6.2. Effectifs physiques des personnels sur contrat au 31/12/2013

Entité rejoignant l'AFB	Contrat de droit public	Détachement sur contrat de droit public	MAD entrantes droit public	Contrats de droit privé	Détachements sur contrat de droit privé	MAD entrantes droit privé	AUTRES (ex : service civique)	En cours de recrutement Statut non connu	Total
ATEN	14	8	7	0	0	3	2	0	34
FCBN	0	0	0	7	1	0	0	0	8
FCEN (effectifs max 10 agents)	0	0	0	5	0	0	0	0	5
FPNR	0	0	0	2	0	0	0	0	2
MNHN*	68	2	0	0	0	0	0	0	70
ONEMA	161	96	4	0	0	0	1	0	262
PNF	15	27	0	0	0	0	0	0	42
RNF (effectif max 20 agents)	0	0	0	10	0	0	0	0	10
AAMP	84	40	11	6	0	0	13	15	169
Total	342	173	22	30	1	3	16	15	602

Effectifs et statuts des agents dans les entités ou parties d'entités devant composer l'AFB.

* Le transfert des emplois financés par le MEDDE au SPN du MNHN n'est pas tranché à ce stade

III.6.3. Modalités d'affectation des agents

a) Titulaires

Les fonctionnaires de l'Etat seront affectés en position normale d'activité (PNA). Tous conservent les droits et garanties qui se rattachent à leur statut. Cette affectation de fonctionnaires à un établissement public est prévue de façon générale par l'article 1^{er} du décret n°2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctionnaires en position d'activité dans les administrations de l'Etat. Les fonctionnaires de l'Etat, titulaires et stagiaires en activité affectés à l'établissement

conservent le bénéfice des dispositions de leur statut.

b) Détachés sur contrat

Les fonctionnaires qui étaient en détachement sur contrat poursuivent leur détachement jusqu'à son terme et conservent à titre personnel le bénéfice des dispositions de leur contrat.

c) Contractuels

Les stipulations des contrats des personnels non titulaires (PNT) de droit public et de droit privé des entités constitutives de l'Agence seront reprises à l'identique par cette dernière notamment celles qui concernent leur rémunération et leur ancienneté (clauses substantielles du contrat).

Type de contrat avant AFB	Type de contrat après transfert à l'AFB	Mesures de droit applicables
Contrat droit public	Contrat de droit public reprenant les clauses substantielles du contrat initial	Article 111 de la loi 2011-525 (GIP) 14-ter de la loi 83-634
Contrat droit privé	Contrat de droit public reprenant les clauses substantielles du contrat initial	Code du travail L1224-3
Détachement sur contrat	Conservation contrat de droit public reprenant les clauses figurant dans le contrat de détachement initial (jusqu'à l'échéance du contrat en cours)	14-ter de la loi 83-634 Loi AFB Article 111 de la loi 2011-525 (GIP)
Contrat aidé	Contrat de droit privé transféré	Loi AFB
Engagement de service civique	Engagement transféré	Loi AFB

Mesures applicables en fonction de la typologie des contrats.

d) Agents mis à disposition (mises à disposition entrantes)

Les agents titulaires et non titulaires de droit public et de droit privé concernés par une mise à disposition entrante feront l'objet d'une nouvelle convention de mise à disposition avec l'AFB.

e) Cadre de gestion des agents contractuels

La loi biodiversité prévoit dans son titre III l'élaboration d'un quasi-statut commun aux agents

de l'AFB ainsi que des établissements publics qui interviennent dans le champ de la biodiversité : Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), Parcs nationaux, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL). Ce quasi-statut aura vocation à gérer tant les agents contractuels transférés à l'AFB que ceux recrutés par celle-ci après sa création.

Ce quasi-statut aura donc vocation à s'appliquer à l'ensemble des agents contractuels de droit public quelles que soient leurs modalités de recrutement.

L'objectif est de créer un cadre structurant tenant compte de l'ensemble des établissements publics intervenant dans le champ de la biodiversité, qui doit permettre la simplification de la gestion des agents contractuels, la lisibilité de cette gestion et une mobilité plus fluide entre ces établissements.

L'objectif du MEDDE est de permettre aux agents contractuels des établissements intégrant l'agence de bénéficier de la loi Sauvadet à partir du moment où ils satisfont aux conditions posées par ce texte (quotité de temps de travail et durée de services effectifs).

III.6.4. Représentation, des personnels

a) Instances de représentation des personnels de l'établissement

Un comité technique d'établissement sera créé par arrêté ministériel, en application des dispositions de l'article 7 du décret 2011-184 du 15 février 2011. En application des dispositions de l'article 9 du décret précité, des comités techniques locaux (comités techniques spéciaux de service) pourront être créés dans le prolongement des actuels comités techniques des entités appelées à être regroupées au sein de l'organisme.

Un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail d'établissement public sera créé par arrêté ministériel, en application des dispositions de l'article 35-1 du décret 82-453 modifié. En application des dispositions de l'article 36 du décret précité, des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail spéciaux de services ou de groupes de services pourront être créés dans le prolongement des actuels comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de proximité, appelés à être regroupés au sein de l'établissement public.

b) Dispositions transitoires (articles 12, 13 14 et 15)

Jusqu'à la constitution du comité technique d'établissement public et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'établissement, qui intervient au plus tard deux ans après la date d'entrée en vigueur de la présente loi, la représentation des personnels au sein de ces instances se fait de façon transitoire proportionnellement aux voix obtenues par chaque organisation syndicale lors des élections aux comités techniques organisées en 2014 au sein des établissements publics intégrés dans l'Agence (AAMP, PNF, ONEMA).

Pendant cette période transitoire, les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des personnes morales de droit public constituant l'agence française pour la biodiversité sont maintenus en fonction. Durant cette période, le mandat de leurs membres se poursuit. **Le mandat des délégués du personnel en fonction à la date d'entrée en vigueur de la présente loi se poursuit pendant cette période transitoire.**

Les modalités d'application de ces dispositions seront fixées par décret en Conseil d'État.

III.7. Financements (article 8 et 11)

III.7.1. Scénarios envisagés

Le constat s'appuie sur trois estimations budgétaires dont deux sont fournies par le rapport de la Commission des comptes de l'environnement (CCEN) de 2009 :

- la première estimation est issue du rapport 2009 de la Commission des comptes de l'environnement, qui estimait à 1543 M€ (millions d'euros) les dépenses de protection de la biodiversité et des paysages en 2007 ;
- la seconde estimation proposée par le rapport concerne les dépenses de l'État relatives aux politiques de l'eau et de la biodiversité, y compris les milieux marins, issues du projet de loi de finances 2010. Elles sont estimées à 2,44 milliards d'euros pour 2010 ;
- la troisième est issue de l'article 26 de la Loi « Grenelle I » du 3 août 2009, qui indique que l'État prend l'engagement que « sa part de financement (destinée à financer la trame verte et bleue, à mettre en place des aires protégées, à acquérir des zones humides, à sauvegarder les espèces menacées, à inventorier la biodiversité et à analyser son érosion) pourra être portée progressivement de 190 à 300 millions d'euros par an d'ici à 2013 ».

Fort de ce constat, les auteurs du rapport de préfiguration évaluent le budget de la future agence de la manière suivante :

« En conclusion, nous proposons de retenir une estimation d'environ 400 M€ par an pour les **dépenses de l'État, hors ressources affectées et dépenses de recherche développement, une somme sensiblement équivalente pour les dépenses des collectivités locales (également hors ressources affectées) et une somme similaire pour les ressources affectées à la protection de la biodiversité et des paysages, soit** une dépense publique totale située entre 1,1 et 1,5 milliard d'euros. »

III.7.2. Scénario retenu

La future agence française pour la biodiversité (AFB) sera notamment financée par une subvention pour charge de service public (programme 113 Paysages, eau et biodiversité) et par un versement des Agences de l'eau (reprise du mécanisme de financement de l'ONEMA par les agences de l'eau).

En première estimation et à court terme, le budget de l'agence se décomposerait de la manière suivante :

- Origine budget État : 35 M€ (estimation PLF 2014) ;
- Origine ONEMA (taxe affectée aux agences de l'eau dont la part dévolue à Ecophyto) : 186 M€ puis, à partir de 2016, 191 M€.

A ce stade, au regard des données inscrites au PLF 2014, les moyens de l'AFB sont évalués à un total de 221 M€ puis 226 M€ en année pleine.

Compte tenu des missions et objectifs de l'Agence, l'objectif d'évolution de son budget est négocié sera dans le cadre du projet de loi finances triennal 2015-2017.

Le schéma de financement de l'AFB, à sa création, pourrait être le suivant (données PLF 2014).

	PLF 2014 (CP en M€)
AGENCE DES AIRES MARINES PROTEGEES - AAMP	23,1
ATELIER TECHNIQUE DES ESPACES NATURELS - GIP ATEN	2,3
MUSEUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE - MNHN	4,1
PARCS NATIONAUX DE FRANCE - PNF	4,1
TOTAL SCSP Mission MEDDE	33,6
FEDERATION DES CONSERVATOIRES BOTANIQUEUX NATIONAUX - FCBN	0,6
FEDERATION DES CONSERVATOIRES D'ESPACES NATURELS - FCEN	0,1
RESERVES NATURELLES DE FRANCE - RNF	0,6
FEDERATION DES PARCS NATURELS REGIONAUX - FPNR	0,1
TOTAL Contributions Mission MEDDE	1,4
TOTAL Crédits Mission MEDDE	35
OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES	186
TOTAL PREVISIONNEL AFB	221

- **L'apport du programme 113 Paysages, eau et biodiversité (PEB)**

Les subventions de l'État (programme 113 PEB) se répartissent comme suit :

- d'une part, pour 33,6 M€ : subventions pour charges de service public (SCSP) aux opérateurs qui entrent dans le périmètre de l'agence (l'AAMP, le GIP ATEN, PNF, le MNHN) ;
- d'autre part, pour 1,7 M€ : subventions allouées aux structures associatives que sont la fédération des CREN, la fédération des CBN, RNF et la fédération des PNR. Il est précisé que les montants retenus ont été calculés au prorata des emplois financés par le MEDDE et qui pourraient être repris par l'AFB ;

Le total de la contribution du budget de l'État est estimé sur la base du PLF 2014 à 35 M€.

- **La ressource en provenance du budget de l'ONEMA**

Le budget de l'AFB sera aussi alimenté par les moyens affectés à l'ONEMA, évalués à 186 M€ et composés d'une contribution des agences de l'eau issue des redevances qu'elles perçoivent (145 M€ pour 2014 et 2015 puis 150 M€ sur 2016-2018), à laquelle s'ajoute la part de la redevance pour pollutions diffuses affectée au plan Ecophyto 2018 (41 M€ par an depuis 2012).

Le rattachement au budget de l'AFB des moyens dédiés au plan Ecophyto 2018 n'affectera ni le contenu ni la gouvernance de ce plan.

III.8. La nécessité du recours à la loi

Au regard des éléments exposés ci-dessus, le recours à la loi s'avère nécessaire à plusieurs titres.

D'une part, il est nécessaire d'abroger ou de modifier de nombreuses dispositions législatives du code de l'environnement.

D'autre part, l'Agence française pour la biodiversité constitue une nouvelle catégorie d'établissement public. Selon la jurisprudence tant du Conseil constitutionnel (CC, n° 79-108 L du 25 juillet 1979 ; n° 79-109 L du 13 septembre 1979 ; n° 82-122 L du 25 mars 1982 ; n° 83-133 L du 12 octobre 1983 ; n° 87-150 L du 17 mars 1987 ; n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001) que du Conseil d'État (Ass., 24 novembre 1978, Syndicat national du personnel de l'énergie atomique CFDT ; 11 octobre 1985, Syndicat général de la recherche agronomique CFDT) doivent être regardés comme entrant dans la même catégorie les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue. Aucun autre établissement public ne présentant la même spécialité que l'Agence, celle-ci peut être regardée comme constituant à elle seule une catégorie d'établissement public. L'article 34 de la Constitution prévoyant qu'il appartient au législateur de créer des catégories d'établissement public, l'Agence française pour la biodiversité ne peut être créée que par la loi.

IV. IMPACT DE LA LOI

IV.1. PRISE EN COMPTE DU HANDICAP

La politique de prise en compte du handicap sera définie en tenant compte des politiques et actions actuellement en place au sein des entités constitutives de l'Agence et des politiques actuellement en vigueur dans les deux ministères.

La phase de préfiguration de l'agence sera l'opportunité d'approfondir la prise en compte du handicap au sein de l'Agence.

IV.2. IMPACT EN TERMES D'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

La composition du conseil d'administration prévoit une représentation équilibrée des hommes et des femmes. Ainsi, la proportion des membres de chaque sexe le composant ne pourra être inférieure à 40%. Compte-tenu du nombre important d'autorités différentes désignant des membres, le décret d'application de la loi précisera les modalités de mise en œuvre de cet objectif.

Le préfigurateur prendra l'attache du haut fonctionnaire ministériel à l'égalité entre les hommes et les femmes pour élaborer une feuille de route en matière d'égalité entre les hommes et les femmes au sein de l'Agence.

IV.3. IMPACT JURIDIQUES

La création de l'AFB aura des impacts juridiques de plusieurs ordres :

- suppression de plusieurs personnes morales de droit public et transmission de leurs droits et obligations à l'Agence ;
- suppression, création, réécriture de nombreux articles du code de l'environnement.

IV.4. IMPACT OUTRE-MER

L'agence française pour la biodiversité sera compétente pour les régions et départements d'outre-mer, les collectivités de Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon et les Terres

australes et antarctiques françaises. La collectivité de Saint-Barthélemy, Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie et ses provinces pourront faire appel à l'Agence française pour la biodiversité par voie de convention.

Les régions d'outre-mer doivent intégrer un chapitre individualisé relatif à la Trame Verte et Bleue dans leur schéma d'aménagement régional (SAR) au moment de leur modification ou révision. L'AFB pourra appuyer les autorités compétentes dans cet exercice et dans la mise en œuvre du volet du SAR dédié aux continuités écologiques en mettant à disposition les ressources documentaires utiles, en facilitant l'échange entre les acteurs et en capitalisant et valorisant les retours d'expériences, à l'instar de ce qui est fait en métropole (aujourd'hui par le centre de ressources relatif à la Trame Verte et Bleue).

IV.5. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

La création de l'agence française pour la biodiversité n'aura pas d'impact budgétaire à court terme. En effet, les crédits qui lui sont affectés sont déjà inscrits soit au budget de l'État (programme 113 Paysages, eau et biodiversité), soit au budget de l'ONEMA.

A moyen ou long terme, le regroupement au sein de l'AFB des divers organismes qui la composent devrait se traduire par des économies d'échelle en termes de fonctionnement.

En effet, il permettra la mutualisation de certaines fonctions supports (en particulier, la gestion des ressources humaines et la gestion comptable et financière). L'intégration de l'établissement public Parcs nationaux de France (PNF) au sein de l'agence et le rattachement des parcs nationaux à l'AFB devrait permettre de renforcer les mises en commun, au-delà de ce que la création de PNF a déjà produit.

De même, ce regroupement favorisera la rationalisation des moyens immobiliers (sans freiner, pour autant, les rapprochements déjà à l'œuvre entre ONEMA et agences de l'eau), ainsi qu'une mise en cohérence accrue des systèmes d'information.

IV.6. IMPACT SUR L'EMPLOI

La création de l'Agence française pour la biodiversité se réalise à partir des effectifs de structures existantes. L'impact sur l'emploi est donc globalement neutre.

IV.7. IMPACTS SOCIAUX

a) Principe d'affectation des personnels au sein de l'agence et garanties apportées

Le principe général d'affectation des personnels au sein de l'agence se fera sur la base d'un dispositif de pré-positionnement. Il consiste à proposer à chaque personne un poste correspondant à ses qualifications et expériences qu'elle a la possibilité d'accepter ou de refuser, en prévoyant un dialogue et un suivi très attentifs de la part de l'administration et du préfigurateur. Dans le cadre du processus de création de l'AFB, une note sera établie par la DRH du ministère avec le préfigurateur précisant les modalités du processus de pré-positionnement des personnels et les garanties apportées à ceux-ci. Elle s'appliquera également, pour les salariés qui ont vocation à intégrer l'agence sous contrat de droit public, selon les dispositions prévues par le code du travail. Les modalités d'intégration des salariés de droit privé seront harmonisées dans la mesure du possible avec le processus concerté de pré-positionnement des agents de droit public. Par ailleurs les agents titulaires d'un contrat aidé ou d'un contrat de service civique conservent le poste sur lequel ils ont été recrutés.

L'affectation des agents de droit public au sein de l'établissement interviendra à l'issue d'un dispositif de pré-positionnement comme cela a été le cas dans tous les transferts de services récemment opérés au sein du ministère de l'écologie, qu'il s'agisse des transferts aux conseils généraux des services et parties de services chargés des routes nationales d'intérêt local, ou des parcs et ateliers, ou des transferts vers d'autres services de l'État dans le cadre des réorganisations plus récentes des administrations déconcentrées. Un tel dispositif a aussi été mis en place en 2012 lors de la création du nouvel établissement public administratif Voies Navigables de France et est engagé en 2013 pour la création du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS). Ce processus de pré-positionnement sera assorti des mêmes garanties que les autres processus de pré-positionnement déjà mis en œuvre au sein du ministère, et qui ont été réaffirmés :

- - pas de mobilité géographique imposée ;
- - garantie des rémunérations (tenant compte des primes existantes).

La réorganisation des services concernés aura vocation à être inscrite dans l'arrêté fixant la liste des opérations ouvrant droit au versement de la prime de restructuration de service (PRS) en application du décret du 17 avril 2008 et de l'arrêté du 4 novembre 2008. Les fonctionnaires et les PNT de l'État de droit public, recrutés pour une durée indéterminée, affectés à l'Agence, resteront éligibles à la prime de restructuration mise en place par le ministère.

b) Régime de travail et d'aménagement du temps de travail

Pendant une période transitoire de trois ans au plus, le régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail des agents de droit public (fonctionnaires et contractuels de droit public), établi sur la base des règlements intérieurs applicables aux entités transférées à l'établissement, sera conservé.

Le régime ARTT au sein de l'établissement sera mis en place après négociation en prenant en compte les régimes actuellement en place au sein des entités constitutives de l'agence et le régime actuellement en vigueur dans les deux ministères. Après avis du comité technique, ce régime de travail fera l'objet d'une délibération du conseil d'administration de l'établissement.

Le ministère, en tant que tutelle de l'établissement public, garantit le respect des dispositions relatives à la politique d'emploi des différentes catégories de personnels affectés à l'Agence, notamment fonctionnaires.

La création de l'AFB va permettre la création d'un quasi-statut pour des personnels de l'établissement, amélioration importante pour les établissements intégrés dans la nouvelle agence.

IV.8. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les impacts environnementaux seront très largement positifs. Il s'agit essentiellement de la résolution des problèmes identifiés dans la partie diagnostic de la présente étude d'impact : dispersion des acteurs, manque de lisibilité pour les bénéficiaires ou les personnes impactées par les politiques publiques menées, manque de coordination des actions menées dans certains domaines comme la biodiversité ordinaire. L'agence par sa taille, son organisation fonctionnelle et territoriale et les moyens consacrés doit pouvoir apporter des réponses et permettre d'apporter des solutions de manière à générer des comportements plus favorables à la biodiversité par l'ensemble des cibles visées (entreprises, associations, collectivités, services de l'Etat, grand public) et d'apporter une expertise technique plus solide et plus partagée aux porteurs de projets et aux autorités.

Les risques d'impacts négatifs possibles sont liés au fonctionnement de l'établissement en lui-même en particulier si par sa taille, il devait générer plus de déplacements des agents. Le contrat entre l'Etat et l'agence devra être vigilant sur ce point. Mais, la mutualisation des moyens et notamment des implantations devraient permettre de limiter le risque d'impacts négatifs sur l'environnement (bâtiments, serveurs,...) et faire en sorte que l'empreinte écologique de l'agence française pour la biodiversité soit inférieure à la somme des empreintes des 4 organisations qui la composent.

IV.9. IMPACTS ADMINISTRATIFS

Grâce aux simplifications essentiellement internes évoquées aux paragraphes III.3.1, III.3.3 et III.3.4, ainsi qu'à la réduction significative du nombre d'interlocuteur pour le public et donc à la lisibilité accrue qui en découlera, l'impact administratif pour les administrés, citoyens et partenaires sera positif.

IV.10. IMPACT SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

La création de l'Agence française pour la biodiversité sera sans impact sur le fonctionnement de la justice.

IV.11. IMPACT SUR LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES

La création de l'Agence française pour la biodiversité n'aura pas d'impact direct sur le fonctionnement des collectivités.

Les collectivités seront concernées par la création d'établissements publics de coopération environnementale.

V. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

V.1. APPLICATION DANS LE TEMPS (ARTICLE 17)

Le Président de la République en ouverture de la Conférence environnementale de 2013 a rappelé sa volonté de mettre en place l'Agence dès 2015. Sachant qu'il est plus confortable administrativement et budgétairement de respecter l'annualité budgétaire et les exercices

comptables qui en découlent, l'objectif calendaire évoqué serait le 1^{er} janvier. L'année 2014 devra donc être à la fois celle de la création des supports législatifs et réglementaires de l'Agence, mais aussi celle de la préfiguration de l'organisation et celle de l'adoption des dispositifs sociaux statutaires et de transferts des missions ainsi que de la consolidation des moyens.

Il est important que l'ensemble des services rendus par les organismes appelés à intégrer la future agence puissent rester fonctionnels ; l'entrée en vigueur devra donc privilégier cette continuité. Cependant, la construction d'un opérateur nouveau, bâti pour l'action de structuration de la connaissance, d'amélioration de la gestion des ressources naturelles terrestres et marines, de partenariat avec les territoires et d'innovation en faveur de la nature demandera une série de conventions, contrats, accords... qui pourront voir leur négociation prolongée sur l'année 2015.

Il en sera de même des programmes d'action et appels à projets qui s'élaboreront au cours de l'année 2015 voire 2016.

V.2. APPLICABILITE DANS L'ESPACE

Les dispositions s'appliquent de plein droit aux départements d'outre-mer dans les mêmes conditions qu'en métropole. Pour les collectivités d'outre-mer, une analyse au cas par cas va être conduite. Elle permettra de consolider l'action déjà entreprise notamment par l'Agence des Aires Marines Protégées et l'initiative française pour la protection des récifs coralliens.

V.3. CONSULTATIONS

L'élaboration des dispositions relatives à l'AFB s'est accompagnée d'un grand nombre de réunions de concertations depuis le stade préfiguration jusqu'à l'arbitrage du projet de texte législatif à soumettre à la consultation et à l'avis du Conseil d'État. Les groupes de concertation seront maintenus et des séances de travail bilatérales seront organisées autant que de besoin.

V.3.1. Réunions avec les organisations syndicales

Dès la phase de préfiguration au premier semestre 2013, des rencontres bilatérales ont permis d'engager avec les organisations syndicales des structures concernées une concertation sur le périmètre et les missions de l'Agence.

Une première information des membres du comité technique ministériel a eu lieu le 18 juin 2013.

La réunion de lancement du dialogue social a eu lieu au cabinet MEDDE le 6 novembre 2013. Un groupe d'échanges dédié a été organisé le 2 décembre 2013 afin de préparer les échéances de consultations formelles du comité technique ministériel et des comités techniques spéciaux et comités d'établissement. Le comité technique ministériel a été réuni les 19 décembre 2013 et 8 janvier 2014.

Le dialogue social relatif à la création de l'AFB est mené dans le cadre des groupes d'échanges et des réunions du comité technique ministériel avec les organisations syndicales représentatives du ministère. Les comités techniques des structures concernées seront consultés. En complément de ce dispositif de concertation, des réunions de travail techniques associant l'ensemble des organisations syndicales représentatives au niveau ministériel et élargies aux organisations syndicales représentatives de l'ONEMA sont organisées.

V.3.2. Consultations des organes dirigeants des structures concernées

Un groupe des directeurs des structures intégrées ou en partenariat proche est installé depuis l'automne 2013. Il permet au MEDDE de tenir informées les structures concernées de l'avancement du projet et de prendre en considération les questions évoquées par les dirigeants et leurs personnels qu'ils soient de droit privé ou de droit public (la majorité).

V.3.3. Consultations des instances représentatives du personnel

Le comité technique ministériel et les comités techniques locaux des structures concernées seront consultés sur la base du projet du Gouvernement.

V.3.4. Consultation des partenaires

Deux instances sont associées à la création de l'agence, le CNTE et le comité national de suivi de la SNB. Les débats préparatoires à l'élaboration de la loi cadre pour la biodiversité sont systématiquement mis à profit pour évoquer le projet d'agence, ses missions, son rôle et son positionnement territorial.

V.3.5. Consultations obligatoires

Le calendrier ci-joint préparé pour l'ensemble de la loi cadre organise les consultations spécifiques au titre III Agence.

Consultations obligatoires pour la loi relative à la biodiversité

Instance	Compétence	Partie de loi concernée	Date d'instance
Conseil national de la transition écologique	L133-2 du code de l'environnement <i>Le Conseil national de la transition écologique est consulté sur : 1° Les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie ;</i>	Ensemble de la loi	17 décembre 2013
Conseil national de la conchyliculture	Article 2 du décret n° 2011-1701 du 30 novembre 2011 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'organisation interprofessionnelle de la conchyliculture <i>Le comité national est consulté par le ministre chargé de l'aquaculture sur toute nouvelle mesure législative ou réglementaire concernant</i> <i>a) la préservation, la gestion et le développement des ressources conchylocoles ;</i> <i>b) les conditions d'exercice de la conchyliculture,</i> <i>à l'exclusion des questions relatives à la réglementation du travail et à la fixation des salaires ;</i>	Titre 4 et Titre 5 (zones fonctionnelles halieutiques, mesures sur le domaine public maritime, nouveau régime d'autorisation en mer)	
Mission interministérielle de l'eau	R. 213-13 du code de l'environnement, <i>"donne son avis sur tous les projets de lois, décrets et arrêtés réglementaires portant en tout ou partie sur des questions relatives à l'eau [...]".</i>	Titre 3 et titre 5 pour parties (zones fonctionnelles halieutiques, mesures de police)	23 janvier 2013
Comité technique ministériel	Article 34 du Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat <i>Les comités techniques sont consultés, dans les conditions et les limites précisées pour chaque catégorie de comité par les articles 35 et 36 sur les</i>	Titre 3 et mesures de police	19 décembre 2013 et 8 janvier 2014
Comité technique de l'Agence des aires marines protégées		Titre 3 et mesures de police	19 décembre 2013
Comité technique de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques		Titre 3 et mesures de police	11 décembre 2013
Comité technique de Parcs nationaux de France		Titre 3 et mesures de police	12 décembre 2013

Comité technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage	<i>questions et projets de textes relatifs : 1° à l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services ;</i>	Titre 3 - article créant un cadre commun pour les contractuels de droit public)	15 janvier 2014
Comité technique du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres			5 décembre 2013
Comité technique du GIP ATEN	Article 17 du décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public : Le comité technique est consulté sur les questions et décisions relatives : 1° à l'organisation et au fonctionnement du groupement ;	Titre 3	13 décembre 2012

Consultations facultatives

Conseil national de protection de la nature	R133-1 du code de l'environnement : Le Conseil national de la protection de la nature, placé auprès du ministre chargé de la protection de la nature, a pour mission : [...] 2° d'étudier les mesures législatives et réglementaires et les travaux scientifiques afférents à ces objets.	Titres 1, 2, 3, 5 et 6 Titre 4	27 septembre 2013 12 décembre 2013
Conseil national de la mer et des littoraux	Décret n° 2011-637 du 9 juin 2011 relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la mer et des littoraux : <i>Le Premier ministre et le ministre chargé de la mer peuvent saisir le Conseil national de la mer et des littoraux pour avis de toute question relative à la mer et aux littoraux, ainsi que de tout projet de texte législatif ou réglementaire ou de tout document d'orientation ayant une incidence dans ces domaines.</i>	Titres 5 et 3	9 décembre 2013 (délégation donnée au bureau)
Conseil national de la pêche et des élevages marins	L912-2 du code rural et de la pêche : f) d'émettre des avis sur les questions dont il peut être saisi dans le cadre de l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires applicables aux équipages et salariés de la pêche maritime et des élevages marins, notamment en matière de sécurité, de formation et de promotion des métiers ;	Titre 5 (pêche en zone Natura 2000, zones fonctionnelles halieutiques, mesures sur le domaine public maritime, nouveau régime d'autorisation en mer, mesure de police)	17 septembre 2013

V.3.6. Textes d'application

L'objectif est de rassembler toutes les dispositions réglementaires particulières dans un seul et même décret dont l'élaboration commencera début 2014. Ce décret unique fournira donc plus de lisibilité, au départ, même si l'acte de codification en répartira le contenu entre plusieurs titres et articles du code de l'environnement.

Le tableau suivant récapitule la liste des mesures devant figurer dans ce décret.

Décrets d'application pour création de l'Agence française pour la biodiversité

Mesures à prendre	Objet	Abrogations
Mesures relatives à l'agence française pour la biodiversité	Tutelle – organisation territoriale – Conseil d'administration – Direction - Conseil scientifique et technique – Comités d'orientation - Dispositions financières et comptables – Contrôle Substitution aux établissements intégrés par l'agence française de la biodiversité dans les différents textes	Décret 2006-1266 relatif à l'Agence des aires marines et aux parcs naturels maris (abrogation partielle) Décret 2007-443 relatif à l'ONEMA Décret 2013-701 relatif au conseil d'administration de l'ONEMA Décret 2009-377 relatif aux parcs nationaux (abrogation partielle : art. 10) Décret 2006-944 relatif aux parcs nationaux (abrogation partielle, partie relative à PNF) Décret 2011-2020 relatif aux parcs nationaux (abrogation partielle : article 22) Substitution simple : décret 2013-282 relatif à la présentation des candidats aux élections des représentants du personnel au conseil d'administration de l'ONEMA, de l'AAMP, de l'ONCFS et du CERCL
Mesures relatives aux organismes rattachés	Modalités, règles de fonctionnement	
Mesures à modifier	Objet	Modification
Décret 2011-916	Décret d'organisation du MNHN	Mise en place d'unité commune avec l'AFB Modification du R131-49 du code de l'environnement

Volet ressources humaines :

- l'article 6 prévoit que les agents contractuels de droit public des établissements mentionnés aux articles L. 131-8, L. 322-1, L. 331-1 et L. 421-1 du code de l'environnement qui occupent en cette qualité des fonctions qui correspondent à un besoin permanent sont régis par des dispositions réglementaires communes définies par décret en Conseil d'État (quasi-statut);
- un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de l'article 8 relatif aux mesures transitoires concernant la représentation des personnels au sein des instances compétentes ;
- modification décret 84-38 fixant la liste des établissements publics administratifs prévus au 2° de l'article 3 de la loi 84-16 (Dérogation pour l'emploi de contractuels) : Ajout de l'agence française pour la biodiversité
- le cas échéant : décret en Conseil d'État sur les conditions dans lesquelles le directeur général peut disposer d'une délégation de pouvoirs du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en matière de gestion des personnels fonctionnaires.

ANNEXE 1. MOBILISATION DES ACTEURS DE LA SNB

Le mécanisme de mobilisation des acteurs comprend deux étapes.

1. Tous les acteurs sont d'abord invités à signer « l'adhésion à la SNB » pour manifester leur intérêt, valoriser et faire connaître la SNB au sein de leurs réseaux. Au 19 novembre 2013, 354 organismes avaient ainsi adhéré à la SNB : 142 Associations et autres structures participant à la protection, connaissance ou éducation à l'environnement, 123 Entreprises et Organisations professionnelles, 46 Établissements Publics, 41 Collectivités territoriales et 2 Syndicats de travailleurs.
2. Chaque adhérent est ensuite invité à s'engager dans l'action en soumettant un engagement volontaire dans les deux ans suivant son adhésion. L'engagement volontaire est un projet inscrit au cœur de l'activité de l'organisme, contenant un ensemble d'actions cohérentes et significatives, allant au-delà du simple respect de la législation, dans un esprit d'amélioration progressive et de façon proportionnée à la capacité de son porteur. Après analyse par un binôme d'évaluateurs composé d'un expert mandaté et d'un membre de la commission « engagement des acteurs » du comité national SNB où sont représentés les 7 collèges qui ont participé à la révision de la stratégie, cet engagement volontaire peut être « reconnu SNB » par le comité national de la SNB. En 2012, lors du premier appel à reconnaissance SNB, 33 acteurs ont déposé un projet d'engagement volontaire. 22 projets, portés par 23 acteurs, émanant principalement des grandes entreprises, mais aussi du secteur associatif, des collectivités territoriales et du monde syndical ont été retenus. Pour la deuxième session d'appel à reconnaissance SNB, en 2013, ce sont 47 dossiers d'engagement volontaire qui ont été soumis ; 33 projets présentés par des entreprises, des associations, des collectivités territoriales et des établissements publics ont été reconnus. Cette progression des engagements traduit une dynamique, timide, mais constante d'adhésion de la société à la stratégie nationale pour la biodiversité.

ANNEXE 2. PRESENTATION DES STRUCTURES CONCERNEES (MISSIONS, MOYENS, EFFECTIFS, ORGANISATION)

Annexe 2.1. ONEMA – Office national de l’eau et des milieux aquatiques

Missions

L’office national de l’eau et des milieux aquatiques (ONEMA) a été créé par la loi sur l’eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, qui a défini ses missions (article L. 213-2 du code de l’environnement). Cette création a visé à favoriser une gestion globale et durable de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques afin notamment de répondre aux objectifs fixés par la directive cadre sur l’eau du 23 octobre 2000.

Art. L. 213-2 du code de l’environnement :

L’Office national de l’eau et des milieux aquatiques est un établissement public de l’État à caractère administratif. Il a pour mission de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole.

A ces fins, il participe à la connaissance, la protection et la surveillance de l’eau et des milieux aquatiques ainsi que de leur faune et de leur flore, et contribue à la prévention des inondations.

Il apporte son appui aux services de l’Etat, aux agences de l’eau et aux offices de l’eau dans la mise en œuvre de leurs politiques.

Il assure la mise en place et la coordination technique d’un système d’information visant au recueil, à la conservation et à la diffusion des données sur l’eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de distribution d’eau et d’assainissement. Les collectivités territoriales ou leurs groupements sont associés à leur demande à la constitution de ce système d’information.

L’office garantit une solidarité financière entre les bassins, notamment vis-à-vis de ceux des départements et collectivités d’outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie. Il conduit ou soutient des programmes de recherche et d’études qui sont communs à tous les bassins ou revêtent un intérêt général, en particulier sous la forme de concours financiers à des personnes publiques ou privées.

Il mène et soutient des actions nationales de communication et de formation.

En définitive, les missions de l’ONEMA peuvent se classer en cinq grandes catégories :

- l’appui technique aux politiques de l’eau ;
- la recherche, le développement et l’innovation sur les enjeux de la gestion durable de l’eau et des milieux aquatiques ;
- la connaissance de l’état et des usages de l’eau et des milieux aquatiques ;
- le contrôle des usages et la police de l’eau et des milieux aquatiques ;
- le financement des politiques spécifiques (solidarité interbassins et plan national Ecophyto).

Moyens et effectifs

Les moyens financiers de l’ONEMA ont été définis par la loi sur l’eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 :

Art. L. 213-5 : Les ressources de l’Office national de l’eau et des milieux aquatiques comprennent les contributions des agences de l’eau prévues par l’article L 213-9-2 et des subventions versées par des personnes publiques.

Art. L213-9-2 :

[...] V.-L'agence de l'eau contribue financièrement aux actions menées par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques mentionné à l'article L 213-2. Le montant de cette contribution est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des finances. Il est calculé en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique et de l'importance relative de sa population rurale.

Ainsi l'article 83 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a prévu que les agences de l'eau versent chaque année une contribution de 108 M€ à l'ONEMA dans le cadre de leur 9ème programme. Cette contribution s'est substituée à divers dispositifs antérieurs (prélèvement de solidarité sur l'eau à la charge des agences de 83 M€, redevances perçues par les agences auprès des pêcheurs pour 10 M€ remplaçant l'ex-taxe piscicole, solidarité outre-mer via l'ex FNDAE pour 8 M€).

Pour la période couvrant les Xèmes programmes des agences de l'eau, le montant de la contribution des agences à l'ONEMA a été augmenté, notamment pour renforcer la solidarité envers les départements d'outre-mer et la Corse, renforcer l'innovation et l'expérimentation.

Ainsi, l'article 124 de la LFI pour 2012 prévoit ainsi que « *le total des contributions des agences de l'eau aux ressources financières de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, hors versements opérés en application du V de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement, ne peut excéder 150 millions d'euros par an entre 2013 et 2018, dont 30 millions d'euros par an au titre de la solidarité financière entre les bassins vis-à-vis des départements et collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et de la Corse, prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 213-2 du même code.* ».

L'arrêté du 30 janvier 2013, pris en application, fixe le montant et la répartition entre agences de l'eau de leur contribution à l'ONEMA pour la période. Ce montant est fixé à 145 M€ par an pour les années 2013 à 2015, et à 150 M€ par an pour les années 2016 à 2018.

De plus la loi de finances pour 2009 a affecté à l'ONEMA une fraction de la redevance pour pollutions diffuses, avec un taux national en augmentation, perçue par les agences de l'eau afin de contribuer au financement du plan. Ce montant s'élève à 41 millions d'euros, mais est destiné à financer en totalité le plan « Ecophyto 2018 ».

Au 31 décembre 2012, l'ONEMA employait 909 personnes (soit 897,8 ETP) dont plus de 80 % dans les 9 délégations interrégionales (170 agents) et les services présents dans tous les départements de métropole et d'outre-mer (570 agents).

En 2012, les effectifs en EPTP moyens se répartissaient globalement, selon les grandes missions de l'ONEMA, de la manière suivante :

- 8% pour l'appui technique aux politiques de l'eau ;
- 7% pour la recherche-développement et à l'innovation ;
- 22% pour la connaissance de l'état et des usages de l'eau et des milieux aquatiques ;
- 38% sur le contrôle des usages.

Les effectifs restants (25%) se consacrent aux fonctions support et au suivi du financement des politiques spécifiques : ceci concerne notamment la formation (5%), le management et pilotage (4%), la gestion des ressources humaines (5%), les finances et la comptabilité (4%).

Organisation

L'organisation de l'ONEMA repose sur trois échelons : les services centraux, les directions interrégionales (DIR) et les services départementaux (SD).

Les services centraux, implantés à Vincennes (Val-de-Marne), sont composés de la direction générale et du secrétariat général. La direction générale développe une capacité d'expertise de haut niveau en appui aux politiques publiques de gestion de l'eau, assure le pilotage de l'établissement, la coordination du système d'information sur l'eau (SIE), est en charge des

actions relatives à la solidarité financière envers les bassins de l'outre-mer et de Corse, et apporte son soutien aux délégations interrégionales et aux services départementaux. Elle s'organise en trois directions : la direction de l'action scientifique et technique ; la direction de la connaissance et de l'information sur l'eau ; la direction du contrôle des usages et de l'action territoriale. Le secrétariat général coordonne les services de gestion et de support aux activités de l'établissement.

L'ONEMA comprend 9 délégations interrégionales en métropole dont le découpage géographique est basé sur les régions administratives regroupées. Les délégations représentent l'établissement auprès des autorités territoriales et, pour cinq d'entre elles, auprès du comité de bassin. Elles encadrent et animent les services départementaux qui leur sont rattachés. Elles organisent le recueil et la valorisation des données sur l'état des milieux et des espèces. Elles apportent leur appui technique aux services de l'Etat et aux gestionnaires de l'eau, notamment en matière d'ingénierie écologique. Elles encadrent et animent aux plans technique et réglementaire l'activité de contrôle et de police exercée par les services départementaux. Les délégations interrégionales de l'ONEMA sont membres, aux côtés de la DREAL de bassin et de l'agence de l'eau, du secrétariat technique de bassin (STB). Le STB est notamment chargé de proposer le contenu technique du projet de SDAGE au comité de bassin et d'élaborer les projets de programmes de mesures et de programme de surveillance pour le compte du Préfet coordonnateur de bassin, ces documents étant élaborés en application de la directive cadre sur l'eau.

Dans les services départementaux ou interdépartementaux (dans l'Ouest de l'Ile-de-France), les techniciens et agents techniques de l'environnement exercent trois missions principales. Ils mènent des actions de contrôle des usages et apportent un appui technique aux services de police de l'eau. Ils assurent le recueil de données sur l'état et les usages de l'eau et des milieux aquatiques, ainsi que sur les espèces. Ils apportent un appui technique aux gestionnaires et aux autorités chargées de mettre en œuvre la politique de l'eau, notamment en matière d'ingénierie écologique, et assurent le suivi d'opérations locales de gestion concertée de l'eau.

En outremer, les fonctions de la délégation interrégionale sont remplies directement par la direction du contrôle des usages et de l'action territoriale (au siège). Les services départementaux sont également organisés de manière spécifique, selon les situations locales, en concertation étroite avec les autres établissements publics implantés. Le DEAL est le correspondant local de l'ONEMA pour la mise en œuvre de la solidarité inter bassins portée par l'établissement.

Annexe 2.2. PNF – Parcs nationaux de France

Missions

L'établissement public national à caractère administratif « Parcs nationaux de France » (PNF) a été créé par la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 (art. 11), qui a défini ses missions (modifiées par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, art. 141).

Article L. 331-29 du code de l'environnement :

Cet établissement public a pour mission de :

- 1. prêter son concours technique et administratif aux établissements publics des parcs nationaux, notamment par la création de services communs afin de faciliter leur fonctionnement, leur apporter son appui technique et administratif, et favoriser la coordination de leurs actions aux plans national et international ;*
- 2. apporter son concours à l'application des statuts communs à ses personnels ou à ceux des parcs nationaux en veillant notamment à permettre la mobilité de ces personnels entre les parcs nationaux, et entre ceux-ci et lui-même ;*
- 3. organiser et contribuer à mettre en œuvre une politique commune de communication nationale et internationale ;*
- 4. représenter, le cas échéant, les établissements publics des parcs nationaux dans les enceintes nationales et internationales traitant de sujets d'intérêt commun à tout ou partie de ces établissements ;*
- 5. de faire déposer et administrer, dans les conditions prévues aux articles L.715-1 à L. 715-3 du code de la propriété intellectuelle, les marques collectives des parcs nationaux et de Parcs nationaux de France, pour attester que les produits et les services, issus d'activités exercées dans les parcs nationaux, s'inscrivent dans un processus écologique en vue notamment de la préservation ou de la restauration de la faune et de la flore ;*
- 6. contribuer au rassemblement des données concernant les parcs nationaux et l'activité des établissements publics des parcs nationaux ;*
- 7. donner au ministre chargé de la protection de la nature un avis sur les questions concernant la mise en œuvre de la politique des parcs nationaux et lui présenter toute étude ou projet dans ce domaine ;*
- 8. donner son avis au ministre chargé de la protection de la nature sur le montant et la répartition qu'il arrête des ressources financières globalement affectées aux parcs nationaux.*

Les missions de PNF peuvent se regrouper en 4 activités principales : les services communs apportés aux parcs nationaux (défense de la marque, services comptables et financiers, GRH, systèmes d'information), le centre de ressources, la communication et la représentation, et enfin les fonctions support.

Moyens et effectifs

Article L. 331-29 du code de l'environnement

Les ressources de l'établissement sont constituées notamment par des participations de l'État et, éventuellement, des établissements publics des parcs nationaux et des collectivités territoriales, par toute subvention publique ou privée et, s'il y a lieu, par des redevances.

Pour 2012, les dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel) se montaient à 3,5 M€. Elles se répartissaient ainsi selon les principales activités :

- services communs : 36%
- centre de ressource : 29%
- communication et représentation : 10%
- fonction support : 25%

Au 31 décembre 2012, les effectifs de PNF représentaient 46 ETPT. Ils se répartissaient selon les principales activités ainsi :

- services communs : 33%
- centre de ressource : 43.5%
- communication et représentation : 11,5%
- fonction support : 12%

Organisation

Les services de PNF sont implantés à Montpellier (Hérault).

Annexe 2.3. AAMP – Agence des aires marines protégées

Missions

L'Agence des aires marines protégées (AAMP) est un établissement public national à caractère administratif, créé par la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 (art. 18).

Article L. 334-1 du code de l'environnement

[...] II. - L'agence anime le réseau des aires marines protégées françaises et contribue à la participation de la France à la constitution et à la gestion des aires marines protégées décidées au niveau international.

A cette fin, elle peut se voir confier la gestion directe d'aires marines protégées. Elle apporte son appui technique, administratif et scientifique aux autres gestionnaires d'aires marines protégées et suscite des projets d'aires marines protégées afin de constituer un réseau cohérent. Elle contribue ainsi à la mise en œuvre des engagements internationaux de la France en faveur de la diversité biologique marine et côtière.

Elle peut en outre être chargée par l'Etat de toute action en rapport avec ses missions statutaires.

Le législateur a donc souhaité intégrer l'ensemble de ces missions au sein d'un seul établissement (les parcs naturels marins sont des services de l'AAMP et sont dépourvus de la personnalité morale). D'un point de vue opérationnel, ces missions sont regroupées au travers deux grandes fonctions : la gestion des aires marines protégées, et l'appui aux politiques publiques pour la protection du milieu marin.

Ce modèle et cette organisation permettent une mutualisation des moyens mis à disposition et une efficacité de l'action publique en assurant à la fois la cohérence et le respect d'une doctrine nationale sur l'ensemble du réseau des Parcs marins et un appui technique aux politiques publiques sur les questions liées à la protection du milieu marin.

Les missions de l'AAMP s'articulent autour de cinq grandes activités, détaillées ci-après, et d'une fonction support transversale :

1. elle contribue au recueil et au traitement de données sur les espaces marins et leur biodiversité ;
2. elle intervient sur les milieux naturels et les patrimoines culturels en gérant les espaces protégés et en accompagnant l'évolution des pratiques des usagers du milieu marin ;
3. elle contribue à l'animation du réseau des gestionnaires et à la sensibilisation du public ;
4. elle contribue à la surveillance et à la police des espaces protégés ;
5. enfin, elle mène des études et expertises afin d'appuyer la création de nouvelles aires protégées, d'organiser leur gestion, d'évaluer l'incidence des activités humaines sur le milieu et de contribuer à la présence française à l'international.

Moyens et effectifs

La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 a prévu les ressources financières de l'AAMP.

Article L334-2 du code de l'environnement

Les ressources de l'agence sont notamment constituées par des contributions de l'Etat et, le cas échéant, des gestionnaires d'aires marines protégées et des collectivités territoriales, par toute subvention publique ou privée et, s'il y a lieu, par des redevances pour service rendu et le produit de taxes.

Les dépenses de fonctionnement se montaient en 2012 à 23M€ (dont 36% de masse salariale). Elles se répartissaient ainsi :

- Recueil et traitement de données : 37%
- Études et expertise : 28%

- Intervention sur les milieux naturels et les espaces culturels : 5%
- Sensibilisation et animation : 13%
- Surveillance et police : 4%
- Soutien et management : 13%

Les effectifs de l'AAMP au 31 décembre 2012 s'élevaient à 120 ETP sous plafond, plus 54 personnes hors plafond.

Organisation et gouvernance

Le siège de l'AAMP est implanté à Brest (Finistère). Il s'organise autour des départements «appui aux politiques publiques» (APP) et «parcs naturels marins» (PNM), du secrétariat général (SG) et d'une agence comptable.

L'AAMP comprend également deux types d'entités déconcentrées : les parcs naturels marins (PNM), rattachés au sein du département « parcs naturels marins » et les antennes de l'Agence, rattachées au sein du département « appui aux politiques publiques ».

Les antennes locales de l'Agence sont implantées sur les façades méditerranéennes (Toulon), atlantique (Brest), en Manche (Le Havre), dans le Pacifique (Papeete, Polynésie française et Nouméa, Nouvelle-Calédonie) et dans les Caraïbes (Saint-Claude, Guadeloupe).

Trois parcs naturels marins sont situés en métropole (le parc naturel marin d'Iroise, le parc naturel marin du golfe du Lion, le parc naturel marin des estuaires picards et des milieux marins d'Opale) et deux en outre-mer (le parc naturel marin de Mayotte et le parc naturel marin des Glorieuses). Enfin, plusieurs parcs sont en phase d'étude, dans le cadre de missions mises en place par l'Agence (futur parc d'Arcachon, futur parc de l'estuaire de la Gironde-mer Pertuis, mission du golfe normand-breton, mission Martinique, mission cap Corse).

La gouvernance au sein de chaque parc est assurée au travers de conseils de gestion, qui associent les élus des collectivités territoriales riveraines ou insulaires, les usagers et les associations de protection de l'environnement à l'exercice des pouvoirs détenus par l'État en mer sur des espaces remarquables, autour d'un projet formalisé dans un plan de gestion, selon des modalités qui respectent les prérogatives des représentants de l'État, mais qui dépassent le rôle d'un pur comité consultatif. Il est lié au conseil d'administration qui en contrôle le fonctionnement notamment au travers de l'approbation du plan de gestion du parc et des rapports d'activité.

Le conseil de gestion est l'instance pour élaborer le plan de gestion et organiser sa mise en œuvre, ainsi que pour dialoguer avec les autorités administratives en mer sur les modalités d'application de la réglementation ordinaire à cet espace marin remarquable, en mobilisant pleinement les possibilités des textes sectoriels existants : pouvoir de proposition de dispositions réglementaires aux autorités compétentes en mer et avis conforme (par délégation du conseil d'administration de l'Agence) sur les autorisations concernant une activité susceptible d'altérer de façon notable l'espace maritime d'un parc naturel marin, sauf pour ce qui concerne l'ordre public en mer.

Annexe 2.4. GIP ATEN - Atelier technique des espaces naturels

Missions

Le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN) a été créé en 1997 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement. En 2010, il a été prorogé jusqu'en 2017 et élargi à de nouveaux membres. Les membres actuels sont le MEDDE, des établissements publics (PNF, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'AAMP, l'ONCFS et l'ONF), des collectivités territoriales (Région Languedoc-Roussillon, Région Ile-de-France, Région Rhône-Alpes, le Département de l'Isère, le Département de la Drôme), un syndicat mixte (Espaces départementaux naturels du Nord-Pas-de-Calais), des associations (RNF, la FPNR, la FCEN, la LPO, Rivages de France, et le réseau des Grands sites de France) et une fondation, centre de recherche (station biologique de la Tour du Valat).

Comme tous les groupements d'intérêts publics, l'ATEN offre des services à ses propres membres en priorité, qui regroupent plus de 5000 professionnels travaillant à la sauvegarde des patrimoines naturels. Le GIP permet la mise en commun de ressources. Son activité se décline en 4 missions principales :

- l'ATEN rassemble, structure et diffuse les connaissances et les méthodes pour la gestion durable des espaces naturels ;
- il développe des outils de planification et d'évaluation à l'usage de ses membres (guides méthodologiques, logiciels, etc.) ;
- il promeut la filière professionnelle des espaces naturels afin de la rendre attractive, d'adapter les métiers et d'améliorer l'orientation ;
- il anime les réseaux techniques, et notamment celui des gestionnaires de sites Natura2000 et facilite les échanges inter réseaux. Cela permet de capitaliser et diffuser des expériences de terrain, de diffuser les outils et méthodes de gestion et de former les gestionnaires d'espaces naturels.

Moyens et effectifs

Les moyens financiers sont constitués pour environ 80% de participation des membres et de mises à disposition. Le reste des moyens financiers provient de financements de projets et de ventes de prestations.

En 2012, le budget de fonctionnement s'élevait à 3,9 M€. L'ATEN a bénéficié au titre de l'année 2012 d'une subvention de l'Etat d'un montant de 2,1 M€.

Pour réaliser ses missions, l'ATEN disposait de 21 ETP (17 emplois sous plafond et 4 hors plafond) au 31 décembre 2012..

Organisation

Le GIP ATEN est implanté à Montpellier.

Annexe 2.5. FCBN – Fédération des conservatoires botaniques nationaux

Missions

Le FCBN est une association loi 1901 dont les missions sont précisées à l'article L. 414-10 du code de l'environnement.

« Une fédération nationale regroupe l'ensemble des conservatoires botaniques nationaux. Elle assure une coordination technique pour l'exercice de leurs missions et les représente auprès des pouvoirs publics. »

La FCBN joue un rôle de tête de réseau pour l'ensemble des Conservatoires botaniques nationaux (CBN). Elle anime le réseau et constitue un centre de ressources. La FCBN est également une plateforme technique de coordination de dossiers nationaux. Elle anime l'organisation et la coordination de l'expertise nationale des CBN en s'appuyant sur les connaissances et compétences réunies dans le réseau. Elle apporte son concours à la préparation et la mise en œuvre des politiques en matière de patrimoine naturel, en particulier dans les domaines de la flore sauvage et des végétations et habitats naturels et semi-naturels.

Les missions de la Fédération ont été structurées autour des cinq activités suivantes :

- représentation du réseau ;
- appui, animation du réseau et centre de ressources ;
- soutien aux politiques publiques ;
- création de supports de communication et de diffusion de la connaissance ;
- administration générale et fonctions support.

Moyens et effectifs

Pour assurer ses missions, la FCBN bénéficie principalement d'une subvention de fonctionnement du MEDDE (2,2 M€ en 2012). Cette ressource financière est complétée par des subventions complémentaires de services déconcentrés ou d'établissements publics, les cotisations des CBN ainsi que la vente de prestations. Globalement, les recettes se montent en 2012 à 2,9 M€. Ces moyens financiers ont principalement financé des charges d'intervention (41%) correspondant à des commandes aux CBN et les charges de personnel (23%). Les effectifs de la FCBN représentaient 10,3 ETPT au 31 décembre 2012.

Organisation

La FCBN est implantée à Montreuil (Seine-Saint-Denis).

Annexe 2.6. RNF (Réserves nationales de France)

Missions

L'association loi 1901 « Réserves Naturelles de France » (RNF), créée en 1994, coordonne et anime le réseau des gestionnaires de réserves naturelles. Elle vise notamment à :

- coordonner et faire vivre le réseau des gestionnaires de réserves naturelles (via l'échange d'expériences, la réflexion stratégique et le développement d'outils spécifiques, afin, notamment, d'accroître les compétences en matière de gestion et de conservation du patrimoine naturel et en apportant un appui spécifique renforcé aux gestionnaires des réserves naturelles d'outre-mer ;
- favoriser la connaissance et le suivi du patrimoine naturel des réserves naturelles ;
- accompagner, développer et valoriser la politique nationale de protection du patrimoine naturel par le biais des travaux de ses commissions et de ses publications, notamment dans le cadre des travaux de définition d'une stratégie de création de réserves associant les régions ;
- inciter les gestionnaires à être des pôles de compétences sur le patrimoine naturel au sein des territoires et à participer à des projets de développement durable.

L'association regroupe à la fois des organismes gestionnaires de réserves naturelles (plus de 150), et des agents travaillant pour ces réserves (plus de 300).

Moyens et effectifs

Le budget primitif de RNF s'établissait à 2,265 M€ pour l'année 2012. La subvention du MEDDE s'élevait à 1 M€.

Il existe une convention pluriannuelle d'objectifs entre le MEDDE et RNF.

Les effectifs de RNF étaient de 20 emplois au 31 décembre 2012.

Organisation

Le siège de RNF est implanté à Quétigny (Côte-d'Or).

Annexe 2.7. FCEN (Fédération des Conservatoires des Espaces Naturels)

Missions

Créée en 1988, la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels (FCEN) est une association qui rassemble les Conservatoires d'espaces naturels (CEN). Le rôle principal de la FCEN est de représenter les CEN, acteurs essentiels dans la préservation des espaces naturels et dont l'expérience de gestionnaire d'espace est utile pour alimenter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la biodiversité.

Les missions de la FCEN et des CEN sont définies à l'article L414-11 du code de l'environnement :

« I. — Les conservatoires régionaux d'espaces naturels contribuent à la préservation d'espaces naturels et semi-naturels notamment par des actions de connaissance, de maîtrise foncière et d'usage, de gestion et de valorisation du patrimoine naturel sur le territoire régional.

Conjointement, l'État et la région ou, pour la Corse, la collectivité territoriale de Corse peuvent, pour une période déterminée, agréer les conservatoires régionaux d'espaces naturels.

II. — La fédération des conservatoires d'espaces naturels regroupe l'ensemble des conservatoires régionaux d'espaces naturels. Elle assure leur représentation et leur coordination technique à l'échelon national aux fins de la mise en œuvre des missions visées au I. »

Les vingt-neuf CEN et leur fédération sont des acteurs incontournables de la préservation des milieux naturels. Ils assurent la gestion de plus de 2 700 sites sur 144 000 ha dont la majorité présentent une biodiversité remarquable et plus de la moitié participent au réseau Natura 2000.

Une stratégie d'actions a été validée en 2003 par le réseau des CEN pour la fédération et détermine ses priorités d'intervention, selon 4 thèmes :

- cohérence du réseau ;
- contribution aux politiques de conservation des espaces naturels ;
- soutien et actions en faveur des Conservatoires ;
- suivi du réseau et des actions.

En outre, une convention pluriannuelle d'objectifs (2012-2014) lie la FCEN au ministère de l'écologie, dont laquelle trois objectifs principaux sont identifiés :

- regrouper les conservatoires d'espaces naturels, développer le réseau et adapter sa gouvernance;
- améliorer les compétences au sein des conservatoires régionaux, assurer la coordination technique et développer des outils pour renforcer l'efficacité du réseau;
- représenter le réseau en participant aux instances de concertations et en développant les partenariats.

Moyens

Le budget de fonctionnement de la fédération s'élevait à environ 1,4 M€ en 2012, à partir de subventions publiques provenant du ministère de l'écologie et de ses services déconcentrés (50%), d'établissements publics (environ 20%), des collectivités et des fonds européens. Des difficultés de trésorerie ont été mises en évidence, en raison des délais de recouvrement des subventions, engendrant des déficits de trésorerie récurrents. La FCEN s'est donc engagée dans une importante diversification de ses partenariats.

Au 31 décembre 2012, la structure employait 17 salariés.

Organisation

La Fédération est administrée par :

- un conseil d'administration qui rassemble des représentants bénévoles des Conservatoires adhérents, deux représentants d'autres gestionnaires de milieux naturels (Conservatoire du littoral et Réserves naturelles de France) et d'un représentant du personnel salarié des Conservatoires.
- un bureau qui suit la mise en œuvre des actions.

L'équipe salariée comprend 17 personnes réparties sur 2 sites :

- Orléans : le siège administratif avec le Plan Loire et l'Animation du réseau
- Besançon : le Pôle relais Tourbières et le Plan national d'actions Chiroptères.

Annexe 2.8. FPNRF (Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France)

Missions

La Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF), association créée en 1971, regroupe et anime les quarante-huit parcs naturels régionaux et en constitue la tête de réseau pour contribuer au développement et soutenir la politique nationale des Parcs naturels régionaux. La FPNRF, dans le respect de ces objectifs, représente les intérêts collectifs des parcs naturels régionaux auprès des instances nationales et internationales, participe à la définition et à la mise en œuvre de la politique en faveur des espaces ruraux français, diffuse et fait connaître l'éthique des parcs naturels régionaux et leurs actions, en France et à l'international.

Parmi ses missions, la FPNRF assure le pilotage du pôle « Échanges » du Centre de ressources national Trame verte et bleue. Dans ce cadre, la FPNRF :

- réalise et diffuse la lettre d'information nationale TVB,
- coordonne des actions liées à l'échange : animation d'un réseau d'acteurs praticiens de la TVB via des réunions d'échanges thématiques,
- collecte des expériences sur la TVB dans les territoires de projet (dont les PNR),
- anime le réseau des PNR pour une expérimentation accrue de la mise en œuvre de la TVB.

Moyens et effectifs

Pour mener à bien l'ensemble de ses missions confiées par l'Etat, la FPNRF dispose d'une subvention annuelle de fonctionnement, dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) avec le MEDDE et le METL. En 2012, la FPNRF a bénéficié d'une subvention d'un montant de 822 077 € réparti comme suit :

- 623 077 € au titre des « actions de base » (soutien à l'activité générale et statutaire de la fédération, actions visant à garantir le niveau de qualité et l'excellence du réseau des PNR, notamment l'accompagnement des parcs en projet et les renouvellements de chartes, actions de promotion et de diffusion du savoir-faire et de l'image des parcs...);
- 198 000 € au titre d'actions spécifiques, dont 124 000 € pour le centre de ressources Trame verte et bleue.

Le budget global de la FPNRF s'élevait à 3,1 M€ en 2012.

Il existe une convention pluriannuelle d'objectifs entre le MEDDE et la FPNRF.

La structure employait 22 personnes au 31 décembre 2012.

Organisation territoriale

Les services de la FPNRF sont implantés à Paris.

Annexe 2.9. Parcs Nationaux

Missions

Les parcs nationaux sont des établissements publics à caractère administratif qui ont pour objectif de protéger un patrimoine naturel, culturel et paysager exceptionnel, sur terre et en mer.

Les parcs nationaux sont régis par la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 et les décrets n°2006-943 et n°2006-944 codifiés aux articles L. 331-1 et R. 331-1 et suivants du code de l'environnement.

Ces établissements publics ont pour missions principales :

1. la surveillance du territoire et la police de l'environnement ;
2. la connaissance et le suivi continu du patrimoine naturel culturel et paysager ;
3. la participation à la recherche scientifique ;
4. les études et l'ingénierie en soutien au développement local durable ;
5. les interventions sur le patrimoine naturel, culturel et paysager ;
6. la création et la maintenance d'infrastructures d'accueil ;
7. les prestations d'accueil, d'animation et de pédagogie ;
8. la création de supports de communication et de pédagogie.

La composition de ces territoires est déterminée en partie par certaines activités humaines respectueuses des milieux naturels, tout en prenant en compte les solidarités écologiques entre les « cœurs » protégés et « l'aire optimale d'adhésion », qui sont traduites dans une charte. Ce projet de territoire vise une gestion intégrée exemplaire et un développement économique et social compatible avec le caractère du parc.

La charte propose aux acteurs du territoire de fédérer leurs ambitions autour d'une vision partagée, dans un projet commun qui mise sur les solidarités écologiques et sociales entre le cœur protégé et sa région environnante. Chacun s'engage à mettre en œuvre ses compétences propres en cohérence avec les orientations convenues ensemble. La libre adhésion de chaque commune à la charte permet au parc national de se constituer, par agrégation des territoires autour du cœur, formant ainsi « l'aire d'adhésion ».

Moyens et effectif

Le budget primitif des dix établissements publics de parcs nationaux s'élevait à 80,7 M€ pour l'année 2012, dont une subvention du MEDDE de 63,1M€.

Les effectifs des établissements publics de parcs nationaux au 31 décembre 2012 s'élevaient à 817 ETP sous plafond et 27 ETP hors plafond (dont 6 contrats aidés).

Organisation

Les établissements publics de parcs nationaux sont actuellement au nombre de dix : parc national de la Vanoise (dont le siège administratif est situé à Chambéry 73), parc national de Port-Cros (Hyères 83), parc national des Pyrénées (Tarbes 65), parc national des Cévennes (Florac 48), parc national des Écrins (Gap 05), parc national du Mercantour (Nice 06), parc national de la Guadeloupe (Saint-Claude 97120), parc national de la Réunion (Plaine des Palmistes 97431), parc amazonien de Guyane (Remire-Montjoly 97354) et parc national des Calanques (Marseille 13).

Chaque établissement public de parc national est administré par un conseil administration, dont l'effectif varie de 42 à 88 membres, composés de représentants de l'État, et des collectivités territoriales auxquels s'ajoutent des personnalités qualifiées. Chaque établissement public dispose également d'un conseil scientifique et d'un conseil économique, social et culturel.

Annexe 2.10. SPN (Service du Patrimoine Naturel) du MNHN (Muséum national d'histoire naturelle)

Missions

Le SPN comprend 8 pôles :

1. le pôle « espèces » comprend deux missions : l'inventaire des espèces et l'expertise ;
2. le pôle « espaces » comprend deux missions : l'inventaire des espaces à enjeux pour la biodiversité et la connaissance des zones humides ;
3. le pôle « connaissance » gère 4 programmes de connaissance : 1) la cartographie des enjeux territoriaux de la biodiversité remarquable, 2) l'atlas de la biodiversité communale, 3) la cartographie nationale des habitats et 4) la mise en œuvre du SINP (Système d'Information sur la Nature et les Paysages) et de l'INPN (Inventaire National du Patrimoine Naturel) ;
4. le pôle « conservation » gère 2 grands projets : les évaluations, suivis et reportages dans le cadre des directives européennes sur la nature et l'appui scientifique sur la trame verte et bleue ;
5. le pôle « marin » gère des programmes de connaissance sur la biodiversité marine et côtière de France métropolitaine et d'outre-mer ;
6. le pôle référentiels constitue et diffuse le référentiel de la fonge, la flore et la faune de France ;
7. le pôle « CITES » réalise la mission d'autorité scientifique CITES ;
8. le pôle « système d'information » est un pôle transversal au service des autres pôles.

Moyens et effectifs

Le SPN comprenait 81 personnes fin 2012, dont les 2/3 (67,7 ETP) étaient financées par le MEDDE via la subvention pour charge de service public. Les autres financements étaient issus du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (les personnels recherche représentaient 12% des effectifs) et les conventions obtenues par le SPN.

Il convient de noter qu'une des conventions du SPN est conclue avec l'ONEMA. Le SPN accueille 67 % de CDD, 17 % de titulaires et 16 % de CDI.

Organisation

Le SPN est situé au sein des locaux parisiens du MNHN et forme un service commun du MNHN.

ANNEXE 3. CONTRIBUTIONS PREALABLES AUX TRAVAUX

- rapport de préfiguration sur la création de l'Agence française pour la biodiversité – février 2013 ;
- rapport de préfiguration sur la création de l'Agence française pour la biodiversité – avril 2013 ;
- contribution inter-syndicale (CGT, SNE, FO, Solidaires, CFDT) sur l'impact des lois Grenelle sur l'impact des lois "Grenelle" en terme de moyens humains dans les Agences de l'eau et l'ONEMA - 2009

Titre IV.- Accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées, et partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation

Introduction

Ce Titre IV s'inscrit dans le cadre de l'engagement pris lors de la Conférence environnementale de septembre 2012 par le gouvernement pour mettre en place un régime d'accès et de partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées (APA) en France. Cet engagement a été transcrit dans la Feuille de route pour la transition écologique (volet biodiversité, points 2 et 13). La mise en place d'un dispositif d'APA s'inscrit ainsi dans la volonté de reconquête de biodiversité exprimée lors de la Conférence environnementale et concourt à l'atteinte de l'orientation stratégique de la stratégie nationale pour la biodiversité « *assurer un usage durable et équitable de la biodiversité* » et de son objectif 13.

Le Titre IV a une dimension internationale importante car le dispositif d'APA découle de l'article 15 de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) ratifiée par la France et en vigueur depuis 1993, et du Protocole de Nagoya, signé par la France en 2011 et qui devrait entrer en vigueur courant 2014. Par ailleurs, un projet de règlement européen sur la conformité au Protocole de Nagoya sur le territoire européen est en cours d'adoption.

Le dispositif d'APA français instituera un régime d'APA sur les ressources génétiques relevant de la souveraineté de l'Etat, et les connaissances traditionnelles associées dont sont porteuses les communautés d'habitants sur le territoire français. Ce dispositif s'appliquera à l'ensemble des utilisateurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées sur le territoire français, qu'ils soient français ou étrangers.

LISTE DES ABBREVIATIONS

APA	Accès et partage des avantages
ATM	Accord de Transfert de Matériel
CDB	Convention sur la Diversité Biologique
CdP	Conférence des Parties
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNR	Centres Nationaux de Référence
CRB	Centres de Ressources Biologiques
DROM	Départements et Régions d'outre-mer
COV	Certificat d'Obtention Végétale
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Organisation mondiale pour l'alimentation et l'agriculture)
FRB	Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité
INPI	Institut National de la Propriété Industrielle
INRA	Institut national de recherche agronomique
IVS	Institut de Veille Sanitaire
MNHN	Museum National d'Histoire Naturelle
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
R&D	Recherche et Développement
RPGAA	Ressources Phytogénétiques pour l'Agriculture et l'Alimentation
SMTA	<i>Standard Material Transfert Agreement</i> (accord standard de transfert de matériel utilisé dans le cadre du TIRPAA)
TAAF	Terres Australes et Antarctiques Françaises
TIRPAA	Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Agriculture et l'Alimentation
IUCN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UE	Union Européenne

I. DIAGNOSTIC ET NECESSITE DE LEGIFERER

I.1. PRESENTATION DE L'ENJEU DE LA REFORME ET DU PROBLEME A RESOUDRE

I.1.1. Une biodiversité riche, source de richesse et d'innovation mais menacée

La France abrite une importante biodiversité et une grande variété d'écosystèmes. On retrouve sur le territoire de la France métropolitaine 4 des 6 grandes zones biogéographiques de l'Union européenne (UE). La métropole compte environ 4 900 plantes supérieures indigènes, ce qui la classe au quatrième rang européen¹⁵. Elle héberge une faune très diversifiée, avec notamment 55% des espèces d'amphibiens et 58% des espèces d'oiseaux nidificateurs d'Europe.

La zone méditerranéenne, qui couvre en France 11% du territoire métropolitain, est l'une des zones biogéographiques les plus riches d'Europe. Elle fait partie des 34 points chauds mondiaux de la biodiversité¹⁶, caractérisés par une biodiversité exceptionnellement riche mais fragilisée et un très fort taux d'endémisme. La zone méditerranéenne abrite à elle seule environ 75% des plantes supérieures et entre 55 et 90 % des vertébrés de France métropolitaine¹⁷.

Outre la richesse de sa biodiversité en métropole, attribuable à ses écosystèmes variés et à sa situation géographique, la France abrite en outre-mer un patrimoine biologique exceptionnel, se répartissant sur plusieurs continents et zones bioclimatiques. Certaines des collectivités ultramarines sont situées dans des points chauds de la biodiversité et ont de très forts taux d'endémisme, notamment la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. La Guyane se situe quant à elle dans l'un des plus grands massifs forestiers mondiaux, l'Amazonie.

Le milieu marin français couvre 3% des mers et océans de la planète et se répartit dans les trois océans. Il représente le deuxième domaine maritime au monde. 10% des récifs coralliens et des lagons de la planète sont sous juridiction française et abritent 13 000 espèces endémiques. A elle seule, la Polynésie française possède près de 20% des atolls coralliens de la planète.

Ce patrimoine naturel est fragile. En métropole et en outre-mer, certains milieux naturels subissent de fortes pressions. Le milieu méditerranéen, par exemple, subit l'impact des pressions démographiques, de l'urbanisation du littoral, du tourisme et du changement climatique. Il compte parmi les milieux naturels les plus menacés d'Europe. En France métropolitaine, on estime que 15% des vertébrés indigènes et 31 % des amphibiens sont menacés¹⁸. L'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN) place la France au 5ème rang mondial pour les espèces animales menacées¹⁹, ce qui s'explique notamment par l'exceptionnelle richesse naturelle ultramarine, particulièrement vulnérable aux pressions anthropiques.

D'importants efforts de conservation *ex situ*²⁰ sont déployés en France par divers

¹⁵ <http://inpn.mnhn.fr/informations/biodiversite/france>

¹⁶ http://www.conservation.org/where/priority_areas/hotspots/Pages/hotspots_main.aspx

¹⁷ <http://www.ird.fr/toute-l-actualite/colloques-et-manifestations/conferences-grand-public/cycle-de-conferences-la-biodiversite/biodiversite-et-paysage-mediterraneen>

¹⁸ <http://inpn.mnhn.fr/informations/biodiversite/france>

¹⁹ http://www.uicn.fr/IMG/pdf/Communique_UICN_France_Liste_rouge_mondiale_2012.pdf

²⁰ La Convention sur la Diversité Biologique définit la conservation *ex situ* comme étant « la conservation d'éléments constitutifs de la diversité biologique en dehors de leur milieu naturel. » (art. 2)

établissements de recherche publique :

- Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) gère une des plus importantes collections du monde, constituée d'une centaine de collections comprenant plus de 60 millions de spécimens de matériel génétique ou minéral et dont certaines, d'origines géographiques très diverses, ont été initiées dès la fin du XVIIIème siècle.
- L'Institut national de recherche agronomique (INRA) a constitué depuis plus de 50 ans des collections de ressources génétiques végétales, microbiennes et animales.
- Le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) conserve dans plus de cent collections des ressources génétiques issues d'environ 500 espèces utiles pour les pays tropicaux.
- Les collections de l'Institut Pasteur contiennent environ 15 000 souches de microorganismes pathogènes (virus, bactéries, champignons microscopiques, cyanobactéries, etc.).

Ainsi, grâce à ces collections remarquables, la France joue un rôle majeur au niveau mondial pour la conservation *ex situ* de la biodiversité.

Au niveau international, la FAO²¹ relate que 75% de la diversité des cultures agricoles a été perdue entre 1900 et 2000, mais qu'en parallèle, le nombre et la taille des banques de gènes ont augmenté :

- 7,4 millions d'échantillons de plantes sont conservés dans le monde, dont environ 6,6 millions dans des banques de gènes nationales, et à 45 % dans seulement 7 pays, contre 12 en 1996, ce qui montre une tendance à la concentration des collections
- on compte 1 750 banques de gènes dans le monde, dont environ 130 détiennent chacune plus de 10 000 entrées. La banque de gène norvégienne *Svalbard Global Seed Vault*, établie en 2008 est particulièrement importante.

1.1.2. La biodiversité, base de l'innovation et valeur d'option pour l'économie

La biodiversité joue un rôle capital pour l'homme. La composition génétique et biochimique des espèces est à la base de nombreuses **innovations**, tant dans le domaine pharmaceutique, qu'agroalimentaire, biotechnologique ou cosmétique. Pourtant, seule une infime partie des ressources génétiques²² à l'échelle de la planète a été exploitée à ce jour, certains milieux restant largement inexplorés, notamment les hauts fonds marins.

Les ressources génétiques ont par conséquent une importante **valeur d'option** et leur conservation apparaît primordiale au regard des défis auxquels nous sommes confrontés :

- La propagation rapide des pathogènes due au développement des échanges et des transports à l'échelle planétaire ou les phénomènes de changement climatique contraignant les organismes vivants, les écosystèmes et les systèmes de culture à une adaptation rapide sont parmi les défis qui mettent en lumière la nécessité de préserver la diversité intraspécifique des organismes, c'est-à-dire la variabilité au sein des espèces. Un exemple connu est celui d'une variété sauvage éthiopienne de café qui a fourni le matériel génétique permettant de lutter contre la maladie de la rouille du café au Brésil dans les années 70.
- La demande croissante de produits agricoles locaux, la vulnérabilité des espèces largement cultivées ou élevées face aux maladies, aux nuisibles et au changement

²¹ FAO, 2010, *Deuxième rapport sur l'état de la conservation des ressources phylogénétiques dans le monde*.

²² La CDB définit les ressources génétiques comme « le matériel génétique ayant une valeur effective ou potentielle », ce matériel génétique étant « le matériel d'origine végétale, animale, microbienne ou autre, contenant des unités fonctionnelles de l'hérédité » (art. 2).

climatique plaident en faveur du développement de systèmes agricoles adaptés à leur environnement local, mobilisant une forte diversité génétique.

- De même, les sociétés humaines doivent pouvoir puiser dans un large capital de ressources génétiques pour assurer leur adaptabilité et leur sécurité alimentaire, par exemple pour la conception de nouveaux médicaments, l'amélioration génétique des races d'animaux domestiques ou la sélection de plantes adaptées aux conditions locales.

Chercheurs et entreprises reconnaissent et exploitent le fort potentiel qu'offre la biodiversité française. Dans une consultation menée sur Internet en 2012 par le ministère chargé de l'Écologie auprès des parties concernées par l'APA, 45 répondants se sont déclarés utilisateurs de ressources génétiques. Il s'agit principalement de représentants d'entreprises et d'organismes de recherche. Parmi ceux-ci, 43 s'approvisionnent au moins en partie en France, et pour la majorité d'entre eux, à la fois en métropole et en outre-mer.

Depuis 2010, le ministère de l'Écologie a reçu une vingtaine de demandes spontanées d'accès ou d'information liées à des projets concrets, émanant de requérants français et étrangers, d'universités, d'instituts de recherche, d'entreprises privées, dans le cadre de projets aux objectifs variés (connaissances fondamentales, objectifs commerciaux).

Une procédure volontaire de demande d'accès aux ressources génétiques françaises a été mise en place pour la France en 2012. Un formulaire de questions clés pour les utilisateurs, en français et en anglais a notamment été élaboré. Les demandes déjà reçues couvraient un large champ géographique (territoire métropolitain, outre-mer, milieu marin méditerranéen) et taxonomique (végétaux, micro-algues, microorganismes marins, etc.). Elles ne représentent pourtant que la partie visible de l'iceberg puisque la procédure n'est pas obligatoire et que certains secteurs se sentent encore peu concernés ou ne sont pas informés de son existence.

I.1.3. L'APA : vers un cercle vertueux pour la conservation de la biodiversité

La Convention sur la diversité biologique (CDB), négociée sous l'égide des Nations Unies et adoptée à Rio de Janeiro en 1992, a mis en place un cadre pour remédier à l'érosion mondiale de la biodiversité et des écosystèmes. Elle définit trois objectifs :

- la conservation *in situ*²³ et *ex situ* de la diversité biologique,
- l'utilisation durable de ses éléments,
- et le partage juste et équitable des avantages issus de l'utilisation des ressources génétiques.

Ce troisième objectif doit contribuer à permettre aux pays parties à la CDB d'atteindre les deux premiers, le partage juste et équitable des avantages issus de l'utilisation des ressources génétiques étant un élément-clé pour favoriser la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Le partage des avantages est porté par les articles 15 et 8j de la CDB, et repose sur la reconnaissance de la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles, y compris génétiques.

L'article 15 de la CDB prévoit que l'accès aux ressources génétiques soit soumis au consentement préalable en connaissance de cause du pays d'origine ou du pays fournisseur des ressources génétiques, et que ce dernier doit bénéficier des avantages découlant de leur utilisation, selon des conditions convenues d'un commun accord avec l'utilisateur.

²³ La CDB définit la conservation *in situ* comme « la conservation des écosystèmes et des habitats naturels et le maintien et la reconstitution de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel et, dans le cas des espèces domestiquées et cultivées, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs. » (art. 2)

L'article 8j de la CDB prévoit le respect, la préservation et le maintien des connaissances traditionnelles des « *communautés autochtones et locales* », ainsi que le partage des avantages issus de l'utilisation de ces connaissances.

Il n'est donc plus question d'utiliser la richesse génétique d'un pays sans obtenir son consentement et lui offrir une contrepartie, financière ou en nature, définie d'un commun accord. Cette contrepartie peut alors être réinvestie dans la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité : l'objectif du mécanisme d'accès et de partage des avantages (APA) est d'aller vers davantage d'équité, et d'inciter à la préservation de la biodiversité. C'est le début d'un cercle vertueux : l'innovation basée sur la biodiversité contribue au financement de la conservation de la biodiversité, cette conservation préservant la richesse génétique qui permettra de futures innovations.

Dans les années qui ont suivi l'adoption de la CDB, nombre de pays, d'organisations internationales, professionnelles et de jardins botaniques ont élaboré des lignes directrices, codes de conduite, documents modèles et guides de bonnes pratiques à l'attention des utilisateurs de ressources génétiques²⁴. En 2002, la sixième Conférence des Parties de la CDB a adopté les *Lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages résultant de leur utilisation*. D'application volontaire, elles visent à fournir aux Parties un cadre pour l'élaboration de règles juridiques, administratives et politiques d'APA ou pour la négociation de régimes contractuels relatifs à l'APA.

Suite à la CDB, une trentaine de pays a adopté des législations sur l'APA. Toutefois, la mise en œuvre de l'APA a été considérée insuffisante au niveau mondial, faute de règles partagées assez précises. Des négociations se sont déroulées de 2004 à 2010 pour spécifier ces règles et mettre en application les articles 15 et 8j de la CDB. Le Protocole de Nagoya a été adopté en octobre 2010 à l'issue de la 10^{ème} Conférence des Parties de la CDB. Il a été signé par la France le 20 septembre 2011.

Le Protocole de Nagoya encadre les activités de recherche et développement sur la composition génétique et/ou biochimique des ressources animales, végétales, microbiennes et autres et l'utilisation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques.

Le Protocole de Nagoya définit :

- « l'utilisation de ressources génétiques » comme « *les activités de recherche et de développement sur la composition génétique et/ou biochimique de ressources génétiques, notamment par l'application de la biotechnologie, conformément à la définition fournie à l'article 2 de la Convention [sur la Diversité Biologique]* » (Art. 2),
- et les « ressources génétiques » comme le matériel « *d'origine végétale, animale, microbienne ou autre, contenant des unités fonctionnelles de l'hérédité* » et « *ayant une valeur effective ou potentielle* ».

Les activités de recherche et de développement menées sur les ressources génétiques s'entendent comme toute série d'analyses, de tests et d'autres activités d'investigation menés sur les composés génétiques et biochimiques des ressources génétiques, à des fins de connaissance, de sélection ou d'application commerciale. Elles contribuent à la production de connaissances et peuvent éventuellement aboutir à une innovation, directement ou indirectement ; il arrive en effet souvent que des activités de recherche ne donnent pas lieu à une application ou soient reprises plus tard avec une autre finalité, par le même ou un autre acteur. Les simples tests conduits à des fins de diagnostic médical et l'utilisation de matières premières sans recherche et développement spécifique sur leur composition génétique ou

²⁴ Ces outils sectoriels, nationaux ou internationaux sont répertoriés sur le site de la CDB : <http://www.cbd.int/abs/instruments/>

biochimique ne sont pas visés par le dispositif.

Le Protocole de Nagoya repose sur **trois volets** :

- **l'accès aux ressources génétiques,**
- **le partage des avantages issus de ces ressources**
- **et le respect des règles par les utilisateurs.**

Ce troisième volet, relatif à la conformité des pratiques des utilisateurs au Protocole, est un volet dont la transposition est obligatoire dans la législation des Etats ayant ratifié le Protocole. Ce volet est donc mis en œuvre au niveau de l'UE par un Règlement européen. La loi nationale viendra compléter les dispositions du Règlement par des mesures portant sur les volets « accès » et « partage des avantages » qui ne sont pas couvertes par le Règlement

Une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation dans l'Union, devrait être votée en avril 2014 par le Conseil de l'Union européenne. L'objectif est notamment de permettre la ratification de l'UE du Protocole par la Commission européenne avant juillet 2014 (soit 90 jours avant la 12^{ème} Conférence des Parties de la CDB prévue à l'automne 2014). La proposition de Règlement européen proposé par la Commission européenne en octobre 2012 est en discussion au Conseil et au Parlement européen en vue d'une ratification du Protocole par l'Union européenne avant la 12^{ème} Conférence des Parties de la CDB prévue à l'automne 2014. Le projet de Règlement européen porte sur le volet « conformité » du Protocole de Nagoya et a pour objectif le respect, par tout utilisateur européen de ressources génétiques ou de connaissances traditionnelles associées, des législations nationales relatives à l'APA des pays fournisseurs.

La proposition de Règlement européen ne réglemente pas l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles en Europe. La décision de réglementer ou non l'accès relève des législations nationales des Parties au Protocole de Nagoya. Il apporte néanmoins des critères de labellisation pour les collections ex-situ et des bonnes pratiques APA des utilisateurs.

1.1.4. L'APA permettra d'associer les utilisateurs français et étrangers aux efforts de préservation et d'utilisation durable de la biodiversité française

L'APA peut être comparée à la REP (responsabilité élargie du producteur) dans le secteur des déchets en ce qu'il vise à faire participer les acteurs économiques à des coûts jusqu'ici supportés essentiellement par les pouvoirs publics.

En effet, avant la mise en place des éco-contributions gérées dans le cadre des filières REP et qui concernent les metteurs sur le marché de produits générateurs de déchets, la collecte et le traitement des déchets étaient à la charge des pouvoirs publics.

La biodiversité est une ressource pour les acteurs économiques, mais les coûts de sa préservation reposent actuellement en grande partie sur les pouvoirs publics, qu'il s'agisse de la conservation *in situ* (politique environnementale, maintien des espaces et espèces protégés) ou *ex situ* (collections publiques de ressources génétiques qui mettent à disposition le plus souvent gratuitement leurs échantillons aux acteurs publics et privés).

1.1.5. Parties prenantes : rôle, perceptions et enjeux

Les enjeux de l'APA en France tiennent à son double statut de fournisseur et d'utilisateur de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées :

- La France est « fournisseur » de par ses territoires situés outre-mer, son domaine maritime, la diversité des milieux de métropole et l'importance de ses collections *ex situ*, ainsi que de ses connaissances traditionnelles notamment en outre-mer, comme le montrent les inventaires actuellement réalisés tant par des partenaires publics que privés.
- La France est également « utilisatrice », grâce au dynamisme de certains secteurs directement concernés par l'APA, tels que la cosmétique, la pharmacie, l'alimentaire, la biotechnologie, l'horticulture ou la lutte biologique.

Les acteurs concernés sont ainsi nombreux et variés dans leur statut (public ou privé), leur secteur d'activité ou leur implantation. La perception des acteurs est elle aussi variée, ceux-ci intervenant à des étapes distinctes du processus d'APA, et pour des raisons distinctes.

On peut distinguer deux grandes catégories d'acteurs :

- les **fournisseurs** de ressources biologiques²⁵ et de connaissances traditionnelles
- et les **utilisateurs** de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées.

Il convient toutefois de préciser que certains acteurs se positionnent à la fois comme fournisseurs de matériel biologique et utilisateurs de ressources génétiques. Il s'agit en particulier des gestionnaires de collections *ex situ*, amenés à diffuser du matériel biologique dont ils sont les dépositaires ou qu'ils ont eux-mêmes prélevé à des fins de conservation ou de recherche.

D'autres entités jouent un rôle spécifique d'**intermédiaire** entre le fournisseur de la ressource biologique *in situ* et l'utilisateur ; il peut s'agir par exemple d'organismes de recherche, de petites et moyennes entreprises, d'organisations non gouvernementales ou de fabricants d'ingrédients naturels.

a) Les fournisseurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées

Les propriétaires et les gestionnaires de ressources biologiques ne sont pas fournisseurs de ressources génétiques au sens du Code de l'environnement. L'article L.110-1 du Code de l'environnement confère aux ressources génétiques le statut de « *patrimoine commun de la nation* »²⁶.

Les acteurs locaux qui contribuent à la conservation de la biodiversité, qu'ils soient des collectivités territoriales, des associations locales, des communautés d'habitants en outre-mer ou des gestionnaires de collections n'en ont pas moins de fortes attentes en termes de partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques prélevées localement. Les

²⁵ Le présent document fait référence aux *ressources biologiques* à chaque fois que l'on considère un échantillon spécifique de matériel biologique utilisé en recherche et développement. Cet échantillon appartient en général au patrimoine de l'entité juridique qui le détient légalement. Le terme de *ressource génétique* fait référence à un corpus de particularités génétiques et biochimiques, support potentiel de recherche et d'innovations, que différents échantillons biologiques peuvent partager en proportion plus ou moins importante, et qui, en France, est explicitement patrimoine commun de la Nation au titre de l'article L110-1 du Code de l'environnement.

²⁶ « *Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation* » (actuel article L. 110-1 du Code de l'environnement).

retours, monétaires ou non, sont perçus comme un levier de valorisation locale de la biodiversité (préservation de la biodiversité, enrichissement de collections *ex situ* locales, partenariats locaux, transferts de technologies, mise en place ou pérennisation de filières d'utilisation durable de la biodiversité, etc.). Le partage des avantages en faveur d'activités et de partenariats locaux est, en particulier, une revendication forte des collectivités ultramarines.

Au niveau national, les secteurs public et associatif sont également soucieux que l'utilisation des ressources génétiques donne lieu à un partage des avantages en faveur de la conservation de la biodiversité car ces secteurs occupent une place déterminante pour la conservation des ressources génétiques dont le potentiel de valorisation n'est pas encore connu.

L'INRA qualifie ces ressources génétiques de « biodiversité neutre », ce qui les distingue des ressources génétiques stratégiques dont le potentiel est déjà bien identifié et dont la conservation est généralement assurée, y compris par des collections privées. La « biodiversité neutre », potentiel capital d'innovations de demain, ne relève actuellement pas d'investissements de court terme, mais plutôt de financements publics et associatifs et d'un fonctionnement en réseau pour mutualiser les collections.

Certaines ressources génétiques rares et patrimoniales (ex. races d'animaux domestiques, ressources phylogénétiques agricoles anciennes ou locales) sont par exemple conservées grâce à des réseaux mis en place et financés par le secteur public ou associatif. Le mécanisme d'APA a dans ce contexte le potentiel de contribuer à pérenniser des collections, à financer des actions en faveur de la biodiversité et à renforcer les compétences des acteurs locaux.

Le Protocole de Nagoya stipule que conformément à son droit interne, l'accès aux **connaissances traditionnelles associées** aux ressources génétiques doit être soumis au consentement préalable des « communautés autochtones et locales » ou à l'accord et la participation de ces communautés qui en sont détentrices. Sans donner une définition précise des « communautés autochtones et locales », la CDB se réfère, dans son article 8j, aux communautés autochtones et locales « *qui incarnent des modes de vies traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique* ».

Cette définition de communauté autochtone et locale est reprise dans le projet de Règlement européen dans le considérant 5. En droit français, pour ce titre de loi, la notion de communauté autochtone et locale se traduit par « communauté d'habitants ».

Deux considérations ont présidé à cette orientation :

- le souci d'une plus grande équité dans les échanges entre les zones du monde déjà industrialisées et celles qui sont riches en ressources génétiques mais dans lesquelles ces ressources n'ont pas ou peu été jusqu'ici un support d'innovation et de développement local ; il s'agit, conformément à la partie introductive du Protocole de Nagoya, d'améliorer « *la capacité de ces communautés à profiter de l'utilisation de leurs connaissances, de leurs innovations et de leurs pratiques* » ;
- le souci de pérenniser, en les reconnaissant et en les récompensant, des pratiques qui sont favorables à la conservation de la diversité biologique et contribuent ainsi à l'objectif même de la CDB, mais qui, jusqu'ici ne disposent d'aucun dispositif de reconnaissance et de valorisation locale.

L'APA n'a pas vocation à se substituer à des dispositifs de reconnaissance et de valorisation locale existants, notamment dans les pays et régions industrialisés. Il ne vise pas non plus l'ensemble des porteurs de savoirs et de savoir-faire traditionnels, mais ceux dont le mode de vie contribue aux objectifs de la CDB. La reconnaissance d'un mode de protection *sui generis* de savoirs traditionnels est traitée dans les négociations en cours dans le cadre de

l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et, en Europe, à travers la reconnaissance des pharmacopées traditionnelles.

Dans l'esprit de l'article 8j de la CDB, le projet de dispositif français d'APA propose donc de considérer comme fournisseurs de connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques les communautés d'habitants qui en sont détentrices et « *qui tire[nt] traditionnellement [leurs] moyens de subsistance du milieu naturel et dont le mode de vie présente un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité*²⁷ ». En France, les enjeux liés à l'utilisation des connaissances traditionnelles portent sur les outre-mer (voir section suivante).

Dans le dispositif national, les communautés d'habitants répondant à la définition ci-dessus seront considérées fournisseurs de connaissances traditionnelles, qu'elles aient fourni les connaissances directement aux utilisateurs ou indirectement par le biais d'une publication. En effet, ces connaissances sont le plus souvent d'abord recueillies et étudiées dans le cadre de projets de recherche ethnobotaniques ou biologiques, par exemple, et peuvent faire l'objet de publications. Les connaissances peuvent ensuite conduire à des applications industrielles, qui s'appuient souvent sur ces premières publications.

La CDB et le Protocole de Nagoya établissent une relation directe entre connaissances traditionnelles et communautés détentrices de ces connaissances et encouragent les états parties à reconnaître ce lien dans les législations nationales. A ce jour, il n'existe pas en France de lien juridique entre les connaissances traditionnelles et les communautés qui les détiennent. L'enjeu est de reconnaître aux communautés d'habitants concernées des droits sur les connaissances traditionnelles qu'elles se transmettent de génération en génération, y compris dans leur dimension évolutive, en établissant un lien juridique entre les connaissances traditionnelles et les communautés d'habitants qui les détiennent. Pour ces dernières, le processus d'APA répond ainsi à une attente de reconnaissance, de valorisation et de protection de leurs connaissances traditionnelles.

b) Les utilisateurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées

Les enjeux sont variables en fonction des types d'utilisation, des filières et des secteurs concernés par l'APA.

L'enquête électronique du MEDDE menée en 2012 auprès des utilisateurs de ressources génétiques a montré que ceux-ci accèdent aux ressources génétiques :

- soit directement *in situ*, par le biais d'activités de bioprospection,
- soit par des collections *ex situ*,
- soit via des partenaires (ONG, universités, organismes de recherche, etc.) ou des intermédiaires (prestataires de service, grossistes, etc.).

Les conditions dans lesquelles s'effectuent l'accès aux ressources et aux connaissances et les pratiques des utilisateurs en termes d'utilisation et de valorisation des ressources ont fait l'objet d'une étude de la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité (FRB) menée pour le compte du Ministère de l'écologie²⁸. 18 entretiens ont été réalisés auprès de 30 personnes représentatives des principales chaînes de valorisation des ressources génétiques (organismes de recherche, entreprises, fournisseurs de matières premières, unions et syndicats

²⁷ Article L. 412-4 du projet de loi

²⁸ FRB, *Etude sur les utilisations de ressources génétiques et les chaînes de valorisation dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole de Nagoya en France*, juin 2013.

professionnels, centres de ressources biologiques et gestionnaires de collections et de ressources forestières). Cette étude a permis :

- de dégager les grandes étapes des chaînes de valorisation des ressources génétiques et de préciser les attentes et préoccupations des acteurs concernés par un dispositif français d'APA ;
- de recenser les procédures et outils déjà utilisés par les acteurs qui fournissent des ressources biologiques ou utilisent des ressources génétiques.

L'étude regroupe les activités sur les ressources génétiques en quatre catégories d'utilisations :

- Inventaire et description des ressources génétiques et de leur environnement ;
- Sélection et amélioration génétique ;
- Utilisation en vue de l'intégration du matériel génétique ou biochimique dans un produit ;
- Utilisation pour la mise au point d'un procédé, sans intégration du matériel génétique ou biochimique dans un produit.

De façon connexe à ces activités, les acteurs fournissent souvent un effort important de **mise en collection** à des fins de conservation ou à des fins de sélection et de gestion des ressources ayant fait l'objet d'un travail de recherche, ou non encore étudiées. Le matériel conservé pourra être ultérieurement transmis et utilisé.

Ces utilisations ne sont pas exclusives les unes des autres et sont le plus souvent liées. Les changements d'utilisation et d'objectifs sont fréquents, et peuvent réorienter la chaîne de valorisation.

Inventaire et description des ressources génétiques et de leur environnement

Les activités d'inventaire et de description du vivant menées par des équipes de recherche (MNHN, CNRS, IRD, universités, etc.) n'ont la plupart du temps aucune perspective directe d'application ou d'utilisation ultérieure. Pour une très large part de ces travaux, hors ressources génétiques domestiquées, la chaîne de valorisation aboutit à une publication et une mise en collection du matériel, complétée de plus en plus par l'intégration des objets ou processus décrits dans des analyses phylogénétiques, phylogéographiques, physiologiques, génétiques ou écologiques. Elle peut aussi donner lieu à la mise au point de méthodes et outils pour la conservation, caractérisation et gestion des ressources, telle que la mise au point de méthodes de reproduction.

Certaines activités poursuivent un objectif direct d'application industrielle. C'est souvent le cas de celles portant sur les ressources génétiques des espèces domestiquées, les microorganismes et les organismes pathogènes.

Très en amont dans la chaîne de valorisation, les inventaires et descriptions des ressources génétiques sont cependant un préalable à toute utilisation ultérieure (valorisation scientifique suivie ou non d'une application industrielle). Dans ce cas, il peut exister un continuum dans la chaîne de valorisation d'une ou de plusieurs ressources génétiques, faisant intervenir différents acteurs. Les délais entre les utilisations sont variables et peuvent être très longs.

Le matériel conservé en collection peut être diffusé vers différents types d'acteurs, français et

étrangers, dans des cadres d'échange propres à chaque organisme²⁹. Les gestionnaires de collection ont ainsi développé des procédures spécifiques pour encadrer la diffusion de matériel biologique : demande d'envoi (bon de commande, plateforme internet tel que la plateforme « COL HELPER » du MNHN, etc.), souvent gratuit, et signature d'un accord de transfert de matériel, d'une convention ou de conditions de vente. Certains transferts de matériel peuvent être payants, le niveau de paiement pouvant notamment dépendre du type d'utilisation prévue et parfois du type d'utilisateur. Les accords de transfert de matériel prévoient parfois un partage non monétaire (notamment de résultats de recherche) et, en cas de valorisation commerciale, un partage monétaire.

Il est à noter que certaines ressources détenues en collections ne sont aujourd'hui pas diffusées, en raison de la réticence des gestionnaires à transférer du matériel dont le statut juridique n'est pas clair. Ce peut être le cas du matériel acquis avant la mise en œuvre de la CDB et pour lequel il n'y aurait pas de document attestant de son acquisition.

Certaines collections s'attachent à retrouver la documentation permettant d'attester de l'origine d'une ressource (certificat phytosanitaire, autres documents nécessaires à l'export, etc.), notamment lorsque ces ressources sont intégrées à un Centre de ressources biologiques. Afin de faciliter ce type de démarches, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique (Cirad) a développé un logiciel (logiciel Géné-PI) permettant d'identifier le statut juridique d'une ressource génétique. Cet outil inclut parmi ses principaux critères le fait de savoir si la ressource génétique a été introduite avant ou après le 29 décembre 1993, date de l'entrée en vigueur de la CDB.

En tant qu'utilisateurs, les instituts de recherche et les gestionnaires de collections sont demandeurs de procédures simples, claires et transparentes garantissant l'accès aux ressources génétiques pour la recherche fondamentale. En tant que fournisseurs de matériel biologique, ils proposent que soient reconnus les mécanismes d'échange déjà existants et les logiciels et outils de traçabilité qu'ils ont mis en place. Les organismes les plus impliqués perçoivent d'autre part les mécanismes de partage des avantages comme une opportunité pour enrichir les collections, établir des partenariats de recherche et favoriser l'accroissement des connaissances sur la biodiversité.

Sélection et amélioration génétique

L'amélioration génétique est un processus continu réalisé depuis les débuts de l'agriculture, au travers de la sélection simple ou de l'utilisation du croisement d'individus ou de populations. Depuis un siècle, la technologie et les méthodes statistiques ont fait évoluer de façon considérable ce processus. Celui-ci fait maintenant intervenir des étapes d'inventaire et de description fine des ressources génétiques et de leur environnement, ainsi que des outils d'aide à la sélection (par ex. marqueurs), des méthodes de transformation génétique (mutagenèse, modification génétique, etc.), ou de nouvelles voies de reproduction (reproduction *in vitro* de boutures, fécondation *in vitro*, transfert d'embryon, clonage, etc.). Dans la sélection animale et végétale, les ressources génétiques sont à la fois la matière première et le résultat du travail de sélection. En sélection animale, les utilisateurs sont, bien souvent, également fournisseurs.

Les activités de sélection et d'amélioration des ressources génétiques végétales, zoogénétiques et aquacoles présentent des spécificités. Ainsi, le Protocole de Nagoya reconnaît la nature spéciale de la diversité biologique agricole, ses traits distinctifs et ses problèmes nécessitant des solutions particulières.

²⁹ Il convient toutefois de noter que des efforts d'harmonisation, notamment des accords de transfert de matériel, sont constatés.

Aujourd'hui, l'amélioration végétale est au cœur des métiers de la filière semences. Elle consiste à créer de nouvelles variétés à partir de matériel végétal en croisant entre elles les plantes choisies pour leurs qualités respectives. Les meilleures plantes issues de ces croisements, les descendants, sont sélectionnées jusqu'à obtenir une plante avec les qualités voulues. De nombreuses plantes issues de ces croisements ne donnent aucun résultat et ne sont pas valorisées. L'amélioration exploite la recombinaison génétique pour produire des plantes sélectionnées répondant à différents besoins, notamment en termes de rendements, de caractéristiques nutritionnelles ou technologiques et de résistance aux stress biotiques ou abiotiques.

La création d'une nouvelle variété est longue et peut nécessiter 10 ans ou plus selon les espèces considérées. Les principaux destinataires de ce travail de sélection sont les secteurs agricoles et agro-industriels, les jardiniers amateurs, les consommateurs finaux et les gestionnaires forestiers.

La création variétale se fait à partir de variétés disponibles sur le marché, dont certaines sont protégées par un certificat d'obtention végétale (COV), de lignées ou de ressources génétiques en collections, de campagnes de bioprospection et plus rarement de matériel provenant de collectes de ressources génétiques sauvages apparentées à des ressources génétiques domestiques.

Les multiples recombinaisons ne permettent pas de déterminer la part que représente une ressource génétique donnée dans une variété cultivée. La création de la variété est suivie par une étape de multiplication (production de semences et de plants), puis de diffusion pour la mise en culture. Dès qu'une variété est créée et reconnue, elle devient elle-même une ressource génétique pour d'autres créations variétales. Ces créations peuvent être protégées par COV³⁰. Dans certains cas, des inventions biotechnologiques – procédés, plantes issues de ces procédés et gènes exprimant une fonction caractéristique – peuvent faire l'objet de brevets. La création variétale peut également être naturellement protégée si l'acheteur ne peut facilement la reproduire (création d'hybrides).

Les méthodes de sélection et diffusion des matériels forestiers de reproduction sont différentes de celles utilisées par les semenciers et ne concernent pas les mêmes acteurs. A titre d'exemple, pour une espèce comme le peuplier, la diffusion passe souvent par des clones et non par la multiplication de semences.

La sélection zoogénétique dans une population permet d'augmenter une ou plusieurs caractéristiques, identifiées au préalable pour améliorer le potentiel génétique des animaux de cette population : meilleure productivité, résistance à des maladies, tolérance à des conditions environnementales, etc.

Concernant les ruminants par exemple, l'objectif est la création d'un profil génétique répondant aux besoins des éleveurs et des filières. Des critères de sélection sont définis pour identifier et classer les reproducteurs qui transmettent les aptitudes souhaitées. La population d'animaux reste variable mais évolue en moyenne vers l'objectif souhaité. L'objectif est en outre révisé régulièrement pour tenir compte de nouveaux besoins.

La création et la diffusion du progrès génétique au sein d'une race repose sur le triptyque organismes de sélection (OS), entreprises de sélection³¹ (ES) et entreprises de mise en place

³⁰ Le Certificat d'Obtention Végétale (COV) est un dispositif juridique *sui generis* permettant aux obtenteurs de percevoir une rémunération au prorata des plants et semences produites et réutilisées pour la production. Le COV laisse libre la réutilisation de la variété pour la création d'une nouvelle variété par des tiers.

³¹ Une entreprise de sélection est une coopérative. Elle fournit ses clients (adhérents, eux-mêmes propriétaires de l'entreprise), qui utilisent les semences pour inséminer les femelles de leur élevage. Elle vend également à d'autres clients (15% des ventes).

(EMP) :

- Les OS définissent les orientations de sélection et objectifs d'amélioration génétique.
- Les ES mettent en place les programmes de sélection qui vont permettre d'atteindre ces objectifs, soit par le contrôle individuel (reproducteurs), soit par le testage sur descendance (semence), soit grâce à la génomique en s'appuyant sur une base de sélection constituée des meilleures vaches, appartenant à leurs adhérents.
- Les EMP diffusent dans les troupeaux de tous leurs adhérents le progrès génétique créé par les entreprises de sélection, au moyen de l'insémination animale classique (utilisant la semence des taureaux améliorateurs sélectionnés par les ES) ou du transfert embryonnaire.

Les animaux et le matériel de reproduction appartiennent à un acteur, mais le patrimoine génétique de la race est considéré comme détenu collectivement. Le profil génétique obtenu ne fait pas l'objet d'un droit de propriété intellectuelle. Le secteur fait par ailleurs l'objet de réglementations sanitaires et zootechniques strictes et les opérateurs sont soumis à des règles précises de traçabilité.

La sélection des espèces avicoles et aquacoles est conduite par des entreprises ou groupements d'entreprises afin d'améliorer la qualité, l'aptitude à l'élevage et à la transformation de leurs poussins, alevins ou de leurs naissains. Des travaux de recherche sont conduits en partenariat avec les sélectionneurs et différents organismes de recherche. La sélection avicole repose sur un petit nombre de lignées sélectionnées et très protégées, qui sont ensuite croisées pour produire les animaux commerciaux. Les ressources aquacoles peuvent être capturées en milieu naturel puis élevées en captivité. Il y a coexistence au sein d'une même espèce d'animaux issus du milieu naturel et d'autres issus de populations gérées en captivité.

Le secteur fait l'objet de réglementations sanitaires strictes. En revanche, il n'y a pas d'outil particulier de protection juridique applicable au résultat du processus de sélection et d'amélioration concernant les ressources avicoles et aquacoles. En pratique, les éleveurs développent parfois la vente d'individus stériles (poissons) ou vendent des lots d'animaux d'un seul sexe (volailles) pour éviter que l'acheteur puisse croiser ses animaux et reproduire la population. Dans le cas où l'acheteur pourrait réutiliser les ressources génétiques à son profit, les acteurs expriment des inquiétudes quant aux possibilités de suivi et de traçabilité au regard des règles d'APA³².

Utilisation en vue de l'intégration du matériel génétique ou biochimique dans un produit

Certains secteurs, tels que les secteurs pharmaceutique, cosmétique et agroalimentaire, mènent des travaux de recherche sur des ressources génétiques en vue d'identifier des molécules d'intérêt et de développer des produits les intégrant.

Dans certains secteurs, les entreprises ont un large périmètre d'opération, s'approvisionnant en ressources génétiques dans un pays, soit par une démarche propre de bioprospection, soit via un partenaire ou un intermédiaire, menant les activités de R&D dans un autre pays et commercialisant le service ou le produit final dans des pays tiers. L'absence de législation sur l'APA crée une insécurité juridique pour les acteurs concernés. Certaines entreprises du

³² Les méthodes de génotypage haut débit permettent une telle traçabilité mais sont encore trop coûteuses pour être utilisées de manière routinière dans ces filières. Toutefois, elles pourraient être utilisées pour résoudre des litiges.

secteur pharmaceutique, par exemple, souffrent, en raison de cette absence de clarté juridique, d'une image de biopiraterie qu'elles jugent injustifiée et hésitent donc à investir.

Les pratiques de partage des avantages dans les secteurs concernés sont très hétérogènes. Certaines entreprises font preuve d'exemplarité et mènent des initiatives en faveur des communautés ou de la biodiversité locales en s'appuyant sur les principes de la CDB et sur les Lignes directrices de Bonn, même là où aucune réglementation d'APA n'existe. D'autres mettent en place des filières d'approvisionnement locales et durables d'ingrédients, voire des transferts de technologie, contribuant ainsi au développement de l'économie locale. Toutefois, certains secteurs sont encore peu sensibilisés aux pratiques de partage des avantages lorsqu'il n'y a pas de réglementation les y contraignant.

Les entreprises de ces secteurs se positionnent donc de manière très diverse par rapport à l'APA :

- certaines, proactives, voient dans l'APA un moyen de sécuriser leur approvisionnement, d'assurer leur sécurité juridique et de renforcer leur politique de responsabilité sociale d'entreprise ;
- certaines sont réservées et vigilantes et soulignent un risque d'atteinte à la compétitivité si la procédure est trop lourde, compliquée ou longue, ou à la bonne circulation des échanges si elle ne tient pas compte des pratiques existantes ;
- d'autres sont peu présentes dans les débats et ne semblent pas se sentir concernées par la future réglementation (notamment une partie des secteurs agroalimentaire et horticole).

Utilisation pour la mise au point d'un procédé, sans intégration du matériel génétique ou biochimique dans un produit

Certains secteurs d'activité utilisent des ressources génétiques pour le développement de procédés commerciaux ou industriels. Dans ce cas de figure, la ressource présente un intérêt pour son activité sur un substrat ou ses interactions avec d'autres organismes, sans être présente dans le produit final. C'est le cas par exemple de l'utilisation de ressources génétiques pour la mise au point de vaccins, de tests de diagnostic ou de bioréacteurs transformant des substrats en molécules d'intérêt.

Le secteur des biotechnologies est directement concerné, avec des applications industrielles dans le domaine de la chimie, de l'énergie, de la cosmétique, de l'agroalimentaire, etc.

Ce type d'utilisation vise plus particulièrement les microorganismes. La protection des résultats se fait quasiment systématiquement par brevets.

c) Les intermédiaires

L'approvisionnement des secteurs industriels utilisateurs de ressources génétiques repose en partie sur des intermédiaires. Ceux-ci sont le plus souvent des organismes de recherche, mais peuvent être aussi des entités spécialisées (par ex. fournisseurs de matière premières, marchands grainiers), ou encore, mais plus rarement, des ONG. Dans les filières industrielles, un grand nombre d'acteurs peut intervenir successivement dans les chaînes de valorisation. Un ou plusieurs intermédiaires peuvent recueillir et transmettre la ressource aux utilisateurs, parfois après transformation, et sans toujours connaître l'usage ultérieur qui en sera fait et l'existence ou non d'une utilisation au sens du Protocole de Nagoya.

Certains intermédiaires peuvent être directement chargés par un client de prélever des

ressources particulières ou d'en organiser la collecte. Ils sont en contact direct avec les populations locales et autorités compétentes. Ils achètent des ressources puis les vendent à leurs clients (secteurs de l'herboristerie, complément alimentaire, pharmaceutique, cosmétique), dans le cadre de relations commerciales. Ces intermédiaires doivent généralement caractériser précisément leurs ressources, ou les faire caractériser par des spécialistes, lorsque celles-ci sont destinées à la R&D.

Dans certains cas, la ressource passe par plusieurs intermédiaires différents et peut comporter des étapes de transformation. Elle peut s'inscrire dans un système plus large de négoce et transformation de matières premières (souvent désignées en anglais sous le terme de « *commodities* ») dont les usages finaux peuvent être multiples.

Cependant, pour des secteurs comme la cosmétique, où il est courant que le marketing, en exploitant l'image de l'ingrédient, ses propriétés ou son origine, apporte au produit une plus-value importante, la traçabilité des ressources utilisées est un enjeu fort. La sécurisation de la chaîne d'approvisionnement est également importante dans plusieurs secteurs industriels, où la qualité de la ressource utilisée est cruciale.

Certains intermédiaires se positionnant dans les filières équitables se sont saisi des questions relatives à l'APA et reconnaissent la nécessité de garantir une bonne traçabilité du matériel, en raison d'un intérêt grandissant pour l'APA de la part de leurs partenaires et de leurs clients. Ils mettent eux-mêmes en place des mesures de partage d'avantages et réalisent des actions vers les populations locales. En revanche, hors filière équitable, les intermédiaires sont souvent peu sensibilisés à l'APA, mais certaines associations d'entreprises s'impliquent pour diffuser la connaissance des dispositions nationales et internationales sur l'APA, des codes de conduite et des exemples de bonnes pratiques.

d) Les consommateurs et l'opinion publique

La biopiraterie, c'est à dire l'appropriation illégale ou illégitime de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées, a été fortement médiatisée à partir des années 80.

Une étude internationale menée en 2010 par *Ethical BioTrade Barometer* a montré qu'en France, 82% des consommateurs interrogés sont « fortement d'accord » avec l'affirmation « *J'arrêterai définitivement d'acheter des produits d'une marque (du secteur des cosmétiques et des produits d'hygiène et de soins) si je savais que cette marque n'avait pas de bonnes pratiques en termes éthiques et environnementaux dans ces filières d'approvisionnement et de production* », et 39% sont totalement d'accord avec cette affirmation.

Bien que faible utilisateur en termes de volumes de ressources génétiques et de part dans la valeur ajoutée, le secteur cosmétique semble ainsi particulièrement exposé à ces risques d'image.

Les élus locaux et la société civile sont également sensibilisés : en France, un Collectif contre la biopiraterie est animé par la Fondation France Libertés - Danielle Mitterrand et soutenu par la Fondation Chirac³³. Il a notamment organisé en 2009 les Premières rencontres internationales contre la biopiraterie³⁴.

En 2012, la Commission des Affaires Européennes de l'Assemblée Nationale a publié un rapport d'information intitulé « *L'Europe s'engage dans la lutte contre la 'biopiraterie'* »³⁵.

³³ Voir <http://www.fondationchirac.eu/programmes/defense-de-la-diversite-culturelle-et-linguistique/campagne-de-lutte-contre-la-biopiraterie/>

³⁴ Voir les Actes http://www.biopiraterie.org/sites/default/files/etudes/int_actes.pdf

³⁵ Lire le rapport complet : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/europe/rap-info/i0396.asp>

1.1.6. Enjeu et diagnostic de l'existant pour les ressources microbiologiques relevant de la compétence du Ministère de la Santé

L'Institut de veille sanitaire (IVS) est chargé notamment de la surveillance, de la veille, de la vigilance et de l'alerte sanitaire (article L. 1413-2 du code de la santé publique). A ce titre, il est destinataire d'informations qui lui sont nécessaires pour exercer ses missions et qui lui sont transmises par les personnes physiques ou morales, publiques ou privées qui, dans le cadre de leurs compétences, disposent de ces informations.

Ainsi, dans le cadre de la lutte contre les maladies transmissibles, l'IVS s'appuie « sur un réseau de centres nationaux de référence » : article L. 1413-4, alinéa in fine du code de la santé publique. Les centres nationaux de référence ainsi que des laboratoires désignés, « lorsqu'il s'avère nécessaire de prévenir ou de maîtriser des risques graves pour la santé humaine », reçoivent de laboratoires publics ou privés, « les souches d'agents infectieux ou le matériel biologique de toute origine en sa possession en rapport avec de tels risques » : article L. 1413-5 du code de la santé publique.

Un arrêté du ministre chargé de la santé définit les missions de ces centres nationaux de référence (CNR) et les modalités de leur désignation.

Aux termes de l'arrêté du 29 novembre 2004 fixant les modalités de désignation et les missions des centres nationaux de référence, modifié par l'arrêté du 5 juillet 2010, les CNR sont notamment chargés, dans le cadre de leur activité d'expertise, d'identifier et de procéder au typage des souches qui leur sont adressées par les laboratoires d'analyse et de biologie médicale.

Les CNR qui exercent donc une mission de service public, sont tenus d'analyser les souches qui leurs sont adressées par les laboratoires d'analyse et de biologie médicale et de mettre à disposition les souches collectées.

Par ailleurs, en application de l'article L. 1413-5 du code de la santé publique précité, des laboratoires désignés sont également destinataires de souches d'agents infectieux ou de matériel biologique.

Il n'existe pas, actuellement, d'outils permettant de répondre aux problématiques liées au recensement et à la conservation des microorganismes pathogènes pour l'homme dans le cadre des activités de surveillance microbiologiques que pilote l'IVS, partant, de remplir les exigences prévues par le Protocole de Nagoya relatives à l'accès et au partage des avantages.

Il n'existe pas non plus de politique de conservation. Ainsi, chaque laboratoire détenteur de souches détermine les ressources à conserver en fonction de ses thématiques de recherche, sans nécessairement prendre en considération l'intérêt patrimonial de certaines ressources et les besoins en termes de surveillance.

I.2. JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION

1.2.1. Etat du droit

a) Outre-mer

Il n'existe pas de dispositif législatif permettant de réglementer et d'organiser l'APA sur l'ensemble du territoire français. Toutefois, quelques dispositifs locaux ont été mis en œuvre.

Pour la **Guyane**, l'article L. 331-15-6 du Code de l'environnement prévoit des dispositions particulières pour le Parc Amazonien de Guyane (PAG) réglementant l'accès aux ressources génétiques prélevées dans le parc et leur utilisation. Ces dispositions prévoient notamment

que les demandes d'accès sont instruites par le Conseil régional, conformément à une procédure définie dans la Charte du PAG, **qui a été approuvée par le Décret n° 2013-968 du 28 octobre 2013**. Cette charte définit également les modalités de partage des bénéfices résultant de l'utilisation des ressources génétiques.

La Polynésie française et la province Sud de la Nouvelle-Calédonie se sont dotées de dispositions encadrant l'APA sur leurs territoires respectifs.

La **Polynésie française** est une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. Elle exerce sa compétence en matière de ressources naturelles, en vertu de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. A ce titre, elle a adopté le 23 janvier 2012 la loi du pays n° 2012-5 relative à l'accès aux ressources biologiques et au partage des avantages résultant de leur valorisation. Cette loi régleme l'accès aux ressources biologiques et prévoit que les avantages issus la valorisation de ces ressources, de leurs dérivés ou des connaissances traditionnelles associées, font l'objet d'un partage entre l'utilisateur et la Polynésie française. Si le prélèvement de la ressource s'effectue sur un terrain privé ou si le détenteur des connaissances traditionnelles transmises à l'utilisateur est identifié, le propriétaire foncier ou le détenteur des connaissances bénéficie du partage des avantages monétaires ou non monétaires.

La **Nouvelle-Calédonie** est une collectivité territoriale *sui generis* régie par le titre XIII de la Constitution. La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie précise la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces. La compétence en matière de gestion et conservation des ressources naturelles est dévolue aux provinces, à l'exception de la zone économique exclusive. La province Sud, à ce titre, s'est dotée d'un régime d'APA par la délibération 06-2009 du 18 février 2009 relative à la récolte et à l'exploitation des ressources biochimiques et génétiques (articles 311 à 315 du code de l'environnement de la province Sud). Celle-ci régleme l'accès aux ressources naturelles sauvages ainsi qu'à leurs dérivés génétiques et biochimiques et leur utilisation et prévoit un partage des avantages en faveur de la province et des propriétaires des sites prospectés.

La **Province Nord de Nouvelle-Calédonie** élabore actuellement un dispositif d'APA.

b) Comparaison internationale

Si seulement 26 pays ont ratifié³⁶ le Protocole de Nagoya, nombreuses sont les législations étrangères qui réglementent l'APA. Ces réglementations sont souvent antérieures au Protocole de Nagoya et plusieurs pays revoient actuellement leurs règles d'APA en vue d'une ratification du Protocole.

C'est le cas notamment du **Brésil**, qui régleme l'APA par la *Mesure Provisoire n°2186-16 du 23 août 2001*. L'accès aux ressources génétiques pour des recherches scientifiques, pour la bioprospection ou pour le développement technologique est soumis à autorisation d'un organisme public en fonction du type d'utilisation envisagée. Les activités de taxonomie, de systématique et de phylogénie sont exclues du dispositif depuis la résolution n°21 du 31 août 2006 du CGEN. L'autorisation d'accès s'accompagne d'un contrat de partage des avantages entre l'utilisateur et l'Etat fédéral, un propriétaire privé ou une communauté autochtone. Cette Mesure Provisoire a montré des limites liées à sa complexité, aux délais d'instruction importants et au manque de transparence et de moyens de contrôle. Un nouveau projet de loi est en cours d'élaboration dont l'objet serait de mettre en place un dispositif plus simple. Les autorités brésiliennes envisageraient notamment une procédure déclarative pour certains types d'utilisations des ressources génétiques.

³⁶ Etat au 29/11/2013.

L'**Australie** s'est dotée en 2000 d'une réglementation, le *Environment Protection and Biodiversity Conservation Regulations* relative à l'accès aux ressources biologiques d'espèces indigènes pour la R&D sur les ressources génétiques et les composants biochimiques contenus dans ces ressources biologiques, sur les territoires du *Commonwealth* (sous juridiction fédérale). Pour la recherche à but commercial, les permis sont délivrés après signature d'un accord de partage des avantages avec le fournisseur de la ressource biologique. Pour la recherche à but non commercial, l'attribution d'un permis est plus simple et ne requiert pas d'accord de partage des avantages avec le fournisseur de la ressource biologique : seul l'accord écrit de ce dernier est nécessaire. Cependant, le requérant doit s'engager à remettre des doubles d'échantillons à une collection *ex situ* australienne publique, à fournir un rapport sur les résultats de la recherche et à ne pas utiliser la ressource à des fins commerciales. Le requérant signe notamment une déclaration sur l'honneur en présence d'un témoin, qui précise qu'en cas de changement d'intention il faudra faire une demande de permis d'accès à des fins commerciales. Le dispositif d'APA australien met l'accent sur la transparence vis-à-vis du public : un registre national des permis est accessible en ligne. L'Australie a par ailleurs développé des contrats types pour appuyer les utilisateurs et fournisseurs.

L'**Afrique du Sud** réglemente la bioprospection, qu'elle définit comme la recherche et le développement sur les ressources biologiques indigènes ou les applications en découlant, à des fins d'exploitation commerciale ou industrielle. L'APA est régi par le *National Environmental Management Biodiversity Act* de 2004 et les *Bioprospecting, Access and Benefit Sharing (BABS) Regulations* de 2008³⁷. Les activités de bioprospection font l'objet d'un permis délivré par le Ministre de l'eau et des affaires environnementales. Pour obtenir un permis, le requérant doit recueillir le consentement préalable en connaissance de cause du propriétaire foncier ou de la communauté autochtone concernée et établir avec celui-ci un accord de partage des avantages et, pour le cas des ressources génétiques, un accord de transfert de matériel avec le propriétaire foncier du terrain où la ressource est prélevée. Le législateur distingue la phase de « découverte » pour laquelle seule une notification au ministère est requise, et la phase de « commercialisation », pour laquelle un permis est nécessaire. L'exportation des ressources génétiques sud-africaines est également soumise à autorisation. Les requérants étrangers ne peuvent faire de demande de permis que conjointement avec une entité sud-africaine. La loi crée un fonds de bioprospection (« *Bioprospection Trust Fund* ») dont le rôle est de recueillir les bénéfices tirés des activités de bioprospection et de les redistribuer aux parties prenantes, conformément aux termes des accords de partage des avantages.

Le **Costa Rica** s'est doté en 2003 d'un *Règlement sur l'accès aux éléments et aux ressources génétiques et biochimiques de la biodiversité*, complété en 2007 par un *Règlement sur l'accès aux éléments et aux ressources génétiques et biochimiques de la biodiversité dans des conditions ex situ*³⁸. Ce règlement de 2007 prévoit la mise en place d'un « registre de collections *ex situ* systématisées » et la possibilité pour les universités publiques et les institutions de recherche nationales et internationales, de signer des accords-cadres avec l'autorité administrative compétente pour la délivrance des permis.

La **Suisse** à travers sa *Loi fédérale sur les brevets d'invention*³⁹, et à l'instar de la **Suède**, de l'**Afrique du Sud**, de l'**Allemagne**, de la **Belgique**, de la **Chine**, de l'**Inde**, et de la **Norvège**, prévoit une obligation de divulgation de l'origine des ressources génétiques et des

³⁷ Consultables en ligne (en anglais) :

https://www.environment.gov.za/sites/default/files/legislations/nemba_regulations_g30739rg8831gon138.pdf

³⁸ Consultable en ligne (en espagnol) : <http://www.cbd.int/doc/measures/abs/msr-abs-cr3-es.pdf>

³⁹ *Loi sur les brevets LBI, RS 232.14*, consultable en ligne : <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19540108/index.html>

connaissances traditionnelles associées lors des demandes de brevet. L'objectif est de promouvoir la transparence et de permettre le contrôle du respect des réglementations de l'APA. Il ne s'agit toutefois pas d'une condition de brevetabilité.

L'article 49a de la Loi fédérale sur les brevets d'invention (Suisse, 2012) stipule « *II. Indication de la source des ressources génétiques et des savoirs traditionnels - 1 - La demande de brevet doit contenir des indications concernant la source: a. de la ressource génétique à laquelle l'inventeur ou le requérant a eu accès, pour autant que l'invention porte directement sur cette ressource; b. du savoir traditionnel des communautés indigènes ou locales relatif aux ressources génétiques auxquelles l'inventeur ou le requérant a eu accès, pour autant que l'invention porte directement sur ce savoir. 2- Si la source n'est connue ni de l'inventeur ni du requérant, ce dernier doit le confirmer par écrit* ».

La Suisse est également en train d'introduire dans sa *Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage*, des dispositions de due diligence pour garantir la conformité aux législations APA internationales. Mais la Suisse n'a pas encore défini de procédures d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles relevant de sa souveraineté.

La **Norvège**, pays qui contrairement à la France n'héberge aucun « point chaud » de biodiversité, réglemente l'accès aux ressources génétiques par le biais du *Nature Diversity Act*⁴⁰ de 2009 qui s'applique également aux collections *ex situ* publiques. Le texte législatif laisse au Roi la possibilité de préciser les cas où un permis d'accès est nécessaire et les modalités d'accès et de partage des avantages. Il est précisé que le prélèvement des ressources génétiques pour leur utilisation dans une collection publique, en élevage, en culture ou en foresterie ne requiert pas de permis. Le *Nature Diversity Act* est le premier texte législatif à inclure des dispositions de conformité aux législations étrangères. Il prévoit d'une part qu'une ressource génétique venant d'un pays requérant le consentement préalable en connaissance de cause ne soit importée en Norvège que si le consentement a été obtenu, et d'autre part que toute ressource génétique venant d'un pays tiers et utilisée en Norvège à des fins commerciales ou de recherche soit accompagnée de la preuve d'obtention du consentement préalable si la législation du pays fournisseur le prévoit. La loi norvégienne exige en sus la preuve de consentement préalable du pays d'origine de la ressource s'il est connu et si le fournisseur n'en est pas le pays d'origine.

Au sein de l'**Union européenne**, quelques pays ont introduit des dispositions relatives à l'accès aux ressources génétiques et au partage des avantages dans leurs législations nationales (Bulgarie, Espagne, Malte, Portugal), mais aucun ne s'est doté à ce jour de dispositif exhaustif. La majorité des États membres n'envisage pas de réglementer l'accès sur leur territoire. Le Règlement européen servira pour ces pays d'instrument de ratification du Protocole de Nagoya.

Dans l'**Union européenne**, la *Directive n° 98/44/CE du 6 juillet 1998 sur la protection juridique des inventions biotechnologiques* (Directive sur la biotechnologie) prévoit la possibilité pour un Etat membre d'introduire une obligation de divulgation de l'origine ou de la source du matériel biologique dans une demande de brevet (considérant 27⁴¹) sans remettre en question les droits de propriété intellectuelle en cas de non divulgation de cette information. Certains pays Européens ont introduit cette divulgation de l'origine des ressources génétiques dans leur législation. L'Allemagne, l'Espagne, le Danemark et la Suède prévoient une divulgation volontaire destinée à inciter les déposants à déclarer l'origine des

40 Norvège, *Act relating to the management of biological, geological and landscape diversity*, 2009.

41 « *si une invention porte sur une matière biologique d'origine végétale ou animale ou utilise une telle matière, la demande de brevet devrait, le cas échéant, comporter une information concernant le lieu géographique d'origine de cette matière, si celui-ci est connu; que ceci est sans préjudice de l'examen des demandes de brevet et de la validité des droits résultant des brevets délivrés* » (Considérant 27 de la Directive sur la biotechnologie).

ressources génétiques, ou d'indiquer la source s'il ne connaît pas l'origine précise.. La Belgique et le Danemark ont introduit une divulgation obligatoire de l'origine des ressources génétiques dans les demandes de brevet si elle est connue du déposant (les déposants peuvent indiquer qu'ils ne connaissent pas l'origine de la ressource génétique). Dans tous les cas, l'exigence de divulgation de la source ou de l'origine n'a pas d'incidence sur la brevetabilité de l'invention. La France n'a pas encore mis en place cette disposition de la Directive 1998, mais le projet de loi propose de l'introduire.

1.2.2. Nécessité de légiférer

La France a signé le Protocole de Nagoya le 20 septembre 2011. Selon les dispositions du Protocole :

- l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées en vue de leur utilisation en recherche et développement est soumis au « *consentement préalable en connaissance de cause* » du pays fournisseur (article 6 du Protocole) ;
- Conformément à sa législation interne, chaque Partie doit prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer que les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées sont partagés de manière juste et équitable selon des « *conditions convenues d'un commun accord* » (article 5 du Protocole);
- le partage des avantages liés à l'utilisation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques doit se faire au profit des « *communautés autochtones et locales* » détentrices de ces connaissances (article 5 du Protocole);
- chaque Partie a en outre l'obligation de prendre des mesures garantissant la conformité des utilisateurs qui se trouvent sous sa juridiction aux réglementations d'APA des Parties au Protocole (articles 15 et 16 du Protocole).

Le projet de Règlement européen s'attache à mettre en œuvre les dispositions du Protocole de Nagoya relatives au seul volet conformité. Afin de ratifier le Protocole, ce à quoi elle s'est engagée, la France doit :

- faire le choix de réglementer ou non l'accès sur son territoire et, le cas échéant, édicter des règles d'accès et de partage des avantages dans le cadre d'une loi nationale ;
- prévoir des sanctions en cas de non-respect des dispositions prévues au niveau national ou dans les législations APA étrangères.

En l'absence de dispositif national d'APA, les pratiques d'APA en France sont hétérogènes et varient grandement selon les secteurs. Les utilisateurs et les fournisseurs de ressources biologiques utilisent un grand éventail de modalités d'accès aux ressources génétiques. Beaucoup d'entreprises et d'instituts de recherche ont mis en place des pratiques de partage des avantages dans leurs activités à l'étranger et parfois en outre-mer. Des outils ont été développés pour gérer les échanges ayant lieu en France comme à l'étranger (contrats de transfert de matériel, logiciels, etc.). Ces pratiques ne sont toutefois ni généralisées, ni homogènes et ne garantissent que partiellement la sécurité juridique des acteurs concernés. En outre, bien que certains organismes de recherche aient développé des outils de traçabilité des ressources génétiques et de leurs utilisations, il n'existe pas de mécanisme mutualisé de suivi de l'utilisation des ressources génétiques ou des connaissances traditionnelles provenant de France, et les efforts de suivi individuels des fournisseurs de ressources biologiques sont difficiles, exigeants en ressources humaines et donc limités.

Les parties prenantes perçoivent la nécessité d'un encadrement législatif clair et simple des questions relatives à l'APA.

Le partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques qu'il soit monétaire et

non-matériel est une contribution attendue à la préservation et à l'utilisation durable de la biodiversité. De nombreux acteurs, en métropole comme en outre-mer, sont demandeurs de ce partage des avantages au profit de la conservation, de l'innovation et du développement local. Cette revendication a été entendue notamment lors des débats locaux sur le présent projet de loi et lors des réunions de concertations tenues par le ministère chargé de l'Ecologie en préparation du titre APA.

Les utilisateurs français de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées demandent quant à eux plus de clarté et de sécurité juridique. Ils souhaitent un dispositif opérationnel, transparent, qui préserve le niveau nécessaire de confidentialité, notamment lors des premières phases de travaux de recherche appliquée, qui ne génère pas de délais excessifs et qui fournisse des moyens de preuve reconnus à l'international. Ils sont également soucieux que le partage des avantages profite bien à la conservation de la biodiversité *in situ* et *ex situ*, notamment pour préserver leur potentiel d'innovation basée sur la biodiversité. En effet, les pressions grandissantes sur l'environnement, la biodiversité et parfois sur les collections existantes mettent en péril le capital génétique sur lequel repose ce potentiel d'innovation.

Lors de la Conférence environnementale de septembre 2012, le gouvernement s'est engagé à mettre en place un régime d'APA en France en vue de la ratification du Protocole de Nagoya. Cet engagement a été transcrit dans la Feuille de route pour la transition écologique (volet biodiversité, points 2 et 13). La mise en place d'un dispositif d'APA s'inscrit dans la volonté de reconquête de biodiversité exprimée lors de la Conférence environnementale, en prévoyant que les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées soient utilisés en faveur de leur conservation et de leur utilisation durable, conformément à l'objectif de la CDB.

La mise en œuvre du Protocole de Nagoya permettra de fixer un cadre juridique pour garantir le mécanisme d'APA prévu par la CDB dans ses articles 15 et 8j depuis 1993, et répondra ainsi aux préoccupations et aux demandes de la société civile, du secteur privé et des collectivités locales.

II. OBJECTIFS DE LA REFORME

II.1. OBJECTIFS

L'APA est un instrument innovant qui permet de valoriser le potentiel scientifique et économique de la biodiversité. Le partage des avantages répond à une logique de rémunération pour les efforts de préservation de la biodiversité et incite à la préservation sur le long terme d'un support de vie, de bien-être et d'innovation.

Au regard du double statut de la France, à la fois fournisseur et utilisateur de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées, le dispositif national d'APA a pour objectifs :

- de fixer un cadre juridique clair pour les utilisateurs,
- d'assurer la valorisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées.

La loi nationale doit donc viser un équilibre entre l'objectif de sécurité juridique et celui du partage des avantages juste et équitable en faveur de la biodiversité.

Un mécanisme national d'APA permettra de répondre aux enjeux de sécurité juridique des utilisateurs en leur offrant un cadre clair avec des procédures simples et harmonisées qui soit conforme aux dispositions de la CDB et aux exigences du Protocole de Nagoya. Les mesures prises en France pourront, dans certains cas, faciliter l'accès aux ressources génétiques et aux

connaissances traditionnelles pour les utilisateurs, en clarifiant les attentes des fournisseurs, en apportant des garanties aux fournisseurs notamment étrangers, et en réduisant les craintes de ces derniers vis-à-vis des risques de « biopiraterie ». Le dispositif national pourra ainsi, grâce à une sécurité juridique accrue, contribuer au maintien d'un dynamisme d'innovation.

Le partage des avantages profitera directement à la biodiversité de métropole et d'outre-mer, ainsi qu'à l'économie locale. Ce partage, selon sa nature, pourra intervenir à différents stades de la chaîne de valorisation des ressources génétiques et ou des connaissances traditionnelles associées : lors des prélèvements en milieu naturel, pendant les activités de recherche et de développement (R&D) ou à l'issue des publications, lors du dépôt de brevet, lors de la mise sur le marché, etc. De nombreux avantages « en nature » ou non-matérielles sont à prévoir, notamment :

- Le dépôt de doubles des échantillons prélevés dans une collection *ex situ* locale ou nationale.

Un tel dépôt permettra notamment de favoriser et de pérenniser la constitution d'herbiers ou de centres de ressources dans les outre-mer, dans une logique de conservation et de valorisation. Dans le cas des collections gérées par le ministère de la Défense (pathogènes à usage dual), le dépôt de doubles de certains échantillons détenus par des collections étrangères est un enjeu stratégique qui pourrait être au centre du partage des avantages. Ce dépôt évite de devoir dupliquer les activités de prospection et réduit donc les coûts globaux.

- Des partenariats de recherche, publics et privés.
- Ces partenariats permettront à des chercheurs français d'être associés à des projets de recherche pilotés par des équipes étrangères notamment sur des sujets émergents (ex. : microorganismes marins, etc.), et d'assurer leur présence dans les réseaux internationaux. En outre-mer, ces partenariats permettront de renforcer les filières universitaires et le potentiel d'innovation locale.
- Le transfert de connaissances sur la biodiversité, des actions de sensibilisation à la préservation de la biodiversité. Ce type de partage des avantages est fréquent parmi certains réseaux d'échange de ressources génétiques tels que les jardins botaniques de France.
- Des actions d'éducation ou de formation (bourses de thèses, accueil d'étudiants dans les laboratoires, etc.).
- La mise à disposition des résultats de recherche et des publications pour les partenaires de recherche locaux.
- Des séminaires de restitution des résultats auprès des populations locales, dans leur langue.

Ce type de partage est essentiel pour associer les communautés d'habitants d'outre-mer, valoriser et conserver leurs connaissances traditionnelles.

- La contribution à un système d'information national sur la localisation des ressources génétiques *in situ*, leur densité, etc.

Les systèmes existants d'information sur la biodiversité sont souvent lacunaires et manquent notamment de données de géolocalisation des espèces et des milieux. Un renseignement systématique de ces bases de données bénéficierait à la communauté scientifique et aux acteurs de la conservation.

- La constitution de filières locales d'ingrédients naturels, porteuses de développement économique et de flux financiers locaux. Ce type de partage est fréquent dans le secteur cosmétique. Pour les grands groupes français, la mise en place de filières durables est aussi un moyen de sécuriser un approvisionnement de qualité.

- La constitution de filières locales de transformation et de valorisation des ressources génétiques et la mise en place de pôles d'innovation locaux.
- Etc.

Des avantages **monétaires** sont également attendus. Etant donné leur caractère aléatoire et le fait qu'ils interviennent généralement à la fin de la chaîne de valorisation, ces avantages devraient être moins importants à court et moyen terme que les avantages en nature. Ils pourront prendre la forme de :

- Droits d'accès au moment de la collecte dans le milieu naturel.
- Co-propriété des brevets avec des partenaires français (organismes de recherche, entreprises, etc.).
- Des clauses sur la co-propriété sont déjà une pratique courante dans les échanges de ressources génétiques donnant lieu à des contrats de transfert de matériel.
- Partage d'une partie des profits réalisés suite à la commercialisation d'un produit.
- Etc.

Objectifs de la réforme pour les microorganismes pathogènes pour l'homme

Le projet de loi, en ce qui concerne les microorganismes pathogènes pour l'homme a pour objectif de préciser le régime juridique qui leur est applicable lorsqu'ils sont collectés dans le cadre du système national de surveillance microbiologique et de prévoir leurs modalités d'accès et de transmission entre les acteurs de ce système.

De plus, s'agissant de ces ressources ainsi collectées, ce projet de loi permettrait de poser les principes de conservation par les centres de ressources biologiques (CRB) des établissements de santé et la future grande infrastructure de recherche de conservation des ressources biologiques, le projet « biobanque » tout en instituant une politique de conservation de telles ressources.

Enfin, pour faire face à une urgence de santé publique de portée internationale, le projet de loi prévoit un mécanisme dérogatoire, articulé avec les modalités de mise en œuvre du Règlement sanitaire international (RSI) de nature à promouvoir le développement d'un outil d'échange structuré.

II.2. LOGIQUE D'INTERVENTION

II.2.1. Volet « réglementation de l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées » (articles 18 et 26)

Le dispositif envisagé s'appliquera aux demandes d'accès aux ressources génétiques sur lesquelles la France exerce sa souveraineté, lorsque l'accès est demandé en vue de leur utilisation dans le cadre d'activités de recherche et de développement sur leur composition génétique ou biochimique ou pour les applications et la commercialisation qui en découlent. Les ressources génétiques humaines et celles prélevées hors de la juridiction nationale seront exclues du dispositif, ainsi que les ressources biologiques entrant dans la composition d'un produit lorsqu'il n'y a pas de R&D spécifique sur leur composition génétique ou biochimique, et ce, afin d'exclure du champ d'application du dispositif l'utilisation de ressources biologiques comme matières premières.

Le dispositif s'appliquera également aux activités visant l'étude ou la valorisation de

connaissances traditionnelles associées à des ressources génétiques. L'échange de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées au sein des communautés d'habitants identifiées ainsi que l'usage de ces connaissances à des fins personnelles ou non commerciales, ou entre elles, sont toutefois exclus du champ d'application du dispositif.

Les **ressources génétiques des espèces domestiques et cultivées**, ainsi que les espèces végétales sauvages apparentées utilisées en croisement dans le but de créer des variétés végétales (transgénèse et mutagénèse exclues), ainsi que les ressources microbiologiques, feront l'objet de dispositions spécifiques, comme y incite le considérant du Protocole de Nagoya qui reconnaît « *la nature spéciale de la diversité biologique agricole, ses traits distinctifs et ses problèmes nécessitant des solutions particulières* ». En effet, ces ressources génétiques ont deux particularités clés : (i) elles résultent en général d'un large brassage de différentes ressources génétiques agricoles entre elles, depuis de nombreuses générations ; (ii) des individus ou des personnes morales (entreprises, instituts de recherche, réseaux...) sont à l'origine d'améliorations apportées volontairement par l'homme.

Les dispositions prises pour ces ressources par le ministère en charge de l'Agriculture et de la Forêt, et par le ministère de la Santé, répondront aux objectifs du Protocole de Nagoya et de la CDB, tout en s'appuyant, dans la mesure du possible, sur des pratiques existantes.

- Pour les **ressources végétales cultivées et sauvages apparentées**, il est proposé par ces futures dispositions spécifiques à prendre par le ministère en charge de l'Agriculture et de la Forêt d'élargir autant que possible au niveau national le dispositif prévu par le TIRPGAA (cf IV.8.2.) en exigeant l'utilisation d'un Accord Type de Transfert de Matériel (ATTM) universel pour l'ensemble des ressources phylogénétiques pour tous les accès nationaux et pour tout accès dans un pays tiers reconnaissant cet ATTM. Ce dispositif, mis en place depuis 2004, est reconnu par le protocole de Nagoya et a fait ses preuves. Il permet de prendre pleinement en considération les particularités des ressources phylogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation.
- En ce qui concerne les **ressources zoogénétiques**, l'enjeu est d'une part de faciliter l'accès aux ressources, indispensable pour que les acteurs du secteur poursuivent l'amélioration continue des populations animales sélectionnées, et donc de limiter l'impact des mesures sur les échanges des ressources zoogénétiques ; d'autre part, de préserver et gérer durablement les ressources zoogénétiques notamment celles qui présentent un enjeu du fait de leur conservation patrimoniale (races à petits effectifs). L'ordonnance prévue pour les ressources génétiques des animaux d'élevage précisera ces dispositions. A titre d'exemple, environ 5 millions d'inséminations sont réalisées chaque année en France chez les ruminants, en grande partie chez des éleveurs impliqués dans un processus d'amélioration génétique. Les dispositions qui seront prises par ordonnance auront pour but de ne pas pénaliser les éleveurs, dans le cadre d'une procédure de déclaration simplifiée. Le nombre des cas pour lesquels une procédure d'autorisation sera appliquée (races à très petits effectifs), sera extrêmement réduit.
- Les **ressources génétiques collectées par les laboratoires dans le cadre de la prévention, de la surveillance et de la lutte contre les dangers sanitaires concernant les animaux, les végétaux et la sécurité sanitaire des aliments, au sens des alinéas 1° et 2° de l'article L. 201-1 du code rural et de la pêche maritime**, font l'objet de mesures spécifiques, qui seront définies par voie d'ordonnance.

- Ces ressources génétiques concernent les organismes nuisibles et les agents pathogènes réglementés ayant un impact sur la santé publique vétérinaire, la santé des végétaux et la sécurité sanitaire des aliments. Elles sont pour partie détenues historiquement dans des collections gérées par des laboratoires nationaux de référence (LNR). De par leurs statuts et leurs obligations liées notamment au règlement (CE) n° 882/2004⁴², ces LNR sont tenus de collaborer avec les laboratoires de référence de l'Union européenne (LRUE) et avec les réseaux de laboratoires officiels. Cette collaboration se traduit notamment par l'échange de souches et d'autant de ressources génétiques.
- Ces échanges obéissent d'ores et déjà à plusieurs réglementations, du fait par exemple du risque potentiel représenté par le transfert de souches pathogènes d'incidence sanitaire ou économique forte⁴³. Par ailleurs, en cas d'émergence ou de réémergence d'une maladie, ces échanges nécessitent une très grande réactivité entre laboratoires européens afin de caractériser le nouvel agent pathogène et d'être en mesure rapidement d'apporter une réponse analytique à la gestion de cette crise.
- Compte tenu de l'objectif de l'APA de s'appuyer largement sur les procédures existantes afin de minimiser les coûts administratifs de mise en œuvre, il convient de réaliser au préalable un recensement des collections gérées par les LNR, des flux opérés et des obligations réglementaires inhérentes, afin de proposer des procédures d'accès et de partage des avantages qui s'intègrent plutôt que se surajoutent, aux procédures existantes.
- Par ailleurs il convient de s'assurer que le dispositif mis en place ne portera pas préjudice à la réactivité des opérateurs en cas de crise. De plus, le ministère de la santé a prévu de mettre en place des mesures spécifiques pour les procédures d'APA de ses propres ressources génétiques. Dans la mesure où certaines de ces ressources génétiques sont communes avec le ministère en charge de

42 Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux

43 Arrêté du 23 janvier 2013 relatif aux règles de bonnes pratiques tendant à garantir la sécurité et la sûreté biologiques mentionnées à l'article R. 5139-18 du code de la santé publique

- Article R. 5139-18 du code de la santé
- Arrêté du 11 juin 2013 modifiant l'arrêté du 23 janvier 2013 relatif aux règles de bonnes pratiques tendant à garantir la sécurité et la sûreté biologiques mentionnées à l'article R. 5139-18 du code de la santé publique
- Arrêté du 16 juillet 2007 fixant les mesures techniques de prévention, notamment de confinement, à mettre en œuvre dans les laboratoires de recherche, d'enseignement, d'analyses, d'anatomie et cytologie pathologiques, les salles d'autopsie et les établissements industriels et agricoles où les travailleurs sont susceptibles d'être exposés à des agents biologiques pathogènes
- Arrêté du 29 mai 2009 relatif aux transports de marchandises dangereuses par voies terrestres (dit « arrêté TMD »)
- Arrêté du 18 juillet 1994 fixant la liste des agents biologiques pathogènes
- Arrêté du 30 avril 2012 fixant la liste des micro-organismes et toxines prévue à l'article L. 5139-1 du code de la santé publique
- Décret n° 2011-1425 du 2 novembre 2011 portant application de l'article 413-7 du code pénal et relatif à la protection du potentiel scientifique et technique de la nation
- Arrêté du 3 juillet 2012 relatif à la protection du potentiel scientifique et technique de la nation
- Circulaire interministérielle de mise en œuvre du dispositif de protection du potentiel scientifique et technique de la nation N° 3415/SGDSN/AISTfPST du 7 novembre 2012 N° NOR: PR1vID1238889C
- Décret n° 2010-736 du 30 juin 2010 relatif aux micro-organismes et toxines (MOT)
- Article L.5139-2 du code de la santé publique
- Règlement (CE) No 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage (BDU)
- Règlement (UE) N°142/2011 de la Commission du 25 février 2011 portant application du règlement (CE) N°1069/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive

l'agriculture (cas des maladies zoonotiques), il convient d'harmoniser les dispositions spécifiques de ces deux ministères.

- Le délai octroyé par le recours à l'ordonnance permet la prise en compte de l'ensemble de ces contraintes propres aux domaines des ressources génétiques liées à la santé publique vétérinaire, la santé des végétaux et la sécurité sanitaire des aliments.

- Concernant les *ressources génétiques des espèces objet de sylviculture*, c'est à dire pour le secteur forestier, un dispositif de traçabilité sera mis en œuvre, partant du lieu de récolte de ces ressources, actuellement ciblé sur les espèces dont le commerce des matériels forestiers de reproduction est réglementé, et qui sera étendu à toutes les espèces forestières "objet de sylviculture" pour les utilisations en R&D. Il s'agit de tracer l'accès aux ressources génétiques des espèces objet de sylviculture et de permettre aux chercheurs de prouver l'accès légal aux ressources qu'ils utilisent dans leurs projets de R&D.

Pour les **ressources génétiques des espèces sauvages**, le projet de loi propose de mettre en place un régime gradué :

- de déclaration (accès et partage des avantages standards), pour la recherche visant la connaissance sur la biodiversité sans intention commerciale,
- et d'autorisation (accès et partage des avantages négociés au cas par cas) pour la recherche commerciale ou pour la valorisation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques.

Dans le premier cas, sera délivré un récépissé de déclaration, dans le second, une autorisation, les deux valant permis et qui une fois transmis au Centre international d'échanges de la CDB auront valeur de certificat international de conformité au sens de l'article 17.2 du Protocole de Nagoya. Ce certificat est une garantie de sécurité juridique pour les utilisateurs en ce qu'il constitue la preuve, reconnue à l'échelle internationale, du consentement préalable en connaissance de cause de l'autorité compétente et de la négociation des conditions convenues d'un commun accord. Le dispositif s'appliquera à la fois aux utilisateurs nationaux et étrangers.

L'objectif de ce **régime dual** est de prendre en compte les spécificités du secteur de la recherche contribuant à la préservation de la biodiversité par le biais d'une procédure simplifiée pour la recherche non commerciale, tout en garantissant que ce secteur contribue à un partage juste et équitable des avantages. Le régime déclaratif s'applique également à la mise en collection. En effet, la plupart des activités de recherche s'appuient sur des collections. La clarification du statut des échantillons en collections est également nécessaire pour assurer la traçabilité des ressources génétiques et des engagements pris.

Afin de prendre en compte la spécificité des secteurs et des pratiques actuelles, et afin de garantir une procédure opérationnelle, simple, efficace et d'en limiter les coûts pour les requérants et pour l'administration, les permis pourront porter sur une ressource génétique, une espèce, ou un groupe d'espèces, mais ils porteront généralement sur un projet voire un groupe de projets ayant des objectifs et des conditions de réalisation analogues.

Le dispositif d'APA s'appuiera largement sur des procédures existantes afin de minimiser les coûts administratifs de sa mise en œuvre. Il ne nécessitera pas la création de nouvelles autorités administratives : les demandes seront instruites par une autorité administrative compétente qui pourrait être le Ministère chargé de l'écologie pour ce qui concerne les ressources génétiques issues d'espèces sauvages.

Toutefois, le dispositif d'APA **dérogera au principe de déconcentration des actes administratifs individuels** car le traitement déconcentré des dossiers conduirait à des pertes d'efficacité compte tenu du niveau de technicité élevé des dossiers et de leur faible nombre à l'échelle des territoires.

Une **interface en ligne** sera développée par chaque autorité compétente afin que le requérant puisse constituer son dossier de demande de façon dématérialisée et de faciliter la délivrance automatique des récépissés de déclaration.

La procédure relative aux demandes d'accès aux connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques sera différente de celles applicables aux ressources génétiques. En effet, si l'Etat peut être considéré comme détenteur de ces dernières, les détenteurs des connaissances traditionnelles associées à celles-ci sont les communautés d'autochtones et locales qui subsistent, a priori uniquement outre-mer.

Les principes constitutionnels français d'indivisibilité de la République, d'unité du peuple français, et d'égalité interdisent de conférer à ces dernières la personnalité juridique qui leur permettrait de consentir à l'accès et à l'utilisation de leurs connaissances traditionnelles, et de contracter. En conséquence, une personne morale de droit public sera désignée dans chaque collectivité où existent de telles communautés, qui seront préalablement définies à l'article L. 412-4 du code de l'environnement. Sa mission sera de faciliter le recueil de l'accord préalable de la communauté d'habitants détentrice des connaissances visées, accord représentant le « *consentement préalable donné en connaissance de cause* » visé par le protocole de Nagoya, selon des modalités respectueuses des structures coutumières desdites communautés. Ce dispositif s'inspire notamment de l'expérience menée au sein du Parc Amazonien de Guyane. Le retour d'expérience quant au fonctionnement du conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge, et plus précisément quant aux difficultés de réunir les représentants des populations qui siègent de manière permanente et collégiale dans ce conseil, a conduit à ne pas créer, pour la mise en œuvre d'un dispositif APA en France, un tel organe collégial.

II.2.2. Volet « partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées » (article 18)

Des **modalités standard de partage des avantages** seront identifiées en concertation avec le comité national pour la biodiversité, ainsi que les comités régionaux de la biodiversité ou leur équivalent, afin que le partage des avantages ait des retombées locales et réponde aux attentes des collectivités locales et autres acteurs locaux concernés.

Pour la délivrance d'un permis dans le cadre du régime d'autorisation, la négociation des avantages se fera au cas par cas. Le requérant proposera un partage des avantages qui pourra faire l'objet d'une négociation avec l'autorité compétente. Pour répondre aux contraintes spécifiques des secteurs, la négociation pourra avoir lieu lors de la demande d'autorisation ou lors d'une phase ultérieure de la chaîne de valorisation, le permis prévoyant alors une clause de revoyure. Les contributions en nature seront prises en compte et la priorité sera donnée aux avantages ayant des retombées locales. Le partage d'avantages monétaires sera en général conditionné à la réalisation effective d'avantages suite notamment à la commercialisation d'un produit.

II.2.3. Volet « conformité au Protocole de Nagoya - contrôles et sanctions » (articles 18, 19, 20, 21 et 22)

L'application de l'engagement de conformité, pris dans le Protocole de Nagoya, passe par le respect des obligations des législations nationales et par l'obligation d'assurer la traçabilité et le contrôle de l'utilisation. Ainsi que le prévoit le projet de règlement européen, les utilisateurs doivent s'assurer d'un accès et d'une utilisation légaux, rechercher, conserver et transférer aux utilisateurs ultérieurs les informations pertinentes sur l'accès et le partage des avantages relevant des ressources génétiques ou des connaissances traditionnelles associées qu'ils utilisent (provenance de la ressource, date d'accès, obligations sur l'APA s'appliquant à la ressource, engagements pris, documents administratifs).

Afin d'assurer la conformité des utilisateurs aux réglementations d'APA des pays fournisseurs de ressources génétiques ou de connaissances traditionnelles associées et de lutter efficacement contre l'accès frauduleux, les autorités de contrôle peuvent demander à accéder à ces informations et contrôler le respect par les utilisateurs de leurs obligations de diligence raisonnée (« *due diligence* »). Le dispositif national désigne en particulier des « **points de contrôle** » à au moins un stade des principaux types de chaîne de valorisation. A ce point de contrôle, les utilisateurs déclarent les informations clés qui permettent de suivre l'utilisation qui est faite des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles et de s'assurer du respect de l'APA. Les points de contrôles en tant que tels ne sont pas chargés de vérifier la véracité des informations qu'ils recueillent, mais de constater que ces déclarations ont été réalisées par les utilisateurs.

Les points de contrôle joueront un rôle de relais d'information : ils recueilleront les informations relatives au respect par les utilisateurs des réglementations d'APA et les transmettront à l'autorité compétente. Celle-ci pourra alors vérifier la conformité des utilisateurs aux règles d'APA et prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires pour sanctionner l'utilisateur frauduleux.

Ces points de contrôle s'appuieront autant que possible sur des procédures existantes dans les différentes filières, pour limiter les coûts. La mutualisation des déclarations aux points de contrôle avec des procédures existantes renforcera la sécurité juridique des utilisateurs en évitant qu'ils soient en infraction pour avoir oublié de se soumettre à une procédure de déclaration spécifique et nouvelle.

Le projet de loi, qui s'appuie sur le projet de règlement européen sur l'APA et sur la Directive européenne sur les biotechnologies 1998 prévoit les points de contrôle suivants :

- Agences de financement public de recherche ;
- Autorité instruisant les demandes de brevet (Institut national de la propriété industrielle - INPI) ;
- Autorité compétente pour l'autorisation de mise sur le marché (AMM), ou si aucune AMM n'est requise, toute autre institution intervenant avant la mise sur le marché.

Les informations issues des points de contrôles seront communiquées au Centre international d'échange sur l'APA selon ce que prévoit le Protocole de Nagoya, sous réserve de leur dimension confidentielle.

Le choix de ces points de contrôle échelonnés permet de disposer d'un mécanisme couvrant de façon quasi-exhaustive les utilisations de ressources génétiques ou de connaissances traditionnelles associées visées par la loi APA. Cela a pour effet de limiter les audits aléatoires et les plans de contrôles échantillonnés et, par voie de conséquence, les coûts et lourdeurs

administratives que de tels audits entraîneraient. Un mécanisme de contrôle efficace aura des répercussions positives sur l'ensemble des secteurs de l'industrie française concernés par l'APA car ils contribuera à rétablir la confiance des fournisseurs étrangers de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles envers les entreprises utilisatrices françaises et renforceront leur crédibilité en tant qu'utilisateurs vertueux.

En particulier, il est prévu une **obligation de divulgation de l'origine des ressources génétiques ou des connaissances traditionnelles (lorsque ceux-ci sont connus) lors des dépôts de brevet auprès de l'INPI**, comme le prévoit déjà la Directive européenne n°98/44/CE du 6 juillet 1998 sur la protection juridique des inventions biotechnologiques (considérant 27). La déclaration de divulgation ne constituera pas une condition additionnelle de brevetabilité ou d'autorisation de mise sur le marché ; l'INPI et les autorités de mise sur le marché concernées n'auront pas vocation à contrôler la conformité de la déclaration d'accès et de partage des avantages de l'utilisateur mais à enregistrer et transmettre à l'autorité compétente des éléments d'information et de preuve fournis par les utilisateurs au moment de la demande de brevet ou d'autorisation de mise sur le marché.

Des **contrôles sur site** pourront, à la demande des autorités compétentes françaises ou de pays tiers, être exécutés par les inspecteurs de l'environnement, les agents des douanes ou tous autres agents habilités au titre de l'article L. 415-1 du Code de l'environnement à rechercher et à constater des infractions. De tels contrôles pourront avoir lieu sur une base spontanée ou en cas de soupçon de non-respect des règles d'APA par un utilisateur. Des actes d'exécution sont prévues pour les modalités de ces contrôles dans le futur règlement UE sur l'APA, en cours d'adoption.

Des **sanctions** efficaces, proportionnées et dissuasives, sont requises en application du projet de règlement européen et doivent être prises au niveau national.

Les quantums de peines auraient pu s'aligner sur le Code de la propriété intellectuelle qui prévoient respectivement des sanctions pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende (portés à 5 ans et 500 000 euros si le délit est commis en bande organisée)⁴⁴.

Pour respecter l'effort d'harmonisation et de simplification⁴⁵, le projet de texte propose des sanctions pénales qui s'alignent sur celles prévues au Code de l'environnement pour des actes illégaux n'ayant pas de conséquence grave sur la santé humaine ou le milieu naturel: 1 an d'emprisonnement et 150 000 € d'amende. En outre, le projet de loi prévoit :

- que l'amende puisse être portée à 1 000 000 € lorsque l'utilisation frauduleuse est de nature commerciale. Cette disposition est cohérente avec les procédures d'accès (déclaratives pour les usages sans intention commerciale, d'autorisation dans le cas contraire) ;
- à titre de peine complémentaire, que puisse être prononcée à l'égard d'un utilisateur en infraction grave et répétée, une interdiction de solliciter auprès des autorités françaises une autorisation d'accès aux ressources génétiques et connaissances traditionnelles, ou à certaines d'entre elles pendant maximum 5 ans.

Ces peines pourront être assorties de dommages et intérêts au bénéfice de la partie lésée, c'est-à-dire de la partie qui aurait du bénéficier du partage des avantages ou en assurer la gestion. A ce titre, le projet de loi prévoit que la personne morale prévue à l'article L. 412-10 et les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités depuis au moins trois ans dans le domaine de la conservation des connaissances traditionnelles puissent se porter partie

⁴⁴ Article L. 335 du Code de la propriété intellectuelle.

⁴⁵ Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

civile.

Les sanctions pénales prévues dans le projet de loi compléteront le dispositif déjà existant dans le Code de l'environnement, en particulier, les activités soumises à l'APA pourront faire l'objet des contrôles administratifs et mesures de police administrative prévues au Chapitre Ier du Titre VII du Livre Ier du Code de l'environnement. En particulier, des sanctions administratives sont prévues aux articles L. 171-6 à L. 171-12 ; la mise en demeure est prévue aux articles L.171-7 et L. 171-8 du Code de l'environnement, et les sanctions correspondantes au L. 173-2-II (voir article 21 ci-dessous). Les opérations de recherche et de constatation des infractions pourront être effectuées conformément à la Section 2 du Chapitre II du Titre VII du Livre Ier du Code de l'environnement.

S'appliquent aussi par défaut les dispositions sur l'action civile des associations agréées pour la protection de l'environnement (article L. 132-1 du Code de l'environnement).

Enfin, les fausses déclarations aux points de contrôles seront passibles des sanctions pour faux prévues au Code pénal.

Au-delà de son volet dissuasif, le projet de dispositif d'APA prévoit un volet d'accompagnement (voir partie « impact juridique »).

III. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS

Plusieurs options ont été considérées :

III.1. OPTION 1 : SE REPORTER A LA LEGISLATION EXISTANTE

Dans l'état actuel du droit français, seuls sont encadrés :

- le prélèvement des espèces protégées,
- l'importation et l'exportation des espèces protégées en vertu de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES),
- l'accès aux ressources phylogénétiques listées à l'annexe 1 du TIRPAA et leur utilisation,
- et les projets étrangers de recherche scientifique marine pour lesquels une autorisation du Ministère des Affaires Etrangères est nécessaire.

L'accès aux autres ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées ne font l'objet d'aucune réglementation de portée nationale. Certaines institutions, comme le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), l'Institut national de recherche agronomique (INRA) et l'Institut de recherche pour le développement (IRD), ont développé des lignes directrices internes encadrant les échanges de matériel génétique et établissant des recommandations pour la prise en compte de l'APA.

L'option du *statu quo* présente peu d'avantages :

- son champ est limité car elle ne prend pas en compte l'ensemble des ressources génétiques et ne s'applique, pour la plupart des ressources concernées, qu'à leur prélèvement et non à leur utilisation.
- Cette option ignore le cas des connaissances traditionnelles.
- Le *statu quo* ne permet pas d'accroître la sécurité juridique des utilisateurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées et repose strictement sur la bonne volonté des utilisateurs pour le partage des avantages. Il ne

garantit pas le réinvestissement d'une part des avantages générés par l'utilisation des ressources génétiques dans la conservation de la biodiversité.

- Le *statu quo* ne permettrait pas à la France, signataire du Protocole de Nagoya, de respecter ses engagements internationaux. En effet, la ratification du Protocole de Nagoya implique *a minima* que l'Etat français s'assure de la conformité des utilisateurs français aux réglementations internes des autres parties au Protocole et d'un partage juste et équitable avec les communautés d'habitants des avantages liés à l'utilisation des connaissances traditionnelles qu'elles détiennent.

III.2. OPTION 2 : ELABORER UN CODE DE BONNE CONDUITE DESTINE AUX FOURNISSEURS ET AUX UTILISATEURS ET ENCOURAGER LA MISE EN PLACE DE LIGNES DIRECTRICES SECTORIELLES DESTINEES AUX UTILISATEURS ; METTRE EN PLACE UNE CAMPAGNE D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

Cette option, si elle présente l'avantage de mobiliser les utilisateurs et de les inclure dans le processus, n'est pas suffisante. En effet :

- La mise en place de lignes directrices sectorielles s'inscrit dans une démarche nécessaire, contribuant à restaurer la confiance des fournisseurs et faciliter la mise en œuvre du dispositif. Toutefois, ces documents ne peuvent garantir une procédure contraignante d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées et ont peu de poids face aux utilisateurs étrangers. L'information et la communication sont des outils indispensables à un dispositif d'APA opérationnel et accessible par les fournisseurs et les utilisateurs, mais doivent s'ajouter à des règles contraignantes qui assurent sécurité juridique et équité pour les utilisateurs.
- Cette option ne saurait garantir le respect des dispositions du Protocole de Nagoya, en particulier s'agissant du respect des législations APA étrangères qui constitue le socle minimal d'engagements au titre du Protocole, et ne permettrait pas à la France de le ratifier.

En conclusion, cette option doit néanmoins être retenue comme complément à un dispositif législatif. Elle facilitera grandement les démarches administratives et limitera les coûts, notamment d'apprentissage et de conventionnement.

III.3. OPTION 3 : SIMPLE APPLICATION DU REGLEMENT EUROPEEN

La proposition de Règlement européen qui devrait être adoptée formellement en avril 2014 sera d'application directe dans tous les Etats membres, contrairement à une directive qui aurait nécessité une transposition dans les différents droits internes de chaque Etat membres. Bien qu'il s'agisse d'un Règlement, certaines mesures de mise en œuvre seront nécessaires (points de contrôle, autorités nationales, etc.). La législation nationale devra ainsi prendre en compte les mesures proposées à être adoptées dans le cadre du dispositif européen.

La proposition de Règlement européen s'attache à garantir la conformité des utilisateurs européens de ressources génétiques ou de connaissances traditionnelles associées aux législations nationales relatives à l'APA des pays fournisseurs. La définition des sanctions pénales permettant la mise en œuvre du Règlement européen relève des législations nationales. A cet égard, même en s'en tenant au strict minimum, la France ne peut faire l'économie d'une loi nationale.

la proposition de Règlement ne régule pas l'accès aux ressources génétiques, ni aux connaissances traditionnelles. Le choix d'adopter ou non des mesures en ce sens revient à chaque Etat membre. Au sein de l'Union européenne, la majorité des pays ont exprimé l'intention de ne pas réglementer l'accès aux ressources génétiques sur leur territoire national. Ce choix s'explique par le fait que, contrairement à la France qui est à la fois utilisateur et fournisseur de ressources génétiques, ces pays sont principalement utilisateurs et que leurs utilisateurs se fournissent peu sur leur territoire national. Par ailleurs, la France est l'un des rares pays européens à compter sur son territoire des « points chauds » de biodiversité.

Si la France faisait comme ces pays le choix de ne pas édicter de règles sur l'accès aux ressources génétiques nationales :

- cela reporterait sur les utilisateurs (entreprises et centres de recherche) la charge d'apporter la preuve d'un accès légal lorsqu'ils utilisent des ressources génétiques françaises (ce qui est fréquent), en l'absence de permis international délivré par les autorités françaises ;
- la France se priverait des bénéfices en faveur de la conservation de la biodiversité et du développement local attendus d'un partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

La proposition de Règlement ne définit pas les « communautés autochtones et locales ». Il revient donc à la France de donner une définition de ces communautés qui puisse s'appliquer sur le territoire de la République et en particulier dans les collectivités ultramarines où vivent des communautés d'habitants dont le mode de vie traditionnel contribue à la préservation de la biodiversité et détentrices de connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques identifiées dans la Convention sur la diversité biologique. Afin de respecter le Protocole de Nagoya, l'Etat français doit également s'assurer, par voie législative, que les avantages découlant de l'utilisation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques sont partagées de manière juste et équitable avec les communautés d'habitants qui en sont détentrices.

Enfin, les dispositions du projet de Règlement ne s'appliqueront pas dans les « *pays et territoires d'outre-mer* » (territoires d'Etats-membres faisant l'objet d'une décision d'association avec l'Union européenne), catégorie dont relèvent la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française ainsi que les îles Wallis et Futuna, si elles ne font pas l'objet d'une « transposition » en droit interne.

Au regard des enjeux propres à la France, le dispositif européen est insuffisant et nécessite un complètement législatif au niveau national.

III.4. OPTION RETENUE : ADOPTION D'UNE LOI REGLEMENTANT L'ACCES AUX RESSOURCES GENETIQUES ET AUX CONNAISSANCES TRADITIONNELLES ASSOCIEES

L'adoption d'un dispositif législatif réglementant l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées, ainsi que le partage des avantages découlant de leur utilisation, apparaît donc comme la réponse la plus adéquate aux problématiques spécifiques à la France. Au niveau international et européen, ce dispositif permettra à la France de ratifier le Protocole de Nagoya, de mettre en œuvre et respecter le projet de règlement européen.

IV. IMPACTS DE LA LOI

IV.1. PRISE EN COMPTE DU HANDICAP

La loi n'aura pas d'impact négatif sur les personnes en situation de handicap.

IV.2. IMPACTS EN TERMES D'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Le préambule du Protocole de Nagoya reconnaît « *le rôle capital que jouent les femmes en matière d'accès et de partage des avantages et affirmant la nécessité d'assurer leur pleine participation à tous les niveaux aux décisions politiques concernant la conservation de la diversité biologique et à leur application* ». Les dispositions relatives à la procédure d'accès aux connaissances traditionnelles associées reflètent cette préoccupation.

IV.3. IMPACTS JURIDIQUES

L'ensemble des définitions contenues dans l'article L. 412-3 du projet de loi ne s'applique qu'à la section 3 qui sera introduite au code de l'environnement. Ces définitions sont donc sans préjudice des définitions applicables au reste du code de l'environnement, ainsi que des définitions d'autres codes (notamment du code rural et de la pêche maritime. La divulgation de l'origine et de la source sera une demande de forme (vérifier la déclaration de l'utilisateur) et ne remettra pas en cause les brevets accordés.

En outre, les conditions de brevetabilité ne seront pas impactées par le dispositif d'APA.

IV.3.1. Sécurité juridique

La sécurité juridique est au cœur de la problématique pour tous les secteurs concernés par l'APA. Un des objectifs principaux des mesures proposées est d'apporter à ces secteurs une sécurité juridique accrue. Celle-ci bénéficiera en particulier au secteur pharmaceutique, qui a mis un frein à ses activités de bioprospection en raison des accusations de biopiraterie⁴⁶ dirigées contre certaines entreprises. L'industrie du médicament est fortement dépendante de la R&D, ce qui rend nécessaire de ne pas compromettre les futures options d'élaboration de nouveaux produits, même si la technologie permet de diminuer l'accès physique à la ressource génétique initiale.

Actuellement, la plupart des acteurs impliqués dans les échanges internationaux de ressources génétiques ont recours à des accords de transfert de matériel (ATM). Mais ces ATM sont des instruments privés et ne sont pas systématiquement reconnus par les pouvoirs publics, a fortiori à l'international. Aussi, les utilisateurs ayant recours à des ATM peuvent se trouver en situation de risque juridique car tout Etat Partie au Protocole de Nagoya ou à la CDB qui règlemente l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées sur son territoire pourrait dénoncer la non-conformité de ces ATM eu égard à son droit national.

A contrario, le fait de s'inscrire dans les procédures déclaratives et d'autorisation prévues par les pouvoirs publics français pour l'accès aux RG et aux CTA sur le territoire français, aura

⁴⁶ Voir par exemple au niveau international le site www.captainhookawards.org et au niveau français le site www.biopiraterie.org

pour effet de sécuriser les utilisateurs car ils se verront délivrer permis national enregistré dans le centre d'échange international qui lui confèrera un numéro d'identification sous la forme d'un certificat de Conformité reconnu à l'échelle internationale,, véritable « passeport APA » valable dans l'ensemble des Etats Parties au Protocole de Nagoya.

Ces garanties juridiques peuvent contribuer à relancer des activités de bioprospection et les investissements de recherche et de développement sur les ressources génétiques d'origine naturelle pour la recherche de nouveaux principes actifs.

Cette sécurité juridique est essentielle pour les entreprises françaises dont une part des activités s'effectue à l'étranger et qui seront tenues, dans les pays ayant ratifié le Protocole de Nagoya, de prouver la légalité d'accès aux ressources génétiques ou connaissances traditionnelles associées utilisées. L'autorisation délivrée par les autorités françaises, reconnue par les Parties au Protocole, pourra faciliter l'accès d'entreprises françaises à des marchés étrangers. Cela concerne non seulement les entreprises des grands secteurs industriels (pharmaceutique, cosmétique, biotechnologies, agroalimentaire, etc.), mais aussi les petites et moyennes entreprises qui se spécialisent dans l'approvisionnement ou la transformation de ressources génétiques ou les entreprises à qui sont sous-traitées des phases du processus de recherche ou de développement.

Les mesures de traçabilité auront un impact positif sur l'image des entreprises utilisatrices de ressources génétiques dans l'ensemble des secteurs concernés.

Une définition de la notion d'espèce domestiquée et cultivée est donnée dans la sous-section 1 regroupant les définitions :

- « *Toute espèce dont le processus dévolution a été influencé par l'homme pour répondre à ses besoins* ». Son application est imitée aux dispositions APA car il existe dans la partie réglementaire du code de l'environnement à l'article R. 411-5 une définition ainsi rédigée :
- « *Sont considérées comme espèces animales non domestiques celles qui n'ont pas subi de modification par sélection de la part de l'homme. Sont considérées comme des espèces végétales non cultivées celles qui ne sont ni semées, ni plantées à des fins agricoles ou forestières.* »

Pour ne pas nuire à la stabilité du droit pris en application de cette définition, la définition donnée dans la présente loi est circonscrite dans ses effets à la nouvelle section 3 créée.

IV.3.2. Accessibilité du droit

Les principes constitutionnels français d'indivisibilité de la République, d'unité du peuple français, et d'égalité des citoyens, interdisent de reconnaître des droits collectifs à des groupes sur des fondements ethniques. Il n'est donc pas possible de conférer à des populations autochtones et locales au sens de CDB la capacité juridique de consentir à l'accès et à l'utilisation de leurs connaissances traditionnelles et de contracter en vue du partage des avantages.

Dans la pratique, la représentation des intérêts de certaines communautés peut être assurée, cette représentation se basant sur des critères objectifs (par exemple géographiques). Le système juridique français prend ainsi en compte les populations d'outre-mer, en application de l'article 72-3 de la Constitution, qui dispose « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ».

Ainsi, en Guyane, des droits d'usage (pratiques de l'abattis, de la chasse, de la pêche et de la cueillette) sont accordés aux « *communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt* » depuis le décret 87-267 du 14 avril 1987, codifié aux articles L. 331-15-3 du code de l'environnement et R. 170-56 à R. 170-61 du code du domaine de l'État. Par ailleurs, un Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge, créé par la loi du 7 décembre 2007, vise notamment à promouvoir les intérêts spécifiques des populations autochtones de Guyane et à permettre leur meilleure représentation institutionnelle. Ainsi, ces populations sont consultées pour tout projet ou délibération du conseil général ou du conseil régional de Guyane emportant des conséquences sur leur environnement, leur cadre de vie et leurs activités culturelles. Le secrétariat de ce Conseil est assuré par les services de la préfecture de la Guyane, service déconcentré de l'État.

Suivant la même logique, les dispositions relatives aux connaissances traditionnelles, élaborées conjointement par le Ministère chargé des outre-mer et le Ministère chargé de l'écologie, permettent l'association des communautés détentrices de connaissances traditionnelles au processus d'accès et d'utilisation de la connaissance traditionnelle, sans leur conférer de droits collectifs.

La définition qui est proposée à l'article L. 412-3 du projet de loi pour les communautés d'habitants en outre-mer respecte à la fois l'esprit l'article 8j de la Convention sur la Diversité Biologique et les principes constitutionnels français. Elle s'inspire, par ailleurs, de l'article L. 331-15-3 du code de l'environnement qui reconnaît des droits d'usage aux « d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt » en Guyane, ainsi que de l'article 33 de la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, qui visait à transposer l'article 8j de la CDB et qui dispose : « *L'Etat et les collectivités locales encouragent le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique.* »

Cette définition, dans la mesure où elle relève des libertés publiques, a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République, notamment dans les collectivités ultramarines compétentes en matière d'environnement ou de droit civil (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie). Ces dispositions pourraient, par conséquent, avoir un impact sur leurs réglementations actuelles et futures, en matière d'APA. En effet, les articles rendus applicables à ces collectivités s'imposeront à elles dans l'élaboration de leurs normes.

Des dispositifs spécifiques concernant les microorganismes pathogènes pour l'homme seront codifiées dans le Code de la santé publique.

IV.3.3. Participation du public en phase de mise en oeuvre du projet de loi

Le projet de loi ne prévoit a priori pas de participation du public au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, de manière systématique au moment de l'instruction des demandes d'autorisation d'accès aux ressources génétiques en vue de leur utilisation.

L'autorisation d'accès à une ressource génétique en vue de son utilisation étant une décision individuelle, la question de l'application du dispositif supplétif et transversal de participation du public prévu à l'article L.120-1-1 du code de l'environnement pouvait se poser, celui-ci ayant vocation à s'appliquer aux décisions individuelles de l'Etat ou des collectivités territoriales ayant une incidence sur l'environnement. Mais cet article dispose notamment que « Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont

sur ce dernier un effet indirect ou non significatif ». En effet, en l'absence d'une telle incidence, le législateur peut s'abstenir de prévoir une procédure de participation du public.

L'autorisation prévue à l'article L.412-6 du projet de loi ne vise pas toutes les hypothèses d'accès à la biodiversité (le simple prélèvement) mais bien cet accès en vue de son utilisation à des fins de valorisation par un développement commercial. L'autorisation d'accès ne donne donc pas en tant que tel une autorisation de prélever un exemplaire de la ressource biologique (un individu, une plante...), mais permet l'accès à la ressource génétique en tant que patrimoine commun de la nation.

Dès lors, divers éléments devront être pris en compte afin de déterminer le caractère direct et significatif ou non de l'autorisation sollicitée. Devront ainsi être notamment appréciés:

- l'objet de l'autorisation (rareté, volume des prélèvements envisagés, localisation...);
- le statut de l'espèce visée (espèce protégée ou non au titre du code de l'environnement).

En fonction des informations fournies dans le dossier de demande de cette autorisation, l'autorité administrative compétente pourra donc au cas par cas mettre en place des modalités de participation du public.

IV.3.4. Mesures d'accompagnement des acteurs concernés par la loi

Pour accompagner les acteurs dans leurs démarches d'APA, dans les mois suivants la promulgation de la loi, le ministère chargé de l'Écologie œuvrera avec des groupes de travail sectoriels à la réalisation de guides de bonnes pratiques, de lignes directrices sectorielles et de documents types, l'objectif étant d'accompagner les utilisateurs, de leur offrir une plus grande clarté juridique et de réduire leurs coûts d'apprentissage.

IV.3.5. Impact sur l'ordonnancement juridique des dispositions qui seraient incluses dans le Code de la santé publique (article 23)

Le projet de loi modifie certaines dispositions du code de la santé publique :

- Les dispositions relatives à la sécurité, la veille et l'alerte sanitaire
 - Il substitue les mots « en sa possession » par « qu'il détient », s'agissant des ressources qui ont été transmises aux Centres Nationaux de Références (CNR): article L. 1413-5, 2°.

Cette modification permet de rappeler que les CNR ne disposent pas d'un droit de propriété sur les ressources qui leur sont transmises dans le cadre de leurs missions par les laboratoires d'analyse ou de biologie.

- Il substitue les références aux articles L. 224-2 et L. 231-4 du CRPM par les références aux articles L. 202-1, L. 202-2 et L. 202-3 du même code : article L. 1435-5.

Cette modification est une mise à jour des renvois aux articles du code rural ayant été modifiés.

- Il ajoute que « *les ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance biologique dans les conditions mentionnés au 2° du présent article sont conservées dans une collection nationale de ressources biologique d'intérêt pour la santé publique. Un arrêté du ministre chargé de la santé fixe la liste des établissements chargés de la conservation de ces ressources. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de leur conservation, des modalités de mise à disposition et de partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques qui en sont issues* ».

Cette introduction institue la collection nationale de ressources biologiques.

- Les dispositions relatives à la lutte contre la propagation internationale des maladies
 - Il ajoute un article L. 3115-6 prévoyant les modalités d'accès rapide aux ressources biologique d'intérêt pour lutter contre la propagation internationale des maladies pour les laboratoires de référence des pays tiers ou ceux désignés par l'Organisation mondiale de la santé.

L'introduction de cette disposition ne modifie pas l'ordonnancement juridique.

IV.3.6. Articulation avec le droit européen et le droit international

Les dispositions du Titre IV consistent en une transcription du Protocole de Nagoya et en la définition d'un régime de contrôles et de sanctions comme prévu dans le projet de Règlement européen. Un règlement ne nécessite pas de transposition contrairement à une directive, mais en l'espèce certaines mesures de mise en œuvre sont nécessaires.

L'article 13 du Protocole de Nagoya prévoit que chaque Partie désigne un correspondant national sur l'APA. La France a désigné un correspondant APA au sein du ministère chargé de l'Écologie. Il aura pour mission :

- d'informer les personnes concernées sur les procédures d'APA en vigueur,
- d'orienter les demandeurs vers l'autorité compétente du territoire fournisseur
- de transmettre les informations relatives à l'APA en France au Centre d'échange international sur l'accès et le partage des avantages de la CDB.

Il s'appuie sur un réseau de correspondants outre-mer, les « cellules APA », mis en place en 2012 à l'initiative du ministère chargé des outre-mer et du ministère chargé de l'Écologie, et dont la fonction est :

- d'assurer la participation des outre-mer dans l'élaboration du dispositif national d'APA, de prendre en compte les spécificités de chacun des territoires,
- de faciliter le traitement des demandes d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées en outre-mer
- de favoriser la mutualisation des expériences et des outils.

IV.4. IMPACTS OUTRE-MER (ARTICLES 24 ET 25)

La traduction en droit interne français du Protocole de Nagoya relève de trois blocs de compétences distincts : la garantie des libertés publiques, le droit civil et de la propriété

intellectuelle, et le droit de l'environnement.

Le tableau suivant rappelle la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités pour ces matières.

	<i>Droit de l'environnement</i>	<i>Droit de la propriété intellectuelle</i>	<i>Libertés publiques</i>
DROM	Etat	Etat	Etat
Mayotte	Etat	Etat	Etat
Saint-Barthélemy	Collectivité (article LO 6214-3 CGCT)	Etat	Etat
Saint-Martin	Etat (article LO 6314-3 CGCT)	Etat	Etat
Saint-Pierre-et-Miquelon	Etat (article LO 6414-4 CGCT)	Etat	Etat
Polynésie française	Collectivité (art. 14 loi du 27 février 2004)	Collectivité (art. 14 loi du 27 février 2004)	Etat (art. 14-2° loi du 27 février 2004).
Wallis-et-Futuna	Collectivité (art. 40-11° D n° 57-811 du 22 juillet 1957)	Etat	Etat
Nouvelle-Calédonie	Provinces (art. 20 de la LO n° 99-209 19 mars 1999)	Collectivité (depuis le 1 ^{er} juillet 2013 cf. transfert de compétences prévu à l'article 21-III de la LO n° 99-209 19 mars 1999)	Etat (article 21-I de la LO n° 99-209 19 mars 1999)
TAAF	Etat	Etat	Etat

En conséquence :

- l'article L. 412-3 du code de l'environnement, qui définit les communautés pouvant bénéficier du partage des avantages, et qui relève à ce titre de la garantie des libertés publiques, est applicable de plein droit dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il est rendu applicable dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie par l'inclusion de mention expresse d'application au livre VI du code de l'environnement, qui regroupe les dispositions spécifiques à l'outre-mer ;
- les dispositions relatives à l'accès et à l'utilisation des ressources génétiques, qui relèvent du droit de l'environnement, sont applicables de plein droit dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Elles sont inapplicables à Saint-Barthélemy, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Elles s'appliqueront, grâce aux mentions expresses d'application introduites au livre VI, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.
- les dispositions relatives à l'accès et à l'utilisation des connaissances traditionnelles, qui relèvent du droit de la propriété intellectuelle sont applicables de plein droit dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Elles sont inapplicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Elles s'appliqueront, par le biais de mentions expresses d'application à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Par ailleurs, l'article L. 412-15, qui est une disposition spécifique aux régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) et au Département de Mayotte, permet aux collectivités précitées qui le souhaitent de se voir conférer la compétence en matière

d'autorisation d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées.

Le tableau suivant résume les conditions d'applicabilité outre-mer du dispositif.

Collectivité	Application des dispositions relevant des libertés publiques (définition des communautés, principe du partage des avantages)	Application des dispositions relevant du droit de l'environnement (police de l'accès aux ressources génétiques)	Application des dispositions relevant du droit civil et droit de la propriété intellectuelle (accès et utilisation des connaissances traditionnelles)
Métropole	OUI	OUI	OUI (mais dispositif a priori inopérant en raison de l'absence de communautés d'habitants au sens de l'article L. 412-3)
Guadeloupe	OUI	OUI	OUI (mais dispositif a priori inopérant en raison de l'absence de communautés d'habitants au sens de l'article L. 412-3)
Guyane	OUI	OUI	OUI
Martinique	OUI	OUI	OUI (mais dispositif a priori inopérant en raison de l'absence de communautés d'habitants au sens de l'article L. 412-3)
La Réunion	OUI	OUI	OUI (mais dispositif a priori inopérant en raison de l'absence de communautés d'habitants au sens de l'article L. 412-3)
Mayotte	OUI	OUI	OUI
Saint-Barthélemy	OUI	NON	OUI (mais dispositif a priori inopérant en raison de l'absence de communautés d'habitants au sens de l'article L. 412-3)
Saint-Martin	OUI	OUI	OUI (mais dispositif a priori inopérant en raison de l'absence de communautés d'habitants au sens de l'article L. 412-3)
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI	OUI	OUI (mais dispositif a priori inopérant en raison de l'absence de communautés d'habitants au sens de l'article L. 412-3)
Polynésie française	OUI	NON	NON
Wallis-et-Futuna	OUI	NON	OUI
Nouvelle-Calédonie	OUI	NON	NON
TAAF	OUI	OUI	OUI (cf. art. 1-1 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 droit civil applicable de plein droit – mais dispositif a priori inopérant en raison de l'absence de communautés d'habitants au sens de l'article L. 412-3)

Concernant les dispositions modifiant le code de la santé publique figurant à l'article 23 du projet de loi :

- l'article L. 1413-5 du code de la santé publique n'était pas applicable en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres Australes et Antarctiques Françaises. Partant, il n'était pas nécessaire d'y rendre applicable la modification de cet article ;
- le chapitre V du titre 1^{er} du livre 1^{er} de la troisième partie est applicable à Wallis-et-Futuna (en vertu de l'article L. 3821-9 du code de la santé publique) ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française (en vertu de l'article L. 3845-1 du code de la santé publique). Il était donc opportun d'y rendre applicable l'article L. 3115-6 nouvellement créé. En revanche, le chapitre dans lequel cet article a été

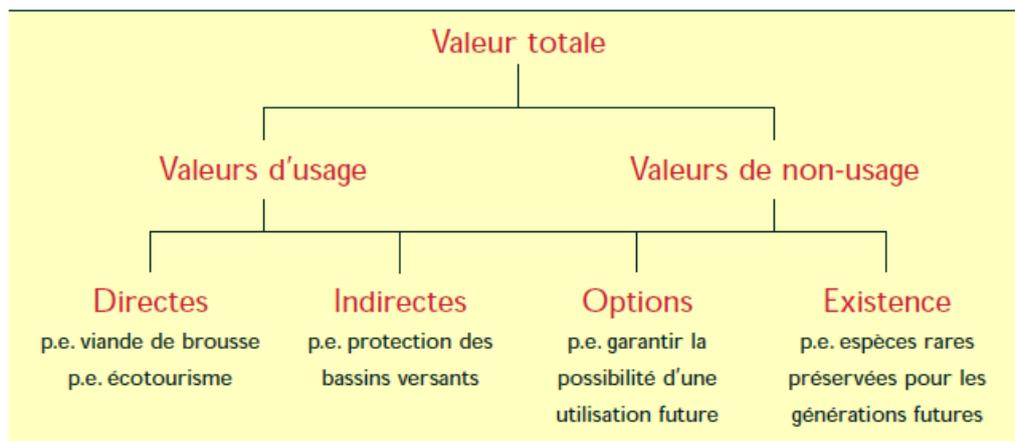
inséré n'étant pas applicable aux Terres australes antarctiques françaises, l'article L. 3115-6 n'y a pas été rendu applicable.

IV.5. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

IV.5.1. Le poids économique des ressources génétiques, encore insuffisamment estimé mais stratégique pour l'innovation

La valeur économique de la biodiversité est composée de ses **valeurs d'usage** (c'est à dire par exemple le fait de prélever et d'utiliser dans une crème cosmétique, une plante ayant des propriétés hydratantes), mais aussi de ses **valeurs de non-usage** (le fait de préserver une ressource).

Par ailleurs, la valeur d'option de la biodiversité peut être définie comme une sorte d'assurance pour l'avenir, qui permettra l'adaptation aux nouveaux défis climatiques, environnementaux ou économiques.



Source : adapte de Pearce et Moran, 1994.

L'accès aux ressources génétiques est un enjeu pour la recherche et l'industrie depuis le développement des biotechnologies dans les années 80 et 90. Ces ressources sont un composant stratégique pour plusieurs secteurs, en particulier les industries pharmaceutique, cosmétique, biotechnologique, agro-alimentaire et horticole. De même, le recours aux connaissances traditionnelles peut être stratégique pour certains secteurs, notamment les entreprises cosmétiques et pharmaceutiques, pour orienter la recherche sur des ressources aux propriétés particulières.

A l'échelle internationale, le Secrétariat de la CDB estime que les retombées financières de l'utilisation des ressources génétiques sont importantes : entre 25 et 50% des médicaments seraient par exemple issus des ressources génétiques, sur un marché total de 640 milliards de dollars⁴⁷.

Une étude d'impact de la mise en œuvre du Protocole de Nagoya réalisée en 2012 pour le DEFRA (équivalent du ministère de l'environnement au Royaume-Uni) a mis en lumière que la valeur ajoutée brute totale dans l'économie britannique des ressources génétiques acquises

47 Source TEEB: *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers. Summary: Responding to the Value of Nature* (2009)

au niveau international représenterait entre 1,8 et 4 milliards d'euros⁴⁸, principalement dans la recherche et le secteur pharmaceutique.

Secteur	Valeur ajoutée brute du secteur (en millions de livres sterling 2009)	Part de l'activité reposant sur les ressources génétiques	Part de ressources génétiques acquises à l'étranger	Valeur ajoutée brute dépendant de ressources génétiques acquises à l'étranger (en millions de livres sterling 2009)
Agriculture	680	100%	<5%	34
Horticulture	320			
Foresterie	760			
Produits pharmaceutique	7 800	<5%	>50%	195
Cosmétiques	710			
Biotechnologies	100			
Jardins botaniques	80	>50%	>50%	20
Instituts de recherche	11 900	20-50%	20-50%	476 - 2 975
Universités	2 200	<5%	20-50%	22 - 55
Total	24 500			1 528 - 3 279

Source : DEFRA, 2012

En France, une étude économique conduite en 2006 par le ministère de l'Écologie a conclu que, si la part de l'utilisation des ressources génétiques apparaît relativement faible dans le poids économique global des activités des secteurs concernés, l'importance de ces ressources est souvent stratégique.

S'agissant du dépôt de brevets sur des produits issus de l'utilisation des ressources génétiques, les données sont incertaines et se situent entre une centaine et un millier :

- L'Agence européenne pour l'environnement estime la moyenne des brevets déposés en Europe portant sur la biodiversité à 9%⁴⁹, ce qui sous l'hypothèse de la même proportion, porterait le nombre annuel de brevets basés sur des ressources génétiques déposés en France à 1260 (estimation du nombre de brevets déposés en France chaque année : 14 000⁵⁰).
- Une étude du *Centre for Economic and Social Aspects of Genomics*⁵¹ conclut pour sa part à une tendance à la hausse du nombre de brevets basés sur des ressources génétiques déposés par les entreprises et les chercheurs européens et par les entreprises et chercheurs français.

Plusieurs secteurs économiques en France sont concernés par l'APA, avec des procédés variés en matière de recherche et développement, d'intensité technologique, et de structure industrielle pour la production et la recherche basées sur les ressources génétiques.

Une étude réalisée par la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité (FRB) en 2013⁵² pour le ministère de l'Écologie a permis d'établir 4 grands types d'utilisation des ressources génétiques.

⁴⁸ Sur la base du taux de change Inforeuro : 1 EUR = 0,81 GBP au 31/12/2012

⁴⁹ Source AEE : *Patent applications based on genetic resources (SEBI 024) – Assessment published May 2010*

⁵⁰ Source INPI, 2010.

⁵¹ Source ESRC Centre for Economic and Social Aspects of Genomics (Cesagen) et UNU: diaporama de Paul Oldham, Stephen Hall et Oscar Forero, *Genetic Resources and Innovation*

⁵² AUBERTIE S., HERBINET B. (2013), Etude sur les utilisations de ressources génétiques et les chaînes de valorisation dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole de Nagoya en France, FRB, Paris.

Type d'utilisation des ressources génétiques	Type d'acteur concerné	Exemple pratique
- Inventaire et description des ressources génétiques et de leur environnement (analyses phylogénétiques, phylogéographiques, physiologiques, génétiques, écologiques)	Recherche non commerciale : MNHN, CNRS, IRD, université	Etude taxonomique des crustacés d'eau douce en fonction de leur réaction face au stress causé par les UV.
	Recherche commerciale : sur les ressources génétiques des espèces domestiques et cultivées, les microorganismes et les pathogènes.	Etude sur la résistance à la sécheresse d'une variété de blé.
- Sélection et amélioration génétique (marquage moléculaire, mutagenèse, transgénèse, fécondation in vitro, clonage)	Recherche, dans le cadre de la mise au point d'espèces modèles (arabettes, souris...).	Création d'une souris fluorescente à partir d'un gène de méduse.
	Semenciers, éleveurs, acteurs de l'aquaculture.	Création d'une variété de blé présentant à la fois un bon rendement, et une capacité à résister à la sécheresse.
- Utilisation en vue de l'intégration du matériel génétique ou biochimique dans un produit	Secteurs pharmaceutique, cosmétique, agro-alimentaire.	Crème antirides comprenant 0.5 à 5% de substances actives, dont la ressource étudiée, ou sa synthèse chimique.
- Utilisation sans perspective d'intégration du matériel génétique ou biochimique dans un produit	Secteur des biotechnologies dans le domaine de la chimie, de l'énergie, de la cosmétique, de l'agro-alimentaire.	Utilisation d'un microorganisme dans le cadre du test de la résistance à un virus, pour mettre au point un vaccin.

La R&D est l'une des étapes de la chaîne de valorisation (ou chaîne de valeur)⁵³, qui va de la collecte de la ressource jusqu'au produit final, pouvant inclure la transformation des matières premières, les phases de R&D, des activités de production et multiplication ultérieures, des activités de négoce et de distribution.

Les chaînes de valeur se caractérisent par :

- Un nombre d'acteurs impliqués potentiellement important, avec de nombreux intermédiaires entre la première étape de la chaîne (l'accès *in situ* ou *ex situ*) et la dernière étape de la chaîne (la distribution des produits).
- Des temps longs, car les résultats des projets de R&D sont incertains⁵⁴ et les investissements sont importants avant de pouvoir déboucher sur des applications commerciales.

Compte tenu de cette double caractéristique, la **traçabilité** est essentielle :

- pour assurer l'effectivité du dispositif,
- dans l'intérêt de la sécurité juridique de tous les acteurs, pour éclairer la « **chaîne d'engagement** » : où commence et s'arrête la responsabilité de chaque acteur intervenant aux différentes étapes de la chaîne de valorisation.

Le cas du secteur pharmaceutique

⁵³ Notion introduite par Michael Porter dans Porter M., 1986, "L'avantage concurrentiel", InterEditions, Paris.

⁵⁴ Exemple : près de 1 million de molécules peuvent être étudiées avant de mettre au point un produit pharmaceutique.

Le secteur pharmaceutique est probablement celui dont les enjeux économiques liés aux ressources génétiques sont les plus visibles. Cela s'explique par le poids et l'évolution des budgets de santé des populations, mais aussi par le modèle économique du secteur basé sur des brevets et une recherche de plus en plus coûteuse, principe de précaution oblige.

L'industrie du médicament est un secteur majeur de l'activité économique française, avec un chiffre d'affaire 2012 de 52 milliards d'euros⁵⁵. Il est encore relativement peu concentré du fait de la grande diversité de produits, des techniques et des marchés. Le commerce extérieur est un point fort du secteur, avec un excédent commercial en 2012 de 7 milliards d'euros⁵⁶.

Avec une part d'environ 10% du chiffre d'affaires⁵⁷, la R&D est une activité phare, mais est parfois délocalisée dans d'autres pays (Etats-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne). L'industrie du médicament a des partenariats multiples avec des petites et moyennes entreprises de biotechnologie, qui jouent un rôle moteur dans l'identification des principes actifs intéressants⁵⁸. La production, la distribution et la commercialisation du produit qui découle de la ressource génétique sont ensuite pris en charge par l'entreprise pharmaceutique.

Certaines entreprises du secteur pratiquent déjà un partage des avantages, comme l'ont montré une enquête menée par le Ministère chargé de l'écologie en 2006 et une étude de 2013 menée par la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) pour le compte du Ministère chargé de l'écologie : paiement de redevances, formation, apprentissage, développement agronomique, transfert de technologie...

Le cas du secteur cosmétique

L'industrie cosmétique française occupe la 2^{ème} place sur le marché mondial, avec un chiffre d'affaires en 2007 de 16 milliards d'euros⁵⁹. C'est un secteur relativement concentré mais qui a un tissu industriel hétérogène. Il fait appel à des intermédiaires, ce qui accentue l'importance du processus de contrôle de l'origine du matériel obtenu.

Pour soutenir le rythme d'innovation, le secteur place les investissements en R&D au cœur de sa stratégie. Les budgets de R&D des groupes de parfums et cosmétiques connaissent pour une grande majorité une progression annuelle à 2 chiffres pour le renouvellement des gammes de produits et pour créer de nouveaux segments de marchés.

Alors que les grandes entreprises réalisent à la fois de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée, les groupes et entreprises de taille moyenne sur le marché ne réalisent en général que des investissements en recherche appliquée, la recherche de molécules étant rémunérée par des royalties reversées aux instituts de recherche (entre 1,5 et 5% du chiffre d'affaires net généré par le ou les produits contenant la molécule).

Des questionnaires et entretiens ont montré que la part estimée des salariés et du budget de la R&D attribués au domaine des ressources génétiques est inférieure à 25% et souvent n'atteint pas 10%. Pour certaines entreprises, la part estimée de l'utilisation des ressources génétiques, à la fois pour le chiffre d'affaires qui en dépend, et dans la valeur ajoutée dégagée par l'activité, dépasse 75%.

La part que représente l'ingrédient dérivé de la ressource génétique dans une formule

⁵⁵ Source LEEM : <http://www.leem.org/article/evolution-du-chiffre-daffaires-des-medicaments>

⁵⁶ Id.

⁵⁷ Source : LEEM : <http://www.leem.org/article/recherche-developpement>

⁵⁸ 61% des entreprises européennes de biotechnologie travaillent pour la santé, dont les deux tiers pour la production de médicaments.

⁵⁹ Source : Fédération des entreprises de la beauté (FEBEA), 2007

cosmétique peut pourtant être très faible. Sur 100 ressources candidates échantillonnées, environ 5 conduisent à un nouvel ingrédient dans une formule et 15 sont mises en réserve pour des utilisations ultérieures éventuelles⁶⁰. Ces innovations sont généralement protégées par le secret industriel ou un brevet. Elles peuvent être commercialisées grâce à une marque qui met en avant une propriété spécifique de la ressource ou son origine géographique.

Le secteur cosmétique est ainsi particulièrement concerné par l'APA car la composante « naturelle » des produits commercialisés représente une part importante de la promesse au consommateur. Cela, et la visibilité commerciale du secteur, le rendent plus vulnérable au risque de réputation sur les sujets liés à l'APA.

Le secteur cosmétique est aussi pionnier en matière d'APA, notamment par la mise en place de filières responsables d'approvisionnement en matières premières végétales.

Le cas de l'industrie agroalimentaire

L'industrie agroalimentaire est le premier secteur industriel en France avec un chiffre d'affaires hors taxes de 159 milliards d'euros en 2010⁶¹, et transforme plus de 70% de la production agricole française. La France est le 4^{ème} exportateur mondial de produits agroalimentaires et le 3^{ème} au niveau européen, avec un solde positif de 7,6 milliards d'euros en 2011⁶².

Le marché doit relever les défis de la sécurité alimentaire et de l'évolution des habitudes alimentaires. Les facteurs-clés du succès du secteur agroalimentaire passent par la traçabilité, les innovations sur les produits et le soutien publi-promotionnel.

Ayant comme matière première quasi-exclusive la ressource biologique, étant potentiellement utilisatrice de ressources génétiques dans les procédés industriels de transformation et de production, et devant renouveler ses gammes de produits, l'industrie agroalimentaire est concernée par les questions touchant à l'utilisation des ressources génétiques. Le dispositif d'APA toucherait en premier lieu l'industrie laitière et celle des boissons en raison de leurs travaux de recherche sur les fermentations (levures) et sur les arômes.

IV.5.2. *Prise en compte des bonnes pratiques existantes des secteurs concernés*

Pratiques d'information, de sensibilisation et de formation

Le MEDDE a intégré dans les réflexions préalables⁶³ à la rédaction du projet de loi, le fait que les acteurs de la recherche ont déjà mis en place, depuis l'entrée en vigueur de la CDB et dans l'attente d'un dispositif national d'APA, des initiatives volontaires, telles que :

- les *Lignes directrices pour l'accès aux ressources génétiques et leur transfert* (Cirad, IRD, INRA) pour la recherche publique ;

⁶⁰ Groupe de travail Biodiversité de la FEBEA, Quatre étapes clés : notion de risques.

⁶¹ Source : Panorama des industries agroalimentaires, édition 2012. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/PANORAMA-IAA-2012-web-1_cle83c65d.pdf

⁶² id.

⁶³ S'appuyant notamment sur l'étude réalisée en 2006 par FINAENVIRO pour le MEDDE « *Evaluation économique de l'utilisation des ressources génétiques en France* », 115 p., puis sur l'étude réalisée par la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité (FRB) en 2013 « *Etude sur les utilisations de ressources génétiques et les chaînes de valorisation dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole de Nagoya* », 26 p.

- la fiche d'information et le manuel de l'UEBT (Union for the Ethical BioTrade, *Manual for the assessment of policies and practices along natural ingredient supply chains*) pour le secteur cosmétique,
- le code de conduite international pour l'utilisation durable des microorganismes et la réglementation de l'accès (MOSAICC),
- le réseau international d'échange de plantes (IPEN),
- la proposition d'un accord de transfert de matériel de *Biotechnology Industry Organization*,
- le guide de bonnes pratiques en cours d'élaboration pour répondre aux obligations de diligence nécessaire prévues par le projet de règlement européen pour le secteur semencier (*European Seed Association*).

En application de l'article 20 du Protocole de Nagoya, le MEDDE prévoit d'appuyer l'actualisation, la révision, l'adaptation ou la rédaction de guides sectoriels en étroite collaboration avec les acteurs concernés.

Pratiques de traçabilité

Les gestionnaires de collections (ex. INRA, Cirad, Ifremer, MNHN, Cryobanque nationale, Institut Pasteur), ou de ressources (ONF), ont développé un cadre pour l'accès aux ressources sous leur responsabilité :

- La demande d'envoi d'un échantillon est faite formellement : par bon de commande, email, courrier, site internet (ex. plateforme « COL HELPER » du MNHN). L'envoi est le plus souvent gratuit (INRA, Cryobanque nationale) mais certaines structures (Institut Pasteur) ont établi une grille tarifaire.
- Un accord de transfert de matériel (ATM, ou SMTA en anglais) est signé. Ses clauses sont négociées.

Peu de demandes en vue d'une valorisation commerciale sont faites (moins de 10 par institut par an pour plusieurs grands instituts).

Exception faite du SMTA qui n'est pas modifiable et qui s'applique dans le cadre du TIRPAA, ces outils existants pourront continuer à être utilisés s'ils sont adaptés aux exigences de la législation française sur l'APA.

Pratiques de partage des avantages

En matière de partage des avantages entre l'utilisateur et le gestionnaire de collections ou de ressources, les accords de transfert de matériel (ATM) existants prévoient déjà :

- Un partage non monétaire : partenariat de recherche, mention de l'institut qui a fourni la ressource, dépôt d'un double dans sa collection, ou accès aux résultats, etc. Si l'utilisation donne finalement lieu à une valorisation commerciale, une nouvelle discussion s'engage entre les parties.
- Un partage monétaire en cas de valorisation commerciale, l'organisme « diffuseur » mobilise alors ses services de valorisation pour négocier les termes de l'accord.

Certains acteurs utilisent l'accord standard de transfert de matériel de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), développé dans le cadre du

TIRPAA, pour les espèces listées à l'annexe 1 du Traité⁶⁴ et parfois également pour d'autres ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Les gestionnaires de collections ou de ressources ayant recours à ces ATM ont indiqué rencontrer de grandes difficultés à assurer un suivi et recueillir de l'information sur l'utilisation faite des ressources et les résultats obtenus. Par exemple, ils estiment entre 10 et 50% le pourcentage de publications dont ils ont connaissance et résultant de l'utilisation d'une ressource qu'ils ont transmise.

Les gestionnaires de collections et de ressources pourront s'appuyer sur la législation nationale sur l'APA pour mieux suivre les échanges et s'assurer de la concrétisation des avantages négociés.

En dehors des ATM, les acteurs ont recours à des conventions ou conditions de vente.

L'accès à des ressources situées sur un terrain privé (hors collection) ne fait généralement pas l'objet d'un accord écrit spécifique. Pour les ressources forestières, une certification de leur origine (identification/caractérisation de récolte) est prévue à des fins de R&D. Des autorisations sont délivrées par la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) pour les récoltes à des fins expérimentales ou commerciales (des « certificats maîtres » suivent les ressources de la récolte à l'utilisateur final).

D'autres documents ne comportent pas de modalités d'APA (par ex. microorganismes, ressources zoogénétiques, etc.) et s'inscrivent dans une démarche d'échanges formalisés ou de traçabilité plus générale.

Pratiques relatives aux connaissances traditionnelles

La société internationale d'ethnobiologie a un groupe de travail sur l'éthique qui a produit un code d'éthique, incluant des lignes directrices sur comment rechercher le consentement préalable en connaissance de cause par exemple. La société internationale d'ethnobiologie inclut notamment des chercheurs de l'IRD.

Le dispositif prévu pour l'accès aux connaissances traditionnelles est donc particulièrement nécessaire dans ce contexte de manque de pratiques volontaires suffisamment structurées.

IV.5.3. Coûts de la mise en œuvre de l'APA pour les acteurs concernés

Il convient de signaler que :

- la législation française au titre de l'APA s'appliquera à tous les utilisateurs, français et étrangers ;
- que ces utilisateurs sont déjà tenus de respecter depuis plusieurs années les législations APA étrangères de pays méga-divers tels que le Brésil, le Costa Rica et l'Inde, et que ces dispositifs sont donc déjà familiers pour certains.

Les mesures d'APA envisagées engendreront deux types de coûts maîtrisables pour les utilisateurs :

64 Le Traité international pour les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture de la FAO prévoit un accord standard de transfert de matériel (SMTA) pour les échanges des 64 espèces listées dans son annexe 1 (espèces clés pour la sécurité alimentaire au niveau mondial).

- **coûts administratifs :**

Les coûts d'apprentissage et de mise en place pourraient s'avérer importants pour les entreprises et institutions dont la R&D sur les ressources génétiques constitue le cœur de métier, si celles-ci n'ont pas déjà des procédures établies d'accès et de suivi et des logiciels de gestion de la traçabilité.

Le coût de mise en place des procédures d'APA sera potentiellement beaucoup plus faible pour les institutions déjà dotées de plateformes électroniques et de procédures encadrant l'accès et le partage des avantages (ex : MNHN, INRA). Une fois mises en place des procédures conformes à la législation, les coûts de gestion administrative de l'APA seront variables en fonction du nombre de projets par année et de leur complexité. Ces coûts resteront toutefois peu élevés grâce à la mutualisation des démarches avec des procédures existantes (ex : diligence nécessaire lors de la demande habituelle d'autorisation de mise sur le marché) et au nombre en général faible de projets par an comme l'ont signalé les acteurs consultés par le ministère de l'Ecologie.

La labellisation des collections allègera les démarches pour les utilisateurs, en particulier ceux qui n'ont pas d'intention commerciale (étudiants, chercheurs en taxonomie...) car le détenteur de la collection procédera pour leur compte à la déclaration de l'accès aux ressources génétiques auprès de l'autorité compétente.

Le dispositif de reconnaissance des « bonnes pratiques » que prévoit le projet de Règlement européen, et l'appui du Ministère en charge de l'écologie inciteront les associations d'utilisateurs des secteurs concernés à adapter ou à mettre en place des lignes directrices sur l'APA et des outils mutualisés, ce qui facilitera la mise en œuvre du dispositif et réduira les coûts administratifs notamment pour les acteurs de la recherche publique et les PME.

- **coûts du partage des avantages:**

Ces coûts seront proportionnés à l'ampleur des avantages tirés des projets. S'ils peuvent être chiffrés en pourcentage du chiffre d'affaires des ventes lorsque sont commercialisés des produits ou services issus de ressources génétiques, ils seront très souvent de nature non monétaire.

Ce partage des avantages pourra s'inscrire dans le cadre d'actions menées localement par l'entité utilisatrice, et aura potentiellement un impact important au niveau local sur le patrimoine naturel et culturel et sur le développement économique, à un coût minime pour l'utilisateur.

Il aura aussi des retombées positives pour l'utilisateur en favorisant son insertion locale et sa politique de communication.

IV.5.4. Bénéfices de la mise en œuvre de l'APA pour les acteurs concernés

La sécurité juridique des utilisateurs est indispensable pour le maintien de l'innovation

En l'absence de dispositif national d'APA, les pratiques d'APA en France sont hétérogènes et varient grandement selon les secteurs. Ces pratiques ne sont ni généralisées, ni homogènes et ne garantissent que partiellement la sécurité juridique des acteurs concernés. En outre, bien que certains organismes de recherche aient développé des outils de traçabilité des ressources

génétiques et de leurs utilisations, il n'existe pas de mécanisme mutualisé de suivi de l'utilisation des ressources génétiques ou des connaissances traditionnelles provenant de France, et les efforts de suivi individuels sont difficiles, exigeants en ressources humaines et donc limités.

Les utilisateurs français demandent :

- davantage de clarté et de sécurité juridique ;
- un dispositif opérationnel, transparent, qui préserve le niveau nécessaire de confidentialité, notamment lors des premières phases de travaux de recherche appliquée, qui ne génère pas de délais excessifs et qui fournisse des moyens de preuve reconnus à l'international
- que le partage des avantages profite bien à la conservation de la biodiversité *in situ* et *ex situ*, notamment pour préserver leur potentiel d'innovation basée sur la biodiversité. En effet, les pressions grandissantes sur l'environnement, la biodiversité et parfois sur les collections existantes mettent en péril le capital génétique sur lequel repose ce potentiel d'innovation.

Les mesures prises en France pourront faciliter l'accès pour les utilisateurs, en clarifiant les attentes des fournisseurs, en apportant des garanties aux fournisseurs notamment étrangers, et en réduisant les craintes vis-à-vis des risques de « biopiraterie ».

Les fournisseurs sont en demande d'un partage des avantages

Le partage des avantages monétaires et non-monétaires est une contribution attendue à la préservation et à l'utilisation durable de la biodiversité. De nombreux acteurs, en métropole comme en outre-mer, sont demandeurs de ce partage des avantages au profit de la conservation, de l'innovation et du développement local. Cette revendication a été entendue notamment lors des débats locaux sur le projet de loi en 2013 et lors des réunions de concertations tenues par le ministère de l'Ecologie.

La recherche française pourra bénéficier du partage des avantages non-monétaires en faveur de la biodiversité : dépôt de doubles d'échantillons dans des collections locales ou nationales, géolocalisation des ressources génétiques prélevées en milieu naturel, partenariats de recherche, etc.

Lorsque la demande provient d'une institution étrangère, ces partenariats permettront à des chercheurs français d'être associés à des projets de recherche pilotés par des équipes étrangères et d'assurer leur présence dans les réseaux internationaux. Pour stimuler ces partenariats, il sera utile d'animer un réseau de structures et de chercheurs vers lesquels pourront se tourner les utilisateurs étrangers. Le recensement des chercheurs sur la biodiversité et des projets menés, réalisé par la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) en 2011⁶⁵, constitue un outil clé en ce sens. En outre-mer, les partenariats auront pour effet de renforcer les universités et instituts de recherche locaux et d'intégrer les équipes de chercheurs d'outre-mer à des projets d'envergure nationale ou internationale.

IV.6. IMPACTS SUR L'EMPLOI

Le dispositif APA pourra contribuer à la fois à une dynamique de maintien et de création d'emplois locaux en France, notamment dans les zones riches en biodiversité.

⁶⁵ « Présentation et analyse de la base de données nationale des acteurs, structures et projets de recherche sur la biodiversité. »

IV.6.1. Maintien d'emplois dans la R&D sur les ressources génétiques et connaissances traditionnelles associées en France

Le tableau ci après donne un aperçu des emplois dans les secteurs concernés par l'APA en France.

		Nombre d'entreprises	Nombre d'entreprises en R&D	Investissement en R&D (en milliers d'€)	Emplois (en milliers)
Industries agro-alimentaires	PME	2 965	591	62	82
	autre	238	148	428	89
		3 203	739	490	171
Cosmétique	PME	227	118	22	12
	autre	57	34	656	36
		284	152	678	48
Commerce	PME	1 071	103	43	28
	autre	177	44	96	30
		1 247	147	139	59
Pharmacie	PME	161	86	31	9
	autre	123	65	1 014	92
		284	151	1 046	102
Recherche en biotechnologie	PME	197	124	36	8
	autre	44	35	4 039	75
		241	160	4 075	83
Autre recherche en sciences physiques et naturelles	PME	129	96	33 132	5
	autre	5	4	30 975	2
		133	100	64 107	6
TOTAUX			1 449	70 534	469

nd = non disponible

Sources : Insee Enquête innovation 2008

(*) Seuls les sous-secteurs suivants sont comptabilisés : IAA = codes NAF 10.41 à 10.72, 10.82 , 10.84 à 10.86, 11.01, 11.04 à 11.06. Cosmétique = codes NAF 20.42 et 20.53. Pharmacie = codes NAF 21.10 et 21.20. Commerce = codes NAF 46.21 à 46.23, 46.31 et 46.37. Recherche en biotechnologie =code NAF 72.11. Autre recherche en sciences physiques et naturelles = code NAF 72.19.

On estime ainsi à **469 000** le nombre d'emplois en France dans les secteurs concernés par l'APA. Ces emplois sont sécurisés via la mise en conformité des pratiques des secteurs avec la législation nationale sur l'APA et les législations étrangères.

IV.6.2. Création d'emplois locaux notamment dans les zones riches en biodiversité, à travers le partage des avantages

Le partage des avantages pourra permettre le développement ou la pérennisation de filières locales d'approvisionnement, de transformation et d'innovation peut constituer pour les entreprises de secteurs utilisateurs de ressources génétiques un mode privilégié de partage des avantages, générant des avantages économiques (emploi à court et à long terme, création de pôles d'innovation) et sociaux (valorisation des savoir-faire locaux, développement de compétences au niveau local).

Des exemples notamment dans le secteur cosmétique ont montré l'intérêt de ce type de projets à la fois pour le développement local et pour les entreprises qui les initient et qui s'assurent ainsi d'un approvisionnement pérenne, d'une qualité contrôlée et d'une parfaite traçabilité.

Par ailleurs, le partage des avantages bénéficiant aux collections *ex situ* pourra contribuer à maintenir la pérennité financière des collections et de leurs emplois.

IV.7. IMPACTS SOCIAUX

Les mesures proposées relativement aux connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques contribueront au développement économique, social et culturel des communautés d'habitants identifiées comme détentrices de connaissances traditionnelles en application de l'article L. 412-4 du code de l'environnement.

Compte tenu de la définition adoptée, ces communautés seront probablement principalement des amérindiens et bushinenge de Guyane, wallisiens et futuniens de Wallis-et-Futuna, mahorais de Mayotte, kanaks de Nouvelle-Calédonie, polynésiens de Polynésie française.

La Guyane française compte environ 206 000 habitants, selon le recensement de 2006⁶⁶. On y dénombre plus de 25 groupes ethniques différents parlant chacun sa langue. Il existe six communautés amérindiennes : les Kali'na, les Wayana, les Pahikweneh, les Lokono, les Teko et les Wayampi. Elles constituent la population originelle de la Guyane à laquelle s'ajoutent deux populations allogènes : les Créoles, installés il y a deux siècles, et les Bushinenge, également appelés « Noirs-marrons ». Ces derniers regroupent les Bonis (ou Aluku), les Saramaka, les N'djuka et les Paramaca. La proportion de chacune de ces communautés est très difficile à établir. Le nombre d'amérindiens est néanmoins estimé à environ 4 500 et les Bushinenge à 4000⁶⁷. Les Créoles représentent quant à eux 40 % de la population guyanaise⁶⁸.

A Mayotte, les Mahorais constituent 59 % de la population, soit environ 110 000 personnes⁶⁹. A Wallis et Futuna, la population d'environ 13 000 habitants⁷⁰ est répartie entre Wallisiens et Futuniens, deux groupes différents d'origine austronésienne.

Les dispositions du présent titre prévoient la désignation ou la création d'une personne morale dans chaque collectivité concernée, ayant pour mission de recueillir l'accord des communautés d'habitants lorsqu'une utilisation de connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques est envisagée. Le mode de recueil de l'accord par la personne morale variera d'une communauté à l'autre en fonction des protocoles communautaires et des pratiques coutumières. Respectueuses du droit coutumier et assurant la participation des communautés concernées au processus décisionnel, ces mesures contribueront à la reconnaissance et à la valorisation des modes de vie des populations d'outre-mer précitées.

Les définitions de « communautés d'habitants » et de « connaissances traditionnelles associées » établies dans le titre IV sont un moyen de reconnaître à ces populations certaines

⁶⁶ <http://www.outre-mer.gouv.fr/?presentation-guyane.html>

⁶⁷ id.

⁶⁸ id.

⁶⁹ <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/afrique/mayotte.htm>

⁷⁰ <http://www.outre-mer.gouv.fr/?presentation-wallis-et-futuna.html>

spécificités objectives liées à des modes de vie, à des pratiques favorables à la biodiversité et à des connaissances traditionnelles, dans l'esprit de la Convention sur la Diversité Biologique, tout en garantissant le respect de la Constitution française qui pose les principes d'indivisibilité de la République, d'unité du peuple français et de non-discrimination.

Le dispositif d'APA envisagé permet en effet d'établir un lien juridique entre les connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques et les communautés d'habitants qui les détiennent, sous réserve que leurs pratiques correspondent aux objectifs de la Convention. Les dispositions d'APA relatives à l'utilisation des connaissances traditionnelles s'appliquent aux connaissances traditionnelles déjà diffusées dans la littérature scientifique, pour autant qu'elles n'aient pas été largement utilisées en dehors des communautés d'habitants qui les détiennent. Cela évite l'écueil d'une dépossession des populations ayant un mode de vie traditionnel de leurs connaissances traditionnelles déjà publiées et permet de rétablir un climat de confiance entre ces dernières, les pouvoirs publics et les utilisateurs de connaissances traditionnelles. Ainsi, toute utilisation nouvelle d'une connaissance traditionnelle, peu importe qu'elle ait été recueillie auprès d'une communauté d'habitants ou glanée dans des publications scientifiques ou des monographies ethnographiques, doit faire l'objet du consentement préalable en connaissance de cause de la ou des communautés qui en sont détentrices. Toute disposition contraire risquerait de bloquer la recherche scientifique et notamment les inventaires qui sont une condition de conservation des connaissances, objectif du Protocole de Nagoya.

Le projet de loi dispose que les communautés d'habitants bénéficient d'un partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation de leurs connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques. Il prévoit donc l'obligation pour l'utilisateur de connaissances traditionnelles d'établir un contrat de partage des avantages avec les communautés d'habitants détentrices desdites connaissances, par le biais de la personne morale désignée ou créée à cet effet. On peut ainsi s'attendre à des retombées directes en termes de développement social et économique pour les populations d'outre-mer concernées, que ce soit grâce à des contributions financières, la création d'emplois, de la formation, des partenariats avec des associations locales ou des contributions en nature à des projets locaux de conservation et de valorisation de la biodiversité ou du patrimoine culturel. Les mesures d'APA pourront en outre contribuer à l'essor économique à court et long terme des communautés concernées par l'appui au développement de filières locales basées sur la biodiversité : collecte, culture, transformation, innovation. Des retours d'expériences menées à l'étranger (Brésil, Colombie, Burkina Faso, etc.) ont montré que cette forme de partage des avantages est une voie privilégiée par nombre d'entreprises utilisatrices de ressources génétiques et connaissances traditionnelles associées, notamment dans le secteur de la cosmétique.

Des travaux de recherche liés à la valorisation des connaissances traditionnelles ont récemment été menés ou projetés en Guyane, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Un projet de recherche ethnobotanique a par exemple été initié dans le Parc Amazonien de Guyane en 2013. Il est toutefois difficile de chiffrer les éventuelles retombées économiques de l'APA pour les communautés d'habitants en outre-mer car, en l'absence d'un dispositif national et d'obligations de partage des avantages, peu d'informations sont disponibles sur l'ampleur des activités de recherche sur les connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques en outre-mer. En termes de retour d'expérience en Guyane, le Parc Amazonien de Guyane a depuis 2010 répertorié 13 projets sur son territoire qui ont fait l'objet d'une procédure de demande d'accès aux ressources génétiques, ou qui auraient nécessité une telle procédure.

IV.8. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'APA suit une logique de marché vertueux : la perspective qu'ont les pays fournisseurs de tirer profit de leurs ressources devrait les inciter à conserver la diversité génétique, en investissant tout ou partie des avantages qu'ils en tirent dans la conservation de la biodiversité.

En France, le mécanisme d'APA aura un double effet positif :

- de façon indirecte, il incitera les collectivités locales, associations et autres gestionnaires locaux de la biodiversité à la préserver, même en l'absence d'avantages immédiats, en raison des avantages potentiels qu'ils pourront tirer de son utilisation future.
- l'utilisation des ressources génétiques ainsi préservées engendrera des bénéfices qui seront directement affectés à sa conservation ou à son utilisation durable.

Il s'agira le plus fréquemment d'**avantages non-monétaires** (en nature) : actions locales de conservation, enrichissement des connaissances fondamentales sur la biodiversité, inventaires, géolocalisation des ressources, conservation d'échantillons en collections *ex situ*, transfert de technologies liées à la conservation, éducation et formation, etc. De nombreuses parties prenantes ont exprimé, lors des consultations menées par le ministère chargé de l'Écologie, un net intérêt pour ces modalités non monétaires.

A plus long terme, le dispositif d'APA générera également des **avantages monétaires** (redevances sur les brevets, partage des profits de vente) qui serviront à financer des projets en faveur de la biodiversité (conservation, utilisation durable). Ce flux financier sera vraisemblablement limité, au moins dans un premier temps, les activités ayant une composante commerciale étant en nombre bien plus restreint que les activités scientifiques et les avantages monétaires éventuels étant en général différés ; néanmoins, les sommes recueillies auront un effet direct sur la conservation de la biodiversité en permettant la mise en place ou la pérennisation d'actions locales de connaissance, de préservation et de gestion du patrimoine naturel local.

IV.9. IMPACTS ADMINISTRATIFS

IV.9.1. Estimation du volume de dossiers à traiter émanant des utilisateurs français

Pour estimer le volume de dossiers à traiter concernant la procédure **déclarative**, le MEDDE s'est basé sur le nombre de projets financés chaque année par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) : **130** projets de recherche liés à la biodiversité en moyenne à hauteur de 600 000 €/an qui nécessiteraient l'accès à des ressources génétiques.

Pour estimer le volume de dossiers à traiter concernant la procédure **d'autorisation**, le MEDDE a procédé en juin 2013 à l'analyse du nombre de brevets et de COV relatifs à des RG déposés par les entreprises françaises :

- 14 000 brevets/an tous secteurs confondus sont déposés en France⁷¹, à l'échelle européenne on estime que 9% des brevets sont relatifs aux ressources génétiques⁷², si l'on applique ce pourcentage à la France on obtient environ 1200 brevets relatifs aux ressources génétiques par an.

⁷¹ Source : INPI, 2010.

⁷² Source EEA – Patent applications based on genetic resources (SEBI 024) – publié en mai 2010.

- 600 nouvelles variétés végétales sont créées/an en France et protégées par des certificats d'obtention végétale (COV)⁷³.

A dire d'expert, les brevets et COV reposant sur des RG sauvages seraient minoritaires (moins de 20%) et concerneraient essentiellement le secteur cosmétique. Ceci permet d'estimer à 300 le nombre de demandes d'accès par an au titre de la procédure d'autorisation pour les ressources génétiques sauvages. Ce nombre pourra être réduit si les utilisateurs procèdent, comme cela leur sera offert, à des demandes groupées par projet ou selon qu'il convient, et non ressource génétique par ressource génétique. Ceci permettra de ne pas freiner les échanges, qui se comptent par milliers pour certains secteurs de la recherche concernés, tout en maintenant un bon niveau de traçabilité.

Cette estimation ne concerne toutefois que les demandes émanant des utilisateurs français.

En effet, il est difficile de savoir au niveau international, quelle est la part des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles relevant de la France parmi les 200 000 brevets publiés chaque année selon l'Office Mondial de la Propriété Intellectuelle (OMPI), parmi les 13 867 demandes de COV (source : UPOV) ou encore parmi les quelques 300 300 publications scientifiques relatives à la biochimie, à la génétique et à la biologie moléculaire (source : *Scopus database*, 2012).

A titre de comparaison, au Costa Rica, pays pionnier sur la mise en œuvre de l'APA et caractérisé par une biodiversité tropicale très riche, sur les 10 dernières années, l'autorité compétente pour l'APA (CONEGABIO) a octroyé en moyenne 20 permis d'accès par an, et repose sur une équipe de 6 personnes.

Les impacts économiques de l'APA au Costa Rica sont non négligeables :

- Entre 2004 et 2013, le Costa Rica a accordé 272 permis d'accès et a négocié 176 contrats de partage des avantages avec des entreprises, des universités, des paysans ainsi que des centres de recherche nationaux et internationaux⁷⁴. La plupart de ces accords, dits « accords de bioprospection » ont été facilités par l'intermédiaire de l'Institut National de la Biodiversité (INBio).
- Les accords de bioprospection gérés par INBio lui ont rapporté 644 840 USD en 2009.
- Depuis le début de la mise en œuvre de l'APA au Costa Rica dans les années 90, les revenus cumulés de l'APA représentent plusieurs millions de dollars. Ces sommes permettent notamment de financer le Système National des Aires de Conservation (SINAC), agence relevant du ministère de l'environnement costaricain et ont été par exemple affectés à la conservation de l'île de Coco (aire protégée)⁷⁵.
- Le Costa Rica bénéficie actuellement de 50% des royalties au titre de 4 produits phytopharmaceutiques et à base d'enzymes commercialisés par des entreprises costaricaines et internationales.

Toutefois, les revenus annuels au titre de l'APA pour le Costa Rica sont 100 fois inférieurs aux recettes de l'éco-tourisme qui représente 700 millions USD par an. Ils doivent aussi être mis en perspective avec le coût de conservation des collections ex situ costaricaine (les 3,5

⁷³ Source : GNIS (Groupement national interprofessionnel des semences et plants), 2012, Guide. Loi sur les obtentions végétales et les semences de ferme.

⁷⁴ PNUD, avril 2013. Source: http://www.pnud.or.cr/images/stories/Local_International_consultant.pdf (page consultée le 05/12/2013)

⁷⁵ CONICIT, 2013, *Bioprospección 2.0 - INBio reafirma estrategia de conservar, conocer y usar*

millions de spécimens gérés par INBio et la cépothèque de 16 000 champignons et bactéries vivantes) qui s'élève à 300 000 USD par an⁷⁶.

IV.9.2. Optimisation des coûts grâce à la mutualisation

Procédures d'accès

Pour le Ministère chargé de l'agriculture, et responsable des procédures d'accès aux ressources génétiques correspondant aux espèces domestiques et cultivées, le coût en ETP est estimé à zéro car la gestion du dispositif serait déléguée.

Pour la mise en œuvre, dans les collectivités concernées, des dispositions relatives à l'accès et à l'utilisation des **connaissances traditionnelles**, et au partage des avantages qui résultent de leur utilisation, il est prévu l'intervention d'une personne morale de droit public. Cet organisme ne serait pas créé dans les collectivités où existe une personne morale de droit public pouvant remplir ce rôle (conseils de circonscriptions à Wallis-et-Futuna, organisme chargé de la biodiversité en Guyane). Ce dispositif pourrait donc ne pas générer d'ETP supplémentaires.

Les adaptations apportées au Code de la Santé publique ne devraient pas entraîner de financement supplémentaire dans la mesure où elles ont vocation à préciser et encadrer les échanges au sein de systèmes existants (les CRB des établissements de santé sont déjà financés par une Mission d'Intérêt Général - MIG dédiée, le ministère de la Recherche et la Commission Européenne financent le développement de l'infrastructure « biobanque », l'InVS finance les laboratoires impliqués dans la surveillance microbiologie). Au contraire, elles pourraient permettre de rationaliser les efforts des différents acteurs et de développer des outils de gestion partagés.

Contrôles

Dans une optique de mutualisation des procédures existantes, les organismes désignés comme **points de contrôle** devront uniquement prévoir des modifications à leurs formulaires de déclaration et un système de transmission des informations vers la plateforme nationale. Cette obligation n'aura pas d'impact chiffrable en ETP sur les organes concernés.

Les **contrôles administratifs** seront effectués par échantillonnage ou lorsqu'il y a suspicion de non-conformité par les agents habilités au titre de l'article L. 415-1 du Code de l'environnement, ainsi que par les agents désignés à l'article L. 653-15 du Code rural et de la pêche maritime pour ce qui concerne les dispositions prévues à l'article 26 de la loi. Les agents du contrôle général des armées pourront être amenés à participer aux opérations de contrôle pour certaines interventions sur des sites industriels ou si les contrôles relèvent de la compétence du Ministère de la Défense, de même que les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que les agents assermentés par le ministère de la Recherche et les agents relevant du code de la santé publique en cas de besoin. Ces opérations, *a priori* peu fréquentes, ne seront pas de nature à ajouter une charge de travail nécessitant d'affecter des ETP supplémentaires à ces administrations.

IV.9.3. Coûts prévisibles pour l'administration

L'instruction des dossiers sera assurée au sein des différentes autorités administratives compétentes, qu'elles appartiennent à l'Etat ou aux collectivités ultramarines compétentes de

⁷⁶ Id.

droit ou qui en feraient la demande.

Concernant la **labellisation** des collections qui en feront la demande : il s'agira de vérifier si ces collections répondent aux critères qui seront définis par décret en Conseil d'Etat. Cette labellisation sera assurée au niveau central.

La **déclaration dématérialisée** pour tout accès à une ressource génétique en vue de son utilisation dans le cadre d'activités de recherche et de développement à visée non commerciale : un récépissé de déclaration automatique par voie électronique sera émis.

Concernant la **demande d'autorisation** pour l'accès aux ressources génétiques ou à une connaissance traditionnelle associée en vue de son utilisation dans le cadre d'activités de recherche et de développement à visée commerciale : l'autorité compétente négociera les clauses de partages des avantages avec le requérant et délivrera une autorisation, après éventuelle consultation de tout organe compétent. Des clauses de retour pourront être prévues et les clauses de partage des avantages renégociées au terme de la période initialement prévue.

Enfin, pour ce qui concerne la **diligence nécessaire** lors de la réception d'un financement au titre de la recherche, et préalable à la mise sur le marché lorsqu'il n'existe pas d'autorité de mise sur le marché : il s'agira d'un formulaire dématérialisé recueilli par l'autorité compétente. Le système informatique prévoira une détection automatisée des données non conformes. Une vérification complémentaire par échantillonnage sera prévue.

Afin de mettre en place le dispositif, seront déployés, des efforts d'information, de formation et de collaboration avec des groupes de travail sectoriels pour l'élaboration de guides de bonnes pratiques et de lignes directrices sectorielles. Le travail mené en amont devra permettre de limiter le délai de traitement individuel des dossiers et pourra permettre de viser un délai de 2 mois.

Le coût de mise en œuvre du dispositif d'APA et de traitement des formalités afférentes au dispositif est estimé, pour le Ministère chargé de l'écologie, à 3 ETP, dont 2 existants, en phase de lancement et à 2 ETP à moyen terme.

La mise en place du système de déclaration et d'autorisation nécessitera l'élaboration d'une plateforme informatique nationale unique pour le traitement électronique des demandes, accessible aux différentes autorités compétentes et interfacée avec le centre international d'échanges du secrétariat de la CDB. Pour mémoire, ce centre international a déjà mis à disposition des états membres un site internet modèle et géré pour l'Europe par l'agence européenne pour l'environnement de manière à mutualiser les coûts.

IV.10. IMPACTS SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

Les articles 15 à 18 du Protocole de Nagoya, ainsi que le projet de Règlement européen, imposent à la France de mettre en place des mesures de contrôle, de recours en cas de différend et de sanctions. Les dispositions du projet de loi pourront donc être susceptibles de donner lieu à des actions en justice suite à des constats de non-respect de la législation relative à l'accès, au partage des avantages et aux obligations de diligence nécessaire incombant aux utilisateurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées.

Toutefois, l'esprit du dispositif APA français, qui fait suite à plusieurs décennies de dénonciation des pratiques d'appropriation illégale, ou illégitime, de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées, est avant tout d'apporter de la clarté et de la sécurité juridique et de favoriser une confiance entre fournisseurs et utilisateurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées qui sera possible grâce au respect des règles par tous et à la transparence. Ceci devrait limiter les cas de mauvaise conduite et donc

les risques de contentieux.

IV.11. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le dispositif n'aura pas d'impact direct sur les collectivités territoriales, à l'exception des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, et de la Réunion, et le Département de Mayotte si elles choisissent d'exercer les fonctions de l'autorité administrative compétente pour le traitement des demandes d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées sur leur territoire.

Il y aurait alors pour ces collectivités un coût d'apprentissage du dispositif, que le MEDDE pourra alléger grâce au réseau des cellules APA en outre-mer, mis en place dès 2012 pour faciliter les échanges entre le MEDDE et les outre-mer au sujet de l'APA. Ce réseau existant pourra faciliter une mise en œuvre adaptée aux spécificités locales tout en demeurant uniformément conforme à la loi nationale.

V. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

V.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Le projet de Règlement européen prévoit plusieurs actes d'exécution pour la Commission Européenne, ce qui aura un impact sur l'application dans le temps de la sous-section 3 relative à la conformité au Protocole de Nagoya.

L'ensemble du Titre IV du projet de loi relative à la biodiversité sera d'application immédiate mais l'élaboration concertée des textes d'application nécessitera probablement plusieurs mois après l'adoption de la loi. Notamment, les ordonnances relatives aux dispositions spécifiques s'appliquant aux ressources génétiques des espèces domestiques et cultivées seront présentées au Parlement dans un délai de 18 mois suivant la publication de la loi.

Les dispositions proposées seront évaluées à l'issue d'une période de 5 ans suivant leur mise en œuvre effective. Cette évaluation fera l'objet d'un rapport au Parlement.

Plusieurs indicateurs de suivi seront mis en place afin d'évaluer l'efficacité des mesures prises. Ces indicateurs mesureront :

- le nombre de dossiers de déclaration et de demandes d'autorisation reçus/traités/approuvés par année ;
- les délais de traitement ;
- les actions menées au titre du partage des avantages non-monétaires découlant de l'utilisation de ressources génétiques ;
- les sommes versées au titre du partage des avantages monétaires découlant de l'utilisation de ressources génétiques ;
- le nombre de dossiers de demande d'accès aux connaissances traditionnelles reçus/traités;
- les délais de recueil du consentement et de négociation de contrat et les coûts afférents ;
- le nombre de contrats établis entre utilisateurs et communautés d'habitants concernant l'utilisation de connaissances traditionnelles associées à des ressources génétiques ;
- les sommes versées au titre du partage des avantages;
- les actions menées au titre du partage des avantages;

- l'adoption de lignes directrices sectorielles, d'orientations régionales, de clauses conventionnelles modèles et autres outils facilitant la mise en œuvre du dispositif d'APA, et leur efficacité.

V.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

D'un point de vue territorial, le dispositif d'accès et de partage des avantages a vocation, au moins dans sa partie relevant des libertés publiques (définition des communautés d'habitants et principe du recueil du consentement), à être applicable sur l'ensemble du territoire de la République française, dans le respect des principes constitutionnels et des engagements internationaux de la France.

Les obligations découlant du Protocole de Nagoya s'appliqueront donc y compris aux collectivités ultramarines, mais les modalités de leur mise en œuvre pourront différer dans les collectivités compétentes en droit de l'environnement, en droit civil et en droit de la propriété intellectuelle (Polynésie française et Nouvelle-Calédonie).

V.3. CONSULTATIONS

Le **Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE)** a rendu en septembre 2013 un avis de suite sur la stratégie nationale pour la biodiversité proposant un système proche de celui retenu et notamment la labellisation des collections⁷⁷.

Le **Conseil National de la Transition Ecologique (CNTE)** a été consulté le 17 décembre 2013 sur l'ensemble du projet de loi relative à la biodiversité (tous les titres, y compris le Titre IV faisant l'objet de la présente étude d'impact) et a voté un avis à une large majorité. Cet avis inclut notamment les dispositions suivantes relatives au Titre IV :

« Le CNTE a examiné le projet de texte du Titre IV de la loi relative à la biodiversité, dans sa version du 10 décembre 2013. Il salue la recherche d'adéquation la plus fidèle possible aux principes du Protocole de Nagoya signé par la France en septembre 2011.

Il appelle à ce que la transcription en droit français du terme de « communautés autochtones et locales » soit, dans les limites de la Constitution, la moins restrictive possible pour couvrir l'ensemble des détenteurs de connaissances traditionnelles qui doivent bénéficier d'un partage des avantages. La possibilité d'une décentralisation au profit de collectivités volontaires des procédures d'autorisation prévues dans les textes présentés est demandée par plusieurs membres du CNTE sans pour autant faire l'unanimité.

Le CNTE demande une large association des parties prenantes à la définition de « nouvelle utilisation » afin de conforter la lisibilité et la sécurité juridique du dispositif proposé. Le CNTE s'interroge sur la pertinence de prévoir trois dispositifs selon la nature des ressources génétiques. Il demande que les dispositions spécifiques prévues pour les ressources génétiques relevant des espèces domestiquées et cultivées ou microbiologiques, actuellement renvoyées à des ordonnances ou des arrêtés, soient, le cas échéant, harmonisées au bénéfice des demandeurs d'accès aux ressources génétiques.

Le CNTE souhaite que les avantages non monétaires prévus se fassent au profit de la biodiversité au sens large, c'est-à-dire en incluant les activités économiques et sociales associées à cette biodiversité. »

⁷⁷ Voir l'avis du CESE : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2013/2013_19_agir_biodiversite.pdf

En application de leurs statuts respectifs, et dans la mesure où le projet de loi-cadre « biodiversité contient des dispositions particulières pour elles, les collectivités ultramarines seront consultées pour avis officiellement.

En amont, le ministère de l'Écologie a organisé plusieurs consultations informelles et points d'information:

- le 12 mars 2010, une conférence sur la négociation du Protocole de Nagoya,
- le 8 février 2011, une présentation du Protocole,
- le 28 juin 2011, une conférence co-pilotée avec le ministère chargé des outre-mer sur les enjeux de l'APA en outre-mer, qui a rassemblé une centaine de participants sur place et en visioconférence. Cette conférence a permis de présenter l'étude réalisée par la Fondation pour la recherche et la biodiversité (FRB) pour le ministère de l'Écologie sur la pertinence et la faisabilité de dispositifs d'APA en outre-mer (études de cas sur la Guyane, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française) à des parties prenantes en outre-mer (5 collectivités représentées) et d'en débattre. Pour mener cette étude, la FRB avait consulté une centaine de personnes concernées par l'APA en outre-mer : administrations, scientifiques, communautés d'habitants, associations, établissements publics, secteur privé et personnalités politiques.
- en juin 2012, une consultation en ligne, à laquelle 70 parties prenantes ont répondu, certaines représentant des fédérations d'entreprises. Les résultats ont été restitués le 22 octobre 2012, auprès d'une centaine de participants : entreprises, chercheurs, associations, gestionnaires de collections ex situ, ministères de l'Agriculture, de la Santé, du Redressement Productif, de la Recherche, et des acteurs d'outre-mer (Guyane et Nouvelle-Calédonie).
- le 15 mai 2013, une réunion de concertation des parties prenantes, lors de laquelle les pistes envisagées pour un dispositif national d'APA ont été présentées et débattues. L'étude de la FRB sur les chaînes de valeur, menée pour le compte du ministère de l'Écologie, a été présentée devant des fédérations d'entreprises, associations, organismes de recherche, établissements publics ainsi que les ministères concernés. Si certains points ont soulevé des questionnements, notamment sur la traçabilité des ressources lorsqu'il y a approvisionnement via un intermédiaire, le dispositif a reçu dans son ensemble un accueil positif.
- Points d'information au Comité de suivi de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), en octobre 2011 et en mai 2013, et au Conseil national de protection de la nature (CNPN) le 25 juin 2013 ainsi que le 8 janvier 2014 pour le comité permanent.

Les collectivités ultramarines et les services de l'Etat en outre-mer ont été spécifiquement consultés à plusieurs reprises : réunions avec la Guyane (DEAL, Conseil Régional) et la Nouvelle-Calédonie en 2012 (Haut-commissariat, Province Nord), présentations du dispositif envisagé aux services de l'Etat de Guyane, Mayotte, La Réunion, Guadeloupe, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française en mai, juin et juillet 2013. Le Ministère des outre-mer a joué un rôle moteur dans ces consultations.

En 2012, les ministères de l'Écologie et des outre-mer ont demandé aux préfets et aux Hauts-Commissaires d'organiser la mise en place d'un réseau de correspondants et de cellules locales APA en outre-mer. Les cellules locales réunissent autorités locales et parties prenantes concernées et désignent un correspondant APA par territoire. Ce réseau a parmi ses missions d'assurer la représentativité des outre-mer dans la préparation de la législation nationale sur l'APA et de favoriser la mutualisation des expériences et des outils.

Ainsi que le Gouvernement s'y était engagé suite à la Conférence environnementale, les

préfets de région ont tenu des **débats locaux** au premier semestre 2013 sur le projet de loi biodiversité dans chaque région, ce qui a permis de faire remonter les propositions, les interrogations et les préoccupations des parties prenantes locales, incluant les communautés d'habitants dans les collectivités ultramarines concernées. Ces contributions ont été prises en compte dans l'élaboration du titre sur l'APA. La mobilisation a été particulièrement forte en outre-mer, notamment en Guyane où le préfet a organisé une réunion spécifique sur le titre relatif à l'APA.

En outre, le ministère de l'Écologie a mené de **nombreux échanges bilatéraux** avec des entreprises privées, des fédérations sectorielles, des représentants de la recherche et de la conservation, des ONG et des pays étrangers de 2011 à 2013.

Concernant le ministère de la Santé, aucune procédure de consultation obligatoire n'était applicable pour les amendements apportés au code de la Santé publique.

Le ministère chargé de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a consulté la Commission nationale d'amélioration génétique dont les membres n'ont pas exprimé d'objection aux orientations prévues pour les dispositions qui seront prises par ordonnance en ce qui concerne l'accès. Les modalités de partage des avantages doivent encore être discutées à ce stade.

V.4. TEXTES D'APPLICATION

<i>Articles du projet de loi renvoyant à des mesures réglementaires</i>	<i>Nature du texte réglementaire</i>	<i>Objet du texte réglementaire</i>
<i>L. 412-3, § III</i>	<i>Décret</i>	<i>Définition des espèces modèles.</i>
<i>L. 412-4, § V</i>	<i>Décret en Conseil d'Etat</i>	<i>Définition des caractéristiques d'une nouvelle utilisation.</i>
<i>L. 412-5, § I</i>	<i>Décret en Conseil d'Etat</i>	<i>Définition des modalités générales de partage des avantages applicables aux activités soumises à déclaration.</i>
<i>L. 412-5, § I</i>	<i>Décret en Conseil d'Etat</i>	<i>Désignation de l'autorité administrative compétente pour les activités impliquant l'accès à des ressources génétiques et soumises à autorisation, et définition des modalités de délivrance de l'autorisation, notamment les délais d'instruction.</i>
<i>L. 412-6, § IV</i>	<i>Décret en Conseil d'Etat</i>	<i>Définition des limites supérieures des avantages financiers susceptibles d'être versés par les utilisateurs.</i>
<i>L. 412-6, § VI</i>	<i>Décret en Conseil d'Etat</i>	<i>Définition des modalités d'une procédure de conciliation entre le demandeur et l'autorité compétente.</i>
<i>L. 412-7, § I</i>	<i>Décret en Conseil d'Etat</i>	<i>Désignation de l'autorité administrative compétente pour les activités impliquant l'accès à des connaissances traditionnelles associées et soumises à autorisation.</i>
<i>L. 412-8, § I</i>	<i>Décret en Conseil d'Etat</i>	<i>Désignation d'une personne morale de droit public pour la relation avec les communautés d'habitants dans le cadre des activités impliquant l'accès à des connaissances traditionnelles associées et soumises à autorisation.</i>

<i>L. 412-10, § I</i>	<i>Décret</i>	<i>Définition des conditions pour les mesures de publicité sur la décision de la personne morale de droit public relativement à l'accès et l'utilisation des connaissances traditionnelles associées.</i>
<i>L. 412-11, § III</i>	<i>Décret en Conseil d'Etat</i>	<i>Etablissement d'un contrat type pour le partage des avantages.</i>
<i>L. 412-13, § III</i>	<i>Décret</i>	<i>Précision des modalités de labellisation des collections et des implications pour les détenteurs de collection.</i>
<i>L. 412-14, § IV</i>	<i>Décret</i>	<i>Définition d'une procédure de recours gracieux lorsque le demandeur et l'autorité administrative compétente ne parviennent pas à un accord sur le partage des avantages.</i>
<i>Article 23</i>	<i>Modification de l'article L.4113-5 du code de la santé publique, prévoyant un arrêté</i>	<i>Définition de la liste des établissements chargés de la conservation des ressources</i>
<i>Article 23</i>	<i>Modification de l'article L.4113-5 du code de la santé publique, prévoyant un décret en Conseil d'Etat</i>	<i>Définition des conditions de la conservation des ressources, des modalités de mise à disposition et de partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques qui en sont issues</i>
<i>Article 23</i>	<i>Ajout d'un article L. 3115-6 au code de la santé publique, prévoyant un arrêté</i>	<i>Définition des modalités d'accès aux ressources biologiques d'intérêt pour lutter contre la propagation internationale des maladies</i>
<i>Article 26</i>	<i>Ordonnance</i>	<i>Définition des modalités d'accès et de partage des avantages pour les ressources zoogénétiques des animaux d'élevage, les ressources phytogénétiques des espèces cultivées et sauvages apparentées, et les ressources génétiques collectées par les laboratoires dans le cadre de la prévention, de la surveillance et de la lutte contre les dangers sanitaires concernant les animaux, les végétaux et la sécurité sanitaire des aliments, au sens des alinéas 1° et 2° de l'article L. 201-1 du code rural et de la pêche maritime.</i>

Titre V - Espaces Naturels et Protection des espèces

Introduction

L'analyse de la situation de la biodiversité en France, tant sur son état que sur la dynamique de son érosion, indique que les politiques apportées en réponse aux pressions que subit la biodiversité ne sont pas suffisantes à l'heure actuelle. A l'issue de la loi de 2010 portant engagement national en faveur de l'environnement et plus encore lors de la révision de la stratégie nationale pour la biodiversité en 2011, le constat a été fait qu'un travail supplémentaire, sur un temps plus de concertation plus long, était nécessaire pour élaborer de nouvelles dispositions. En effet, pour mettre en œuvre certaines des dispositions essentielles de ces textes, comme la trame verte et bleue ou la mise en œuvre de la séquence « Eviter réduire compenser », des outils manquaient, nécessitant de recourir à des mesures législatives nouvelles et souvent innovantes sur le territoire français, notamment dans le domaine de l'action foncière. Les dispositions proposées dans la présente loi visent à proposer un panel d'outils à destination des acteurs qui soient adaptés aux enjeux en permettant une intervention, le cas échéant, graduée, de la puissance publique. Ainsi plusieurs de ces outils sont des outils dont la mise en œuvre, la définition des voies et moyens, notamment financiers, est du ressort de acteurs privés. Ce type de dispositions s'inscrit dans la stratégie nationale pour la biodiversité qui vise à engager les acteurs au regard des menaces que leurs activités font peser sur la biodiversité ou de leur dépendance vis-à-vis de celle-ci. Les cas d'intervention directe de la puissance publique sont limités aux cas les plus graves d'atteinte à la biodiversité, en particulier lorsque les actions volontaires n'ont pas rencontré un succès suffisant pour assurer des résultats suffisants.

Parallèlement, le milieu marin, par son importance pour la France et sa fragilité, a fait l'objet depuis plusieurs années d'une attention particulière des acteurs. Au-delà des politiques sectorielles, comme la politique commune des pêches, il apparaît nécessaire de renforcer les dispositions environnementales pour prendre en compte de manière transverse l'impact de toutes les activités sur le milieu marin. Or les projets d'activités, que ce soit sur le littoral, dans la mer territoriale ou au-delà se développent. Ce développement sans encadrement ou avec des régimes inadaptés, fait peser des risques sur la capacité de l'Etat à assurer au profit de l'intérêt général la protection de ce milieu.

Enfin, sans attendre les résultats définitifs des états généraux de modernisation du droit de l'environnement et sans pour autant en préempter les résultats, il a semblé possible de mettre en œuvre dès cette loi des mesures de simplification au bénéfice de l'ensemble des acteurs.

Le présent titre de cette loi s'articule donc sur deux axes majeurs : simplifier et apporter de la lisibilité aux actions en faveur de la biodiversité d'une part et d'autre part renforcer l'action en faveur de la biodiversité.

VI. RENDRE PLUS EFFICACE L'ACTION DES PARCS NATURELS REGIONAUX (ARTICLES 27 A 31)

VI.1. DIAGNOSTIC

Les dispositions relatives aux parcs naturels régionaux (PNR) du projet de loi visent à intégrer le résultat des travaux de la mission « Avenir des parcs » de la Fédération des PNR (FPNRF), dont les conclusions ont été adoptées par son conseil d'administration le 13 décembre 2012 et confirmées le 26 juin 2013. Les propositions de la FPNRF ont fait l'objet d'un examen dans le cadre d'un groupe de travail tripartite associant le ministère de l'Écologie, la FPNRF et l'Association des régions de France (ARF), en concertation avec la commission PNR du conseil national pour la protection de la nature, les services ministériels concernés et les DREAL. Ce groupe de travail a permis de retenir les propositions de la FPNRF qui vont dans le sens d'une procédure de classement et de renouvellement de classement simplifiée, tout en maintenant une forte exigence de qualité et en valorisant le rôle de l'organisme de gestion des parcs. Les modifications proposées permettent également de remédier à certains cas d'enclaves dans les territoires de PNR en réaffirmant la compétence de la commune pour approuver la charte et adhérer au syndicat mixte du PNR., même en cas de vote défavorable de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

VI.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Ainsi, le projet de loi biodiversité devrait-il permettre notamment :

Le renforcement du rôle du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du PNR :

- en introduisant au niveau législatif le rôle de coordination de la mise en œuvre des engagements pris par les signataires de la charte ainsi que de l'évaluation de cette mise en œuvre et du suivi de l'évolution du territoire ;
- en élargissant le champ thématique des schémas sur lesquels le syndicat mixte du PNR est consulté.

La simplification de la procédure de classement et de renouvellement de classement :

- en précisant la phase amont de la procédure de création des PNR ;
- en liant l'approbation de la charte à l'adhésion au syndicat mixte du PNR ;
- en supprimant l'impossibilité de classer les communes en cas de refus des EPCI à fiscalité propre auxquelles elles appartiennent ;
- en allongeant la durée de classement du territoire à 15 ans afin d'espacer les périodes consacrées à la révision de la charte, avec une possibilité de prorogation de la durée de classement par voie de décret, sur demande, pour les PNR déjà classés pour 12 ans ;

L'affirmation d'une exigence de qualité pour des territoires remarquables :

- en rappelant au niveau législatif l'intérêt particulier des territoires labellisés PNR ;
- en précisant les objectifs des PNR en matière de paysages ;
- en introduisant au niveau législatif le principe d'évaluation de la mise en œuvre de la charte et de suivi de l'évolution du territoire ;
- en limitant les conditions de réintroduction de la publicité en PNR en lien avec un contenu de la charte renforcé en matière de publicité.

VI.3. EVOLUTION LEGISLATIVE ENVISAGEE

VI.3.1. Etat de la réglementation actuelle

Dispositions en vigueur au niveau réglementaire dans le code de l'environnement introduites au niveau législatif afin d'en augmenter la portée et d'améliorer la cohérence des dispositions législatives :

-article R. 333-4 : « La décision de classement d'un territoire en "parc naturel régional" est fondée sur l'ensemble des critères suivants : 1° La qualité et le caractère du territoire, de son patrimoine naturel et culturel, ainsi que de ses paysages représentant pour la ou les régions concernées un ensemble remarquable mais fragile et menacé, et comportant un intérêt reconnu au niveau national »

-I de l'article R. 333-14 : « Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional, dans le cadre fixé par la charte, assure sur le territoire du parc la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de suivi, d'évaluation, de gestion, d'animation et de développement menées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte, par l'Etat et par les partenaires associés. »

-2ème alinéa de l'article R. 333-6 : « Il (le préfet de région) leur transmet son avis motivé sur l'opportunité du projet. »

-II de l'article R. 333-3 : « La charte comprend : 1° Un rapport déterminant : (...) c) Un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte. Ces dispositifs indiquent la périodicité des bilans » (...) 2° Un plan du parc (...) 3° Des annexes : (...) d) Les projets de statuts du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc en cas de procédure de classement et, en cas de procédure de renouvellement de classement, le cas échéant, les modifications qu'il est projeté d'apporter aux statuts existants »

Dispositions en vigueur relatives aux PNR au niveau législatif dans le code de l'environnement faisant l'objet d'une modification : l'article L. 333-1, le I de l'article L. 333-3 et le dernier alinéa de l'article L. 581-14.

VI.3.2. Etude des options alternatives

L'ensemble des solutions alternatives ont été étudiées dans le cadre de la mission "Avenir des parcs" de la FPNRF et par le groupe de travail tripartite sur le projet de loi qui s'en est suivi. Un certain nombre de propositions n'ont pas été retenues à cette occasion :

- soit parce qu'elles n'étaient pas juridiquement acceptables ou n'allaient pas dans le sens d'une amélioration/simplification de la procédure (syndicat mixte chef de file en matière de biodiversité et de paysages, adoption tacite de la charte par les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre, décret de classement valant adoption des statuts du syndicat mixte, classement selon une règle de majorité qualifiée, prorogation à 15 ans automatique pour les parcs déjà classés pour 12 ans) ;

- soit dans la perspective de les introduire dans des textes non normatifs tels que circulaire, guide, recommandations... (contenu des études d'opportunité et modalités de consultation des communes et EPCI à fiscalité propre en amont du lancement de la procédure de classement par la région, périodicité des bilans, place des associations dans la gouvernance du syndicat mixte), seules les dispositions jugées nécessaires au niveau législatif à l'issue de la consultation ayant été retenues.

VI.4. IMPACT DE LA LOI

VI.4.1. Impacts environnementaux

Les dispositions sont de nature à générer des impacts positifs pour l'environnement :

- une procédure simplifiée permettant de consacrer plus de temps à la mise en œuvre de la charte avec un allongement de la durée du classement à 15 ans ;
- une meilleure évaluation du territoire permettant d'ajuster la mise en œuvre de la charte au profit d'une action plus en adéquation avec les nouveaux enjeux environnementaux émergents ;
- une solution à des problèmes d'enclaves du périmètre classé, garante d'une cohérence et d'une efficacité accrues de l'action du parc sur son territoire ;
- un encadrement plus strict des cas de réintroduction de la publicité en PNR.

VI.4.2. Impacts administrations publiques et dans les collectivités

L'allongement de la durée de classement de 12 à 15 ans induit des économies pour les collectivités en espaçant les phases coûteuses de révision de la charte, ce qui leur permettra d'engager en contrepartie davantage de moyens en faveur de l'évaluation de la mise en œuvre de la charte et du suivi de l'évolution du territoire. Par un cycle vertueux, l'évaluation en continu au fil de la mise en œuvre de la charte permettra ensuite de réduire le coût des études préalables à la révision de cette dernière.

L'économie précise réalisée dépend des coûts de révision, variables d'un parc à l'autre, pouvant être estimés à 450 000€ en moyenne. Si on ramène le coût d'une révision à un coût annuel, celui-ci passera donc de 37 500€ à 30 000€ par parc.

VI.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

VI.5.1. Application dans le temps

Des mesures transitoires sont prévues concernant le contenu modifié des chartes et les modalités d'approbation de la charte et de classement, en particulier s'agissant des dispositions suivantes :

- les PNR dont l'élaboration ou la révision de la charte a été prescrite à la date d'entrée en vigueur de la loi ne sont pas soumis au contenu modifié des chartes, qui inclut désormais les objectifs de qualité paysagère ;
- le principe d'une nouvelle délibération de la région après l'avis d'opportunité du préfet de région n'est pas applicable pour les procédures d'élaboration et de révision de charte déjà prescrites à la date d'entrée en vigueur de la loi ;
- les PNR dont l'enquête publique a été ouverte avant la date d'entrée en vigueur de la loi n'ont pas d'obligation de comporter des orientations ou mesures en matière de publicité permettant de réintroduire la publicité par voie de règlement local de publicité (RLP). L'autorité compétente pour élaborer le RLP dispose d'un délai de trois ans après le décret de classement/renouvellement de classement pour mettre si besoin en compatibilité le RLP avec les orientations ou mesures de la charte en matière de publicité ;
- le principe liant approbation de la charte et adhésion au syndicat mixte, l'allongement de la durée de classement à 15 ans ainsi que la possibilité de classer les communes ayant approuvé la charte même en présence d'un vote défavorable de l'EPCI ne sont pas applicables lorsque la consultation des collectivités et EPCI à fiscalité propre est intervenue avant l'entrée en vigueur de la loi.

Des dispositions spécifiques non codifiées sont introduites pour les parcs déjà classés pour douze ans prévoyant la possibilité d'une prorogation, sur demande, à quinze ans pour l'ensemble des parcs classés, par voie de décret soumis à la participation du public prévue par l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Afin de tenir compte de l'évolution législative relative à l'absence de vote bloquant des EPCI, une dérogation permettra de modifier les décrets de classement/renouvellement de classement antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi, sans attendre la fin du classement, sur demande de la commune et sans qu'il soit besoin de procéder à une nouvelle enquête publique et à de nouvelles consultations préalables, lorsqu'aucun changement significatif dans les circonstances de fait ou de droit n'est intervenu entre temps.

VI.5.2. Application dans l'espace

Absence de spécificité outre-mer. Dispositions applicables aux PNR situés dans les départements d'outre-mer (Martinique et Guyane).

VI.5.3. Consultations

Le texte a été élaboré en concertation étroite avec l'Association des régions de France et la FPNRF dans le cadre de trois réunions tripartites (26 avril, 21 mai et 18 juin 2013), ainsi qu'en concertation avec la commission PNR du conseil national pour la protection de la nature, les services ministériels concernés et les DREAL.

VI.5.4. Textes d'application nécessaires :

Un décret en Conseil d'Etat est nécessaire notamment pour fixer un délai maximal dans lequel le préfet de région doit rendre son avis d'opportunité (dispositions législatives qui renvoient à un décret en Conseil d'Etat), compléter la liste des schémas sur lesquels le syndicat mixte de PNR est consulté (mise à jour de l'article R. 333-15 du code de l'environnement) et préciser diverses modalités de mise en œuvre des autres dispositions qui pourraient s'avérer utiles afin d'en faciliter l'application.

VII. AMELIORER LA COOPERATION ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES POUR DES MISSIONS PARTAGEES (ARTICLE 32)

VII.1. DIAGNOSTIC

L'évolution des compétences institutionnelles⁷⁸ des acteurs publics à l'échelle des territoires conduit à mener des réflexions sur les possibilités d'associer statutairement et de manière pérenne des ressources humaines et financières provenant à la fois de l'Etat et des collectivités territoriales. Cette question se pose avec une acuité toute particulière pour les actuels Conservatoires Botaniques nationaux (CBN, prévus à l'article L. 414-10) et le futur conservatoire écologique de Guyane. Ce dernier est notamment appelé à percevoir la taxe aurifère prévu à l'article 1599 quinquies B du code général des impôts. Les conservatoires botaniques nationaux mènent une réflexion sur l'homogénéisation de leurs statuts, leur actuelle diversité statutaire soulevant un certain nombre de difficultés : montage de programme nationaux, gestion des personnels, règles comptables etc. En ce qui concerne le Conservatoire écologique de Guyane en cours de préfiguration, il s'agit de trouver un statut juridique solide pour un organisme conçu pour être partagé par l'Etat et la future collectivité unique. Ces questions peuvent par ailleurs concerner d'autres organisations entrant dans le champ de l'environnement.

⁷⁸ y compris récemment avec la création du concept de « chef de file », proposé dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

VII.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il est proposé de créer une nouvelle catégorie d'établissement public pour répondre à cette attente : l'établissement public de coopération environnementale, qui s'inspire de ce qui existe dans le secteur culturel (art. L. 1431-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

VII.2.1. Evolution législative envisagée

Le statut des EPCE peut s'inspirer de celui des établissements publics de coopération culturelle que le législateur a cantonné au champ culturel, a priori sans raison apparente autre que la satisfaction d'un besoin clairement exprimé à l'époque dans le domaine artistique et l'existence de contraintes propres au monde artistique (respect du processus créatif des dirigeants de ces établissements notamment). Un rapport du Sénat de 2005⁷⁹, dresse un bilan positif du recours à ce type de structure et a proposé des améliorations reprises dans les textes en vigueur. Il convient de noter que le code général des collectivités territoriales prévoit aussi un statut de coopération pour l'éducation (articles L. 1441-1 à L. 1441-2).

Il est proposé de reprendre l'essentiel des dispositions régissant actuellement les établissements de coopération culturelle à l'exclusion des dispositions de l'article L. 1431-5 sur le mandat du directeur dont il n'apparaît pas nécessaire qu'il soit limité dans le temps.

VII.2.2. Etude des options alternatives

Contrairement aux collectivités locales, qui ont potentiellement à leur disposition plusieurs statuts juridiques (syndicats mixtes, GIP, associations...), deux formes juridiques principales permettent d'associer de manière pérenne des ressources humaines et financières de l'Etat et celles de collectivités dans le domaine de l'environnement : l'**association** et le **Groupement d'Intérêt Général (GIP)**.

De nombreux observatoires environnementaux dans lesquels l'Etat et les régions sont parties prenantes sont structurés en associations. Le statut associatif pose des difficultés certaines, que ce soit en matière de contrôle par les structures publiques, de statut des salariés et de capacité à percevoir des financements de la part de l'Etat pour des missions relevant de l'initiative de ce dernier, lui-même ne pouvant pas adhérer à ce genre de structures. Le Conseil d'Etat, dans son rapport annuel sur les agences, déconseille d'ailleurs vivement le recours à l'association pour réaliser des missions de service public⁸⁰.

Dans ce contexte, seul le **Groupement d'Intérêt Public (GIP)** permet actuellement de mettre en commun des ressources humaines et financières provenant à la fois de l'Etat et des collectivités territoriales. Le GIP a un statut attractif en raison de sa très grande souplesse, encore accrue par la loi n°2011-225 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Il peut associer des partenaires publics comme privés et la convention constitutive fixe librement son organisation. De plus, contrairement aux associations, la création du GIP peut être assortie de garanties de contrôle importantes (contrôle économique et financier, commissaire du Gouvernement). Néanmoins, **le GIP présente aussi quelques fragilités**. D'une part, chaque membre participant à la gouvernance du groupement y défend ses propres intérêts, la politique du GIP étant de ce fait le résultat de compromis permanents. D'autre part, la législation prévoit que le GIP fonctionne en priorité avec les moyens en personnels que ses membres affectent pour l'exercice de sa mission. Le recrutement direct de

⁷⁹ Rapport d'information n° 32 (2005-2006) de M. Ivan RENAR, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 19 octobre 2005

⁸⁰ Conseil d'Etat : les agences, une nouvelle gestion publique ? 2012

personnels n'intervient qu'à titre subsidiaire (3° de l'article 109 de la loi du 17 mai 2011). Le GIP ne peut donc recruter des personnels propres que sur des activités qui sont complémentaires et assurées sur des fonds propres. Aussi, le GIP apparaît comme une **structure centrée sur un projet** mené par et pour ses membres et pour lequel sont mutualisés des moyens organisationnels, financiers et humains. Il est dès lors souvent difficile d'orienter le GIP vers une activité de service tournée vers l'extérieur, que ce soit dans un champ concurrentiel ou dans un autre cadre. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État déconseille ce type de structure pour des missions de service public pérennes⁸¹.

En conséquence, le recours au GIP pose un certain nombre de difficultés dans les réflexions actuelles sur l'homogénéisation du statut des conservatoires botaniques nationaux et sur la création du conservatoire écologique de Guyane.

Les Conservatoires botaniques nationaux sont chargés d'une mission de service public (article L. 414-10 du code de l'environnement). Or, s'agissant de structures « nationales », l'absence de l'Etat en leur sein constitue une fragilité structurelle et soulève des questions de gouvernance : l'Etat finance sans pour autant être décideur (sauf de façon indirecte, via le contrôle de l'agrément). De plus, les collectivités territoriales souhaitent que l'Etat s'inscrive comme partenaire des CBN. Pour autant, l'entrée de l'Etat dans les CBN via un GIP n'est pas envisageable pour les CBN ayant actuellement le statut de syndicat mixte. Enfin, le cadre juridique du GIP est fortement limitant pour les conservatoires botaniques dont les missions sont majoritairement tournées vers d'autres acteurs que les fondateurs. C'est la raison pour laquelle la fédération des CBN a proposé dans une note de réflexion sur ce sujet, la création d'un statut unique pour le réseau. Cette question n'est pas nouvelle puisqu'elle remonte à 2007. Le ministère de l'écologie avait alors confié une mission à l'inspection générale de l'environnement, qui avait conclu que le statut le plus adapté était l'établissement public de coopération environnementale.

Concernant le conservatoire écologique de Guyane, chargé de percevoir la taxe sur l'or, le rapport produit par le prestataire mandaté par la DREAL propose de ne retenir ni la forme du GIP ni celle d'une association pour cet organisme voulu comme partagé par l'État et la future collectivité unique, dans le cadre d'une mission d'intérêt général et bénéficiant d'une ressource affectée. Il préconise la création d'un établissement public de coopération environnementale (EPCE).

En conséquence, la création d'un établissement public de coopération environnementale (EPCE) semble la réponse la plus appropriée à ces deux situations.

VII.3. IMPACT DE LA LOI

VII.3.1. Impacts administratifs

La création de ce statut peut créer une demande de la part de structures existantes, en dehors des conservatoires botaniques, pour adopter ce statut. Il est proposé que leur création soit décidée par le Préfet de région qui gardera ainsi une latitude d'appréciation sur le bien fondé d'une telle transformation.

Le changement de statut devrait entraîner pour les structures concernées une révision :

- de leur gouvernance ;

⁸¹ « De par sa gouvernance plus cohérente, l'établissement public est plus adapté pour mettre en œuvre une politique publique présentant un caractère pérenne. » - Rapport du Conseil d'Etat « les agences une nouvelle gestion publique ? » page 125.

- de leur mode de financement (passage en subvention pour charge de service public pour la part de l'Etat) ;
- éventuellement du statut du personnel.

La création de ces structures ne doit pas conduire à augmenter la charge pour l'Etat ou les collectivités à missions équivalentes confiées.

La mise en place de ce statut permettra d'offrir d'autres alternatives que l'association type loi de 1901 et sécurisera en conséquence les actes pris en relation avec ses structures.

VII.3.2. Impacts économiques et financiers

La structuration d'établissements publics de coopérations environnementales devrait permettre de renforcer la lisibilité et la capacité à mobiliser les structures concernées pour répondre aux besoins des entreprises. La proposition qui est faite ne modifie pas les ressources prévues pour ce type d'établissement et ne prévoit notamment pas la possibilité d'un financement par des ressources fiscales affectées.

VII.3.3. Impacts sociaux

Les personnels, notamment fonctionnaires, bénéficieront au sein de ces établissements publics d'une position classique (mise à disposition) évitant de recourir notamment à la disponibilité.

VII.4. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

VII.4.1. Application dans l'espace

Ces dispositions sont applicables dans les départements d'outre-mer. Elles s'appliquent à Saint-Pierre-et-Miquelon. Elles ne s'appliquent pas aux Terres australes et antarctiques françaises collectivité *sui generis* qui, notamment, ne sont pas administrées par des conseils élus.

VII.4.2. Application dans le temps

Il n'est pas prévu de mesures transitoires qui seront à prévoir dans chaque arrêté dès lors qu'il y aura transformation d'une structure actuelle en EPCE.

VII.4.3. Textes d'application

Des textes d'application de niveau décret et circulaires seront nécessaires pour préciser les dispositions législatives. En particulier le décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002 relatif aux établissements publics de coopération culturelle et modifiant la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales devra être adapté pour tenir compte de l'élargissement du champ thématique. Un arrêté doit être pris pour préciser les conditions d'éligibilité aux emplois de directeur.

VIII. OBLIGATIONS REELLES ENVIRONNEMENTALES (ARTICLE 33)

VIII.1. DIAGNOSTIC

Il existe en droit français des outils juridiques pour préserver la biodiversité et les espaces naturels et agricoles mais qui sont en général contraignants : outils réglementaires, notamment de planification urbaine, outils d'acquisition foncière dans des zones à fort enjeu et outils contractuels.

Concernant plus spécifiquement les sols cultivés, M. Bernard Chevassus-au-Louis⁸², auteur

⁸²

Inspecteur général de l'agriculture, directeur de recherche à l'INRA

du rapport du Centre d'analyse stratégique intitulé « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes », a appelé de ses vœux une réflexion active sur « *une solution juridique permettant de reconnaître la dimension de « bien commun » de ces sols, ce qui constituerait une reconnaissance du rôle central joué par les agriculteurs dans la préservation de la biodiversité.* »⁸³

Le Conseil économique, social et environnemental rappelle en outre dans un avis⁸⁴ que protéger la biodiversité répond à une urgence écologique, économique et sociale et recommande d'étudier la possibilité d'offrir aux citoyens de nouveaux moyens d'agir en faveur de la biodiversité, en leur permettant de s'engager volontairement à son bénéfice sur leur propriété.

Dans son article 2, la Charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle, affirme de plus que : « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

Dans cet esprit, le comité opérationnel « trame verte et bleue » (COMOP TVB) avait recommandé au Gouvernement, dans son rapport final en 2010, de réfléchir davantage sur la définition et la mise en œuvre d'un outil contractuel s'inspirant des servitudes du Code civil et permettant de garantir la pérennité d'actions de protection de la biodiversité, cela « *lui paraissant être un instrument intéressant de valorisation du service environnemental rendu par les espaces figurant dans la trame verte et bleue, et sans doute au-delà* ».

Les outils conventionnels peuvent en effet favoriser une bonne gestion écologique en périphérie des zones d'acquisition prioritaires, notamment pour assurer la continuité écologique (zones tampons, corridors...) ; ils peuvent aussi favoriser l'adoption de bonnes pratiques de gestion, dans des zones que le propriétaire ne souhaite pas céder dans l'immédiat, mais sur lesquelles il est prêt à adopter ou conserver des modalités de gestion favorables à la biodiversité, dans une perspective éventuelle d'acquisition ultérieure.

Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures compensatoires, ce type d'outils s'appuyant résolument sur la liberté contractuelle, et permettant aux parties prenantes de prévoir au cas par cas les mesures qu'elles souhaitent mettre en place, pourrait répondre à d'intéressantes initiatives contractuelles qui se développent actuellement en France afin de trouver des alternatives à l'acquisition (coût, opportunité locale) ou à la préemption (qui nécessite une mise en vente) tout en sécurisant les actions sur une longue durée (30 – 50 ans, voire davantage).

En l'état actuel du droit, les particuliers, établissements ou collectivités qui souhaitent préserver sur leur propriété le sol, la biodiversité et les fonctions paysagères associées, de certaines formes de développement ou d'utilisations non souhaitées, sont actuellement contraints de mettre en place des montages juridiques complexes ou peu satisfaisants. Lors des débats locaux, des organismes comme la ligue de protection des oiseaux (LPO), la Fédération des conservatoires d'espaces naturels et Réserves nationales de France (RNF) se sont fait le relais de telles préoccupations, en demandant la création d'un outil de type « obligation réelle », comme outil volontaire de pérennisation de mesures favorable à la protection de la biodiversité ainsi que son développement par une incitation fiscale significative, proportionnelle à la durée de l'engagement soutenu.

VIII.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la création des obligations réelles environnementales est double :

⁸³

Audition pour la mission d'informations présidée par Mme G. Gaillard en 2010

⁸⁴

« La biodiversité : relever le défi sociétal », publié en juin 2011

- faciliter le développement d'actions pérennes permettant de stopper l'érosion de la biodiversité ;
- permettre à un propriétaire de mettre en place simplement sur sa propriété une démarche contractuelle en ce sens avec des personnes morales garantes d'un intérêt environnemental.

Cet outil, reposant sur la liberté contractuelle, permet de garantir une grande souplesse dans l'élaboration des modalités de l'accord, au plus près des réalités écologiques, sociales et économiques locales : mesures et durée proportionnées aux enjeux environnementaux identifiés sur une ou des parcelles, phasages, conditions de révision et de sortie éventuelles,... toutes ces clauses reposant sur l'accord des parties.⁸⁵ Il pourrait ainsi servir une gamme d'enjeux ayant trait tant à la biodiversité remarquable, qu'à la biodiversité ordinaire et aux services écosystémiques.

La raison d'être de l'outil repose sur la confiance aux acteurs que l'on laisse largement libres de faire le montage qui leur paraît le plus adapté aux circonstances, mais cela va au delà d'un simple volontariat, car un certain niveau d'ambition environnementale est défini au cas par cas par la partie compétente en matière d'environnement.

Pour cela, afin d'assurer une gestion durable sur un temps suffisamment long, le fait que les obligations affectent la propriété elle-même évite les contingences liées au devenir des personnes parties prenantes⁸⁶, et permet d'assurer une réelle pérennité des mesures mises en œuvre qui, sans cela, perdraient une bonne partie de leur pertinence (préservation de l'artificialisation, mise en place de pratiques durables restaurant la qualité des sols, aménagements arborés nécessitant une durée de mise en œuvre,...).

En cas d'existence d'un fermage, il est essentiel que cette tierce partie puisse pleinement participer à l'élaboration de cet accord, afin d'assurer cohérence et applicabilité aux obligations définies entre le propriétaire, soucieux de préserver ses terres d'usages non durables, et la partie garantissant la bonne définition des enjeux environnementaux.

VIII.3. EVOLUTION LEGISLATIVE ENVISAGEE

VIII.3.1. Scénario retenu

En France, pour permettre au propriétaire d'un bien immobilier d'imposer simplement sur sa propriété des obligations durables de gestion d'éléments de la biodiversité ou de services écosystémiques, l'arsenal juridique existant semble insuffisant entre d'une part des dispositions réglementaires ambitieuses mais souvent lourdes ou coûteuses à mettre en place, et d'autre part la base contractuelle, souple mais insuffisamment pérenne ou exigeante.

Le droit de l'urbanisme (servitudes interdisant ou réglementant des travaux, installations et activités) ou de l'environnement (sites inscrits ou classés, réserves naturelles, parcs régionaux et nationaux, espaces naturels sensibles,...), ainsi que le Code rural (zones agricoles protégées), permettent chacun de délimiter des aires géographiques présentant un intérêt écologique particulier pour les soumettre à des contraintes spécifiques, amputant fortement le droit des propriétaires et des fermiers (servitudes d'utilité publique) mais particulièrement efficaces pour protéger l'environnement.

⁸⁵ Le dispositif proposé est directement inspiré des servitudes du Code civil dont l'article 686 fixe les principes et s'assure que les parties soient les plus libres possibles d'aménager leur relation « comme bon leur semble » afin de s'adapter à une grande diversité des situations de fait possibles.

⁸⁶ Une certaine analogie peut être établie avec un règlement de copropriété, visant lui aussi à assurer une stabilité dans le temps : un nouveau copropriétaire est tenu de respecter les clauses du règlement déjà défini, et ne peut proposer des modifications que dans la limite des modalités prévues par ledit règlement.

Ces procédures répondent cependant à des enjeux spécifiques (zone humide, réseau Natura 2000, périmètres de protection des captages, ...), sont souvent lourdes ou coûteuses à mettre en place et ne sont pas toujours adaptées à des territoires limités. L'acceptabilité de telles mesures unilatérales est en outre parfois faible.

Par exemple, les particuliers peuvent demander au Conseil régional de classer en réserve naturelle régionale leur propriété ; Cette procédure nécessite d'obtenir l'accord de la collectivité régionale notamment et requiert la présence d'espèces ou d'habitats jugés d'intérêt patrimonial significatif.

De même, les politiques d'acquisition par des collectivités publiques ou des organismes de protection de l'environnement⁸⁷, si elles sont certes efficaces en permettant par exemple de mettre en place soit une gestion directe de qualité, soit, dans certains cas, un bail rural avec des clauses environnementales ambitieuses, sont étroitement liés aux opportunités foncières.

Parmi les outils conventionnels, le bail rural à clauses environnementales, créé en 2006, a permis d'offrir un outil supplémentaire dans un cadre contractuel, notamment dans les zones NATURA 2000. Il crée des obligations liées à la personne et donc susceptibles d'évoluer au fil du temps. Même s'il a été peu mobilisé, il constitue une alternative intéressante fondée sur une démarche volontaire entre un bailleur et un preneur qui partagent leurs soucis de préservation de la valeur patrimoniale naturelle des surfaces agricoles mises en valeur. Une extension sur l'ensemble du territoire national de cet outil serait nécessaire. L'évolution du bail rural à clauses environnementales est prévue dans le cadre du projet de loi d'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt.

Les servitudes conventionnelles de droit privé, utilisées en urbanisme, sont difficiles à mettre en œuvre dans d'autres contextes car le cadre juridique actuel prévoit que le service foncier doit être créé au profit d'un « fonds dominant », qui bénéficie de la charge pesant sur le « fonds servant »⁸⁸, et ne permet de créer que des obligations passives (ne pas faire – construire, drainer, défricher,...), ce qui ne nuit à une gestion active visant à préserver durablement la biodiversité.

Les conventions d'occupation ou d'usage, mis en œuvre par des organismes publics comme le Conservatoire du littoral, sont quant à eux spécifiques aux espaces du domaine public, et peuvent être parfois vécus comme une contrainte du fait des principes auxquels doit veiller l'établissement au titre du code de l'environnement.

Enfin, les mesures agro-environnementales (prime herbagère, MAE territorialisées) relatives à la préservation de la biodiversité remarquable et ordinaire sont fondées sur une démarche volontaire et ont essentiellement été ciblées dans les zones à fort enjeu et plus particulièrement en zone NATURA 2000. Ces contrats ont une durée limitée et dépendent des ressources financières disponibles.

A l'étranger, il existe par exemple, depuis les années 1960, au Canada et aux Etats-Unis, des conventions appelées « servitudes de conservation » (*conservation easements*). Tout en restant propriétaire, la personne s'oblige, envers le bénéficiaire, à ne pas développer certaines activités, mais aussi à adopter certains modes plus actifs de gestion de l'espace.

Son engagement est opposable à tous les acquéreurs successifs. Il doit pour cela être enregistré et inscrit sur un registre foncier.

En Suisse, la servitude écologique y prend davantage la forme d'une charge foncière. La

⁸⁷ Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, conseil général (espaces naturels sensibles), Agence de l'eau (zones humides), conservatoire régional d'espaces naturels, association de défense de la nature...

⁸⁸ Par exemple, un chemin d'accès à un fonds dominant via un fonds servant.

charge foncière est une obligation que doit le propriétaire, sur son immeuble, à une tierce personne. Cette obligation peut être négative ou positive et doit être en lien avec les qualités du fonds grevé (article 782 du Code civil suisse). Les charges foncières n'impliquent pas l'existence d'un « fonds dominant ».

L'ensemble de ces servitudes ont en commun de s'appuyer sur un engagement volontaire adapté à des micro-situations, profitant à une personne morale dont le rôle en matière de protection de la nature est attesté. La charge est opposable tant au locataire qu'aux acquéreurs successifs sans qu'aucun fonds dominant ne soit exigé.

Le propriétaire peut négocier une compensation économique de la charge. La mise en place d'une fiscalité spécifique pourrait s'avérer pertinente pour la diffusion de ce type d'engagements.

Afin de répondre aux objectifs poursuivis, l'enrichissement du droit français par des dispositifs similaires a fait depuis plusieurs années l'objet de réflexions approfondies entre juristes et praticiens, aboutissant à la définition de deux principales formes juridiques possibles⁸⁹.

VIII.3.2. Etude des options alternatives

Suite à l'expertise du ministère de la justice, répondant à la lettre de cadrage du premier ministre relative à la transition écologique, deux options juridiques semblent également pertinentes pour atteindre les objectifs visés : la servitude conventionnelle environnementale ou l'obligation réelle environnementale.

Toutes deux permettent de répondre aux mêmes finalités de pérennité d'une protection et de mise en œuvre d'obligations de ne pas faire ou de faire.

Toutefois, la servitude conventionnelle environnementale nécessite de dépasser le cadre classique du code civil pour régler la question du « fonds dominant » et la limite habituelle à l'obligation de ne pas faire, alors que l'obligation réelle environnementale répond d'emblée à ces objectifs, ce qui devrait rendre la communication sur cette mesure plus simple d'appréhension. En outre, le concept de servitude est très lié dans les esprits à la servitude publique (non conventionnelle), ce qui a pu susciter dans les débats certaines incompréhensions.

L'aspect conventionnel de l'obligation réelle environnementale, contenu implicitement dans le terme « réel », devra cependant soit être expliqué, soit gardé explicitement dans l'intitulé de la mesure si cela n'alourdit pas excessivement la formulation.

Il semble donc pertinent que cet outil prenne la forme d'une **obligation réelle environnementale** conclue volontairement par le propriétaire d'un fonds, en lien avec une personne morale garante d'un intérêt environnemental et avec l'accord obligatoire du preneur de bail éventuel.

VIII.4. IMPACTS DE LA LOI

La diversité des situations envisageables, qui est au cœur même de la philosophie de cet outil (liberté contractuelle), rend difficile une évaluation *ex ante* exhaustive des impacts directs ou indirects et amène à prévoir la mise en place d'un dispositif de suivi adapté.

Ce dispositif permettrait de rendre compte, par exemple au bout de 5 ans, de la manière dont

89 Pour plus de détails, voir la synthèse du séminaire d'échange sur les outils fonciers complémentaires à l'acquisition au lien <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED82.pdf>, et notamment p 7 les éléments sur le droit existant par Benoît Grimonprez, maître de conférences en droit privé, et p 34 les deux options juridiques présentées par la Société française de droit de l'environnement.

un tel outil aura été utilisé (types de mesures, durée,...) et des différents impacts économiques, sociaux ou sur les différents compartiments environnementaux, que la mise en œuvre aura occasionné.

Cela permettrait alors de prévoir des mesures correctives, et d'adapter si nécessaire le cadre législatif ou réglementaire pour renforcer son efficacité ou pallier d'éventuels effets indésirables.

Par exemple, on peut craindre, que dans certaines situations, le propriétaire signant le contrat subisse une atténuation significative de la valeur financière de sa terre en cas de vente, en raison des obligations qui s'y attachent (inconstructibilité, entretien d'éléments de la biodiversité,...). Cela dépend du type d'engagements, des restrictions et des espaces concernés, ainsi que des opportunités alternatives éventuelles. L'impact sur la valeur dépend aussi beaucoup de la durée de l'engagement : si l'engagement porte sur dix ou quinze ans, l'impact est moindre que sur 30 ou 40 ans. La perte de valeur fiscale peut également, au moins partiellement, compenser la baisse de valeur économique du terrain sur le marché. On n'a pas *a priori* constaté aujourd'hui d'augmentation de la valeur du bien lié à un statut de protection écologique, mais il n'est pas exclu que tel soit le cas à l'avenir.

Une baisse de valeur du bien pourrait certes répondre à des objectifs collectifs de lutte contre la spéculation foncière pour faciliter l'installation de jeunes agriculteurs, mais, à titre individuel, si cette terre était considérée également comme un capital sur lequel s'appuyer pour la retraite, le propriétaire pourrait estimer qu'il subit un impact financier non négligeable.

C'est un sujet qui dépasse cependant de loin le périmètre de cette mesure et qui nécessite sans aucun doute un traitement plus global, et le suivi mis en place, en articulation avec d'autres suivis, pourrait permettre d'en approfondir les mécanismes et les remèdes.

Il se peut que le propriétaire éprouve directement un intérêt ou une satisfaction à mettre en place une obligation et cède gratuitement la charge à l'organisme garant de l'intérêt environnemental (ce qui lui permettrait éventuellement d'obtenir une réduction fiscale).

Sinon, la mise en place d'un dispositif d'incitation en amont, et de compensation d'un surcoût en aval à négocier par ailleurs entre les parties, pourrait se relever nécessaire, avec des modulations selon la nature et de la durée des contraintes convenues, sans bien entendu contredire le processus de libre jeu de la concurrence, encadré notamment par des normes communautaires.

Pour les propriétaires suivants, le jeu de l'offre et de la demande doit pouvoir s'effectuer en toute transparence (bonne connaissance des charges affectant la propriété, et pouvant en justifier un prix moindre), et pour cela la publicité foncière prévue sera est enjeu fondamental.

Concernant le fermier, le preneur doit être directement associé à la définition des obligations et doit au préalable donner son accord pour que ces obligations puissent être mises en place. C'est donc en connaissance de cause qu'il accepte ou non les mesures, avec des articulations ou non avec d'autres contrats (bail rural avec clauses environnementales et coût du loyer, conventions financières avec des collectivités ou une association pour compenser un surcoût d'exploitation,...). A partir de là, il négociera librement le "prix de son accord" avec le propriétaire.

Ainsi, si des méthodes culturales respectueuses de l'environnement sont mises en place par le preneur initial et les preneurs suivants, il pourrait être envisagé de varier à la baisse le prix du loyer, au titre de la compensation des charges reposant sur le preneur d'un tel bail. Mais ce n'est qu'un élément parmi d'autres de négociation entre les parties.

De façon générale, des dispositions fiscales, à destination des propriétaires et des preneurs pourraient se révéler utiles pour faciliter l'appropriation d'un tel outil ou compenser des charges lourdes. Dans le cadre plus large des réflexions sur une fiscalité écologique, des réflexions sur des exonérations fiscales notamment foncières, une réduction du coût de la succession, des crédits d'impôts sur le revenu, des déductions fiscales du régime des dons sur l'impôt sur les revenus,... doivent être menées, sans se limiter aux seules mesures fiscales puisque la variété des situations dans lesquelles cet outil pourrait être mobilisé justifie également une variété de dispositifs financiers mobilisables.

En fonction des situations concrètes rencontrées, des choix de financement devront être effectués : par exemple, une rémunération unique (compensation de l'obligation), simple à mettre en œuvre, pourrait être versée au primo propriétaire en une seule fois ou au contraire étalée dans le temps au profit d'une rémunération chaque année des propriétaires et des preneurs.

Si les dispositions fiscales et les systèmes d'indemnités en vigueur sont à privilégier dans un premier temps, la mise en place de dispositions particulières pourrait se révéler nécessaires au vu du premier bilan tiré de la mise en œuvre du dispositif.

VIII.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

VIII.5.1. Application dans le temps

On peut envisager un tel acte par exemple à l'initiative du propriétaire, ou en réponse à un appel à projets, ou par le moyen d'une offre de financement de la structure bénéficiaire de l'obligation environnementale.

Dans chaque cas, un guide national fournissant un cadre général semble indispensable, pour rappeler les objectifs du dispositif et illustrer par des exemples concrets certaines possibilités d'application et des points de vigilance.

Le contenu pourrait être décrit dans ses grandes lignes :

- Obligations et droits du propriétaire : lister des obligations de faire ou de ne pas faire sur la propriété et lister les droits que conserve le propriétaire (exemples indicatifs à fournir) ;
- Les droits et actions du bénéficiaire de la charge (le droit d'inspecter les lieux, d'entrer sur le terrain...) et les sanctions applicables en cas de violation des engagements (quelques exemples adaptés à des objectifs spécifiques) ;
- La précision de certaines formalités : impôts, formalités à accomplir, modalités de révision ou d'extinction de l'obligation...

La raison d'être de l'outil repose cependant sur la confiance aux acteurs que l'on laisse largement libres de faire le montage qui leur paraît le plus adapté aux circonstances ; la fonction du guide serait donc d'ouvrir le champ des possibles en illustrant certaines approches.

En complément, l'article 28 du Décret n°55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière prévoit le recours obligatoire à un notaire pour rédiger l'acte authentique instituant ce droit réel ; cela permettrait, au plus près du terrain, d'obtenir un conseil de qualité sur les clauses d'usage et les pratiques courantes et devrait aider à lever les incertitudes et peser les avantages et inconvénients de chaque rédaction.

La bonne mise en œuvre du dispositif dépend des principaux points de vigilance suivants, dont il faudrait assurer un suivi attentif :

- **une bonne articulation entre les parties prenantes et les autres détenteurs de**

droits réels (chasse, randonnée,...). Cependant, si ces droits existent lors de l'établissement du contrat, ils seront pris en compte dans la rédaction des obligations définies selon la volonté des parties ; quand aux futurs droits réels, la publicité foncière devrait permettre d'assurer une bonne information de l'état de droit existant et faciliter là aussi une bonne articulation ;

- **articulation avec les baux ruraux** : la crainte de surcoûts non compensés a été soulignée plus haut. Ce sera donc un point de vigilance à suivre particulièrement afin de préparer si nécessaires des correctifs (encadrement, compensations,...).
- **information notamment foncière** : la publication à la conservation des hypothèques permettrait la bonne information des tiers, mais une articulation étroite avec les notaires devrait être assurée afin de faciliter le déploiement du dispositif (obligation d'information) et la remontée d'informations nécessaires à l'établissement d'un bilan, à compléter par des enquêtes *ad hoc* sur des points de vigilance spécifiques.
- **Communication** : il sera nécessaire d'identifier et de mobiliser sur la durée les ressources humaines et financières adaptées (Etat, collectivités, structures porteuses) afin de garantir une bonne appropriation de cet outil par l'ensemble des utilisateurs potentiels (accompagnement, guide).
- **Incitations / compensations** : il conviendra de mobiliser les dispositifs existants ou à créer en fonction des besoins exprimés au fur et à mesure de la mise en œuvre (lois de finances ultérieures mettant en place une fiscalité écologique).

VIII.5.2. Application dans l'espace

Ce dispositif s'applique de plein droit dans les départements et régions d'outre mer, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il n'a pas lieu de s'appliquer dans les collectivités régies par l'article 74 et l'article 77 de la Constitution qui sont elles-mêmes compétentes en matière d'environnement et de droit civil.

VIII.5.3. Consultations menées

Fin 2011 et début 2012, suite aux engagements de l'Etat dans le cadre de la SNB, le MEDDE a effectué des entretiens informels sur les outils alternatifs à l'acquisition foncière avec différentes parties prenantes⁹⁰, puis organisé le 26 juin 2012 un séminaire d'échange sur les outils fonciers complémentaires à l'acquisition.⁹¹

En mai et juin 2013, des réunions techniques interministérielles ont été effectuées entre les ministères chargés de l'agriculture et de la forêt, de la justice et de l'écologie. Le ministère de la Justice a rendu une expertise en date du 25 juin 2013. Une réunion technique avec les parties prenantes, sur la base de membres volontaires du comité de suivi de la stratégie nationale pour la biodiversité élargi à d'autres parties prenantes, a été consacrée le 4 juillet aux outils fonciers du projet de la loi sur la biodiversité.

VIII.5.4. Textes d'application

Les éventuelles exonérations fiscales pourraient être prises dans des lois de finances ultérieures.

⁹⁰ Notamment avec la FCEN (Fédération des conservatoires d'espaces naturels), l'UNICEM (union nationale des industries de carrière et de métaux de construction), le Réseau ferré de France, l'ADEF (association des études foncières), l'assemblée des départements de France, le conservatoire du littoral et des rivages lacustres, le conseil supérieur du notariat, l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, la FNSafer...

⁹¹ Synthèse de ce séminaire au lien <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED82.pdf>

IX. ELARGISSEMENT A LA BIODIVERSITE DES ZONES SOUMISES A CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES (ARTICLE 34)

IX.1. DIAGNOSTIC

Il n'existe pas d'outil en droit français pour restaurer un habitat dégradé d'une espèce faisant l'objet d'une protection stricte au titre du L. 411-1 du code de l'environnement en créant des obligations de faire. En effet, les outils classiquement utilisés (arrêté de protection de biotope par exemple) ne peuvent prévoir que des interdictions de faire. Or pour des cas limités d'espèces, notamment au regard de la directive 92/43/CEE dite Directive Habitats Faune Flore, la restauration de leur état de conservation défavorable pourrait nécessiter d'imposer des obligations de faire.

IX.2. OBJECTIFS DE LA REFORME

Il s'agit de créer une disposition législative permettant de déterminer des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE), permettant, pour des espèces précises, de compléter les modalités de protection stricte. Il s'agit de pouvoir résoudre certaines situations critiques et exceptionnelles concernant une ou plusieurs espèces sauvages au bord de l'extinction en France.

IX.3. OPTIONS RETENUES

Il s'agit de compléter les modalités de protection stricte qui s'attachent, en application de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, à certaines espèces de faune et de flore sauvages en créant une disposition législative permettant de déterminer des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE). Elle est fondée sur la détermination d'un zonage d'application et la mise en œuvre d'un programme d'actions en faveur de l'espèce via la maîtrise de son habitat (pratiques agricoles) qui deviendrait obligatoire si les objectifs fixés ne sont pas atteints au bout d'un certain délai.

Aujourd'hui, il n'existe pas de dispositif équivalent en droit français concernant la biodiversité, mais le principe existe déjà pour la protection des captages dits « Grenelle » (article L. 211-3 du code de l'environnement). Le dispositif proposé peut être vu comme une extension à la biodiversité de ces zones soumises à contraintes environnementales pour la protection de la ressource en eau. Seules les mesures agroenvironnementales (MAE), mises en œuvre sur la base du volontariat, constituent un levier incitatif pour la mise en œuvre de pratiques agricoles ou sylvicoles favorables à l'espèce.

Cette disposition s'applique aux espèces mentionnées à l'article 12 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Seul le vecteur législatif permet de rendre obligatoire certaines pratiques agricoles qui s'avèreraient nécessaires pour la conservation d'une espèce sauvage.

IX.4. IMPACT DE LA LOI

IX.4.1. Impacts économiques et financiers

La mise en œuvre de la mesure nécessitera des changements de pratiques des exploitants concernés. Ces changements de pratiques pourront bénéficier d'aides lorsqu'ils induisent des surcoûts ou des pertes de revenus. Ces aides relèveront des aides prévues dans le cadre de la Politique agricole commune.

Les besoins de financement peuvent être estimés à partir de l'exemple du hamster, lequel bénéficie actuellement d'une protection stricte, notamment dans un périmètre de 9 300

hectares dont 7 800 de surface agricole utile. Le coût d'une couverture en surfaces favorables à hauteur de 30 % est de 1,11 M€.

On peut extrapoler cette situation à au plus trois cas d'espèces, soit un coût estimé de 3,33 millions d'euros annuel pour la mise en œuvre de la mesure. Ce coût n'est toutefois pas supérieur au coût de mesures volontaires si celles-ci rencontrent l'adhésion des agriculteurs.

IX.4.2. Impact pour les outre-mer

Si la disposition peut s'appliquer formellement dans les collectivités ultramarines pour lesquels le gouvernement français est compétent en matière d'environnement (hors Terres australes antarctiques françaises), il convient de noter qu'il n'existe pas en outre-mer d'obligations pour la France née de la directive 92/43.

IX.4.3. Impacts environnementaux

La mesure permettra de pouvoir résoudre certaines situations critiques et exceptionnelles concernant une ou plusieurs espèces sauvages au bord de l'extinction en France. Il s'agit d'une mesure de nature à améliorer le statut de conservation des espèces sauvages.

IX.4.4. Impacts administratifs

La mise en œuvre de la mesure s'accompagnera de contrôles. Ces contrôles s'effectueront dans le cadre du plan de contrôle de la police de la nature et à moyens constants.

IX.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

IX.5.1. Application dans le temps

Le dispositif n'est opérationnel qu'après prise des arrêtés nécessaires par le Préfet.

IX.5.2. Textes d'application

Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application de la disposition. Il précisera en particulier les mesures à promouvoir par les propriétaires et les exploitants pour rendre les pratiques agricoles et sylvicoles favorables aux espèces susceptibles d'être concernées. Il déterminera également les conditions dans lesquelles le délai à l'expiration duquel les mesures pourront être rendues obligatoires pourrait exceptionnellement être réduit à un an alors qu'il sera en général de trois ans. Par exemple, le délai pourrait être réduit à un an dès lors qu'il serait constaté que les engagements contractuels pour les mesures agricoles favorables à l'espèce s'avèrent insuffisants par rapport à l'urgence qu'il y aurait à rétablir l'état de conservation d'une espèce.

X. MOBILISATION DES OUTILS « ASSOLEMENT EN COMMUN » ET « AMENAGEMENT FONCIER » A DES FINS ENVIRONNEMENTALES (ARTICLES 35 ET 36)

X.1. DIAGNOSTIC

Le suivi temporel sur un long terme des oiseaux communs inféodés à certains milieux indique une baisse sensible de la biodiversité dite « ordinaire »⁹². Or celle-ci est à la base des services écosystémiques ou de fonctions essentielles (fertilité des sols, qualité des eaux, pollinisation, contrôle des ravageurs, ...).

De même, en France, selon les normes européennes, environ la moitié des eaux ne sont pas en « bon état chimique », notamment du fait des polluants présents avant traitement comme les

⁹²

Taux d'évolution de l'abondance des oiseaux communs spécialistes métropolitains : - 19 % entre 1989 et 2012 (Source Observatoire national de la biodiversité – MEDDE-MNHN)

pesticides, présents dans presque tous les cours d'eau et dans deux tiers des eaux souterraines, et les nitrates (près d'1/3 des eaux de surface et plus de 15% des eaux souterraines). Quant à l'état écologique, il n'est pas bon pour près de quatre cinquième des masses d'eau « naturelles », alors que la France a pour objectif d'atteindre en 2015 le bon état écologique des eaux pour environ 2/3 des masses d'eau superficielles.

Tout moyen mérite d'être mobilisé afin d'inverser ces tendances, en commençant bien entendu par les dispositifs existants qui pourraient être rapidement opérationnels, et tout particulièrement les outils mobilisables sur les territoires ruraux qui concentrent une partie majeure des enjeux eau et biodiversité.

Cela s'inscrit également dans le projet agro-écologique porté par le ministère de l'agriculture et visant à fournir aux agriculteurs une boîte à outils qui leur permettra, accompagnés par l'ensemble des acteurs du développement agricole, de construire des systèmes agro-écologiques adaptés à leurs exploitations et aux enjeux territoriaux.

X.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

En termes de protection de services écosystémiques, comme la production d'eau potable, ou de préservation de la biodiversité et d'éléments paysagers, des outils pertinents et ciblés sur ces thématiques existent déjà, ou sont en cours de mobilisation.

Mais l'importance des enjeux, et le besoin de résultats rapides et perceptibles, amènent à utiliser également au mieux les outils existants, dont l'entrée principale n'est pas uniquement environnementale.

Dans un souci d'optimisation et de simplification du droit existant, il apparaît pertinent de s'appuyer en premier lieu sur des outils centrés principalement sur l'activité agricole du code rural et de la pêche maritime, afin de les orienter vers des pratiques agricoles ou des aménagements plus durables et soucieux de l'environnement.

Ainsi, les dispositions relatives à l'assolement en commun⁹³ dans le code rural sont un levier utile pour faire évoluer les pratiques agricoles, voire les modes de production, ainsi que la localisation pertinente d'éléments paysagers, hydrologiques ou de la biodiversité. Mais, en pratique, cet outil n'est pas perçu comme pouvant être utilisé avec des finalités environnementales comme la préservation de la qualité de l'eau ou de la biodiversité.

En outre, le code rural et de la pêche maritime (article L. 411-39-1) ne prévoit pas de finalité particulière à l'assolement en commun, car les finalités agricoles sont évidentes. Le projet d'article viserait donc à rendre explicite la possibilité de mettre en œuvre cet outil à des fins environnementales.

De même, les procédures actuelles d'aménagements foncier agricole et forestier, initiées par des communes sous l'égide d'un conseil général, sont censées concilier la réorganisation du parcellaire au service de la production agricole, l'aménagement du territoire et la bonne gestion de l'environnement.

En pratique, l'adaptation du parcellaire agricole ou forestier est souvent utilisé pour limiter ou compenser des perturbations engendrées par des aménagements sur les structures agricoles individuelles et collectives (réduire l'impact causé par la consommation de terres agricoles, les effets de coupure et de déstructuration, mais aussi prendre en compte les mesures environnementales résultant de l'étude d'impact).

Des objectifs généraux de préservation des équilibres écologiques peuvent être suivis, ou des

⁹³ L'assolement en commun est la répartition des cultures au cours d'une campagne culturale donnée sur l'ensemble des parcelles exploitées par plusieurs agriculteurs.

aménagements tels que le rétablissement de réseaux de déplacement, comme les petits chemins permettant d'accéder aux parcelles, peuvent également servir des enjeux environnementaux.

Mais, d'une part, des enjeux environnementaux spécifiques (vergers, zones humides,...) risquent d'être sous-estimés car leur valeur agricole ne reflète pas forcément leur valeur environnementale à différentes échelles (parcelle, paysage). En conséquence, les logiques de préservation de milieux naturels et d'aménagement sont souvent disjointes, les aménagements fonciers productifs se juxtaposant alors avec des espaces sanctuarisés réservés à la protection de l'environnement.

D'autre part, ces objectifs environnementaux sont appréhendés comme de simples corollaires à des aménagements ayant d'autres finalités, et non comme un pivot possible de remembrement, en articulation bien sûr avec les autres dimensions économiques et sociales.

C'est pourquoi l'ajout explicite de la dimension environnementale dans les finalités du remembrement pourrait ajouter un nouveau levier d'action pour des enjeux spécifiques de protection de l'environnement, sans devoir pour cela déployer de nouveaux dispositifs.

X.3. OPTIONS ET DISPOSITIF RETENUS

X.3.1. Option retenue

Concernant l'assolement en commun, le projet d'article visant à expliciter la possibilité de mettre en œuvre cet outil à des fins environnementales ne bouleverserait pas l'état de droit, puisque le texte continuera à garder le même champ d'action, mais la finalité environnementale, s'ajoutant aux objectifs liés à l'exploitation agricole, ne pourrait plus être négligée.

Concernant la mise en valeur de la finalité environnementale du remembrement, il convient de modifier l'article L. 123-1 du code rural et de la pêche maritime afin d'étendre l'aménagement foncier agricole et forestier à l'environnement, d'une part dans la terminologie (« aménagement foncier agricole, forestier et environnemental »), d'autre part concernant les périmètres faisant l'objet d'aménagements fonciers.

Sans bouleverser l'équilibre actuel de l'article, ces précisions devraient permettre de s'adapter davantage aux situations particulières où l'environnement pourrait être la finalité principale de l'aménagement foncier, en articulation avec les autres objectifs.

X.3.2. Etude des options alternatives

Les deux mesures proposées s'inscrivent d'une part dans le cadre législatif existant, en le complétant, et respectent donc la cohérence globale et les différentes articulations du code rural.

D'autre part, elles viennent en complément aux mesures foncières en cours de création dans le présent projet de loi relative à la biodiversité (obligations réelles notamment) et le projet de loi d'avenir sur l'agriculture (mesures relatives aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), au bail rural à clauses environnementales,...).

Ces deux mesures, ciblées sur des objectifs particuliers bien délimités ne sont pas redondantes avec d'autres dispositifs et ne présentent pas *stricto sensu* d'alternatives envisageables.

X.4. IMPACT DE LA LOI

X.4.1. Impact économiques et financiers

Ces nouvelles orientations dans l'utilisation des dispositifs existants ne présentent pas

d'impacts directs notamment financiers, le libre choix des mesures et de leurs modalités de mise en œuvre étant laissé aux parties concernées (agriculteurs, acteurs du développement agricole, collectivités territoriales,...).

Concernant la mobilisation de l'assolement en commun à des fins environnementales, cela permettrait une mobilisation plus aisée du droit existant, sans bouleverser en aucune manière ses modalités de mise en œuvre actuelles.

Cela permettrait cependant aux acteurs agricoles utilisant cet outil de mieux organiser leur travail, non seulement avec des objectifs habituels d'organisation de travaux en commun avec mutualisation de matériel et de main d'œuvre, mais aussi autour d'enjeux environnementaux locaux partagés en commun.

En l'état actuel du droit, cet outil pouvait déjà être utilisé dans cette optique ; il n'y a donc pas d'impacts supplémentaires à attendre, si ce n'est une optimisation des moyens et une meilleure prise en compte de l'enjeu environnemental.

Concernant le développement des finalités environnementales de l'aménagement foncier, l'enjeu est, de façon générale, d'éviter de possibles mésusages de la réglementation actuelle, en associant mieux dans une analyse globale les enjeux agricole, forestier et naturel, sans s'enfermer sur la caractérisation d'un seul enjeu. La prise en compte de la multifonctionnalité des territoires permettrait aussi d'optimiser la gestion d'un espace foncier perçu comme rare⁹⁴.

X.4.2. Impacts environnementaux

Cela permettrait également d'utiliser davantage l'outil spécifiquement pour des enjeux environnementaux identifiés localement.

Ainsi, dans le cadre de la mise en place de continuités écologiques, des aménagements pourraient être initiés afin de privilégier une articulation de parcelles à vocation naturelle, agricole ou forestière dans un souci de cohérence écologique à l'échelle du paysage, tout en s'assurant, au sein des commissions communales ou intercommunales d'aménagement foncier, de préserver globalement les différents usages existants ou à venir.

De même, cet outil pourrait apporter une souplesse pour la mise en œuvre de politiques liées à la protection des captages, en facilitant l'appropriation de ces enjeux sur un territoire suffisamment vaste pour que les contraintes ressenties par certains acteurs puissent être compensées par des opportunités de développement d'autres acteurs. Par exemple, une parcelle dans une zone particulièrement vulnérable conviendrait bien à la mise en place d'un mode de production de type herbager extensif ou biologique, et pourrait ainsi si le besoin est avéré faire l'objet d'échange avec une parcelle moins vulnérable où un autre mode de production serait moins préjudiciable à cet enjeu sur la ressource en eau, sous réserve d'articulation avec d'autres enjeux (carbone, biodiversité).

X.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

X.5.1. Application dans le temps

Les deux mesures, s'appuyant sur un cadre existant, pourraient bénéficier d'une mise en œuvre rapide, sous réserve d'une communication adaptée auprès de leurs utilisateurs potentiels, car elles ne nécessitent ni texte d'application ni cadrage particulier.

Il conviendrait cependant d'être attentif, pour l'aménagement foncier avec une finalité environnementale, à assurer la coordination entre les projets d'aménagements de l'Etat et les

⁹⁴ Trois aménagements en un : par exemple, concilier un fossé collecteur, l'accessibilité des agriculteurs et des riverains, et un talus sur un même chemin au lieu d'être séparés

politiques foncières des communes, les Safer pouvant être notamment sollicitée pour constituer une réserve foncière adaptée aux exigences des deux parties (par exemple, objectif commun d'un boisement). Les Safer concernées devraient alors s'assurer de disposer d'un stock foncier suffisant pour l'ensemble des projets pour réaliser des acquisitions foncières à des fins agricoles, mais aussi environnementales et paysagères.

X.5.2. Application dans l'espace

Ces deux dispositifs restent applicables dans les mêmes conditions qu'auparavant dans les collectivités ultramarines.

X.5.3. Consultations

Ces deux mesures sont issues de propositions de la Société des Agriculteurs de France⁹⁵.

En mai et juin 2013, des réunions techniques interministérielles ont en outre été effectuées (MAAF et MEDDE). Une réunion technique avec les parties prenantes (socle SNB élargi) a enfin été consacrée le 4 juillet aux outils fonciers du projet de la loi sur la biodiversité.

XI. SIMPLIFIER L'ENCADREMENT REGLEMENTAIRE DES ACTIVITES DE PECHE MARITIME PROFESSIONNELLE EN ZONE NATURA 2000 (ARTICLE 37)

XI.1. DIAGNOSTIC

Les activités de pêche maritime professionnelle ne font aujourd'hui l'objet d'aucun encadrement au regard de la protection des sites Natura 2000. Or, la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages impose que toute activité susceptible d'avoir un impact significatif sur les sites Natura 2000 fasse l'objet d'une évaluation de ses incidences préalablement à son autorisation. Toutefois, le dispositif classique d'évaluation des incidences individuelles sur les sites Natura 2000 (article L. 414-4 du code de l'environnement) n'apparaît pas adapté aux spécificités des activités de pêche maritime professionnelle (multiplicité des types de permis de pêche, activités mobiles, impossibilité de prendre en compte les effets cumulés des activités sur un site, présence de pêcheurs étrangers...). Il convient donc de définir un dispositif permettant de répondre tant aux caractéristiques de ces activités qu'aux exigences en terme de respect du droit communautaire.

XI.2. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS

La réglementation actuelle ne comporte aucun élément sur ce sujet.

La présente disposition permet de finaliser la transposition en droit français des articles 6.3 et 6.4 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages concernant les activités de pêche maritime professionnelle.

XI.2.1. Option retenue

Afin de prendre en compte de manière pragmatique les spécificités des activités de pêche maritime professionnelle et d'éviter tout contentieux communautaire et national, il est donc proposé de réaliser des analyses de risques de ces activités à l'échelle de chaque site Natura 2000, puis de prendre des mesures réglementaires dans les sites Natura 2000 où se déroulent de telles activités, lorsque cela est nécessaire, afin de garantir que ces activités n'ont pas d'effet significatif sur les sites concernés. En conséquence, les activités de pêche maritime

⁹⁵ « Les Notes de la SAF – Les agriculteurs producteurs d'eau potable – février 2013 », p23 (assolement en commun) et pp27-28 (aménagement foncier à finalité environnementale)

professionnelle seront exonérées d'évaluation des incidences individuelles sur les sites Natura 2000.

XI.2.2. Etudes des options alternatives

Différentes options ont fait l'objet d'une analyse juridique poussée afin d'assurer une transposition conforme des articles 6.3 et 6.4 de la directive 92/43/CEE :

- l'application du régime classique d'évaluation des incidences individuelles sur les sites Natura 2000 (article L. 414-4 du code de l'environnement) : ce régime implique que chaque porteur de projet réalise individuellement une évaluation des incidences de son activité sur les sites Natura 2000 dans le cadre de la demande d'autorisation de l'activité. Il n'a pas pu être retenu car il n'est pas applicable en l'état aux activités de pêche maritime professionnelle compte tenu de leurs caractéristiques :

- il n'y a pas de correspondance entre les autorisations de pêche et les sites Natura 2000 (les autorisations de pêche ont des portées variables par zones / engins / types d'espèces, les activités de pêche sont mobiles, il est impossible d'évaluer les impacts cumulés des différentes activités de pêche sur une zone via ce régime classique Natura 2000).
- il est impossible d'appliquer ce régime aux pêcheurs étrangers, du fait des règles de compétences des Etats et de l'Union européenne définies dans le cadre de la politique commune des pêches.

- la mise en place d'un permis de pêche spécifique en sites Natura 2000 : un tel dispositif implique que ne sont autorisés à exercer dans les sites Natura 2000 que les professionnels de la pêche maritime disposant d'un permis spécifique. Ce dispositif n'a pas pu être retenu car :

- il ajouterait un régime d'encadrement supplémentaire aux activités de pêche maritime professionnelle, déjà soumises à de multiples « autorisations », ce qui est source de lourdeur tant pour les services instructeurs que pour le monde professionnel.
- il est difficilement applicable aux pêcheurs étrangers compte tenu des règles de compétences des Etats et de l'Union européenne définies dans le cadre de la politique commune des pêches.

- la réalisation d'analyses des risques des activités de pêche maritime professionnelle (objet de la présente disposition) : ce dispositif consiste en la réalisation d'analyses de risques de toutes les activités de pêche maritime professionnelle à l'échelle de chaque site Natura 2000, et, lorsqu'un risque d'impact est identifié, l'adoption de mesures réglementaires applicables aux activités de pêche concernées en sites Natura 2000. L'adoption de telles mesures rend superflue, par construction, la réalisation d'évaluation des incidences Natura 2000 individuelles par chaque pêcheur, si bien que les pêcheurs se trouvent exemptés de l'obligation de réaliser de telles évaluations. Ce dispositif a été retenu car :

- les mesures réglementaires pourront être adaptées aux spécificités des activités de pêche professionnelle se déroulant dans chaque site Natura 2000 (« sur mesure »).
- elles pourront être concertées avec les acteurs locaux, dans le cadre de l'élaboration des documents d'objectifs des sites Natura 2000.
- elles pourront être adoptées par les autorités compétentes, dans le respect des règles de la politique commune des pêches :

i. dans la zone des 12 milles nautiques, adoption des mesures par les autorités nationales pour leurs propres navires, et dans les « zones de droits historiques », adoption des mesures par les autorités nationales pour les navires étrangers après une procédure de consultation de la Commission européenne, des Etats-membres et des conseils consultatifs régionaux des pêches concernés .

ii. au delà des 12 milles nautiques, adoption par codécision Conseil- Parlement sur proposition des Etats membres auprès de la Commission européenne.

- elles pourront ainsi être appliquées aux pêcheurs français et aux pêcheurs étrangers, dans un souci d'équité.
- ce dispositif apparaît conforme à celui envisagé par d'autres Etats membres, notamment les Pays-Bas.

La présente disposition constitue donc l'option la mieux adaptée.

XI.3. IMPACT DE LA LOI

XI.3.1. Impacts économiques et financiers

La présente disposition permettra une économie de coûts substantielle pour les professionnels de la pêche maritime professionnelle, dans la mesure où ce dispositif mutualisé d'analyses des risques à l'échelle des sites Natura 2000 entiers leur évitera de réaliser des évaluations d'incidences individuelles sur chaque site Natura 2000 traversé, à la différence des autres porteurs de projets.

XI.3.2. Impacts outre-mer

De par les types d'espèces de faune et de flore sauvages et d'habitats naturels protégés en vertu de la directive 92/43/CEE, il n'existe aucun site Natura 2000 en outre-mer et la réglementation Natura 2000 ne trouve pas à s'appliquer en outre-mer.

XI.3.3. Impacts environnementaux

La présente disposition a pour objectif de prévenir, en amont, les risques d'impact significatif des activités de pêche maritime professionnelle sur les sites Natura 2000. Elle aura donc un effet positif sur la biodiversité marine, qui sera apprécié dans le cadre de l'exercice d'évaluation de l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire réalisé tous les six ans en application de l'article 17 de la directive 92/43/CEE et dans le cadre de l'exercice d'évaluation de l'état et des tendances des populations d'oiseaux réalisé tous les six ans en application de l'article 12 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

XI.3.4. Impacts sociaux

Le dispositif proposé offrira au public une meilleure visibilité sur les mesures d'encadrement des activités de pêche maritime professionnelle en sites Natura 2000. Les analyses de risques de ces activités sur les sites Natura 2000, retranscrites dans les arrêtés préfectoraux portant documents d'objectifs des sites Natura 2000, feront en effet l'objet d'une consultation du public en application du code de l'environnement.

XI.3.5. Impacts administratifs

Le présent dispositif implique un investissement préalable significatif, de la part de l'Etat ou des collectivités structures porteuses de la gestion des sites Natura 2000, lors de la réalisation initiale des analyses de risques à l'échelle de chaque site, dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des documents d'objectifs des sites Natura 2000. Toutefois, l'existence d'une

méthodologie commune déjà développée par le Muséum national d'Histoire naturelle, ainsi que la démarche en cours de délégation de la gestion de nombreux sites Natura 2000 à l'Agence des aires marines protégées, permettront des économies d'échelles importantes dans la réalisation de ces analyses de risques. De plus, ce dispositif permettra ensuite une économie de coûts encore nettement plus substantielle (en termes de coûts évités) pour les services instructeurs des autorisations de pêche, qui n'auront pas à instruire d'évaluation d'incidences individuelle lors de la délivrance de chaque autorisation de pêche, à la différence des autres secteurs d'activités.

XI.4. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

XI.4.1. Application dans le temps

Il n'est pas prévu de date d'entrée en vigueur différée pour cette disposition, étant entendu que les mesures d'encadrement des activités de pêche maritime professionnelle ne pourront être adoptées que dès lors que les analyses de risques de ces activités sur les sites Natura 2000 auront pu être réalisées.

XI.4.2. Application dans l'espace

Les dispositions concernées ne concernent que les milieux marins de métropole en l'état de la législation européenne.

XI.4.3. Consultations spécifiques

La présente disposition a fait l'objet d'une concertation poussée avec les représentants des professionnels de la pêche maritime via le groupe de travail environnement du Conseil national de la pêche et des élevages marin et les associations de protection de la nature et plus généralement l'ensemble des acteurs du réseau Natura 2000 lors de réunions dédiées aux mesures en faveur du milieu marin. Cette mesure a fait l'objet d'une consultation formelle avec avis favorable du Conseil de la pêche et des élevages marins lors de son conseil plénier du 19 septembre 2013.

XI.4.4. Textes d'application nécessaires

La présente disposition pourrait entraîner une modification de la partie réglementaire du code de l'environnement par décret en Conseil d'Etat.

XII. GESTION DES RESERVES NATIONALES EN MER (ARTICLE 38)

XII.1. OBJECTIFS DE LA REFORME

Le retour d'expérience depuis la création de l'Agence des aires marines protégées en 2006 de ses missions et l'évolution réglementaire liée aux catégories d'aires marines protégées conduisent à apporter des propositions d'amélioration du cadre législatif actuel.

Ces améliorations concernent notamment l'articulation des outils parcs naturels marins et réserves naturelles.

Par ailleurs, les acteurs socio-économiques ont souhaité pouvoir être désignés gestionnaires de réserves naturelles, considérant que la protection du milieu dont ils tirent leur activité est un élément important de leur activité. Dans certaines conditions, il pourrait être envisageable que les socio-professionnels soient légitimes pour gérer les restrictions d'accès et de prélèvement de la ressource, concourant ainsi au maintien de l'état ou de l'aspect de la réserve (conformément à l'article L. 332-9). A terre, sous réserve d'avoir pour objet statutaire principal la protection de la nature, une fédération départementale de chasse par exemple peut être gestionnaire de réserves naturelles nationales ou régionales. Dans la pratique, les cas

recensés de gestion par des usagers socio-professionnels sont des cas de cogestion, de sorte à mettre en commun des compétences complémentaires.

XII.2. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS

Pour la gestion de la réserve naturelle des Terres australes françaises, il convient d'apporter une précision quant à sa gestion. En effet, l'administration des Terres australes françaises a pour mission de répondre à des problématiques environnementales et maritimes, sur un territoire aux caractéristiques sans équivalent dans le reste de la France, en vue de satisfaire durablement des objectifs scientifiques, économiques et écologiques.

Dans ce cadre, l'administration des Terres australes françaises a été désignée organisme gestionnaire de la réserve naturelle nationale des terres australes. Il s'agit de la plus grande réserve naturelle de France. Elle s'étend sur une partie terrestre de 700 000 ha et une partie marine de 1 570 000 ha. Elle s'étend en mer jusqu'à la limite de la mer territoriale, qui constitue jusqu'à présent la limite maximale du champ d'intervention possible sous cette forme juridique, le présent projet de loi permettant l'extension de la possibilité de classer en réserves naturelles nationales les espaces dans l'ensemble des eaux sous juridiction, donc au-delà de la mer territoriale.

Compte tenu de ce rôle particulier joué par l'administration des Terres australes françaises, il est utile que son administration, qui a développé une expertise appréciée, soit confortée dans son rôle de gestionnaire de la réserve naturelle du même nom en bénéficiant aussi du soutien de l'Agence française pour la biodiversité pour assurer la cohérence du dispositif.

Pour pouvoir désigner comme gestionnaires de réserves les organismes socio-professionnels du milieu marin, la liste fixée au L. 332-8 est modifiée pour inclure les comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins ainsi que les comités régionaux de la conchyliculture. Leurs missions sont ajustées en conséquence dans le code rural et de la pêche maritime.

L'article L. 332-8 du code de l'environnement fixe limitativement la liste des personnes (morales ou privées) que le préfet peut désigner comme gestionnaires d'une réserve naturelle : « La gestion des réserves naturelles peut être confiée par voie de convention à des établissements publics ou des groupements d'intérêt public lorsque la protection du patrimoine naturel ressort des missions confiées à ces établissements et groupements, ou à des syndicats mixtes, des associations régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ainsi que des associations d'Alsace et de Moselle régies par les articles 21 à 79-III du code civil local ou des fondations lorsque la protection du patrimoine naturel constitue l'objet statutaire principal de ces syndicats, associations et fondations. Elle peut être également confiée aux propriétaires de terrains classés dans la réserve naturelle, à des collectivités territoriales ou à des groupements de collectivités. ». Comme pour toutes les autres catégories de gestionnaires, il appartiendra donc au Préfet de vérifier que les organisations professionnelles en mer ont pour objet statutaire principal la protection du patrimoine naturel. Au-delà de cette condition statutaire, il convient de souligner que le gestionnaire est choisi en fonction de ses compétences et capacités à assumer des missions très diversifiées qui sont (cf. art R. 332-20) :

- l'organisation et l'encadrement de la surveillance du territoire et de la police de l'environnement,
- la connaissance et le suivi continu du patrimoine naturel,
- le management, la gestion financière et administrative (le gestionnaire gère les crédits d'État et d'autres financeurs éventuels, établit des budgets prévisionnels et des bilans financiers),

- la prestation de conseils et d'études,
- la maîtrise d'ouvrage pour des interventions sur le patrimoine naturel,
- la création et l'entretien d'infrastructures d'accueil.

A cet effet, le gestionnaire reçoit de la part de l'État (dans le cadre d'une convention de gestion) une dotation courante de fonctionnement. Le gestionnaire doit avoir la capacité de mener à bien l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation d'un plan de gestion composé de plusieurs volets : scientifique, technique (programmation des travaux) et financier. S'agissant des modalités de désignation, l'article R. 332-19 dispose que « le préfet ou, le cas échéant, le préfet coordonnateur désigne parmi les personnes mentionnées à l'article L. 332-8, après avis du comité consultatif, un gestionnaire de la réserve naturelle avec lequel il passe une convention. » Dans un souci de bonne administration et de transparence, le guide-circulaire sur les procédures de création et de gestion des réserves naturelles nationales du 30 septembre 2010 invite les préfets à mettre en place un appel à manifestation d'intérêt. En plus de la transparence et de la solidité qu'elle permet d'apporter à cette désignation, une telle procédure a l'avantage d'obliger le ou les candidat(s) à effectuer une analyse approfondie de cette mission de gestion pour élaborer le dossier qui sera présenté au préfet (compétences du candidat, compréhension des enjeux et des orientations de gestion à mettre en œuvre, moyens et notamment personnel à affecter à la gestion de la réserve, ...).

XIII. CREATION ET AMELIORATION DE L'ENCADREMENT DU DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES ECONOMIQUES EN MER POUR LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DANS LES ZONES SOUS SOUVERAINETE ET SOUS JURIDICTION FRANÇAISE DANS LA ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE (ARTICLES 39 ET 40)

XIII.1. DIAGNOSTIC

Le développement de nouveaux usages de la mer et particulièrement l'exploitation de ses ressources naturelles notamment pour la production d'énergies marines renouvelables, rend nécessaire l'encadrement de ces nouvelles activités pour, d'une part, vérifier la cohérence des activités pratiquées sur une même zone maritime et, d'autre part, évaluer leurs incidences environnementales potentielles et les prévenir.

Lorsque l'activité est pratiquée sur le domaine public maritime naturel constitué notamment par le sol et le sous-sol de la mer territoriale (définition donnée par l'article L.2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques), une autorisation domaniale est nécessaire.

En revanche, lorsque l'activité est pratiquée au-delà des eaux territoriales dans les eaux sous souveraineté et juridiction françaises (zone économique exclusive, plateau continental - définitions données par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 ratifiée par la France le 21 décembre 1995), la France ne dispose actuellement que d'un dispositif juridique incomplet pour organiser et contrôler ces nouvelles activités.

Il convient de rappeler tout d'abord que sur le plateau continental et en zone économique exclusive, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer permet à chaque Etat côtier :

- d'organiser l'exploitation et l'exploration, la conservation et la gestion des ressources naturelles biologiques ou non, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi que les activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques telles que notamment la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ;
- de règlementer la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages.

La base juridique actuellement en vigueur pour assurer en droit interne la transposition d'une

partie de ces dispositions est la loi n°76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone de protection économique et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République qui a fait l'objet d'un décret d'application n°2013-611 du 10 juillet 2013 lequel organise un régime d'autorisation spécifique pour la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et de leurs installations connexes.

Sur cette base les autorités françaises exercent dans la zone économique, les compétences reconnues en droit international relatives à la protection et à la préservation des milieux marins, à la recherche scientifique et à la mise en place et à l'utilisation d'îles artificielles, installations et ouvrages. Ces compétences se limitent toutefois aux zones économiques dénommées zones de protection écologique.

Il résulte donc de l'écriture actuelle de la loi du 16 juillet 1976 que la zone économique exclusive définie par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'a pas d'existence juridique sur le territoire de la République.

Cette situation rend nécessaire une intervention législative modifiant la loi du 16 juillet 1976 afin d'identifier la zone maritime constituant la zone économique exclusive.

Le dispositif législatif proposé complète donc le régime d'autorisation existant par un régime d'autorisation encadrant toute activité d'exploration ou d'exploitation des ressources naturelles ou de l'utilisation des milieux marins dans ces espaces maritimes.

Les modalités de ce nouveau régime d'autorisation s'inspirent autant que faire ce peut, du régime existant pour les activités pratiquées sur le domaine public maritime dans un souci de cohérence et de lisibilité pour les porteurs de projet. Il tient toutefois bien évidemment compte de la nature juridique différente de ces espaces maritimes.

En effet, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer fixe des droits limitatifs des États côtiers sur les espaces maritimes qu'elle définit, alors que le code général de la propriété des personnes publiques reconnaît aux autorités françaises la propriété sur le domaine public maritime naturel.

Cette différence de nature ne permet pas d'étendre sans adaptation, au-delà de la mer territoriale, la réglementation applicable au domaine public maritime naturel.

Pour ce qui concerne les câbles et les pipelines (canalisation de transport), sauf lorsqu'ils sont posés sur le domaine public maritime, il n'existe pas à ce jour, de disposition encadrant leur pose dans les eaux sous juridiction et souveraineté françaises.

Certes, le décret n°2013-611 du 10 juillet 2013, mentionné plus avant, pose l'obligation de notifier le tracé des câbles et pipelines sous-marins mais ceci permet seulement de connaître leur localisation.

Cette carence rend difficile la coordination des usages des zones concernées, la prise en compte des autres activités (ce qui peut être préjudiciable à d'autres activités notamment la pêche), la surveillance d'impacts environnementaux potentiels et la maîtrise de pollutions éventuelles.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 pose le principe d'une liberté de pose des câbles et pipelines dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental.

De plus, cette Convention prévoit que le tracé des pipelines posés sur le plateau continental est agréé par l'Etat côtier (article 79).

Pour les câbles, aux termes du même article 79 (paragraphe 4) l'Etat côtier peut établir des conditions pour ceux installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration de son plateau

continental ou de l'exploitation de ses ressources ou de l'exploitation d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages relevant de sa juridiction.

Certes, la Convention du 14 mars 1884 pour la protection des câbles sous-marins (article 3) permet aux parties contractantes d'imposer des conditions de sûreté tant sur le tracé que sur les dimensions du câble quand ces autorités autorisent son atterrissage. Pour autant ces stipulations ne peuvent être interprétées comme faisant de l'atterrissage d'un câble sous-marin une condition suffisante pour aménager le principe de liberté de pose reconnue par la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

En organisant un régime d'agrément pour les câbles sous-marins installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources, et les pipelines sous-marins, les dispositions législatives proposées tirent pleinement parti des conventions internationales mentionnées ci-dessus.

XIII.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit d'une part de définir en droit français la zone économique exclusive, donc la délimitation de cet espace, et, d'autre part, d'encadrer les activités d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles ou l'utilisation des milieux marins dans les espaces maritimes sous juridiction et souveraineté françaises par la soumission de ces activités à un régime d'autorisation. Ces activités comprennent notamment la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages dans ces espaces maritimes.

De plus, ces dispositions posent le principe de la soumission à une redevance pour occupation ou usage de la zone considérée (à l'instar de la redevance déjà acquittée en cas d'occupation du domaine public maritime naturel) et organisent un régime de sanctions proportionné aux enjeux en cause. Elles complètent et sécurisent ainsi le régime d'autorisation créé, pour la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages, par le décret n°2013-611 du 10 juillet 2013 et la loi n°76-655 du 16 juillet 1976 dans sa version initiale.

Cette modernisation du droit vise à prendre en compte les nouveaux usages de la mer dans des espaces maritimes de plus en plus convoités et à fort potentiel de développement.

Dans un but de simplification du droit et d'équité de traitement, les dispositifs d'autorisation et d'agrément proposés sont le plus proche possible des dispositifs applicables sur le domaine public maritime.

Enfin, le nouveau dispositif d'autorisation ne concerne pas les activités déjà soumises à autorisation comme celles relevant du code minier et de la Politique commune de la pêche.

XIII.3. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS

XIII.3.1. Option retenue : articulation avec le droit européen

La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la directive n°2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement comme les directives 2011/92/UE du parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement et 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sont applicables aux projets visés par le nouveau régime d'autorisation.

Par dérogation aux dispositions du I de l'article L.123-2 du code de l'environnement, compte tenu de la localisation dans des espaces maritimes qui rendent difficilement organisable une enquête publique, les projets visés par le régime d'autorisation seront soumis à la mise à

disposition du public bien qu'ils comportent une étude d'impact en application de l'article L. 122-1. Les conditions d'organisation de cette consultation sont adaptées pour tenir compte de la localisation des projets (observations déposées uniquement par voie électronique).

XIII.3.2. Etude des options alternatives

Une option alternative consisterait à ne pas créer de dispositif législatif. Elle présente le désavantage de ne pas encadrer le développement des activités dans les espaces maritimes concernés au risque de les voir se développer de manière anarchique et concurrente. Surtout, elle ne permet pas, pour les opérateurs, de sécuriser juridiquement les utilisations nouvelles qui sont envisagées sur ces espaces.

Une autre option alternative serait la création d'un régime de déclaration. Hormis le fait qu'un tel régime ne permettrait pas de respecter les obligations résultant des directives européennes susmentionnées, le démantèlement des ouvrages autorisés ne pourrait être imposé. Or, il apparaît que cette remise en état du site attachée au régime d'autorisation est essentielle pour la bonne conservation des milieux et pour éviter l'accumulation en mer de structures abandonnées dangereuses pour les autres usagers (transport maritime notamment).

XIII.4. IMPACTS DE LA LOI

XIII.4.1. Impacts juridiques

La loi n°76-655 du 16 juillet 1976 définit les zones économiques et les zones de protection écologique. Elle est muette sur la zone économique exclusive, notion qui a été introduite par la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

Le décret n°213-655 du 10 juillet 2013 organise un régime d'autorisation spécifique pour la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et de leurs installations connexes qui ne peut s'appliquer en zone économique exclusive. Mais ce régime actuellement applicable est incomplet car il ne comporte notamment ni le principe de sanctions applicables, proportionnées aux enjeux en cause, ni celui du paiement d'une redevance.

L'écriture actuelle de la loi du 16 juillet 1976 ne parle que de zone économique.

Cette situation rend nécessaire une intervention législative modifiant la loi du 16 juillet 1976 afin d'identifier la zone maritime constituant la zone économique exclusive.

Le dispositif législatif proposé complète donc le régime d'autorisation existant par un régime d'autorisation encadrant toute activité d'exploration ou d'exploitation des ressources naturelles ou de l'utilisation des milieux marins sur le plateau continental et en zone économique exclusive.

De plus, la modification de l'article 4 de la loi du 16 juillet 1976, permet de réserver l'appellation de « zone de protection écologique » aux seules zones identifiées pour la protection et la préservation du milieu marin et la recherche scientifique.

XIII.4.2. Impacts économiques et financiers

Un impact positif pour les entreprises est la sécurité juridique car les dispositifs créés (régime d'autorisation et régime d'agrément) permettront un traitement identique (égalité de traitement) des projets envisagés. En effet, le dispositif d'autorisation administrative prévu est similaire à celui déjà existant pour les entreprises ayant une activité sur le domaine public maritime. Il est d'ailleurs déjà prévu le paiement d'une redevance et la possibilité de demander des garanties financières pour les entreprises qui exercent leurs activités sur le domaine public maritime. Ce dispositif fonctionnant déjà sur le domaine public maritime, ces

dispositions devraient avoir les mêmes impacts, *mutadis mutandis*, dans la ZEE et sur le plateau continental. Aucun élément objectif n'indiquerait que les banques ne puissent accepter d'apporter les garanties financières nécessaires. De plus en créant un cadre juridique, ces dispositifs sécurisent les activités envisagées. De même, il est prévu la possibilité de demander des garanties financières,

Comme pour les services de l'Etat, ces deux régimes augmenteront la charge administrative des entreprises lors de la phase de constitution des dossiers de demande d'autorisation ou de demande d'agrément. Il faut toutefois noter que le régime d'autorisation créé est un régime unique qui permettra, par l'obtention d'une seule autorisation, de pratiquer l'activité envisagée.

Le dispositif d'autorisation a un impact financier pour les entreprises du fait du paiement d'une redevance (voir point 4.4) et la constitution de garanties financières

Le dispositif proposé prévoit la possibilité d'imposer la constitution de réserves financières pour garantir les risques sur l'environnement ou pour la navigation. Ces garanties pourront être mobilisées pour le démantèlement du site si le titulaire de l'autorisation ne remplissait pas ses obligations en fin de validité de son autorisation. Ces garanties permettent à l'Etat de se prémunir contre une éventuelle défaillance du titulaire, et permettent à l'Etat de pouvoir prendre rapidement les mesures nécessaires en ayant les moyens financiers correspondants et sans que cela soit mis à sa charge.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la mobilisation de garanties financières n'est pas systématique, puisqu'il est prévu la possibilité de laisser sur site certains éléments, dès lors qu'ils bénéficient aux écosystèmes et qu'ils ne portent pas atteinte à la sécurité de la navigation.

Si l'on compare aux dispositifs de garanties financières existants pour d'autre type de réglementation notamment celle des ICPE dont relève les éoliennes terrestres ou les carrières à terre, ou les plateformes pétrolières, le dispositif prévu est proportionné aux enjeux et ne constitue pas une charge économique ou financière excessive de nature à remettre en cause le développement économique des entreprises dans ces zones.

Enfin, pour éviter que l'immobilisation de ces garanties financières ne constitue un frein au démarrage de l'activité autorisée, une possibilité de progressivité et d'individualisation de leur constitution pour être adaptée à la situation financière et économique de chaque entreprise, est proposée et sera précisée par dispositions réglementaires.

Pour les câbles installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources et les pipelines sur le plateau continental, le régime d'agrément par sa simplicité, est assimilable à une déclaration.

XIII.4.3. Impacts sociaux

L'impact est jugé positif principalement par le renforcement de la transparence et la compréhension des projets par les particuliers et plus particulièrement en associant le public. En effet, pour les projets d'ouvrages, le régime d'autorisation s'accompagne d'une consultation du public sur leurs impacts environnementaux.

Le régime d'agrément des câbles et pipelines est positif en termes d'impacts pour les autres usagers des espaces maritimes car, par la connaissance des tracés, il accroîtra la sécurité du transport et de la navigation maritime.

XIII.4.4. Impacts administratifs

Le régime d'autorisation proposé comporte un volet financier. En effet, la contrepartie à

l'occupation privative d'une zone maritime sous juridiction française qui représente un bien commun est le paiement d'une redevance versée au budget de l'Etat français. L'Etat étant responsable de la gestion de ces espaces placés sous sa juridiction, il est donc légitime à prévoir le paiement d'une redevance au titre du service rendu par l'occupation privative d'un espace dans cette zone.

A ce stade, il n'est toutefois pas possible d'estimer le montant prévisionnel de cette ressource compte tenu de l'absence de connaissance des projets à venir dans cette zone. Une mission conjointe conduite par l'Inspection générale des finances, le Conseil général de l'environnement et du développement durable, et le Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux est en cours afin de faire des propositions sur la valorisation des redevances sur le domaine public maritime.

Cette mission permettra de dresser un état des lieux des montants perçus par l'Etat au titre de l'occupation du domaine public maritime naturel et des perspectives de développement des activités dans la zone économique exclusive.

Une extrapolation à partir du produit des redevances sur le DPM pourrait permettre d'avoir un point de comparaison sachant que les activités amenées à se développer dans la ZEE sont de natures très différentes.

Or le ministère chargé de l'écologie, en charge de la gestion du domaine public maritime, ne dispose pas de données fiables sur le montant total des redevances perçues au niveau des directions départementales des finances publiques pour l'occupation du DPMN (il n'existe pas de synthèse nationale du montant de ces redevances). En effet, le développement d'activités dans la ZEE a plutôt vocation à concerner des activités industrielles telles que les énergies marines renouvelables, l'exploitation de gisement de ressources naturelles (en dehors de celles gérées par le code minier), implantation d'installations ou plateformes artificielles... Mais ce développement est particulièrement dépendant des conditions physiques et météorologiques dont les caractéristiques diffèrent selon les zones maritimes considérées.

Une estimation très sommaire permettrait d'envisager que, chaque année, l'occupation du DPMN et le développement attendu des activités dans la ZEE pourrait générer pour l'Etat de l'ordre de 150 M€ par an.

Il faut souligner que ces chiffres ne sont pas corroborés par des éléments précis, mais de manière objective il est possible d'affirmer que l'impact financier escompté sera positif pour le budget de l'Etat.

Pour ce qui concerne la charge administrative, l'instauration de régimes d'autorisation et d'agrément suppose le traitement administratif de demandes d'autorisation et de dossiers d'agrément.

Ce traitement devrait être effectué par les services déconcentrés de l'Etat dans les départements côtiers comme c'est actuellement le cas des demandes d'autorisation d'occuper le domaine public maritime ; la charge administrative de ces services en sera donc augmentée d'autant. Néanmoins l'impact de cette charge administrative devrait être minimisé par la capitalisation de la compétence déjà acquise par l'instruction des titres domaniaux par ces services.

Il faut noter que pour faciliter le traitement administratif de projet « à cheval » sur le domaine public maritime naturel et la zone économique exclusive ou le plateau continental, la coordination des procédures pourra être envisagée à l'instar de la procédure prévue par le décret n°2013-611 du 10 juillet 2013. En effet ce texte prévoit que, dans un tel cas, le service administratif en charge de l'instruction du titre domanial est aussi chargé de l'instruction de l'autorisation de construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et

d'ouvrages. L'autorisation couvrant à la fois le DPM naturel et le plateau continental, la zone économique ou le plateau continental est approuvée par un arrêté conjoint des autorités compétentes

2.2.1.5.1. Impacts environnementaux

Les dispositifs législatifs créés n'ont pas d'impacts environnementaux par eux-mêmes. Bien au contraire, les dispositions relatives aux études d'impacts environnementaux ainsi qu'aux évaluations d'incidence sur les sites Natura 2000 s'appliquent aux projets soumis à autorisation. Pour les câbles et les pipelines, en prévoyant l'accompagnement de l'agrément de prescriptions, ce dispositif permet d'anticiper les impacts environnementaux potentiels attachés aux activités et aux projets autorisés.

XIII.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

XIII.5.1. Application dans le temps

Aucune entrée en vigueur différée ne se justifie.

XIII.5.2. Application dans l'espace

Le régime d'autorisation et le régime d'agrément s'appliquent de droit, dans les départements et régions d'outre-mer.

Il est prévu que le régime d'autorisation et le régime d'agrément s'appliquent dans les Terres australes et antarctiques françaises et dans les îles Wallis et Futuna compte tenu de l'enjeu du développement potentiel des activités dans les zones concernées de ces collectivités.

Ces dispositions tiennent compte des compétences respectives des différentes collectivités ultramarines dans ces zones.

XIII.5.3. Consultations spécifiques

Une réunion associant les acteurs du milieu marin a été tenue au mois de juin 2013 pour évoquer ce nouveau régime.

XIII.5.4. Textes d'application nécessaires

Pour la mise en œuvre des dispositions proposées, trois décrets sont nécessaires :

- un décret déterminant les catégories de projets concernées par une étude d'impact et l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 ;
- un décret déterminant les règles de fixation du montant et de mise en œuvre des garanties financières ainsi que du délai maximal pour les constituer ;
- un décret fixant les modalités de calcul, de répartition, d'affectation et d'utilisation du produit de la redevance.

XIV. ENCADRER LA RECHERCHE EN MER (ARTICLES 41 ET 42)

XIV.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le développement des enjeux environnementaux et économiques de la mer, les besoins grandissants des Etats et des entreprises dans la connaissance du milieu marin et l'évolution accélérée des technologies maritimes rendent nécessaire une meilleure maîtrise des activités conduites en mer par différentes catégories d'acteurs publics ou privés. Les activités entrent dans différents cadres législatifs et réglementaires dont la cohérence et la complémentarité

n'est pas toujours assurée : recherche scientifique, exploration et exploitation minière notamment, activités ou installations présentant un impact pour l'environnement.

Les conditions d'application de ces réglementations ne sont pas homogènes notamment en ce qui concerne les données recueillies qui peuvent présenter un intérêt collectif parce qu'elles permettent une connaissance des milieux utile pour conduire ou élaborer des politiques publiques en matière de sécurité ou de préservation de l'environnement. L'obligation faite aux acteurs de fournir les données existe déjà pour certaines activités : le code minier par exemple dispose que certaines données recueillies lors de travaux en mer doivent être transmises à des opérateurs publics désignés (Ifremer, SHOM), voire tombent dans le domaine public notamment celles concernant la sécurité de la navigation et l'hydrologie des masses d'eau et la cartographie des fonds marins.

La recherche scientifique marine est réglementée, en application de la partie XIII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Cette convention vise à favoriser la recherche menée à des fins pacifiques et la diffusion des connaissances, sans gêner les autres utilisations de la mer, en fixant le cadre nécessaire pour organiser le contrôle et la régulation de cette activité. Elle reconnaît la souveraineté de l'Etat tant pour réglementer que pour assurer la responsabilité sur les navires de son pavillon et s'appuie sur le principe de la réciprocité.

L'application est assurée en droit français par l'article L 251-1 du code de la recherche prévoyant que toute activité de recherche scientifique marine est soumise à une autorisation assortie, le cas échéant, de prescriptions dans les conditions et selon les modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Afin de garder une homogénéité avec le code minier, il est donc proposé de compléter cette disposition pour préciser les points suivants :

- les pénalités à appliquer en cas de non-respect de la procédure d'autorisation ou de déclaration préalable,
- la possibilité d'exiger des bénéficiaires de l'autorisation, notamment lorsqu'il s'agit de personnes morales ou physiques privées de nationalité française, qu'ils communiquent les données recueillies lors des activités de recherche scientifique marine menées en mer. Un objectif secondaire visé est d'éviter de doubler les obligations faites aux opérateurs publics ou privés qui sont tenus de transmettre leurs données, et d'éviter de doubler les systèmes d'information et de bancarisation de données. Cette disposition serait assortie d'une obligation de confidentialité pour les agents amenés à traiter des données confidentielles.

Pour ces deux raisons, un complément au code de la recherche s'avère nécessaire.

XIV.2. EVOLUTION LEGISLATIVE ENVISAGEE

La recherche scientifique marine est réglementée par les dispositions de la partie XIII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (qui a été signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay et dont la ratification a été autorisée par la loi du 21 décembre 1995, et la publication effectuée par décret du 30 août 1996) ainsi que par la loi n° 86-826 du 11 juillet 1986 relative à la recherche scientifique marine et portant modification de la loi n° 76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique au large des côtes du territoire de la République.

Pris en application de cette convention, l'article 2 de la loi du 11 juillet 1986 précitée, codifiée à l'article L. 251-1 du code de la recherche dispose que « Toute activité de recherche scientifique marine, menée dans la mer territoriale, dans la zone économique et dans la zone de protection écologique définies par la loi n° 76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la

République et sur le plateau continental, est soumise à une autorisation assortie, le cas échéant, de prescriptions dans les conditions et selon les modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Les articles complétant le code de la recherche sont proposés dans le projet de loi biodiversité afin de préciser les dispositions pénales, en cohérence avec les dispositions pénales prévues pour d'autres processus d'autorisation, en ajoutant deux articles :

- article L. 251-2 : « Est puni de 15 000 euros d'amende, ou de l'une de ces deux peines seulement, le fait d'entreprendre sans autorisation formelle, lorsqu'elle y est soumise, une activité de recherche scientifique marine dans les zones mentionnées à l'article L.251-1. »
- article L. 251-3 : « Est puni de 15 000 euros d'amende le fait d'entreprendre sans déclaration préalable, lorsqu'elle y est soumise, une activité de recherche scientifique marine dans les zones mentionnées à l'article L. 251-1. »
- de prévoir la transmission des données. Une cohérence a été recherchée avec le code minier nouveau dont le Livre IV prévoit, dans son chapitre 2 sur les prérogatives des personnes publiques, la possibilité d'accès à des documents ou renseignements par des personnes désignées et habilitées, en particulier un opérateur public, l'Ifremer, et dans son chapitre 3, que certaines données tombent immédiatement dans le domaine public et doivent être de ce fait communiquées à un opérateur public, le SHOM. Comme dans le code minier, des conditions de confidentialité sont prévues pour les agents de ces organismes qui traitent de ces données. L'article serait rédigé comme suit :

article L.251-4 : « Toute autorisation accordée de réaliser des recherches dans les espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction nationale peut être subordonnée à l'engagement de communiquer les renseignements et données recueillis ainsi que les éléments nécessaires à leur exploitation, selon leur contenu, à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, à l'Agence française de la biodiversité, à Météo-France, au Service hydrographique et océanographique de la marine ou tout autre organisme scientifique désigné par l'État.

Les renseignements recueillis lors des recherches et intéressant la sécurité de la navigation ainsi que ceux concernant les propriétés physico-chimiques ou les mouvements des eaux sous-jacentes tombent immédiatement dans le domaine public. Ils sont directement communiqués, dès leur obtention, à Météo-France et au service hydrographique et océanographique de la marine au vu de leurs missions respectives.

Les agents de ces différents organismes ayant accès à ces données sont astreints au secret professionnel. Cette confidentialité ne fait pas obstacle à la possibilité pour eux d'utiliser les données pour leurs travaux de recherche ou pour les expertises qui leur sont demandées dans un cadre réglementaire. Les conditions d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat ».

XIV.3. MODALITES D'APPLICATION ET IMPACT DE LA LOI

En pratique, l'autorisation de recherche scientifique marine est accordée par la voie diplomatique pour les demandes émanant d'Etats étrangers ou d'organisations internationales. Toutefois elle n'est pas encore formalisée en ce qui concerne les activités conduites par des opérateurs nationaux privés ou publics.

Un projet de décret est en préparation en application de l'article L. 251-1 et des articles complémentaires proposés ici du code de la recherche. Ce projet traduit l'obligation d'encadrer les activités de recherche scientifique marine contenues dans les dispositions de la Convention des Nations-unies sur le droit de la mer (CNUDM) que la France a ratifiée. Il s'appuie sur la définition de la recherche scientifique marine adoptée par la CNUDM, et a vocation à s'appliquer aux campagnes de recherche, de mesure et de recueil de données menées à partir d'un navire, d'un aéronef ou de tout autre moyen, fixes, flottants, dérivants ou déployés dans les zones sous juridiction.

Le régime mis en place par ce décret prévoit :

- pour les Etats ou organisations internationales, une demande d'autorisation déposée six mois avant les travaux de recherche (selon le délai prévu par la CNUDM) par la voie diplomatique ;
- pour les services de l'Etat ou d'une collectivité territoriale et les établissements publics français, une procédure d'autorisation globale accordée sur un programme annuel approuvé par son statut ;
- pour toutes les personnes physiques ou morales françaises une autorisation allégée sous la forme d'une déclaration préalable auprès du représentant de l'Etat en mer quinze jours avant les travaux.

Pour les Etats et organisations internationales, le décret ne modifie pas le processus actuel de demande et de délivrance des autorisations par la voie diplomatique. Pour les organismes publics français, l'impact de la mise en œuvre devrait se limiter à une approbation des programmes annuels de campagne dans le cadre de leurs instances (conseil d'administration).

Quatre opérateurs de navires de recherche océanographiques sont principalement concernés : le CNRS, l'Ifremer, l'IRD et le GIP IPEV.

Ce décret est applicable sur tous les espaces maritimes relevant de la juridiction de la France, en métropole comme dans les outre-mer.

Il ne concerne pas, en revanche, les activités qui sont encadrées par d'autres dispositions telles que l'exploration des ressources minérales et du patrimoine archéologique sous-marin ou encore la pêche à des fins scientifiques. Il prévoit des formes de partage des avantages qui seront dues au titre de l'application des mesures prévues au titre IV en cas d'accès à des ressources génétiques.

Pour les personnes physiques ou morales de nationalité française, le décret se traduit par une obligation de formaliser et systématiser une déclaration préalable, qui est déjà la pratique de la plupart des acteurs intervenant régulièrement dans les zones sous juridiction française.

En revanche, en permettant à la France de mieux maîtriser ses espaces maritimes, elle participe à leur protection sous l'angle à la fois économique et environnemental.

XV. RENFORCER L'ACTION EN FAVEUR DE LA RESSOURCE HALIEUTIQUE (ARTICLES 43 A 46)

XV.1. DIAGNOSTIC

XV.1.1. L'approche par la fonctionnalité : un outil de conservation

Sur mer comme à terre, la conservation des espèces et des espaces passe par la gestion de la pression humaine qui s'y exerce. Les modalités de gestion peuvent aller d'un accès maintenu libre lorsqu'il ne présente pas de risque ou qu'il est bénéfique, à une protection totale pour les

éléments les plus fragiles, les plus rares ou les plus menacés.

Progressivement, les outils de gestion se sont adaptés à la complexité des enjeux. Ainsi, ils doivent non seulement permettre la conservation en quantité et qualité mais également garantir la réalisation de fonctions vitales.

Cette dernière approche, par la fonctionnalité, vise à protéger les espaces cruciaux pour la réalisation du cycle de vie des espèces... Sur terre, la réalisation d'une trame verte et bleue (L. 371-1 du code de l'environnement) illustre cette approche : elle vise à restaurer la connectivité des zones de vie nécessaire à la mobilité des espèces animales et indispensable au comportement migrateur, au brassage naturel des populations, au dynamique de reproduction et d'exploration, etc.

La gestion des espèces halieutique doit également s'enrichir d'une approche par la fonctionnalité.

XV.1.2. Frayères, nourriceries et autres « zones fonctionnelles » : les maillons incontournables, mais parfois menacés, de la vie d'une espèce halieutique

Contrairement aux enjeux de connectivité portés sur le milieu terrestre par la trame verte et bleue, le monde marin ne se caractérise pas par un risque de fractionnement de ses espaces ni par des difficultés à voir se réaliser la fonction de déplacement des populations exploitées.

En revanche, ce monde marin abrite frayères, nourriceries et autres zones fonctionnelles indispensables à certaines espèces halieutiques et dont la qualité et l'existence sont de plus en plus menacées, notamment dans les eaux les plus côtières et dans les milieux fragiles ou intensément travaillés à l'image des zones coralligènes, des mangroves, des herbiers, des vasières, des estuaires ou des marais salés. Pourtant ce sont des zones clefs permettant les fonctions de reproduction, d'alimentation et de croissance des juvéniles qu'il convient de pouvoir protéger.

En effet, bien qu'il existe des disparités entre les espèces, la plupart des ressources halieutiques ont un cycle de vie marqué par des phases distinctes au cours desquelles elles fréquentent des habitats différents : ces espèces naissent sur les zones de frayère ; les œufs et les larves sont ensuite transportés sur les zones de nourriceries où se concentrent les juvéniles. Puis, à maturité, les populations sont généralement plus étendues dans l'espace, avec des périodes de concentration marquées pour pondre sur les zones de reproduction. Chacune de ces phases de la vie détermine en partie le renouvellement des ressources. Les écosystèmes côtiers et estuariens, extrêmement riches et productifs d'un point de vue biologique, jouent un rôle tout particulier pour le renouvellement des ressources halieutiques du plateau continental. Ainsi, selon l'OCDE, 87 % de la valeur des pêches provient d'espèces dont la réalisation du cycle de vie dépend d'habitats situés près des côtes.

Or ces eaux côtières sont le lieu d'un nombre croissant d'activités (extractions de granulats, énergies marines en mer, clapage, pêche, etc.) ainsi que le réceptacle final de pollutions et déchets. La destruction des habitats essentiels aux espèces marines apparaît de plus en plus dommageable pour le renouvellement des populations exploitées. Une méta-analyse de 101 études relatant les effets des engins de pêche sur les habitats marins souligne ainsi que la destruction des habitats essentiels aux organismes marins (nourriceries, frayères...) est une des causes majeures du déclin de certaines populations (Kaiser et al, 2006). La destruction des habitats dans l'estuaire de la Seine, principalement par d'autres activités que la pêche maritime, fournit une autre illustration : elle a entraîné une diminution de la capacité de nourricerie de cet estuaire pour les juvéniles de sole de plus de 40 %. A l'échelle de la population exploitée en Manche Est, l'impact de cette destruction des vasières de l'aval de l'estuaire et de la dégradation de la qualité des habitats résiduels de nourricerie a conduit a

une réduction de l'abondance de sole, et de fait des captures potentielles, de l'ordre de 20 % (Rochette et al, 2010).

L'augmentation des activités humaines le long des cours d'eau, dans les estuaires et les zones côtières, mais aussi en mer affecte donc quantitativement (destruction) et qualitativement (dégradation de la qualité) les habitats essentiels aux ressources halieutiques et par conséquent, le renouvellement de ces ressources

XV.1.3. Protéger les zones fonctionnelles halieutiques pour compléter la politique de gestion des stocks halieutiques et de protection de l'environnement marin

La France et l'Union européenne, via la politique commune des pêches, ont pris l'engagement de gérer l'ensemble des stocks halieutiques au Rendement Maximal Durable dans le cadre d'une approche écosystémique.

Ces engagements poursuivent les efforts concrets de gestion durable mis en œuvre depuis plusieurs décennies en réponse à des situations de surpêche et de surcapacité de la flotte.

La politique des pêches, dont l'identité se forge suite à l'introduction des zones économiques exclusives dans les années 1970, s'est dotée progressivement d'un ensemble d'outils de conservation des ressources halieutiques : totaux admissibles de captures, quotas, limitation de l'« effort de pêche », limitation de la « capacité de pêche », mesures techniques, instauration de « plan de gestion », etc.

Ces efforts de gestion ont permis une amélioration marquée des connaissances. Ainsi, au niveau communautaire, on passe de 31 stocks pour lesquels on ne dispose d'aucun avis scientifique en 2003 à 9 en 2013 (Communication de la Commission au Conseil, 30/05/2013). Après des années de résultats mitigés et de situation alarmante, l'état des stocks de poissons s'améliore également. A titre d'illustration, entre 2006 et 2010 _ alors qu'au niveau mondial, les stocks de poisson surexploités ou épuisés sont passés de 26 à 32% de l'ensemble des stocks (FAO) _ la situation des stocks halieutiques s'améliore dans les eaux de l'Atlantique nord-est : 6 % des stocks étaient gérés rendement maximal durable en 2004, ils sont 61 % en 2013.

Ces efforts de gestion sont notamment passés par une diminution importante de la capacité de pêche française : entre 2003 et 2011, la France a réalisé plus d'une vingtaine de programmes de réduction de sa capacité de pêche et à fait sortir de flotte quelques 772 navires de pêche.

Il convient de maintenir des efforts de gestion durable ambitieux et efficaces. Pour cela, il est notamment nécessaire de compléter les outils de gestion disponibles par la capacité de protéger les zones fonctionnelles halieutiques sous la responsabilité de la France.

La gestion des pêches maritimes mobilise déjà des outils de protection sur la base d'une approche fonctionnelle. On pensera notamment à la définition de tailles minimales de captures qui permettent de préserver les cohortes de juvéniles et de garantir le renouvellement des classes d'âge. La protection de zones sur l'argument de leur intérêt fonctionnel est plus rare mais existe. Ainsi la réglementation de la politique commune de la pêche ferme une large zone à la pêche, dite « box de Trévoise » (11 900 km²), entre février et mars dans le but de préserver le stock de morue en période de frai et d'assurer la reproduction. Le « box maquereau », 67 000 km² au Sud-Ouest de l'Angleterre a lui pour objectif de protéger les populations de juvéniles. Dans les eaux territoriales françaises, plusieurs zones ont été classées en « cantonnement de pêche », souvent à l'initiative des pêcheurs professionnels, dans l'objectif d'améliorer la gestion de la ressource.

Toutefois, ni la France ni l'Union européenne ne dispose d'une politique spécifique sur la protection des zones fonctionnelles halieutiques. Cette protection apparaît pourtant nécessaire

pour accompagner l'effort de gestion de stock porté actuellement par le secteur de la pêche maritime.

Il est donc proposé d'instaurer une telle protection qui s'appuiera notamment sur les politiques de protection de l'environnement marin et les complétera.

Les politiques de protection de l'environnement marin sont montées en puissance à partir de la moitié des années 2000. Elles passent notamment par la création d'un réseau d'aires marines protégées : création l'Agence des aires marines protégées en 2006, des parcs naturels marins d'Iroise du Golfe du Lion, de Mayotte, des Glorieuses, des estuaires picards et de la mer d'Opale entre 2007 et 2012, désignation du réseau Natura 2000 en mer, création du sanctuaire AGOA en Caraïbes, du parc national des Calanques (43 500 ha de cœur en mer) , extension en mer du parc national de la Guadeloupe etc. La France, en application de la directive cadre stratégie pour le milieu marin adoptée en 2008, vise également à atteindre le bon état des eaux marines métropolitaines en 2020. Bien que ces politiques soient récentes et mobilisent divers outils de protection de la nature et de développement durable (15 catégories d'aires marines protégées), il apparaît qu'elles n'ont pas été dotées d'un dispositif permettant une protection intégrée des zones fonctionnelles halieutiques.

De nombreuses expériences à l'international ont montré l'intérêt de protéger les zones fonctionnelles halieutiques. Malgré une variabilité importante selon les réserves et les espèces (notamment en fonction de leur mobilité), de nombreuses publications scientifiques montrent que les effets des réserves intégrales (forme de protection très étudiée mais qui n'est pas l'unique modalité de protection possible) sur les populations exploitées sont avérés à l'intérieur de leurs limites : augmentation de la taille des individus, augmentation de la densité, augmentation de la biomasse, augmentation du potentiel reproducteur, maintien des traits d'histoire de vie, augmentation de la résilience. Les études scientifiques mettent en évidence le fait que la protection des zones d'intérêt halieutique permet de protéger les écosystèmes marins dans leur ensemble. Elles fournissent un refuge pour les espèces vulnérables et entraînent une augmentation des niveaux trophiques, de la diversité des habitats marins, de la richesse spécifique et de la résilience aux perturbations environnementales. Une présentation détaillée des études de cas analysées au niveau international peut être consultée dans l'étude menée par AgroCampusOuest : « analyse des effets des réserves de pêche », 2010.

L'instauration d'une démarche spécifique de protection des zones fonctionnelles halieutiques s'appuie sur les outils environnementaux et valorise les synergies avec les outils de protection existants. Elle participe à la politique environnementale : non seulement la protection de milieux spécifiques et de leur fonctionnalité est une action en soi, mais elle permet également de favoriser le bon état de conservation de l'ensemble des écosystèmes associés.

XV.1.4. Un important besoin de connaissances scientifiques

La protection des frayères, nourriceries et autres zones fonctionnelles halieutiques devra se fonder sur des connaissances scientifiques et techniques fiables qui restent à organiser.

Un important travail de synthèse et d'organisation de la connaissance disponible, voire de collecte de nouvelles informations, formera la première étape, et une composante en soi, de la politique française de protection des zones fonctionnelles halieutiques.

Il s'agira de définir et de localiser les zones d'intérêt, de qualifier leur importance pour la gestion des stocks ainsi que leur état de conservation et les risques de dégradation.

La prise en compte des enjeux socio-économique constitue un second pilier de l'information nécessaire. Il est en effet nécessaire de pouvoir évaluer les enjeux économiques liés aux différentes activités, et à leur mode d'exploitation, des zones fonctionnelles identifiées.

XV.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les zones de conservations halieutiques seront établies dans les cas où cela apporte une plus-value à la gestion actuelle, sur la base d'une identification des types de zones fonctionnelles halieutiques d'importance.

Afin de démontrer une telle plus-value, l'Etat se dotera d'une stratégie de protection des zones halieutiques d'importances.

Cette stratégie comportera :

- une analyse scientifique générale sur l'ensemble des eaux françaises concernées par la loi ;

- des analyses scientifiques plus précises sur les zones halieutiques identifiées comme importante. Ces analyses identifieront la localisation des zones, leur rôle vis-à-vis de la gestion des ressources halieutiques, l'état de conservation des zones, les risques portés sur ces zones par les activités anthropiques etc.

- une priorisation des enjeux et une identification des outils de protection les plus adaptés. Pour ce dernier volet, les zones de conservation halieutiques feront parti des outils mobilisables au même titre que les autres catégories d'AMP, la politique des pêches et les autres outils règlementaire de protection et de gestion des activités.

XV.3. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS

XV.3.1. Option retenue

Aucun statut d'aire marine protégée ne permet actuellement de prendre des mesures règlementaires pour protéger une zone fonctionnelle halieutique de toutes les pressions auxquelles elle est confrontée. Il s'agit donc de créer un outil permettant, en métropole et en outre mer, dans la limite à terre de salure des eaux et en mer des 12 milles, d'interdire les activités incompatibles avec le bon état ou la restauration du bon état d'une zone fonctionnelle halieutique, de réglementer les activités à risque et d'organiser le suivi et le contrôle de ces mesures, après un diagnostic étayé, tant d'un point de vue scientifique qu'économique des effets de la protection de la zone.

Le dispositif d'évaluation sera basé par un plan de suivi par zone. Il est à souligner qu'il n'est pas prévu d'instance spécifique de suivi, mais de le confier aux autorités compétentes.

Enfin, les zones de conservation halieutiques ne disposeront pas d'instance de gouvernance propre, la gouvernance d'ensemble du dispositif sera assurée par des structures de concertation en place à l'échelle des façades maritimes.

XV.3.2. Etude des options alternatives

Une seconde option a fait l'objet d'une analyse spécifique afin de déterminer si la protection de zones fonctionnelles halieutiques pouvait être intégrée dans le cadre juridique régissant les réserves naturelles nationales. Cette option n'a pas été retenue compte tenu des divergences suivantes : conceptuellement, les réserves naturelles représentent un outil de protection à vocation naturaliste destiné à une protection et une conservation pérenne d'espaces naturels patrimoniaux. Outre la réglementation fixée par la réserve pour réguler les activités, une gestion constante de l'espace est assurée pour satisfaire les missions d'accueil du public, restauration, recherche scientifique ou encore surveillance du territoire.

Les zones de conservation halieutique se définissent, quant à elles, avant tout comme une mesure de police et n'ont donc pas vocation à être gérées comme les réserves naturelles. Ainsi, il n'est pas prévu de financement de l'Etat pour la gestion de ces zones alors que les

réserves naturelles nationales bénéficient toutes d'une dotation spécifique (pour un total de plus de 20 millions d'euros par an).

Juridiquement, les modalités de classement des réserves naturelles (élaboration du dossier, processus de consultation préalable, durée de classement) ne sont pas adaptées aux zones de conservation halieutique où les procédures doivent être définies compte tenu des enjeux associés au monde marin. Le présent dispositif constitue donc l'option la mieux adaptée.

XV.4. IMPACTS DE LA LOI

XV.4.1. Impacts économiques et financiers

La mise en place de ce dispositif vise à assurer une protection efficace et cohérente des zones nécessaires au bon développement des ressources halieutiques. En permettant de protéger ces zones des pressions et menaces générées par les activités les plus impactantes, le dispositif permettra aux professionnels de la pêche de bénéficier directement d'une exploitation durable de la ressource halieutique. Le dispositif prévoit pour la création des zones de conservation halieutiques un ensemble d'analyses préalables dont des études socio-économiques. La réalisation de ces études permettra d'évaluer l'adéquation des mesures projetées par rapport aux contextes et tissus socio-économiques concernés. Aucun financement spécifique, en dehors du chantier scientifique confié notamment à l'IFREMER, n'étant prévu pour le dispositif, il n'y a pas d'impact défavorable sur les finances publiques.

XV.4.2. Impacts juridiques

La création de ce zonage nécessite de compléter la liste des aires marines protégées prévues à l'article L. 334-1 du code de l'environnement.

XV.4.3. Impacts environnementaux

Le présent dispositif a pour objectif de réduire, en amont, les risques d'impact significatif des activités en mer (pêche, extractions de granulats, transports, clapage,...) pour les zones nécessaires au développement de la ressource halieutique. Il aura donc un effet positif sur la biodiversité marine, qui sera apprécié dans lors de l'évaluation de la mise en place de la Directive Cadre Stratégie pour le milieu marin (*DCSMM* - Directive 2008/56/CE). Les zones de conservation halieutique sont par ailleurs une nouvelle catégorie d'aires marines protégées.

XV.4.4. Impacts administratifs

Concernant les zones de conservation halieutiques, le dispositif ne prévoit de gestion en tant que telle.

L'établissement d'une zone de conservation halieutique se fera notamment sur la base d'une analyse (scientifique mais également socio-économique) de la zone concernée.

Lors de la création de la zone, seront précisées les différentes mesures réglementaires adoptées vis-à-vis des activités incompatibles avec l'objectif de conservation de la zone ainsi les champs de compétences attribués aux autorités locales pour réglementer les activités présentant des risques relativement à l'objectif de conservation de la zone. Les mesures prises seront soumises à l'examen des organismes consultatifs actuellement existants. Ces consultations seront explicitées dans le décret d'application.

Un dispositif de suivi et d'évaluation sera mis en place par l'autorité locale désignée pour le réaliser. Il est à souligner qu'il n'est pas prévu d'instance spécifique de suivi mais de le confier aux autorités compétentes.

Il convient de souligner que les zones de conservation halieutiques ne disposeront pas d'instance de gouvernance propre.

Dans la mesure où il n'est pas prévu de créer d'équipe de gestion spécifique, ni d'instance de gouvernance propre, les moyens nécessaires à la création et au suivi des zones de conservation halieutiques sont exclusivement liés à :

- la mobilisation des équipes scientifiques ou d'expertises existantes : IFREMER, Agence des aires marines protégées. Ce suivi pourra être intégré aux suivis envisagés dans le cadre des programmes de surveillance liés à la DCSMM
- la mobilisation des moyens de contrôle de l'Etat en mer existant : moyens côtiers et moyens hauturiers
- la mobilisation des autorités compétentes pour assurer la coordination des moyens de contrôle et de suivi, ce qui ne devrait pas constituer pour ces autorités, compte tenu de l'intégration de ces contrôles et suivis dans des protocoles déjà existants, des moyens budgétaires et humains complémentaires.

XV.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA LOI

XV.5.1. Application dans l'espace

Les présentes dispositions sont applicables dans les départements et région d'outre-mer dans la mesure où ces collectivités sont régies par le droit commun aucun aménagement et ne nécessitent aucun aménagement. Ces dispositions devront toutefois se combiner dans les départements et régions d'outre-mer et à Mayotte avec la participation des collectivités associées dans les conditions prévues par l'article L. 4433-15-1 du CGCT à l'exploration et l'exploitation des ressources biologiques marines. Seule la mention expresse de l'application de ces dispositions doit être prévue pour les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

La Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Martin et Saint-Barthélemy qui exercent des compétences propres en matière maritime, environnementale, économique et littorale, conformément aux lois statutaires qui les régissent, ne sont pas concernées par le dispositif.

XV.5.2. Consultations spécifiques

Le Conseil national de la pêche et des élevages marins a été consulté et émis un avis favorable lors de sa séance du 17 septembre 2013.

XV.5.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour préciser les différentes modalités de classement des zones définies, d'établissement du plan de suivi

Un arrêté doit être pris pour lister les catégories de zones fonctionnelles halieutiques.

XVI. RENFORCER LE CADRE D' ACTIONS DU CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES (ARTICLES 47 A 50)

XVI.1. DIAGNOSTIC

XVI.1.1. Contexte

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) est un établissement public à caractère administratif, sous tutelle du ministère en charge de l'écologie. Depuis

1975, il a pour mission de mener, en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et des rivages lacustres. Il intervient dans les cantons côtiers, les communes riveraines des mers, océans, étangs salés ou plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 ha ainsi que les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux.

Dans le cadre de sa stratégie d'action foncière, plusieurs leviers d'intervention sont mobilisés :

- La plupart des acquisitions sont réalisées à l'amiable (340 actes notariés en 2012) ;
- Le Conservatoire, avec le concours des préfets, peut aussi réaliser des opérations d'expropriation (7,6 % des surfaces concernées) ;
- Il a également la possibilité d'assurer une veille foncière et de mettre en œuvre son droit de préemption, dans des zones de préemption propres ou, par délégation, dans celles des départements au titre des espaces sensibles naturels ;
- L'établissement reçoit en outre des biens par donation, leg ou dation ;
- Le Conservatoire a par ailleurs la possibilité de se voir affecté ou attribué du domaine public maritime naturel ou d'autres terrains (comme ceux du ministère de la Défense).

Au 1^{er} septembre 2013, 152 602 hectares sont sous protection du Conservatoire du littoral.

Les statuts et les leviers d'action de l'établissement sont notamment précisés dans des dispositions du code de l'environnement (article L. 322-1 et suivants), du code de l'urbanisme (en particulier en ce qui concerne son droit de préemption), du code général de la propriété des personnes publiques (en ce qui concerne son intervention sur le domaine public maritime naturel) ou du code général des impôts (en ce qui concerne les dons, legs et dations), dont certaines n'ont parfois pas été modifiées depuis une dizaine d'années.

La montée en puissance de nouveaux enjeux (comme la gestion intégrée du trait de côte), le récent contrôle de la Cour des Comptes (dont les observations définitives ont été transmises au MEDDE le 29 janvier 2013), le besoin d'adapter ce dispositif foncier aux évolutions d'autres législations, ainsi que l'affirmation, dans la feuille de route pour la transition écologique du gouvernement, de la nécessité de maintenir le rythme d'acquisition du Conservatoire pour poursuivre l'objectif du tiers sauvage et pour renforcer l'accès du public aux espaces protégés et au littoral, impliquent de faciliter l'action de cet établissement.

XVI.1.2. Etat de la réglementation actuelle

La réglementation actuelle connaît **quelques imprécisions qui fragilisent le cadre d'action** du Conservatoire.

a) Dans le domaine du patrimoine culturel, le CELRL acquiert des terrains pour leurs richesses naturelles sur lesquels, parfois, des bâtiments sont implantés, comme des forts, des abbayes, des phares. Il est d'ailleurs l'un des principaux propriétaires de monuments classés ou inscrits. Or, en l'absence de mention expresse dans l'article L. 322-1 du code de l'environnement, l'intervention du Conservatoire en matière de patrimoine culturel est actuellement extrêmement fragile sur un plan juridique et pourrait même être considérée comme contraire au principe de spécialité des établissements publics. C'est pourquoi la Cour des Comptes a recommandé dans son rapport de janvier 2013 « d'inscrire dans le code de l'environnement que la mission du conservatoire du littoral de mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique concernera, le cas échéant, le patrimoine culturel que ces espaces ou sites comportent, s'ils présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection ».

b) Dans le domaine de la gestion intégrée du trait de côte, le rôle du Conservatoire n'est à ce stade pas clairement affirmé dans les missions de cet établissement (article L. 322-1 du code de l'environnement). Or, il est un acteur majeur de la mise en œuvre de la stratégie nationale adoptée en 2012 par le MEDDE et il a vocation à mener des expérimentations innovantes en matière d'aménagement du littoral et d'interface terre-mer.

c) Dans le domaine de la gestion des sites, il n'est pas aujourd'hui prévu dans l'article L. 322-9 du code de l'environnement que les produits issus de la gestion du domaine du Conservatoire soit reversé à l'établissement si le gestionnaire, le plus souvent une collectivité partenaire, ne l'affecte pas à la préservation de ce domaine. Comme un tel dispositif est prévu pour les produits issus de l'aménagement et la réalisation de travaux (article L. 322-10 du code de l'environnement) sur les sites du Conservatoire, cela crée une discordance préjudiciable à l'établissement.

d) Dans le processus d'élaboration des plans départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (PDESI - article L. 311-3 du code des sports), l'avis du Conservatoire n'est pas requis lorsque ces plans intègrent des terrains de cet établissement, alors, d'une part, que cette inscription peut entraîner une modification sensible du milieu naturel, voire être incompatible avec les missions du Conservatoire et que, d'autre part, l'avis de l'office national des forêts est requis depuis janvier 2012 lorsque l'inscription porte sur des forêts relevant du régime forestier. L'absence d'accord exprès du Conservatoire peut être considérée comme une « atteinte » à son droit de propriété dans la poursuite de sa mission d'intérêt général.

e) Dans des espaces agricoles naturels et périurbains (PAEN) tels que délimités à l'article L. 143-3 alinéa 6 du code de l'urbanisme, la mise en œuvre du droit de préemption « propre » (hors zone de préemption « espace naturel sensible ») du Conservatoire est fragilisée. Ainsi, à titre d'illustration, il s'avère qu'en Languedoc-Roussillon des périmètres d'intervention susceptibles de faire l'objet à terme de zones de préemption propre du Conservatoire se superposent avec un périmètre PAEN. Il est en effet possible que des enjeux de préservation du littoral et de maintien des activités agricoles se conjuguent sur un même territoire (comme l'illustrent les 1000 conventions signées par le Conservatoire avec des agriculteurs). Dans le cas d'une telle superposition, le droit de préemption propre du Conservatoire serait prioritaire et pourrait le conduire à se porter acquéreur. Il serait alors dans l'obligation de classer ces terrains dans son domaine privé (qui a vocation à être vendu), car situés en PAEN, alors même que l'objectif de maintien de l'activité agricole supposerait que ces terrains soient classés dans son domaine propre quasi inaliénable.

Ensuite, plusieurs dispositions actuellement en vigueur **limitent les possibilités de croissance des ressources propres de l'établissement et de son domaine :**

a) L'exonération des droits de mutation à titre gratuit est réservée aux dons et legs de biens situés sur le territoire de compétence de l'établissement. Le Conservatoire reçoit un certain nombre de dons et legs qui subissent une taxation très élevée (60%) dès lors qu'il s'agit de biens immobiliers situés hors de son domaine de compétence géographique (appartement situé à Paris, par exemple). C'est une perte importante pour l'établissement par son effet dissuasif sur les donateurs potentiels.

b) Les biens vacants et sans maître sont destinés en priorité à la commune ou à ou prochainement à un établissement public de coopération intercommunale (comme le prévoit le projet de loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové), voire à défaut à l'Etat. Bien que le Conservatoire dispose d'une compétence foncière importante, l'impossibilité de bénéficier des biens vacants et sans maître sur son territoire de compétence, sachant que certains peuvent présenter de réels enjeux pour la préservation de la biodiversité ou dans la

lutte contre l'artificialisation des territoires, est un « manque à gagner » pour l'établissement.

Le projet de loi sur la biodiversité permettra donc d'améliorer l'état de la réglementation actuelle et de clarifier et consolider le dispositif existant.

XVI.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Après 38 ans d'existence, les finalités de l'action du CELRL en faveur de la préservation de la biodiversité et dans la lutte contre l'artificialisation des territoires, à travers la protection foncière des espaces littoraux et lacustres, restent pleinement d'actualité. Les objectifs poursuivis dans le cadre du projet de loi sur la biodiversité visent donc à :

➤ Mieux encadrer les missions du Conservatoire, pour intégrer l'enjeu lié à la gestion de l'interface terre-mer et celui lié à la protection du patrimoine culturel lorsque cela est cohérent avec sa mission de protection du patrimoine naturel et de sauvegarde du respect de l'équilibre écologique,

➤ Faciliter l'exercice de ses missions de propriétaire, en clarifiant certaines dispositions sur :

- la gestion des sites du Conservatoire en permettant de reverser au CELRL le surplus des produits qui n'ont pas été affectés à la gestion d'un bien (comme ce qui est prévu pour l'aménagement et la réalisation de travaux);;
- l'utilisation de son droit de préemption propre en périmètre de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains (PAEN) afin qu'il puisse classer dans son domaine propre et donc quasi inaliénable les biens qu'il pourrait acquérir dans ce périmètre ;
- son association à l'élaboration des plans départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature car, en tant que propriétaire, son accord exprès mérite d'être requis.

➤ Favoriser l'extension du domaine du Conservatoire, en le dotant de deux leviers d'action supplémentaires :

- l'exonération des droits de mutation à titre gratuit pour tout don ou legs au Conservatoire, quelle que soit la localisation de l'immeuble légué, l'enjeu étant de développer le nombre de dons et legs par des propriétaires sensibilisés à la préservation du littoral mais qui ne disposeraient pas de biens dans le périmètre d'intervention du Conservatoire ;
- l'élargissement du bénéfice des biens vacants et sans maître au Conservatoire lorsque celui-ci est territorialement compétent et que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale renonce à exercer ses droits.

XVI.3. OPTION ALTERNATIVE

La seule option alternative serait de maintenir le dispositif existant en l'état, ne permettant pas alors d'atteindre les objectifs poursuivis dans ce projet de loi-cadre sur la biodiversité.

XVI.4. IMPACTS DE LA LOI

XVI.4.1. Impacts juridiques

Ce projet de loi prend en compte les modifications apportées au dispositif des biens vacants et sans maître par le projet de loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové qui permet aux établissements publics de coopération intercommunale d'en être bénéficiaires. La

proposition d'étendre également le bénéfice de ce dispositif au CELRL ne remet pas en cause la priorité accordée aux communes ou à leurs groupements.

XVI.4.2. Impacts sociaux

L'impact est jugé positif à un double titre.

Tout d'abord, le public adhère aux missions poursuivies par le CELRL : toute action visant à consolider son action sera a priori positivement perçue.

Ensuite, les particuliers pourront bénéficier d'une exonération fiscale sur les droits de mutation à titre gratuit lorsqu'ils donneront ou légueront un bien au Conservatoire, même en dehors du territoire de compétence de l'établissement.

XVI.4.3. Impacts environnementaux

L'impact est jugé positif dans la mesure où l'élargissement du domaine du Conservatoire et la consolidation de ses droits de propriétaires sont au cœur du projet de loi sur la biodiversité.

XVI.4.4. Impacts administratifs

Il convient tout d'abord de noter l'impact positif que constituent ces propositions de dispositions pour cet **opérateur de l'Etat** et qui ne s'accompagneront pas d'un alourdissement disproportionné de charges administratives. Si le projet de loi lui confère quelques leviers d'action complémentaires pour étendre son domaine (exonération des droits de mutation à titre gratuit de tout don ou leg ou bénéfice des biens vacants et sans maître), il ne générera pas le recours à des moyens humains ou financiers supplémentaires à ceux qui sont aujourd'hui mobilisés.

Force ensuite est de constater que, pour **l'Etat**, le coût financier est faible, voire anecdotique. Il porte d'abord sur l'exonération des droits de mutation à titre gratuit pour les dons et legs situés en dehors du périmètre d'intervention du Conservatoire.

Il est néanmoins difficile d'évaluer cette perte potentielle, correspondant au montant des droits de mutation à titre gratuit que l'Etat aurait perçu si des biens (situés en dehors du périmètre d'intervention de l'établissement) n'avaient pas été donnés ou légués au CELRL.

Deux propositions de chiffrage (fourchette basse et fourchette haute) peuvent, en l'espèce, être retenues :

- il est, d'une part, fortement probable que ces biens auraient été donnés ou légués à d'autres établissements ou organismes mentionnés à l'article 795 du code général des impôts, bénéficiant d'exonération de droits de mutation (fondations, établissements publics ou d'utilité publique, dont les ressources sont exclusivement affectées à des oeuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé, établissements publics charitables, ...). Dans cette hypothèse qui est celle que privilégie le MEDDE, il n'y a pas d'impact budgétaire pour l'Etat.

- il peut, d'autre part, être considéré que cette disposition prive l'Etat de droits de mutation, car sans elle, le don ou le legs aurait été fait à une personne privée. Dans ce cas, l'impact financier reste mesuré. Cette hypothèse repose sur la construction d'une valeur de référence annuelle fondée sur le montant effectivement perçu de dons et legs par le Conservatoire atteignant près d'1M€ (soit 0,175 € de legs, correspondant à 1,4M€ sur 8 ans, et le montant des dons perçus en 2012, à savoir 0,8 M€). Il est appliqué à cette valeur de référence une « décote » de 50%, liée au fait que les propriétaires ou héritiers de biens situés en dehors du périmètre d'intervention du Conservatoire sont nécessairement moins sensibilisés à l'action de cet établissement : la valeur de référence s'élève alors à 0,5 M€. En retenant le taux le plus

élevé d'imposition, à savoir 60%, et en ne prenant en compte ni les abattements, ni la progressivité des taux en fonction des liens de parenté et des montants des biens, la perte potentielle maximale pour le budget de l'Etat s'élèverait alors à 0,3 M€.

L'impact budgétaire porte ensuite sur le « manque à gagner » que l'Etat aurait éventuellement pu tirer de la vente des biens vacants et sans maître, auxquels la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale aurait renoncé, et situés sur le territoire de compétence du Conservatoire. Le MEDDE ne dispose pas de statistiques récentes sur le nombre de biens vacants et sans maître ; il oscillait dans les années 80 entre 2500 et 3000 par an. Depuis que le droit de disposer de ces biens vacants et sans maître a été transféré aux communes, il n'existe pas à la connaissance du MEDDE de suivi national. Il est donc impossible d'évaluer ce que pourrait représenter ce « manque à gagner », sachant que peu de communes renoncent a priori à exercer leurs droits au bénéfice de l'Etat.

Pour les **collectivités**, l'impact de ces dispositions concerne uniquement celles qui se trouvent sur le territoire de compétence du Conservatoire du littoral. Or, il importe de noter que celles-ci sont généralement partenaires du Conservatoire dans la mesure où elles assurent généralement la gestion de ses sites et participent à leur financement. Toute disposition visant à consolider le cadre d'action du Conservatoire est en général perçue positivement par les collectivités qui sont parties prenantes du dispositif créé depuis 1975.

Il n'en demeure pas moins que certaines dispositions pourraient avoir un impact plus direct et pour autant sans conséquence majeure sur les collectivités « littorales » :

- concernant l'élaboration des PDESI, la nécessité d'obtenir l'accord exprès du Conservatoire pourrait allonger les délais de procédure. Néanmoins, une telle saisine constitue aussi une voie d'amélioration pour la qualité des PDESI qui pourront ainsi mieux prendre en compte la réglementation ou la gestion existante, d'éventuels cahiers des charges sur la pratique de certaines activités et des projets en cours sur les terrains du Conservatoire (avec des associations sportives notamment) ;
- concernant l'affectation au Conservatoire du surplus des produits qui n'auraient pas été consacrés à la gestion du site, cette mesure présente, avant tout, un effet dissuasif. Compte tenu du caractère partenarial des opérations menées sur les sites du Conservatoire, il n'est pas prévu une utilisation massive de cette possibilité ;
- concernant l'exercice du droit de préemption en PAEN, les conseils généraux auront le choix entre recourir à la SAFER (avec des frais de portage) ou au Conservatoire (gratuitement) lorsque des enjeux agricoles et de préservation du littoral se conjugueront. Dans la mesure où aucune acquisition n'a été faite à ce jour par le Conservatoire sur un périmètre PAEN, il est particulièrement difficile d'évaluer l'économie que cela pourrait représenter pour les Conseils généraux à moyen ou long terme.

XVI.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA LOI

XVI.5.1. Application dans l'espace

Les dispositions s'appliquent aux départements et aux régions d'outre-mer, ainsi qu'à Mayotte pour ce qui concerne l'exonération des droits de mutation à titre gratuit.

Les dispositions prévues relatives au Conservatoire du littoral ne pourront pas s'appliquer à Saint-Barthélemy, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, ni aux îles Wallis et Futuna.

Elles s'appliqueront en revanche à Saint-Pierre-et-Miquelon, sauf en ce qui concerne l'exercice du droit de préemption en PAEN et l'exonération fiscale sur les droits de mutation à titre

XVI.5.2. Textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

XVII. MODERNISATION DE LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME NATUREL (ARTICLE 51)

XVII.1. DIAGNOSTIC

En vertu de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public [...] ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* ».

Les utilisations privatives du domaine public doivent donc être soumises à un régime d'autorisation.

Le domaine public maritime naturel de l'Etat (définition donnée par l'article L. 2111-4 du CGPPP) est affecté à l'usage de tous pour la promenade, la baignade et la circulation.

Toute autre utilisation qui limiterait l'utilisation collective nécessite un titre domanial.

L'utilisation du domaine public maritime naturel peut être autorisée par autorisation d'occupation temporaire (comme pour toute dépendance du domaine public), par concession d'utilisation du domaine public maritime (article L. 2124-3 du CGPPP) ou par concession de plage (article L. 2124-4 du CGPPP).

Dans le but de préserver et de conserver le domaine public maritime naturel, les titres domaniaux comportent une obligation de remise en état des lieux (au frais du titulaire) à l'expiration du titre ou en cas de retrait de l'autorisation.

Cette obligation n'est toutefois pas systématiquement respectée.

Du point de vue de la conservation du domaine public maritime, la jurisprudence tant constitutionnelle qu'administrative a consacré la reconnaissance d'une protection de nature constitutionnelle sur les propriétés publiques (CC n°94-346 DC du 221 juillet 1994) et a considéré la protection du domaine public comme un impératif d'ordre constitutionnel (CE 21 mars 2003, SIPPAREC).

Le régime juridique de la contravention de grande voirie applicable au domaine public maritime, a pour but, dans son aspect restitutif, de réparer l'atteinte portée au domaine public. L'action contentieuse s'appuie, en vertu de l'article L2132-21 du CGPPP, sur la constatation effectuée par les agents de l'Etat assermentés à cet effet devant le tribunal de grande instance et les officiers de police judiciaire.

Certaines législations prévoient, en plus, la compétence des agents de police judiciaire pour la constatation de contraventions de grande voirie sur des domaines particuliers (article L331-2 du code des ports maritimes en cas d'atteinte à la conservation des ports maritimes par exemple).

Cette différence entre les agents de l'Etat pouvant dresser contravention de grande voirie est source de confusion et entraîne l'annulation de certaines procédures pour non compétence de l'agent verbalisateur au détriment du domaine public maritime.

En conséquence, le projet de loi porte une disposition, permettant de mutualiser des

personnels compétents pour constater les infractions sur le domaine public maritime.

XVII.2. LES OBJECTIFS DE LA REFORME

Il s'agit de simplifier et rationaliser les procédures contentieuses en donnant aux agents de police judiciaire compétence pour constater les contraventions de grande voirie et d'augmenter l'efficacité du contrôle par une meilleure mobilisation des agents de l'Etat et de leurs compétences.

XVII.3. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS

XVII.3.1. Articulation du dispositif retenu avec le droit actuel

Aucun texte législatif spécifique au domaine public maritime n'a prévu la compétence expresse des agents de police judiciaire pour y constater des contraventions de grande voirie.

XVII.3.2. Etude des options alternatives

La solution alternative est le statu quo, or la situation actuelle n'est pas satisfaisant au regard du diagnostic précédent.

XVII.4. IMPACT DE LA LOI

XVII.4.1. Impacts environnementaux

L'impact est jugé positif car les dispositions en facilitant la constatation de contravention de grande voirie, préservent le domaine public maritime naturel et les écosystèmes marins.

XVII.4.2. Impacts administratifs

L'habilitation des agents de police judiciaire à dresser contravention de grande voirie est sans influence en termes de charge administrative. Bien au contraire, elle permettra de répartir la charge actuellement existante sans impact sur l'organisation administrative.

XVII.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

XVII.5.1. Application dans le temps

Il n'est pas nécessaire de prévoir des modalités d'entrée en vigueur différée.

XVII.5.2. Application dans l'espace

Les dispositions s'appliquent aux départements et aux régions d'outre-mer.

XVII.5.3. Textes d'application nécessaires

Aucun

XVIII. RENFORCER LA COOPERATION ENTRE LES SERVICES POUR AMELIORER LA LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLICITE DES SPECIMENS D'ESPECES MENACEES (ARTICLES 52 ET 53)

XVIII.1. DIAGNOSTIC

Le Secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, connue par son acronyme CITES, et l'Organisation Mondiale des Douanes ont signé un protocole d'accord en 1996 qui souligne « qu'une coopération plus large entre les autorités chargées de la protection de la nature et les autorités

douanières permettra d'accroître l'efficacité des contrôles douaniers dans les domaines couverts par la CITES ».

La Résolution CITES Conf. 11.3 traitant de la lutte contre la fraude, adoptée par la Conférence des Parties à la CITES en avril 2000 (CdP11, Kenya) et révisée en 2013, recommande « que les Parties établissent au niveau national des comités inter-agences réunissant les organes de gestion et les services publics chargés de faire respecter la CITES, notamment les douanes et la police ».

La Commission européenne a repris cette suggestion à son compte en publiant la Recommandation du 13 juin 2007 qui définit un ensemble de mesures de mise en œuvre du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce. Ce texte décline l'ensemble des dispositions que les Etats membres doivent prendre pour appliquer correctement les règlements "CITES", c'est-à-dire le règlement (CE) n° 338/97 précité et les règlements de la Commission associés. Cette Recommandation invite notamment les États Membres à adopter des plans d'action nationaux et à établir des procédures pour coordonner l'action des autorités nationales concernées, notamment par la création de comités interservices, de protocoles d'accord ou autres accords de coopération interinstitutionnelle.

En France, l'échange spontané d'informations entre services de contrôle et agents en charge de la CITES se heurte à une absence de base législative.

XVIII.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit d'accroître l'efficacité des services de l'Etat en matière de lutte contre la fraude en créant dans le code des douanes et le code de l'environnement la base législative susmentionnée, afin de lever les obstacles à une coopération concrète et efficace. Cette disposition permettra la communication spontanée de tous renseignements et documents concernant les infractions aux règlements précités, afin de permettre aux agents concernés d'accomplir les missions qui leur sont réglementairement dévolues.

XVIII.3. DISPOSITIF RETENU

XVIII.3.1. Etat de la réglementation actuelle

L'article L. 415-1 du code de l'environnement (modifié par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 - art. 19) énumère les agents habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions relatives à la protection du patrimoine naturel et des textes pris pour son application.

Les articles L. 171-5 et L. 172-9 du même code prévoient, dans le cadre de la police administrative et de la police judiciaire respectivement, que les agents habilités à rechercher et à constater les infractions puissent se communiquer spontanément des informations et documents sans que puisse y faire obstacle le secret professionnel auquel ils sont éventuellement tenus. Ces dispositions concernent donc exclusivement les agents de contrôle. Cette restriction fait obstacle à ce que les autorités administratives de gestion de la CITES soient associées au partage d'informations qui concernent pourtant directement leur activité.

Cette situation nuit à l'efficacité des services et pose problème. Ex : exemple : autorisation d'exportation ou de commerce accordée pour des spécimens saisis.

L'article 59 du code des douanes identifie les services d'autres administrations de l'Etat auxquels les agents de la direction générale des douanes et droits indirects peuvent communiquer sur demande ou spontanément les renseignements et documents détenus ou

recueillis à l'occasion de leurs missions, notamment à l'occasion des contrôles. En revanche, le code des douanes ne prévoit actuellement pas la possibilité de communiquer aux autorités administratives de gestion de la CITES les renseignements relatifs aux infractions à la réglementation dont ces derniers ont la charge.

XVIII.3.2. Dispositif retenu

Le projet consiste à insérer dans le code de l'environnement un nouvel article L. 415-2 et dans le code des douanes un nouvel article 59 octies.

Ces deux articles prévoient que les services de contrôle concernés et les autorités administratives de gestion de la CITES se communiquent tous les renseignements et documents utiles concernant les infractions aux règlements précités.

Les agents bénéficiant de ces échanges d'informations doivent être astreints au secret professionnel.

Les agents de la direction générale des douanes et droits indirects peuvent utiliser ces renseignements et documents à d'autres fins que la mise en œuvre de la CITES et des règlements de l'Union européenne pris pour son application.

XVIII.4. IMPACT DE LA LOI

XVIII.4.1. Impacts environnementaux

La mesure projetée permettra de lutter plus efficacement contre les trafics et le commerce illicite des espèces menacées, en particulier celles qui sont inscrites dans les annexes de la CITES.

XVIII.4.2. Impacts administrations publiques et dans les collectivités

La mesure projetée permettra de mieux mutualiser l'action des différents services et ouvrira la possibilité d'une action mieux coordonnée et plus efficace.

XVIII.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

XVIII.5.1. Application dans le temps

L'échange d'information sera possible dès la publication de la loi.

XVIII.5.2. Application dans l'espace

La disposition proposée s'applique sur le périmètre géographique commun couvert à la fois par le code de l'environnement et le code des douanes.

XVIII.5.3. Textes d'application nécessaires

Aucun texte supplémentaire n'est requis.

Un protocole d'accord pourra être établi afin de formaliser les modalités de l'action commune de la direction générale des douanes et droits indirects et de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature dans le domaine de la lutte contre le commerce illicite de spécimens d'espèces menacées.

**XIX. MESURES DE POLICE PERMETTANT D'AJUSTER LES MESURES ALTERNATIVES
AUX POURSUITES, DE RENFORCER LES SANCTIONS D'INFRACTIONS EXISTANTES ET
DE CREER DE NOUVELLES INCRIMINATIONS (ARTICLES 54 A 57)**

XIX.1. DIAGNOSTIC

Les textes relatifs aux polices de l'environnement ont été récemment rénovés, par l'ordonnance 2012-34 portant harmonisation des dispositions répressives du code de l'environnement, par l'ordonnance 2012-9 relatives aux réserves naturelles, et par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives. L'entrée en vigueur de ces dispositions a néanmoins mis en lumière que de nouvelles dispositions étaient nécessaires pour garantir la pleine effectivité des polices de l'environnement.

Par ailleurs, il est constaté de nouvelles formes de délinquance sur le trafic d'espèces ou les produits phytosanitaires nécessitant le renforcement des sanctions et la définition de nouvelles incriminations pour pouvoir répondre de manière proportionnée.

XIX.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Des imprécisions par les textes précités doivent être corrigées afin de rendre complètement opérationnelles les dispositions relatives aux mesures alternatives aux poursuites. Par ailleurs, une meilleure protection de l'environnement passe par l'augmentation du quantum de peine pour certaines infractions existantes et une définition d'une nouvelle infraction pour le trafic de produits phytosanitaires en bande organisée.

XIX.3. OPTIONS ET DISPOSITIF RETENUS

XIX.3.1. Ajuster le dispositif de transaction pénale :

L'ordonnance 2012-34 du 11 janvier 2012 a généralisé le dispositif de transaction pénale à l'ensemble des infractions environnementales.

Texte en vigueur :

« Art. L. 173-12.-I. - L'autorité administrative peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés par le présent code.
« La transaction proposée par l'administration et acceptée par l'auteur de l'infraction doit être homologuée par le procureur de la République.
« II. - Cette faculté n'est pas applicable aux contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire en application de l'article 529 du code de procédure pénale.
« III. - La proposition de transaction est déterminée en fonction des circonstances et de la gravité de l'infraction, de la personnalité de son auteur ainsi que de ses ressources et de ses charges.
« Elle précise l'amende transactionnelle que l'auteur de l'infraction devra payer, dont le montant ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue, ainsi que, le cas échéant, les obligations qui lui seront imposées, tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, à réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux. Elle fixe également les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, l'exécution des obligations.
« IV. - L'acte par lequel le procureur de la République donne son accord à la proposition de transaction est interruptif de la prescription de l'action publique.
« L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans les délais impartis l'intégralité des obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction.
« V. — Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

La transaction pénale, qui constitue un mode dérogatoire de gestion de l'action publique faisant intervenir l'autorité administrative, ne peut concerner toutes les infractions, mais uniquement les infractions de gravité mineure ou moyenne, sauf à encourir un risque d'inconstitutionnalité (défaut de proportionnalité dans la prévention des atteintes à l'ordre

public). En outre, la généralisation de ce dispositif, applicable à toutes les infractions environnementales, est de nature à banaliser les atteintes à l'ordre public en la matière, en violation de la directive européenne 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. En conséquence, elle doit être limitée et interdite aux infractions réprimées par une peine d'emprisonnement supérieure à deux ans.

L'article 19 de la loi du 13 décembre 2011 relative à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles ayant modifié l'article 529 du CPP et de ce fait étendu à la 5ème classe la procédure d'amende forfaitaire, le dispositif de transaction pénale visant expressément le régime d'amende forfaitaire doit être réformée par voie de conséquence.

Tous les actes émanant de l'autorité administrative ou du parquet propre à initier ou mettre en œuvre la transaction pénale doivent être interruptifs de la prescription de l'action publique (et non la seule homologation du procureur de la République), afin de rendre la procédure plus efficace notamment en matière contraventionnelle.

XIX.3.2. Augmenter le quantum des peines

Actuellement les peines pour les atteintes aux espèces sont prévues à l'article L. 415-3 :

Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende :

1° Le fait, en violation des interdictions prévues par les dispositions de l'article L. 411-1 et par les règlements pris en application de l'article L. 411-2:

- a) De porter atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques, à l'exception des perturbations intentionnelles ;
- b) De porter atteinte à la conservation d'espèces végétales non cultivées ;
- c) De porter atteinte à la conservation d'habitats naturels ;
- d) De détruire, altérer ou dégrader des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que de prélever, détruire ou dégrader des fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites.

La tentative des délits prévus aux a à d est punie des mêmes peines ;

2° Le fait d'introduire volontairement dans le milieu naturel, de transporter, colporter, utiliser, mettre en vente, vendre ou acheter un spécimen d'une espèce animale ou végétale en violation des dispositions de l'article L. 411-3 ou des règlements pris pour son application ;

3° Le fait de produire, détenir, céder, utiliser, transporter, introduire, importer, exporter ou réexporter tout ou partie d'animaux ou de végétaux en violation des dispositions de l'article L. 412-1 ou des règlements pris pour son application ;

4° Le fait d'être responsable soit d'un établissement d'élevage, de vente, de location ou de transit d'animaux d'espèces non domestiques, soit d'un établissement destiné à la présentation au public de spécimens vivants de la faune, sans être titulaire du certificat de capacité prévu à l'article L. 413-2;

5° Le fait d'ouvrir ou d'exploiter un tel établissement en violation des dispositions de l'article L. 413-3 ou des règlements pris pour son application.

L'amende est doublée lorsque les infractions visées aux 1° et 2° sont commises dans le cœur d'un parc national ou dans une réserve naturelle.

Il est proposé de porter le montant de l'amende pénale au maximum de 150 000 €.

Suite à l'introduction par la loi 2013-619 du 13 juillet 2013 du délit de bande organisée pour les infractions visées à l'article L. 415-3 (1°, 2° et 3°) dont le quantum de peine pécuniaire était de 150 000, il est proposé de le passer à 750 000 €.

L'article L. 415-3 du code de l'environnement sanctionne notamment la destruction de spécimens d'espèces animales ou végétales protégées et la violation de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Le relèvement concerne les atteintes les plus graves aux espèces et surtout celles dont la commission est susceptible de rapporter de gros revenus à leurs auteurs. Un des outils est notamment la convention de Washington sur le commerce des espèces en danger, dite convention « CITES ».

La Recommandation de la Commission du 13 juin 2007 définit un ensemble de mesures de mise en œuvre du règlement (CE) no 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce et enjoint les États membres de veiller à ce que les sanctions en cas d'infractions à ce règlement aient un effet dissuasif sur le commerce illégal d'espèces sauvage

Par ailleurs, la Directive n°2008/99 du 19 novembre 2008 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal demande notamment aux États membres que les infractions soient passibles de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Le relèvement des peines permet à la France de s'aligner avec d'autres pays européens comme l'Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas, la Pologne et la Suède qui ont d'ores et déjà mis en place des niveaux de sanction similaires.

Au regard des coûts, auxquels s'échangent les spécimens protégés par la convention de Washington prélevés ou transportés illégalement (orang-outan = 40k€, ara cobalt = 29k€), il est manifeste que la peine actuellement prévue par l'article L. 415-3 du code de l'environnement n'est pas « dissuasive » au sens de la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

XIX.3.3. Réviser le quantum de peine des infractions relatives à la pêche irrégulière d'espèces piscicoles présentant des enjeux majeurs de préservation en eau douce (anguille, esturgeon, saumon atlantique).

Texte en vigueur

Art 436-16 Code de l'environnement

Est puni d'une amende de 22 500 euros le fait :

1° De pêcher des espèces dont la liste est fixée par décret dans une zone ou à une période où leur pêche est interdite ;

2° D'utiliser pour la pêche de ces mêmes espèces tout engin, instrument ou appareil interdit ou de pratiquer tout mode de pêche interdit pour ces espèces ;

3° De détenir un engin, instrument ou appareil utilisable pour la pêche de ces mêmes espèces à une période et dans une zone ou à proximité immédiate d'une zone où leur pêche est interdite, à l'exclusion de ceux entreposés dans des locaux déclarés à l'autorité administrative ;

4° De vendre, mettre en vente, transporter, colporter ou acheter ces mêmes espèces, lorsqu'on les sait provenir d'actes de pêche effectués dans les conditions mentionnées au 1° ;

5° Pour un pêcheur amateur, de transporter vivantes les carpes de plus de 60 centimètres.

Toute infraction pénale doit être déterminée de manière claire et précise, sauf à violer les principes constitutionnels de prévisibilité des faits susceptibles de sanction. Tel n'est pas le cas du délit de l'article L. 436-16 du code de l'environnement, qui renvoie à « un décret » sans davantage de précision le soin de déterminer la liste des espèces dont la pêche est prohibée et répréhensible (liste fixée aujourd'hui au D. 463-79-1 du code de l'environnement). Il est donc proposé de préciser la liste des espèces dans la loi en distinguant la carpe commune et les espèces en danger (anguille, esturgeon, saumon atlantique) pour lesquelles le quantum de peine est en sus augmenté.

En effet, la lutte contre le braconnage de l'anguille, espèce en danger objet d'un règlement européen de protection objet d'un marché économique parallèle très spéculatif (le prix de la civelle actuellement sur le marché est de 210€ le kilo. Le prix moyen au kilo de la campagne de pêche 2013-14 est de 453€ le kilo sur le cours de la criée de Bordeaux), justifie tout particulièrement un renforcement des peines en pêche maritime, afin d'assurer le caractère

dissuasif des infractions pénales à enjeu environnemental, en application de la directive européenne 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

Enfin, les peines doivent être instituées afin de permettre aux agents verbalisateurs d'être dotées de pouvoirs d'enquête leur permettant d'assurer efficacement la recherche et constatation d'infractions. Ainsi, une peine d'emprisonnement de six mois est indispensable au placement en garde à vue d'un braconnier, lequel, après avoir été identifié et appréhendé non sans difficultés (infiltration, surveillance, etc.) ne peut aujourd'hui qu'être relâché immédiatement après son forfait, alors que toutes les preuves et notamment le produit de son braconnage n'ont pas été caractérisés ou récupérés.

XIX.3.4. Réviser le quantum de peine des infractions relatives à la pêche irrégulière d'espèces piscicoles présentant des enjeux majeurs de préservation en eau marine (anguille, esturgeon, saumon atlantique).

Texte en vigueur

Article L.945-4 code rural et de la pêche maritime

Est puni de 22 500 € d'amende le fait :

1° De pêcher sans licence de pêche, sans permis de pêche spécial et, d'une manière générale, sans autorisation de pêche délivrée en application de la réglementation ;

2° De pêcher avec un navire ou un engin flottant dont les caractéristiques ne sont pas conformes à celles indiquées sur sa licence ou autorisation de pêche ;

3° De pratiquer la pêche dans une zone ou à une profondeur interdite ou de pêcher certaines espèces dans une zone, à une profondeur ou période où leur pêche est interdite ;

4° De pêcher une espèce soumise à quota, au titre d'une autorisation délivrée par l'autorité française, sans avoir un lien économique réel avec le territoire de la République française ou sans être dirigé et contrôlé à partir d'un établissement stable situé sur le territoire français ;

5° De débarquer, transborder ou transférer des produits de pêche maritime et de l'aquaculture marine dans des zones interdites ou sans respecter les conditions fixées par les textes ou l'autorité administrative compétente concernant les notifications préalables, les autorisations, les ports désignés, les lieux et les horaires ;

6° De détenir à bord tout engin, dispositif, instrument ou appareil prohibé ou en infraction avec les règles relatives à sa détention ou utiliser un nombre d'engins ou d'appareils destinés à la pêche supérieur à celui autorisé ;

7° De détenir à bord ou d'utiliser pour la pêche des explosifs, des armes à feu, des substances soporifiques ou toxiques de nature à détruire ou altérer les animaux, les végétaux marins et leur milieu ;

8° De pêcher avec un engin ou d'utiliser à des fins de pêche tout instrument, appareil, moyen de détection ou de recueil d'information embarqué ou extérieur au navire dont l'usage est interdit ou de pratiquer tout mode de pêche interdit ;

9° De fabriquer, détenir ou mettre en vente un engin dont l'usage est interdit ;

10° De pratiquer la pêche avec un engin ou d'utiliser à des fins de pêche tout instrument ou appareil dans une zone ou à une période où son emploi est interdit ou de détenir à bord ou d'utiliser un engin de manière non conforme aux dispositions fixant des mesures techniques de conservation et de gestion des ressources ;

11° D'accepter un engagement à bord, participer à des opérations conjointes de pêche, aider ou ravitailler un navire entrant dans l'un des cas énumérés au II de l'article L. 945-2 ;

12° De ne pas se conformer aux obligations déclaratives concernant le navire, ses déplacements, les opérations de pêche, les captures et les produits qui en sont issus, l'effort de pêche réalisé, les engins de pêche, le stockage, la transformation, le transbordement, le transfert ou le débarquement des captures et des produits qui en sont issus, la commercialisation, l'importation, l'exportation et le transport des produits de la pêche et de l'aquaculture marine ;

13° De ne pas respecter les obligations relatives à l'enregistrement et à la communication des données requises dans le cadre du système de surveillance des navires de pêche par satellite ou tout autre moyen de repérage ainsi que dans le cadre du système de déclarations par voie électronique ;

14° De mettre en vente, vendre, stocker, transporter, exposer ou, en connaissance de cause, acheter des produits de la pêche et de l'aquaculture marine pratiquées dans les conditions visées aux 1°, 3°, 5°, 8°, 10°, 12° et 13° ;

15° De pêcher, détenir à bord, transborder, transférer, débarquer, transporter, exposer, vendre, stocker ou, en connaissance de cause, acheter des produits de la pêche et de l'aquaculture marine en quantité ou en poids supérieur à celui autorisé ou dont la pêche est interdite ou qui n'ont pas la taille, le calibre ou le poids requis ou enfreindre les obligations ou interdictions relatives à l'arrimage, au tri, à la pesée, au rejet, au marquage, à la mutilation, à la préparation et à la transformation des captures ;

16° De ne pas respecter l'obligation de débarquement d'espèces capturées au cours d'une opération de pêche lorsque la réglementation l'exige ;

17° De détenir à bord, transporter, exposer à la vente, vendre sous quelque forme que ce soit ou, en connaissance de cause, acheter les produits de la pêche provenant de navires ou embarcations non titulaires d'un rôle d'équipage de pêche ou de la pêche sous-marine ou à pied pratiquée à titre non professionnel ;

18° D'immerger des organismes marins dans des conditions irrégulières ;

19° De former ou immerger sans autorisation une exploitation de cultures marines, une exploitation aquacole, un établissement permanent de capture ou une structure artificielle ; ces exploitations, établissements ou structures formés ou immergés sans autorisation sont détruits aux frais du condamné ;

20° D'exploiter un établissement de cultures marines en infraction à la réglementation générale des cultures marines, aux prescriptions des schémas des structures des exploitations de cultures marines ;

21° D'enfreindre les mesures arrêtées en vue de prévenir l'apparition, d'enrayer le développement ou de favoriser l'extinction des maladies affectant les animaux ou végétaux marins ;

22° D'exercer l'activité de mareyage sans disposer d'un établissement de manipulation des produits de la pêche ayant fait l'objet d'un agrément sanitaire.

Il est proposé d'augmenter le quantum de peine, par parallélisme avec les dispositions de pêche en eau douce, lorsque les infractions sont relatives à des espèces piscicoles présentant des enjeux majeurs de préservation (anguille, esturgeon, saumon atlantique).

XIX.3.5. Créer une nouvelle infraction pour sanctionner les trafics de produits phytosanitaires en bande organisée.

Texte en vigueur

Article L253-15 code rural et de la pêche maritime

Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende :

1° Le fait de détenir en vue de la vente, d'offrir en vue de la vente ou de céder, sous toute autre forme, à titre gratuit ou onéreux, ainsi que le fait de vendre, de distribuer et d'effectuer d'autres formes de cession proprement dites, sauf la restitution au vendeur précédent d'un produit visé à l'article L. 253-1 sans autorisation ou permis en méconnaissance des dispositions du règlement (CE) n° 1107/2009 et du présent chapitre ou non conforme aux conditions fixées par l'autorisation ou le permis ;

2° Le fait pour le titulaire d'une autorisation de ne pas communiquer à l'autorité administrative les informations concernant ledit produit, la substance active, ses métabolites, un phytoprotecteur, un synergiste ou un coformulant contenu dans ce produit, conformément aux dispositions de l'article 56 du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

3° Le fait de faire la publicité ou de recommander l'utilisation d'un produit visé à l'article L. 253-1 ne bénéficiant pas d'une autorisation ou d'un permis, en méconnaissance des dispositions de l'article 66 du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

4° Le fait, pour les personnes mentionnées aux articles L. 253-9 et L. 253-10, de ne pas procéder aux opérations visées au premier alinéa de l'article L. 253-9, conformément aux prescriptions des articles L. 253-9 à L. 253-11 et des dispositions prises pour leur application.

Article L253-16 code rural et de la pêche maritime

Est puni d'un an d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende :

1° Le fait de faire une publicité pour un produit visé à l'article L. 253-1, sans que celle-ci comporte les mentions imposées par le 1 de l'article 66 du règlement (CE) n° 1107/2009, ou qui comporte des informations potentiellement trompeuses, des allégations non justifiées sur le plan technique, une représentation visuelle de pratiques potentiellement dangereuses, ou qui n'attire pas l'attention sur les phrases et les symboles de mise en garde appropriés figurant sur l'étiquetage, en méconnaissance de l'article 66 du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

2° Le fait de faire de la publicité commerciale destinée au grand public, télévisée, radiodiffusée et par voie d'affichage extérieur d'un produit visé à l'article L. 253-1, en dehors des points de distribution, ou de ne pas respecter les conditions de présentation des bonnes pratiques d'utilisation et d'application d'un tel produit, en méconnaissance de l'article L. 253-5 et des dispositions prises pour son application ;

3° Le fait de mettre sur le marché un produit visé à l'article L. 253-1 une fois que le délai de grâce pour la mise sur le marché et l'utilisation, déterminé par l'autorité administrative en application de l'article 46 du règlement (CE) n° 1107/2009, est écoulé.

Article L254-12 code rural et de la pêche maritime

I. - Est puni d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 15 000 € :

1° Le fait d'exercer l'une des activités visées à l'article L. 254-1 sans justifier de la détention de l'agrément ;

2° Le fait, pour le détenteur de l'agrément, d'exercer l'une des activités visées à l'article L. 254-1 sans satisfaire aux conditions exigées par l'article L. 254-2 ou par l'article L. 254-5.

II. - Les personnes physiques coupables de l'une des infractions mentionnées au présent article encourent également la peine complémentaire d'affichage et de diffusion de la décision dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal. Les personnes morales déclarées coupables pénalement dans les conditions prévues à l'article 121-2 du même code des infractions définies au présent article encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues à l'article 131-38 du code pénal, la peine prévue au 9° de l'article 131-39 du même code.

L'existence avérée d'un marché européen, voire international, de produits phytosanitaires objet d'un commerce irrégulier significatif, avec de nombreuses conséquences sanitaires et environnementales, rend impérative l'institution d'un délit de trafic de produits phytosanitaires en bande organisée (à l'instar des déchets, compte-tenu des profits générés au plan mondial et de leur nature). Ce délit, réprimé par des peines aggravées (par rapport à celle prévues aux articles L253-15, L253-12 et L254-12), est de nature à doter les OPJ de prérogatives d'enquêtes renforcées, même dans le cadre d'une enquête préliminaire, pour pouvoir débusquer les réseaux de trafiquants, notamment internationaux. Ce délit permet aussi de saisir les juridictions interrégionales spécialisées.

XIX.3.6. Articulation avec le droit européen

Les dispositions sont articulées avec

- la DIRECTIVE 2008/99/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal
- RÈGLEMENT (CE) No 1100/2007 DU CONSEIL du 18 septembre 2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes
- Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce

XIX.3.7. Etude des options alternatives

Pour l'ensemble de ces mesures, il apparaît difficile d'examiner des dispositions alternatives.

XIX.4. IMPACT DE LA LOI

2.2.5.5.1. *Impacts administratifs*

Les contrôles en matière de police de l'environnement sont assurés par plusieurs catégories d'agents comme précisé dans le tableau ci-dessous (outre les officiers et agents de police judiciaire) :

Acteurs des polices de l'environnement (en ETP)			
Services déconcentrés de l'Etat	DREAL (agents commissionnés)	Police de l'Eau, Nature et Sites	De l'ordre de 280 agents (dont 70 agents « sites », 50 agents « nature », 60 agents de « polices de l'eau d'axe » et 100 agents de contrôle des « ouvrages hydrauliques »), consacrant 20% de leur temps au contrôle = 56 ETPT
		Polices des ICPE	1040 agents consacrant 20% de leur temps au contrôle = 208 ETPT
	DDT-M (agents commissionnés)	Police de l'Eau, Nature	1000 agents, consacrant 20% de leur temps au contrôle = 200 ETPT
		Police de l'environnement en mer	233 ETP ⁹⁶ consacrant 20% de leur temps au contrôle de la conservation du domaine public maritime = 46 ETPT 270 ETP du dispositif de contrôle et de surveillance ayant des missions en haute mer dont la police de l'environnement lors d'opérations, et mettant en œuvre plusieurs autres polices ⁹⁷
		Police de la publicité	0,4 ETP par DDT soit 40 ETP dont 50% de leur temps sur du contrôle soit 20 ETPT
	DD(CS)PP (agents commissionnés)	Police de la Faune Sauvage captive	70 agents, consacrant 20% de leur temps au contrôle = 14 ETPT
		Polices des ICPE (élevage)	206 agents consacrant 20% de leur temps au contrôle soit 41 ETPT.
	Gendarmerie Nationale		346 RAESP– EAESP (référénts et enquêteurs aux atteintes à l'environnement et à la santé publique) dont 12 OCLAESP
	Justice		1 magistrat référent chargé du contentieux environnemental, dans chacun des 165 parquets du territoire national (affectés entre autres à ce contentieux)
	Établissements publics de l'État	Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage	1350 agents, consacrant 70% de leur temps au contrôle = 945 ETP
Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques		582 agents, consacrant 52,6 % de leur temps au contrôle = 306,3 ETPT dédiés	

⁹⁶ Surtout affectés aux contrôles des occupations du domaine public maritime (code général de la propriété des personnes publiques).

⁹⁷ Il s'agit des agents du DCS des affaires maritimes relèvent pour une part des DDTM-DML (ULAM) et pour une autre part des DIRM (patrouilleurs des affaires maritimes et vedettes régionales de surveillance) et qui contribuent à la police de l'environnement en mer, conformément à la convention DAM-DEB-AAMP du 27 février 2011

	Parcs Nationaux	302 agents commissionnés et assermentés consacrant 15 % de leur temps de travail aux activités de police et de surveillance soit 45.3 ETPT.
	Aires Marines Protégées	17 ETPT
	Conservatoire du Littoral (hors gardes embauchés par les gestionnaires qui ne sont pas des agents d'EP)	11 agents à raison de 10 % de leur temps soit 1,1 ETPT.
Collectivités locales, partenaires associatifs	Gestionnaires d'espaces naturels (Réserves naturelles, gestionnaires des terrains du conservatoire)	910 gardes du littoral dont 330 sont commissionnés "gardes du littoral" consacrant 40% de leur temps à la police : 132 ETPT 309 gardes des réserves commissionnés consacrant 50% de leur temps à la police : 155 ETPT
	Gardes particuliers ⁹⁸	50 000 gardes particuliers, dont 27 000 gardes-chasse, 8 000 gardes-pêche et 20 000 gardes « généralistes » ou gardes qui relèvent d'autres domaines d'activités.
	Gardes champêtres	

Les précisions apportées par le texte sont de nature à clarifier l'exercice de leurs missions.

Dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, de l'ordre de 40000 contrôles administratifs sur site sont réalisés, dont un tiers sont non conformes. Par ailleurs, de l'ordre de 30000 infractions pénales sont constatées par an.

XIX.4.1. Impacts économiques et financiers

Les activités concernées par les articles de police sont essentiellement les entreprises s'installant dans ou à proximité un espace, milieu, ou habitat protégés par le code de l'environnement ou exploitant une ressource naturelle.

Une répression plus dissuasive sur les espèces faisant l'objet de trafic est de nature à protéger les personnes qui en font commerce légalement, en particulier lorsque les prélèvements font l'objet de quotas.

XIX.4.2. Impacts environnementaux

Les articles visent une meilleure protection de l'environnement, notamment au regard de la directive « protection de l'environnement par le droit pénal »

XIX.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

XIX.5.1. Application dans l'espace

Le relèvement des peines pour les délits prévus à l'article L. 415-3 nécessite de procéder à un relèvement des peines pour la Polynésie française et Wallis et Futuna prévues respectivement aux articles L. 624-3 et L. 635-3 par cohérence.

Les dispositions prévues au nouvel article L 945-2-1 du code rural et des pêches maritimes sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises en tant qu'elles concernent les compétences de l'Etat.

98

dont gardes chasses, garde pêche et gardes forestiers, gardes des Parcs Naturels Régionaux et des Espaces Naturels Sensibles

XX. SIMPLIFIER LES SCHEMAS TERRITORIAUX (ARTICLE 58)

XXI. DIAGNOSTIC

Il existe actuellement deux schémas de planification qui ne font pas l'objet de révisions depuis plusieurs années : les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats (ORGFH) et les schémas départementaux de vocation piscicole (SDVP). Cette situation complexifie la tâche des administrations ou des collectivités et des autres acteurs pour élaborer les autres schémas régionaux ou départementaux actuellement prescrits.

Les ORGFH restent cependant des documents utiles dans leur contenu qui peuvent continuer à guider l'action publique sans pour autant que leur opposabilité soit nécessaire. Par ailleurs, leur contenu recoupe en partie les activités de rapportages prévues dans les directives Oiseaux, Habitats Faune Flore Natura 2000 ainsi que actuels schémas régionaux de cohérence écologiques prévus à l'article L. 371-3.

Les SDVP, qui avaient été créés par l'instruction ministérielle du 27 mai 1982 ne sont plus élaborés ni mis à jour par les services. Ils ont été remplacés, d'une part par les SDAGE et d'autre part par les plans départementaux de protection du milieu aquatique et de gestion des ressources piscicoles élaborés par les fédérations départementales d'associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique en application de l'article R. 434-30.

XXI.1. OPTION RETENUE

Afin d'éviter la multiplication des documents de planification concernant la biodiversité, Il est prévu de supprimer ces deux schémas inscrits dans le code de l'environnement.

Pour les ORGFH, la cohérence de cette suppression avec les textes régissant l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, les fédérations de chasse et l'élaboration des schémas cynégétiques nécessite de modifier les textes correspondant.

XXI.2. IMPACTS DE LA LOI

S'agissant de documents qui ne sont plus actualisés, leur abrogation n'entraîne pas d'impacts particuliers significatifs.

L'élaboration des schémas de gestion cynégétique nécessitera une attention particulière, déjà bien connue relative à l'équilibre agro-sylvocynégétique en s'appuyant notamment sur les connaissances qui étaient recensées dans les ORGFH mais aussi dans tous les autres éléments de connaissance prévus à l'article L. 411-5 du code de l'environnement (inventaire du patrimoine naturel), les systèmes de surveillance mis en place par les établissements publics concernés (ONCFS, ONF,...) et les données issues des différents rapportages réalisés au titre des conventions internationales auxquelles la France est partie. La suppression des ORGFH pourrait entraîner de facto une moins contrainte sur l'établissement de ces schémas départementaux faisant peser un risque sur la prise en compte de l'équilibre sylvocynégétique qui était un des buts des ORGFH. Pour autant, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentaire et la forêt prévoyant la compatibilité des schémas avec les programmes régionaux de la forêt et du bois écarte ce risque.

XXI.3. APPLICATION DE LA REFORME

XXI.3.1. Application dans l'espace

La suppression de ces schémas concerne l'ensemble du territoire, y compris la Corse.

XXI.3.2. Application dans le temps

Il n'est pas nécessaire de prévoir des mesures transitoires.

XXI.4. CONSULTATIONS MENEES

Le CNCFS a été consulté le 28 janvier sur cette disposition et a émis un avis négatif par 8 voix contre 4.

XXII. PRENDRE LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET AUX CONSULTATIONS APPLICABLES AUX PROCEDURES DE MODIFICATION ET DE REVISION DES DECRETS DE CREATION DE PARC NATIONAL, ET DES DECRETS D'APPROBATION ET DE REVISION DE CHARTE DE PARC NATIONAL EN LES ADAPTANT A L'OBJET ET L'IMPORTANCE DE CES MODIFICATIONS (ARTICLE 59 1°)

XXII.1. OBJECTIF DE LA REFORME

Les dispositions actuelles du code de l'environnement nécessitent d'être précisées et complétées notamment pour adapter les procédures d'enquêtes publiques lors de modification des périmètres classés, ou en cas de modification du contenu de charte de parc national.

XXII.2. DISPOSITIF ENVISAGE

Il est proposé de recourir à un passage par ordonnance compte-tenu du caractère très technique des dispositions envisagées. Abrogation des alinéas 2 et 3 du II de l'article L.331-3 du code de l'environnement et remplacement par 2 nouveaux articles (L.331-3-1 et L.331-3-2) fournissant des précisions complémentaires sur respectivement les modifications portant sur un décret de création d'un parc national concernant le périmètre du parc (L.331-3-1 I) ou la composition du conseil d'administration de l'établissement public (L.331-3-1 II), et les modifications portant sur la charte du parc national (L.331-3-2).

Les nouveaux articles préciseraient notamment les modalités de participation du public et les consultations définies par le décret général d'application de la loi (partie réglementaire du code de l'environnement) dans les différents cas de figure pouvant se présenter :

- pour le périmètre, extension à une commune contigüe ne faisant pas partie initialement du périmètre du parc national. L'enquête publique ne se déroulerait que sur le seul périmètre de la commune concernée ;
- pour le conseil d'administration, modification de sa composition ;
- pour la charte, procédures de modification en fonction de la nature de ces dernières (vénielles, touchant à l'économie générale du document ou révision complète). En cas de modification vénienne, l'enquête publique serait simplifiée et ne s'appliquerait pas systématiquement sur l'ensemble des communes concernées.

XXII.3. IMPACT DE L'ORDONNANCE

L'impact est essentiellement un gain administratif financier grâce à la l'évitement de dépenses : duplication de documents et mise à disposition du public dans les communes concernées (au maximum une centaine), paiement de la commission d'enquête, frais de déplacements, ...

XXIII. PERMETTRE LA CORRECTION DES ERREURS MATERIELLES DES ACTES DE CLASSEMENT DES ESPACES NATURELS (ARTICLE 59 2°)

XXIII.1. DIAGNOSTIC

Par dérogation au principe du parallélisme des formes (enquête publique) et des compétences (décret du Premier ministre ou décret en Conseil d'Etat), il est prévu que de simples « rectifications d'erreurs matérielles », notamment de coordonnées terrestres (numéros de parcelles) ou marines (points de coordonnées), sont effectuées par un arrêté du ministre rapporteur de l'acte de classement, sans faire l'objet d'un nouveau décret simple du Premier ministre modificatif ou d'un décret en Conseil d'État modificatif.

Cette disposition ne concerne pas les rectifications d'erreurs matérielles relatives à des espaces classés par arrêté ministériel (protection de biotope sur le DPM) ou par arrêté préfectoral (exemple protection de biotope terrestre). [la notion de « parallélisme » des formes et/ou des compétences est utilisée par le juge, voir par ex. Conseil d'État, 3 mars 2010, M. A, requête n°316636]

XXIII.2. DISPOSITIF ENVISAGE

Il est proposé de procéder à une modification par ordonnance du code de l'environnement par voie d'arrêté ministériel et selon une procédure simplifiée, à la condition que la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale de l'espace protégé.

XXIII.3. IMPACT DE L'ORDONNANCE

L'impact est avant tout une simplification du dispositif évitant de recourir au décret modificatif en Conseil d'Etat avec la lourdeur et le délai nécessaires s'agissant de corrections d'erreurs.

XXIV. CLARIFIER L'ARTICULATION DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX ZONES HUMIDES D'INTERET ENVIRONNEMENTAL PARTICULIER ET AUX ZONES STRATEGIQUES POUR LA GESTION DE L'EAU (ARTICLE 59 3°)

XXIV.1. DIAGNOSTIC

Le dispositif des zones Humides d'intérêt environnemental particulier et celui des zones stratégiques pour la gestion de l'eau fait l'objet de nombreuses critiques et pose de grandes difficultés de lisibilité et d'application actuelle.

XXIV.2. DISPOSITIF ENVISAGE

L'objectif de la proposition est de renforcer la cohérence et la clarté du dispositif de préservation des zones humides qui actuellement pose de grandes difficultés de lisibilité et d'application. La modification proposée est de :

- supprimer le lien entre l'identification des ZHIEP par les SAGE (1° du I du L. 212-5-1) et leur délimitation par le préfet (a du 4° du II du L. 211-3),
- supprimer la subordination des ZSGE du SAGE à une délimitation préalable d'une ZHIEP par le Préfet qui rendait inapplicable ces dispositions,
- et clarifier le rôle et la compétence respectif du Préfet et du SAGE : le SAGE identifie les zones stratégiques pour la gestion de l'eau sur lesquelles il pourra notamment mettre en place la servitude ZSGE (prévue au L. 211-12) et le Préfet délimite des ZHIEP, qui pourront toujours comprendre des ZSGE, mais dont l'objet est de mettre en place le programme d'action ZSCE (b du 4° du II du L. 211-3 et R. 114-3 et suivants du code rural).

Il y aurait donc au final deux outils distincts et indépendants, l'identification de l'un ne conditionnant plus la mise en place de l'autre.

Par ailleurs, l'ordonnance permettrait de corriger une coquille : la loi Grenelle a rattaché toutes les enquêtes publiques « environnementales » au code de l'environnement et a laissé en même temps le renvoi au code de l'expropriation. Il est proposé d'attacher à nouveau cette enquête au code de l'expropriation étant donné son objet et l'absence d'impact négatif sur l'environnement de l'instauration de cette servitude.

XXIV.3. IMPACT DE L'ORDONNANCE

L'impact est avant tout une simplification du dispositif.

XXV. SIMPLIFIER L'ETABLISSEMENT DES INVENTAIRE DU PATRIMOINE NATUREL (ARTICLE 59 4°)

XXV.1. DIAGNOSTIC

L'inventaire départemental qui est visé par l'article L. 310-1 du code de l'environnement est actuellement inclus dans l'inventaire national du patrimoine naturel prévu à l'article L. 411-5 du même code. Ce dernier article dispose des mêmes règles de maîtrise d'ouvrage confiée à l'Etat pour cet inventaire et la possibilité d'une association avec les collectivités. L'inventaire national est déclinable à l'échelle départementale comme à toute échelle territoriale s'agissant d'une base de données.

Les mesures de protection (liste et cartographie) sont actuellement publiées dans l'inventaire national du patrimoine naturel et font l'objet d'une circulaire du 15 février 2013 relative à l'actualisation de la base nationale des espaces protégés.

S'agissant de mesures publiques à caractère environnementale et compte-tenu des obligations survenues dans le droit depuis l'introduction de cet article (directive INSPIRE, charte de l'environnement), il existe déjà des engagements de mise à disposition des données correspondantes. Il n'y a donc pas d'intérêt à ce que la loi répète ici des dispositions déjà traitées par ailleurs. Cette redondance justifie d'ailleurs qu'aucun décret d'application n'ait été pris en application de cet article L. 310-1.

Il convient cependant de traiter le cas particulier de la Guyane actuellement traité au V de l'article L. 310-1. Cette disposition a été introduite dans la loi n° 2010-788 par voie d'amendement. Il convient de conserver des dispositions propres à la Guyane et de les rapprocher de l'inventaire national prévu à l'article L. 411-5, notamment pour prendre en compte des dimensions spécifiques à cet territoire, en particulier les connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques ou les bases de données concernant le milieu naturel.

A l'exception de cas spécifique, l'existence de schémas régionaux des continuités écologiques, de la stratégie de créations d'aires protégées, de la liste des sites à inscrire, rend peu utile la production, par le Préfet de département d'un rapport d'orientation sur la protection et la gestion des sites, paysages et milieux naturels prévu à l'article L. 310-2. De plus, les compétences des collectivités en la matière (espaces naturels et sensibles, réserves régionales) rendent partiel un tel rapport émis par les seuls services de l'État. Il est donc proposé de supprimer cette disposition. Aucun décret d'application n'a d'ailleurs été pris jusqu'à présent pour la mise en œuvre de cette disposition.

Le fonds de gestion du milieu naturel n'est plus alimenté depuis 2001. Sans ressources en dehors du budget général (fiscalité affectée, fonds interprofessionnels,...), l'existence dans la loi d'un tel fonds n'est plus justifiée.

XXV.2. DISPOSITIF ENVISAGE

Il est proposé de supprimer entièrement le titre premier du livre III du code de l'environnement correspondant aux dispositions visées ci-dessus. Par ailleurs, il est proposé de mettre à jour en conséquence l'article L. 411-5 du code de l'environnement dédié à l'inventaire national du patrimoine naturel.

XXV.3. IMPACT

Le premier impact est avant l'amélioration de la lisibilité des dispositions relatives à l'inventaire du patrimoine naturel regroupées en un seul endroit ainsi.

Un décret d'application précisera les conditions de réalisation des inventaires lancées par les collectivités régionales.

XXVI. METTRE EN COHERENCE LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIERE DE DESTRUCTION D'ŒUFS D'OISEAUX (ARTICLE 59 6°)

XXVI.1. DIAGNOSTIC

L'administration peut, sur le fondement de l'article L. 411-2, délivrer des dérogations à l'interdiction de destruction des spécimens d'oiseaux protégés, par exemple le cormoran.

Mais, en droit français, tous les oiseaux sont des gibiers, sans pour autant être chassables, et l'application de l'article L. 424-10 du code de l'environnement, issu d'une loi « chasse » datant du XIX^{ème} siècle, interdit sans possibilité de dérogation la destruction des œufs.

Ceci sécurisera les arrêtés préfectoraux qui autorisent déjà la destruction d'œufs de cormorans, goélands (ou encore de bernaches du Canada pour un exemple d'espèce chassable contre laquelle sont menées des opérations de lutte).

Cette réforme complète la transposition de la directive « oiseaux »

XXVI.2. DISPOSITIF ENVISAGE

Il est proposé d'ajouter à l'article L. 424-10 la même possibilité de dérogation que celle prévue pour les espèces protégées :

- Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;
- Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;
- Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;
- A des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins ;
- Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de spécimens.

Dans le cas des espèces protégées, la dérogation délivrée au titre de l'article L. 411-2 vaudra bien sûr dérogation au titre de l'art. L. 424-10.

XXVI.3. IMPACT DE L'ORDONNANCE

Il n'y a pas d'impact identifié à cette mesure en dehors de la nécessaire mise en cohérence des textes.

XXVII. CREER UN REGIME DECLARATIF POUR LES ESPECES PROTEGEES POUR SIMPLIFIER LE DISPOSITIF ACTUEL LIMITE A DES AUTORISATIONS (ARTICLE 59 5°)

XXVII.1. DIAGNOSTIC

A l'heure actuelle, le ramassage des salicornes ou la capture des grenouilles, par exemple, ne peuvent être encadrées que par des arrêtés préfectoraux réglementaires. L'habilitation vise à permettre de soumettre ces activités à des procédures d'autorisation ou de déclaration.

Par ailleurs, l'article L. 412-1 du code de l'environnement ne prévoit qu'un régime d'autorisation, qui s'avère trop lourd au regard de certains enjeux.

Pourraient ainsi n'être soumis qu'à déclaration certains cas de détention en captivité d'animaux d'espèces non domestiques.

Cette réforme permet également une meilleure transposition du règlement « CITES » du 4 mai 2006. Ces nouvelles procédures sont issues de la convention de Washington et du règlement communautaire n° 865/2006 du 4 mai 2006. Au-delà de la CITES ces modifications permettront de prévoir des procédures simplifiées pour la réalisation d'activités n'ayant pas d'effet significatif sur l'état de conservation de certaines espèces protégées. Les espèces et les activités concernées comme les situations devront être précisées par décrets et arrêtés.

XXVII.2. DISPOSITIF ENVISAGE

Il est proposé de procéder à une modification par ordonnance pour créer le régime de déclaration en s'inspirant des procédures existantes équivalentes dans le code de l'environnement.

XXVII.3. IMPACT DE L'ORDONNANCE

L'impact est avant tout une simplification pour les usagers concernés (création d'un régime de déclaration) et pour l'administration.

L'ordonnance permettra en outre de sécuriser les arrêtés préfectoraux pris sur les espèces en vue de limiter les prélèvements en milieu naturel.

XXVII.4. MODALITES D'APPLICATION DE L'ORDONNANCE

Un décret devra prévoir les situations pour lesquelles il sera possible de recourir à la procédure de déclaration. Plusieurs arrêtés établiront les listes d'espèces prévues éventuellement par les décrets et fixeront le contenu des formulaires de déclaration.

XXVIII. SIMPLIFIER LES CREATIONS DE FEDERATIONS INTERDEPARTEMENTALES DE CHASSEURS (ARTICLE 59 7°)

XXVIII.1. DIAGNOSTIC

Le code de l'environnement impose en Île-de-France la création de deux fédérations interdépartementales des chasseurs, en lieu et place des fédérations départementales :

- l'une pour les départements de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines ;
- l'autre pour les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Ces deux fédérations interdépartementales souhaitent fusionner, ce qui est une simplification. Les alinéas de l'article L. 421-12 du code de l'environnement imposant la création de deux fédérations interdépartementales en Ile-de-France doivent donc être abrogés.

XXVIII.2.DISPOSITIF ENVISAGE

Il est proposé de procéder à une modification par ordonnance du code de l'environnement et de supprimer la limitation géographique pour créer des fédérations interdépartementales.

XXVIII.3.IMPACT DE L'ORDONNANCE

L'impact est avant tout une simplification du dispositif en laissant une plus grande souplesse à la constitution de fédérations interdépartementales là où cela est nécessaire.

XXIX. SUPPRIMER LE RECOURS AU VOCABULAIRE D'ESPECES « NUISIBLES » DANS LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT (ARTICLE 60)

XXIX.1. DIAGNOSTIC

Le terme « nuisible », hérité de l'ancien code rural et employé dans le code de l'environnement est une version très anthropocentrée autour de certaines formes de la biodiversité et nie la place dans les dynamiques écologiques de toutes les espèces. Elle tend à faire ainsi de l'élimination de certaines espèces un but absolu au mépris de leur participation à certains cycles biologiques ou au principe général de conservation d'une réelle biodiversité. Au contraire, les pratiques actuelles visent à procéder à des régulations de populations sur la base des dégâts réellement occasionnés et des dynamiques propres des espèces concernées. Il est donc proposé de modifier le terme de « nuisibles et malfaisants » en le remplaçant par le terme de « déprédateurs », terme posant la question de leurs dégâts et non de leur simple existence dans l'écosystème.

En outre le terme « nuisible » est employé dans deux acceptions différentes dans deux dispositifs distincts (éventuellement complémentaires) portés respectivement par l'article L. 427-6 qui concerne les opérations de destruction (ou « régulation » administratives) ordonnées par le préfet, réalisées sous la supervision des lieutenants de louveterie, et ce quel que soit le statut de l'espèce (y compris espèce protégées au titre des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement), pour des spécimens provoquant des nuisances ou des dégâts, et par l'article L. 427-8 qui pose les bases d'un système de destruction d'espèces classées juridiquement comme nuisibles (et qui ne sont donc pas des espèces protégées), qu'elles soient exotiques envahissantes, ou indigènes.

L'objectif de l'actualisation législative est de répondre aux attentes des opérateurs en conservant voire améliorant l'efficacité opérationnelle du système, en particulier dans le volet réglementaire du code.

Les dispositions envisagées devront clarifier et simplifier la lecture et la mise en œuvre des deux dispositifs de lutte contre les déprédations provoquées par certains spécimens d'espèces non domestiques, portés respectivement par les articles L. 427-6 et L. 427-8 du code de l'environnement, en introduisant la nouvelle disposition législative.

Il existe au sein des acteurs de la biodiversité une insatisfaction quant à l'emploi du terme "nuisible" dans le code de l'environnement. L'actualisation législative proposée permettra d'améliorer l'efficacité opérationnelle de chacun des dispositifs réglementaires concernés, sans en modifier le contenu technique, ni coût supplémentaire pour les opérateurs.

XXIX.2. DISPOSITIF ENVISAGE

Le toilettage législatif proposé s'opère sur les articles suivants du code de l'environnement:

- article L. 427-6:

Suppression du terme "nuisibles", et actualisation des objectifs des opérations de destruction, pouvant inclure le piégeage, des animaux d'espèces non domestiques provoquant des dégâts dans les écosystèmes (espèces exotiques envahissantes), des dommages aux cultures, à l'élevage, aux forêts, pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété, ou dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques.

- article L. 427-8:

Suppression des termes "malfaisants ou nuisibles" et substitution par le terme "déprédateurs".

Rajout d'un alinéa spécifique "pour l'application du livre IV titre II du présent code, on entend par animal nuisible un animal déprédateur d'espèce non domestique". Cet alinéa permet d'éviter une modification très importante des nombreux articles réglementaires du code de l'environnement qui sont liés à l'article L.427-8. En l'occurrence, avec cette actualisation, seul un seul article - R.427-1 - devrait être mis à jour.

- articles L. 331-10-4°, L. 422-2, L. 422-15, L. 424-10, L. 427-8-1, L. 427-10:

Suppression du terme "nuisibles", et substitution par "déprédateurs".

- articles L. 423-16 L. 424-15, L. 427-11, L. 428-14, L. 428-15:

Suppression des termes " animaux nuisibles", et substitution par « animaux d'espèces non domestiques ».

XXIX.3. MODALITES D'APPLICATION

Il sera nécessaire de procéder à l'actualisation des articles de la partie réglementaire comportant les termes « animaux nuisibles ».

XXX. NE PLUS FAIRE ASSOCIER LES MARES A L'INSALUBRITE PUBLIQUE (ARTICLE 61)

XXX.1. DIAGNOSTIC

Des dispositions permettent actuellement au maire, à défaut au préfet, d'ordonner la suppression des mares communales ou des mares privées. Les dépenses correspondantes sont obligatoires pour la commune, s'agissant des mares communales. Ces dispositions ont été codifiées à droit constant dans le Code général des collectivités territoriales en 1996.

Ces dispositions sont devenues clairement obsolètes : en pratique, ce texte n'est plus utilisé, compte tenu de la disparition des causes d'insalubrité des mares. De plus, ces textes sont incompatibles avec le code de l'environnement qui proclame que la protection des zones humides est d'intérêt général.

Par ailleurs, il existe d'autres outils permettant de supprimer ou de faire entretenir ces mares en cas d'impératif de santé publique :

- si le maire souhaite supprimer une mare pour des raisons de salubrité publique, il peut le faire dans le cadre de sa police générale (CGCT, art. L. 2212-1 et suivants) à la condition toutefois de justifier d'une urgence ;
- le règlement sanitaire départemental (Circulaire du 9 août 1978, art. R. 92 portant Règlement sanitaire. départemental : JO, 13 sept.) permet également au maire de soumettre à autorisation la création de mare ou d'imposer leur entretien pour des motifs d'insalubrité.

XXX.2. DISPOSITIF ENVISAGE

Il est proposé d'abroger les articles L. 2213-30, L. 2213-31 et l'alinéa 17° de l'article L. 2321-2 du Code Général des Collectivités Territoriales.

XXX.3. IMPACT DE LA LOI

Aucun impact n'a été identifié en dehors d'une amélioration de la lisibilité des textes concernant la capacité à agir du maire.

XXX.4. MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

XXX.4.1. Consultation menée

L'association des maires de France a été invitée à faire part de ses remarques sur cette disposition par un courrier du Directeur de l'Eau et de la Biodiversité adressée au Président de l'association des maires de France en date du 17 juillet 2013, resté sans réponse.

XXXI. OUVRIR LA POSSIBILITE D'ETENDRE CERTAINS ESPACES NATURELS PROTEGES AU-DELA DE 12 MILLES MARINS ET DE PRENDRE EN COMPTE LE PLATEAU CONTINENTAL (ARTICLE 62)

XXXI.1. DIAGNOSTIC

La convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (dite Convention de Montego Bay) prévoit explicitement que les Etats partie ont le droit d'exploiter les ressources de la Zone Economique Exclusive et du plateau continental, et **l'obligation de protéger le milieu marin** (articles 56.1, article 193).

Etant donné que :

- les progrès technologiques permettant désormais d'exploiter des zones qui ne pouvaient pas l'être auparavant, il est nécessaire de prévoir également des **instruments juridiques permettant de protéger le milieu.**
- La **connaissance** au large permet de mettre en évidence des nouvelles zones d'enjeux de protection du milieu marin. Notamment, un grand nombre d'espèces marines ont une **aire de répartition** plus vaste que les seules eaux territoriales et il importe donc, pour assurer au mieux leur préservation, de pouvoir classer en réserve naturelle ou en parc naturel marin des espaces pouvant être situés au-delà de la mer territoriale ou du domaine public maritime, dans les eaux sous juridiction (y compris sur le plateau continental).

Or, dans sa version en vigueur, le code de l'environnement limite le classement des réserves naturelles nationales et des parcs naturels marins, au domaine public maritime (DPM) et aux eaux territoriales pour les premières, au DPM, eaux territoriales et eaux sous juridiction pour les parcs naturels marins.

L'objectif est donc d'élargir le champ de classement de ces outils au plateau continental et aux eaux sous-juridiction pour les réserves naturelles nationales, et au plateau continental pour les parcs naturels marins. Le plateau continental est entendu selon la définition donnée par la convention de Montego Bay.

Une disposition similaire est également proposée en cohérence pour les parcs nationaux (élargissement au plateau continental et aux eaux sous juridiction).

XXXI.2. OBJECTIFS DE LA REFORME

La modification proposée doit permettre de :

- répondre à l'engagement international de la France à être exemplaire sur la protection du milieu marin (contexte de Rio+20 notamment),

- respecter des engagements pris au titre de la mise en œuvre de la directive cadre stratégie « milieu marin » (DCSMM) qui vise à réaliser ou maintenir un bon état écologique des eaux marines en 2020,

- respecter des engagements de la stratégie nationale « Aires marines protégées » (parcs marins, Natura 2000 en mer, etc.) révisée en avril 2012, qui doit permettre de placer 20% des eaux françaises sous protection à l'horizon 2020,

Il importe donc que les outils de protection du milieu marin, au premier rang desquels les aires marines protégées, puissent répondre aux enjeux situés au large.

XXXI.3. DISPOSITIF ENVISAGE

XXXI.3.1. Etat de la réglementation actuelle

- le I de l'article L332-1 du code de l'environnement en vigueur prévoit que « des parties du territoire d'une ou plusieurs communes » peuvent être classées en **réserve naturelle**, et ajoute que le classement peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises.
- l'article L.334-3 du code de l'environnement indique que des parcs naturels marins peuvent être créés dans les eaux placées sous la souveraineté ou la juridiction de l'Etat, ainsi que sur les espaces appartenant au domaine public maritime... ».

XXXI.3.2. Proposition d'évolution

Il est proposé de compléter les articles L. 322-1 (réserves) et L. 331-1 (parcs nationaux) du code de l'environnement en précisant l'extension possible du classement dans la zone économique exclusive et le plateau continental.

XXXI.4. IMPACT DE L'ORDONNANCE

Un bénéfice environnemental important est attendu, en fonction des enjeux ciblés sur les zones qui seront concernées.

D'un point de vue économique et social, ces mesures positives sur l'environnement, même situées au large, génèrent des services rendus par les écosystèmes : préservation et développement des ressources du milieu marin, effet « réserve », impacts positifs sur le tourisme... Ces mesures sont également bénéfiques sur le littoral : limitation par exemple de pollutions potentielles sur les côtes, ...

L'élargissement du classement des réserves naturelles aux eaux sous juridiction et au plateau continental peut apporter, si les enjeux écologiques le justifient, des restrictions nouvelles sur certaines activités économiques (prospection, exploitation, trafic maritime, pêche ou certains types de pêches...).

Si les parcs naturels marins ont un droit de regard et d'avis sur les projets qui peuvent impacter le milieu marin du parc, ils ne peuvent en revanche pas créer directement de réglementation nouvelle : si l'instance de gouvernance du Parc (conseil de gestion) estime que des mesures sont nécessaires, elle le propose aux autorités compétentes.

De façon générale, les parcs naturels marins pouvant déjà s'étendre dans les eaux sous juridiction, les zones d'extension au plateau continental resteront limitées : les impacts ne seront donc pas significatifs.

Concernant l'impact financier de la mesure, par rapport aux aires marines protégées situées moins au large, l'extension de ces outils peut nécessiter des moyens supplémentaires et plus performants en terme de surveillance (moyens de navigation plus conséquents, surveillance satellitaire) et de compétences adaptées. Des réflexions interministérielles sont déjà en cours

sur le sujet, avec des expérimentations en termes de mutualisation. Il n'est donc pas attendu d'impact financier notable.

XXXII. ASSURER LA COHERENCE DES PLANS D' ACTIONS POUR LE MILIEU MARIN AVEC LES OUTILS EXISTANTS (ARTICLE 62)

XXXII.1. DIAGNOSTIC

La directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 dite directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) est **le pilier environnemental de la politique maritime intégrée** de l'Union européenne (PMI) qui met en place une **approche intégrée des activités maritimes**. Etablissant un cadre communautaire dans la politique pour le milieu marin, son objectif général est de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir **un bon état écologique du milieu marin, au plus tard en 2020**. Cette directive est transposée en droit français par la loi Grenelle II, les articles L. 219-7 à L. 219-18 du code de l'environnement et complétée par le décret 2011-492 du 5 mai 2011 modifié.

Actuellement, les plans d'action pour le milieu marin (PAMM), outils de mise en œuvre de la directive permettant l'accomplissement des engagements communautaires, sont en cours d'élaboration au niveau national et des sous-régions marines définies par la directive (article 4). Ces plans comprennent cinq éléments dont les trois premiers (les « évaluations initiales des eaux marines », la « définition du Bon Etat Ecologique des eaux marines », « les Objectifs Environnementaux et indicateurs associés ») ont été notifiés à la Commission européenne en fin d'année 2012 conformément au calendrier fixé par la directive. Pour chacun de ces éléments, et conformément à son approche intégrée, **la directive prévoit une articulation et une coordination fine avec les autres politiques publiques, en particulier, environnementales s'exerçant pour le milieu marin** : prise en compte des dispositifs déjà existants lors de l'élaboration des PAMM afin d'éviter duplication et incohérence, intégration de dispositifs existants (surveillance, zones de protection spéciales...) ou obligation de compatibilité mutuelle.

En particulier, l'article 10 de la directive relatif à la définition des objectifs environnementaux, prévoit que *« Lorsqu'ils établissent ces objectifs et indicateurs, les États membres tiennent compte du fait que les objectifs environnementaux pertinents existants établis au niveau national, communautaire ou international continuent de s'appliquer aux mêmes eaux, en veillant à ce que ces objectifs soient **mutuellement compatibles** et que les impacts transfrontières significatifs et les spécificités transfrontières soient également pris en considération, dans toute la mesure du possible. »*

En ce qui concerne le lien avec les sites Natura 2000 désignés au titre des directives « habitats » et « oiseau » (Directive 92/43/CEE du conseil du 21 mai 1992 et directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979), l'article 13 de la DCSMM prévoit que les *« Les programmes de mesures établis conformément au présent article comprennent des mesures de protection spatiales, contribuant à créer un réseau de zones marines protégées cohérent et représentatif, répondant de façon satisfaisante à la diversité des écosystèmes constituant, telles que des zones spéciales de conservation au sens de la directive «habitats», des zones de protection spéciale au sens de la directive «oiseaux» et des zones maritimes protégées, arrêtées par la Communauté ou les États membres concernés dans le cadre d'accords internationaux ou régionaux auxquels ils sont parties. »*

Les prochains éléments à savoir les « programmes de surveillance » et les « programmes de mesures » sont en cours d'élaboration et doivent être adoptés en 2014 et 2015.

La DCSMM et la Directive Cadre sur l'Eau (Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000) s'appliquent pour partie sur les mêmes eaux communes. La Commission a donc indiqué dans

sa Communication du 14 novembre 2012 relative à un « plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe », dans lequel elle affirme : « Étant donné que la pression de source terrestre influence également dans une large mesure l'état de l'environnement marin, le plan d'action [au titre de la Directive Cadre sur l'Eau] contribuera à atteindre un bon état environnemental au titre de la directive-cadre sur la stratégie pour le milieu marin à condition que la coordination avec les programmes de mesures à établir au plus tard en 2015 dans les stratégies pour le milieu marin soit adéquate ».

Au niveau français, les calendriers de révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des programmes de mesures au titre de la DCE d'une part et d'élaboration des programmes de mesures de la DCSMM d'autre part ont, ainsi, été alignés.

La portée juridique des PAMM est aujourd'hui limitée dans la loi aux plans de gestion des risques inondation (PGRI) qui doivent être compatibles avec les objectifs environnementaux des PAMM (art L. 566-7 4° du code de l'environnement). Cette situation rend nécessaire, pour l'efficacité du dispositif dès le premier cycle de mise en œuvre, **une intervention législative, afin d'assurer l'effectivité des PAMM, de répondre plus efficacement aux obligations de la directive, et de favoriser l'atteinte ou le maintien du bon état écologique des eaux marines d'ici 2020**, objectif fixé par la DCSMM, pour lequel la France a des obligations vis-à-vis des instances communautaires.

XXXII.2. OBJECTIFS DE LA REFORME

Les dispositions législatives envisagées dans l'ordonnance concourent à l'atteinte de trois objectifs principaux.

Le premier objectif est de répondre plus efficacement à l'obligation fixée dans la DCSMM d'une compatibilité mutuelle des objectifs environnementaux des PAMM avec ceux existant au titre d'autres politiques publiques environnementales au niveau national, d'assurer le caractère opérationnel des PAMM et permettre une mise en cohérence des dispositifs existants l'esprit d'une gestion intégrée de la mer et du littoral.

C'est l'objet de la proposition d'articulation avec les SDAGE, outils de planification de la politique de l'eau (directive cadre sur l'eau), et également avec les documents d'objectifs (DOCOB) élaborés dans le cadre de la gestion des sites Natura 2000 (directives « Habitat faune flore » et « Oiseaux »).

Le deuxième objectif poursuivi est de prévoir la compatibilité et l'intégration entre les instruments de mise en œuvre de ces directives environnementales le plus en amont possible, sans attendre l'évaluation environnementale. Il est en effet à noter que les SDAGE et les programmes de mesures de la DCE, comme les programmes de mesures de la DCSMM, sont soumis à une évaluation environnementale (au titre de la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement) comprenant une étude d'incidence Natura 2000.

Le troisième objectif est de permettre le renforcement de l'encadrement environnemental des projets ayant un impact sur le milieu marin, dans le cadre de la gestion du domaine public maritime (DPM). Les propositions s'inscrivent dans la logique globale d'aménagement durable du territoire et de la solidarité terre/mer. Elles doivent également permettre de renforcer la lisibilité et la sécurité juridique aussi bien pour les services instructeurs que pour les acteurs, en assurant la prise en compte des objectifs environnementaux des PAMM en amont dès le début de l'instruction des dossiers.

XXXII.3. DISPOSITIF ENVISAGE

Il est envisagé de procéder par voie d'ordonnance pour introduire les dispositions permettant

respectivement d'articuler les SDAGE, les documents d'objectifs (DOCOB) des sites Natura 2000 et les décisions relatives au DPM, avec les objectifs environnementaux des PAMM (DCSMM).

XXXII.3.1. Articulation entre la DCSMM et la Directive cadre sur l'eau (DCE) :

L'article d'habilitation proposé permettra d'introduire par voie d'ordonnance les dispositions ayant pour effet de renforcer la compatibilité entre les objectifs environnementaux fixés dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE et de la DCSMM conformément à l'article 10 de la DCSMM et en vue de l'atteinte du Bon état écologique des milieux marins.

Les dispositions proposées se veulent pragmatiques et se résument comme suit :

- d'une part : l'ordonnance complètera l'article L. 212-1 du code de l'environnement, relatif aux SDAGE, qui complété au IX prévoiera que le SDAGE « est compatible ou rendu compatible avec les objectifs environnementaux définis par le PAMM, lors de sa mise à jour périodique (cycle de 6 ans) » ;
- d'autre part, l'ordonnance modifiera l'article L. 219-9 du code de l'environnement relatif aux PAMM pour prévoir que « les objectifs environnementaux et indicateurs associés sont compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE pour les eaux marines rattachées à un bassin ou à un groupement de bassins ».

La base de connaissances ainsi établie est utilisée aux fins des mesures de gestion ultérieures. Ces exigences relèvent du concept de gestion adaptative, explicitement évoqué dans la DCSMM (article 3, paragraphe 5), qui impose une actualisation des stratégies marines par cycles de six ans.

Concrètement, les « objectifs environnementaux » fixés dans le cadre de la DCSMM à l'année N prendront en compte les objectifs pertinents fixés par la DCE et les orientations et dispositions des SDAGE en vigueur (cycle de 6 ans, années N-3 à N+3), notamment ceux pris en vue de la réduction des pressions d'origine terrestres. Les orientations et dispositions des SDAGE pour les années N+3 à N+9 prendront en compte les objectifs environnementaux pertinents des PAMM en vigueur (fixés l'année N).

La nécessité d'une gestion adaptative fondée sur la connaissance est l'un des principes clés figurant dans de nombreux engagements internationaux. Dans le cas de la protection du milieu marin, domaine où demeurent de nombreuses incertitudes, cette approche est particulièrement nécessaire.

Il est à noter que les programmes de mesures des PAMM, à établir pour fin 2015, sont élaborés dès 2013 en étroite articulation avec les programmes de mesures et les SDAGE, dont la révision est prévue au titre de la DCE pour fin 2015 également. L'association avec les acteurs du domaine de l'eau (comités de bassin notamment) et du littoral et de la mer (comités maritimes de façade notamment) sera engagée dès 2013 sur ce sujet conjoint.

XXXII.3.2. Articulation entre la DCSMM et les directives « Natura 2000 »

L'article d'habilitation proposé permettra d'introduire par voie d'ordonnance les dispositions visant à permettre une meilleure articulation entre les dispositifs existants, à savoir les DOCOB pour les sites « Natura 2000 » d'une part, et les PAMM d'autre part en prévoyant une compatibilité le plus en amont possible afin de répondre efficacement à l'obligation d'évaluation environnementale des programmes de mesures des PAMM, évaluation qui comprend une analyse des incidences Natura 2000.

L'ordonnance complètera l'article L. 414-2 du code de l'environnement pour disposer que « le document d'objectifs est compatible ou rendu compatible avec les objectifs

environnementaux définis par le plan d'action pour le milieu marin prévu aux articles L. 219-9 et suivants, lorsqu'ils concernent les espèces et les habitats justifiant la désignation des sites, lors de son élaboration ou de sa révision ».

XXXII.3.3. Articulation entre la DCSMM et les décisions relative au DPM :

L'article d'habilitation proposé permettra d'introduire par voie d'ordonnance les dispositions visant à adapter la législation existante concernant les projets pouvant avoir un impact sur le milieu marin.

L'ordonnance complétera d'un alinéa l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques afin d'assurer la compatibilité des décisions relatives à la gestion et à l'occupation du domaine public maritime avec les objectifs environnementaux, arrêtés dans le cadre des PAMM. « Ces décisions doivent être compatibles avec les objectifs environnementaux du plan d'action pour le milieu marin prévu à l'article L. 219-9 du code de l'environnement. [...] ».

XXXII.3.4. Options alternatives

L'option alternative consisterait à ne pas prévoir d'évolution législative.

Elle présente le désavantage de limiter la capacité à répondre efficacement aux obligations de compatibilité mutuelle des objectifs environnementaux des PAMM avec les autres objectifs des politiques publiques, notamment environnementales, existantes. In fine, elle pourrait donc présenter des risques de contentieux européens soit directs en comparant les objectifs établis dans le cadre de la DCSMM et les autres objectifs existant dans le cadre de l'analyse en cours par la Commission européenne des éléments transmis par les Etats Membres en 2012 soit indirects si les mesures prises pour répondre à ses objectifs environnementaux étaient jugés insuffisamment coordonnés avec les mesures liées aux autres politiques publiques par cette même Commission.

XXXII.4. IMPACT DE LA REFORME

XXXII.4.1. Impact juridique

Les modifications proposées par ordonnance sont limitées au strict nécessaire pour répondre de manière plus efficace aux obligations de la DCSMM sans bouleverser l'économie générale des dispositifs concernés, tout en favorisant une mise en cohérence globale.

Projet de modification par ordonnance des articles L. 212-1 et L. 219-9 du code de l'environnement

L'articulation des SDAGE avec les PAMM concernera principalement l'élaboration ou la révision des programmes de mesures, la prochaine devant intervenir d'ici 2015. Les SDAGE devront être rendus compatibles avec les objectifs environnementaux des PAMM, afin d'assurer une cohérence des dispositifs et de favoriser l'atteinte des objectifs fixés par les deux directives (DCSMM et DCE).

Projet de modification par ordonnance de l'article L. 414-2 du code de l'environnement

En s'appuyant sur les objectifs environnementaux des plans d'action pour le milieu marin avec lesquels ils devront être compatibles, l'élaboration, et la révision des documents d'objectifs des sites Natura 2000, permettra d'inscrire les modalités de gestion de chaque site Natura 2000 dans une perspective plus globale d'atteinte du bon état des milieux marins.

Projet de modification par ordonnance de l'article L.2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques

L'insertion dans des dispositifs législatifs déjà opérants est privilégiée pour améliorer l'encadrement opérationnel environnemental des activités ayant un impact sur le milieu marin, notamment pour ce qui concerne les décisions liées à la gestion du domaine public maritime.

XXXII.4.2. Impact économique et financier

Impact budgétaire

Modification par ordonnance des articles L. 212-1 et L. 219-9 du code de l'environnement

Le bon état du milieu marin dépend des efforts déployés à terre pour préserver le milieu aquatique. A cet égard, des mesures sont prises depuis plusieurs années, jusqu'à 1 milles en mer, par la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE) et ses instruments de planification que sont les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

L'inscription d'un lien de compatibilité entre les SDAGE et les PAMM n'a pas d'impact financier direct. Il a pour effet de renforcer la cohérence entre les outils de planification des politiques environnementales. Il devrait avoir un impact indirect positif en permettant d'optimiser le suivi de l'état du milieu marin sur les eaux qui sont couvertes par ces deux directives et d'agir, en prenant les mesures appropriées pour répondre aux objectifs environnementaux, de manière coordonnée et efficace. A titre d'exemple, pour les pollutions marines d'origine tellurique, il est plus efficace d'agir à la source, de manière préventive et à terre qu'une fois que la pollution a atteint le milieu marin. Ces impacts sont encore difficiles à estimer à ce stade, dans la mesure où l'élaboration des programmes de surveillance et de mesures des PAMM d'une part, et la révision des SDAGE d'autre part, viennent tout juste d'être engagées.

A terme, la mesure pourrait entraîner des économies par les services rendus par des écosystèmes en bon état, à l'issue de la mise en place de programmes de surveillance et de mesures et de la révision des SDAGE après 2015. En effet des écosystèmes en bon état sont de nature à favoriser la croissance de manière directe ou indirecte. Depuis plus de 30 ans, la mise en œuvre du principe pollueur payeur et du système de redevances permet de financer les mesures de reconquête de la qualité des eaux.

Projet de modification par ordonnance de l'article L. 414-2 du code de l'environnement

Pour ce qui concerne la compatibilité des documents d'objectifs des sites Natura 2000 avec les objectifs environnementaux, aucun impact budgétaire n'est à prévoir.

Projet de modification par ordonnance de l'article L.2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques

Pour ce qui concerne la compatibilité des autorisations ayant trait à l'occupation du domaine public avec les objectifs environnementaux, aucun impact budgétaire n'est à prévoir.

XXXII.4.3. Impacts administratifs

Projet de modification par ordonnance des articles L. 212-1 et L. 219-9 du code de l'environnement

L'impact escompté est positif puisque le fait de coordonner les objectifs environnementaux permettra de s'assurer que les mesures (ou actions concrètes) et la surveillance du milieu marin mises en place entre la DCE et la DCSMM se complètent et ne se dupliquent pas. Or les administrations publiques et les collectivités locales portent une part importante de ces actions concrètes et de surveillance. Coordonner ces objectifs en amont permettra ensuite de limiter le nombre de réunions qui seraient nécessaires pour essayer, a posteriori, de rechercher

des synergies entre des dispositifs différents. Une diminution légère de l'emploi public est possible mais très difficile à identifier à ce stade, la DCSMM étant mise en œuvre pour la première fois.

Projet de modification par ordonnance de l'article L. 414-2 du code de l'environnement

Au niveau du lien entre DOCOB et objectifs environnementaux des PAMM, l'impact devrait être positif. La coordination dès l'amont, devrait limiter les difficultés qui pourraient être identifiées plus tard dans le processus d'élaboration des programmes de mesures et, en particulier, lors de son évaluation environnementale.

Projet de modification par ordonnance de l'article L.2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques

En ce qui concerne le DPM, la proposition devrait avoir un impact neutre pour les administrations publiques en charge de l'instruction des dossiers d'autorisation.

XXXII.4.4. Impact sociaux

Il sont jugés, notamment pour les entreprises, positifs en permettant d'assurer une transparence et une lisibilité des dispositions environnementales que les projets devront respecter dès l'amont ce qui permet de bien pouvoir les appréhender, appréhender les choix techniques notamment dans le cadre de la séquence « éviter, réduire, compenser », et y répondre plutôt qu'en aval ce qui laisse nécessairement moins de temps pour pouvoir y répondre.

XXXII.4.5. Impacts environnementaux

Positif en s'assurant dès l'amont que les objectifs fixés pour répondre à un enjeu environnemental donné et les mesures qui en découlent ne conduisent pas, in fine, à reporter la pollution dans un autre compartiment de l'écosystème.

XXXIII. ETENDRE LES DISPOSITIONS DE GRANDE VOIERIE A MAYOTTE (ARTICLE 62 4°)

XXXIII.1. DIAGNOSTIC

Le Département de Mayotte, relevant désormais d'un régime législatif et réglementaire similaire aux départements d'outre-mer, il est nécessaire de mettre en cohérence les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives au domaine public maritime qui ont vocation à être applicable pour cette collectivité à l'instar des autres départements d'outre-mer.

Il s'agit d'étendre l'application des dispositions des articles L. 2124-5, L. 2132-3 et L. 2132-3-1 du code général de la propriété des personnes publiques relatives au domaine public maritime au Département de Mayotte, en modifiant l'article L. 5311-2 du même code.

XXXIII.2. OBJECTIFS :

Il s'agit :

- de rendre plus lisible cet article relatif aux mesures du code général de la propriété des personnes publiques non applicables à Mayotte, il convient d'inverser l'écriture de l'article en faisant apparaître les dispositions non applicables à Mayotte (au lieu de celles applicables).
- d'une mise en cohérence : afin de rendre pleinement applicable le régime de la contravention de grande voirie sanctionnant les atteintes au domaine public maritime, il convient d'étendre à

Mayotte les dispositifs répressifs qui garantissent la mise en œuvre effective des actions de police de la conservation du domaine public maritime naturel. En effet le code général de la propriété des personnes publiques issu de l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 a rendu applicable à Mayotte, l'article L. 2132-2 qui définit les atteintes au domaine public maritimes constitutives de contravention de grande voirie. En l'absence de dispositifs répressifs, le service déconcentré gestionnaire du domaine public maritime se fonde, pour remplir ses missions de police de la conservation du domaine public maritime, sur le corps de textes hérités de l'époque coloniale (décret du 28 septembre 1926 et arrêté du 8 avril 1911) dont le Conseil d'Etat a reconnu une valeur supplétive aux dispositifs de droit commun dans son arrêt n°320382 du 2 juin 2010 « ministère de l'écologie contre consorts BOURA ». L'extraction des articles L. 2132-3, et L. 2132-3-1 de la liste constituant l'actuel article L. 5311-2 permet d'actualiser le droit applicable.

- permettre que l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones de mouillages et d'équipement léger soit possible à Mayotte comme dans les autres départements d'outre-mer et en métropole, il convient de rendre applicable à ce département, l'article L. 2124-5 du code général de la propriété des personnes publiques. Cette dernière disposition permet de regrouper les mouillages sur le domaine public maritime dans un souci de meilleure gestion de cet espace et de préservation des milieux.

XXXIII.3.IMPACTS

XXXIII.3.1. Impacts juridiques

L'article L. 5311-2 du code général de la propriété des personnes publiques doit être modifié.

XXXIII.3.2. Impacts administratifs

Les impacts sont positifs pour le service déconcentré de l'Etat à Mayotte car le nouveau dispositif permettra d'exercer des mesures conservatoires rapides très utiles dans la préservation de l'intégrité du domaine public maritime et de valoriser l'occupation de ce domaine.

Ces dispositions permettent de donner à l'Etat les moyens juridiques pour conserver et gérer le domaine public maritime à Mayotte.

XXXIV. ASSURER UNE MEILLEURE GESTION DE L'ACCES DES PIETONS A LA SERVITUDE DE MARCHEPIED SUR LE DOMAINE PUBLIC FLUVIAL PAR UNE PRISE EN CHARGE DANS LE CADRE DES PLANS ET ITINERAIRES OU PAR DES DEROGATIONS POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ARTICLE 63)

XXXIV.1.DIAGNOSTIC

La servitude de marchepied grève les terrains situés à une distance de 3,25 mètres du domaine public fluvial (DPF). La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a étendu l'usage de cette servitude (jusqu'alors limité au gestionnaire du domaine et aux pêcheurs) aux « piétons » afin de faciliter l'accès du public à l'eau et aux cours d'eau.

Cette disposition a permis aux piétons d'accéder au bord du cours d'eau lorsque celui-ci est facilement accessible. Elle n'impose toutefois pas la continuité du cheminement piétonnier et n'a donc pas conduit à la création de sentiers de promenade le long du domaine public fluvial. De plus, certaines questions importantes pour l'organisation de l'accès de à la nature n'ont pas été abordées par la loi :

- identification d'un responsable de l'aménagement du sentier et de son entretien,

- organisation de la concertation entre riverains et promeneurs en cas de litiges sur la mise en œuvre du sentier (tracé, fréquentation...).

Par ailleurs, la fréquentation du bord du domaine public fluvial peut avoir des impacts négatifs sur l'environnement (milieux naturels, sites et paysages). De plus certains obstacles (dont certains sont très anciens ou présentent un caractère patrimonial) empêchent le cheminement continu mais peuvent difficilement être supprimés. Enfin, l'accès du public à certaines propriétés (notamment des sites industriels) peut engendrer des risques pour la sécurité et la sûreté des biens et des personnes. Or il est actuellement impossible de déroger à l'usage de la servitude de marchepied dans ces cas (le Maire restant toutefois compétent pour prendre les dispositions nécessaires, dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, pour prendre les dispositions nécessaires à la garantie de la sécurité et la sûreté publique).

XXXIV.2.OBJECTIFS DE LA REFORME

Le projet a pour objectif d'améliorer le cadre législatif applicable à l'usage par les piétons de l'emprise de la servitude de marchepied le long du domaine public fluvial, par deux outils distincts mais néanmoins complémentaires, de manière à répondre aux difficultés de mise en œuvre de cette ouverture au public qui sont apparues sur le terrain depuis 2006 :

- D'un côté, il est prévu d'inscrire l'emprise de la servitude de marchepied parmi la liste des terrains pouvant être l'assise de plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée (prévus à l'article L. 361-1 du code de l'environnement). Cette disposition permettra, notamment lorsque l'ampleur de l'usage piétonnier et sa fréquence le justifieront, de mieux organiser cette fréquentation autour de concertations avec les riverains, tout en lui assurant des aménagements dédiés ou des alternatives de chemins (ce que permet la réglementation sur les plans et itinéraires de randonnées).
- D'un autre côté, il est prévu de donner la possibilité de déroger à l'usage par les piétons de l'emprise de la servitude lorsque cela est nécessaire pour des motifs environnementaux (faune, flore, paysages...), liés à la présence d'obstacles anciens ou patrimoniaux (sites classés) ou de sécurité publique.

XXXIV.3.DISPOSITIF ENVISAGE

XXXIV.3.1. Etat de la réglementation actuelle

L'article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques instaure la servitude de marchepied qui grève les terrains situés à une distance de 3,25 mètres du domaine public fluvial. Les propriétaires riverains, locataires, fermiers ou titulaires d'un droit réel ne peuvent y planter des arbres ou clore leur terrain. Ils doivent laisser ces terrains à l'usage du gestionnaire, des pêcheurs et des piétons. Aucune dérogation n'est actuellement possible.

L'aménagement d'itinéraires de promenade et de randonnée est encadré par l'article L. 361-1 du code de l'environnement, ainsi que les articles L. 311-3 et suivants et R. 311-1 et suivants du code des sports. Cette mission relève de la responsabilité du département qui élabore un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée. Dans ce cadre, une commission départementale des espaces, sites et itinéraires doit être instaurée dans chaque département, afin notamment de faciliter la concertation entre propriétaires et randonneurs. Les questions liées à l'entretien des sentiers sont réglées par voie de convention. Cet article, dans sa rédaction actuelle, ne fait pas référence à l'emprise de la servitude de marchepied.

XXXIV.3.2. Dispositif proposé

Il est proposé de modifier par ordonnance l'article L. 436-1 du code de l'environnement pour permettre que les itinéraires des plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée puissent emprunter la servitude de marchepied. Il conviendrait de modifier par ailleurs l'article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques pour permettre de déroger à l'usage de la servitude de marchepied pour des motifs particuliers.

XXXIV.3.3. Options alternatives

La création d'une servitude analogue au sentier du littoral le long du domaine public fluvial a également été étudiée. Toutefois, contrairement au domaine public maritime, le domaine public fluvial n'appartient pas entièrement à l'Etat et est susceptible d'être déclassé, ce qui induirait les conséquences suivantes :

- création de nouvelles charges pour les collectivités propriétaires du domaine public fluvial ;
- absence de garantie sur la pérennité des aménagements en cas de déclassement.

Cette option aurait également engendré un coût important pour l'Etat. Il est à noter que, pour le domaine public fluvial non navigable de l'Etat (6 600 km en métropole plus l'ensemble des cours de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion), le budget actuellement alloué (2 millions d'euros) ne permettrait pas de faire face à cette dépense.

XXXIV.4. IMPACT DE L'ORDONNANCE

XXXIV.4.1. Impacts administratifs

Le département est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée. Cette disposition étend le périmètre sur lequel le département est susceptible d'intervenir, dans ce cadre, sans pour autant créer de nouvelle obligation (l'intégration de l'emprise de la servitude de marchepied dans ce plan ne présente pas un caractère obligatoire).

Il appartiendra au final, à chaque département, au regard des enjeux existants sur son territoire et de ses priorités, d'examiner l'intérêt de créer des itinéraires de promenade le long du domaine public fluvial.

XXXIV.4.2. Impacts sociaux

Cette disposition n'aura pas de conséquences négatives pour les entreprises. Elle permettra même, lorsque l'usage de la servitude par les piétons présente un risque (soit pour le piéton, soit pour l'entreprise), d'encadrer la fréquentation du public.

La fréquentation actuelle de l'emprise de la servitude de marchepied par les piétons n'a pas pu être chiffrée.

La présente mesure, en favorisant la mise en œuvre de sentiers de promenade le long du domaine public fluvial, devrait améliorer les conditions d'accès du public au bord du cours d'eau.

Les restrictions apportées à l'accès au bord du cours d'eau sont limitées au secteur sur lesquels :

- il existe un risque pour la sécurité et la sûreté publique,
- les enjeux liés à la protection de l'environnement le justifient,
- des obstacles (naturels ou non) empêchent le passage des piétons.

XXXIV.4.3. Impacts environnementaux

Cette mesure aura un impact environnemental positif car elle permettra de limiter la fréquentation du public lorsque les enjeux liés à la protection de l'environnement le justifient.

XXXIV.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

XXXIV.5.1. Application dans l'espace

L'article L. 5121-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que, dans les départements et régions d'outre-mer de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, les cours d'eau et lacs naturels font partie du domaine public fluvial, sous réserve de leur déclassement. La propriété appartient à l'Etat (aucun transfert de propriété n'ayant eu lieu à ce jour). La servitude de marchepied s'y applique donc. La présente disposition bénéficiera donc aux cours d'eau et lacs naturels de ces départements et régions d'outre-mer.

L'article L. 5331-8 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'à Mayotte, les eaux stagnantes ou courantes (à l'exception des eaux pluviales), les cours d'eau et les sources font partie « du domaine public du Département de Mayotte ». Cet article ne renvoie pas expressément au domaine public fluvial. La servitude de marchepied ne s'y applique donc pas. La présente disposition sera donc sans effet à Mayotte.

L'article L. 5261-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, les cours d'eau et lacs naturels font partie du domaine public fluvial, sous réserve de leur déclassement. La servitude de marchepied s'y applique donc. La présente disposition bénéficiera donc aux cours d'eau et lacs naturels de cette communauté d'outre-mer.

XXXIV.5.2. Consultations

Suite aux difficultés mises en évidence pour l'application des dispositions de la loi du 30 décembre 2006 sur l'extension aux piétons de l'usage de la servitude de marchepied, un groupe de travail a été mis en place pour examiner les adaptations à y apporter. Il a réuni les services du ministère de l'écologie, ainsi que ceux du ministère de l'intérieur et du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. C'est de ce travail qu'est issu la présente proposition.

XXXIV.5.3. Textes d'application nécessaires

Un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire pour définir les conditions dans lesquelles il pourra être dérogé à l'usage par les piétons de la servitude de marchepied, dans le cadre défini par la loi (pour des motifs liés à la sécurité et à la sûreté publiques, à la protection des intérêts visés à l'article L. 110-1 du code de l'environnement ou à la présence d'obstacles, naturels ou non, anciens ou présentant un caractère patrimonial).

XXXV. CLARIFIER ET AMELIORER LES DISPOSITIFS RELATIFS A NATURA 2000 (ARTICLE 64)

XXXV.1. DIAGNOSTIC

L'expérience et la jurisprudence ont montré qu'il était nécessaire de procéder à des ajustements techniques de certaines dispositions relatives à Natura 2000, sans en modifier la portée de manière à simplifier leur application ou à clarifier leurs sens.

Ainsi, les propositions de création de sites Natura 2000 (zones spéciales de conservation et zones de protection spéciale) sont soumises à la consultation des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés. Afin de garantir la symétrie de procédure

et de rédaction avec les dispositions relatives aux modifications de périmètres de sites Natura 2000, il est proposé de préciser à l'article L. 414-1 point III qu'il s'agit des communes et EPCI « territorialement » concernés.

L'article L. 414-4 point I du code de l'environnement prévoit que l'évaluation des incidences des plans et projets est réalisée au regard des « objectifs de conservation des sites Natura 2000 », sans définir cette notion. L'article 2 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 établit que « les mesures prises en vertu de ce [texte] visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire ». Il convient donc de définir les « objectifs de conservation d'un site Natura 2000 » comme les « objectifs de maintien ou de rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages qui justifient la désignation de ce site ».

Le régime d'évaluation des incidences des projets sur les sites Natura 2000 s'appuie, en grande partie, sur les régimes d'encadrement administratifs existants. Dans certains cas, l'évaluation des incidences d'un projet sur les sites Natura 2000 peut prévoir des mesures d'évitement et de réduction des impacts du projet, afin que le projet ne porte pas atteinte aux objectifs de conservation de ces sites Natura 2000. Dans ce cas, il convient de préciser à l'article L. 414-4 point V bis (nouveau) que l'autorité administrative compétente pour « autoriser » le projet inscrit ces mesures d'évitement et de réduction dans l'autorisation « support » de ce projet.

L'article L. 414-4 alinéa IX renvoie à l'article L. 122-12 du code de l'environnement, qui porte sur une procédure de référé-suspension applicable aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale. La disposition actuelle est quant à elle applicable à toutes les décisions soumises à évaluation d'incidences Natura 2000. Afin d'éviter toute confusion sur le champ d'application de cette disposition, il convient donc de supprimer le renvoi à l'article L. 122-12 et d'établir clairement qu'en cas de référé-suspension contre toute décision soumise à évaluation d'incidences Natura 2000, le juge fait droit à cette demande de suspension en l'absence de cette évaluation.

L'article L. 414-2 point I prévoit que les documents d'objectifs des sites Natura 2000 peuvent être approuvés à compter de la notification à la Commission européenne de la proposition d'inscription d'une zone spéciale de conservation, ou de la désignation d'une zone de protection spéciale. Cette disposition a instauré par le passé une asymétrie entre les zones de protection spéciale et les zones spéciales de conservation. Aujourd'hui, elle n'est plus utile puisque toutes les zones spéciales de conservation sont inscrites sur les listes communautaires. De plus, elle est non conforme à la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, qui prévoit que les « plans de gestion » des sites Natura 2000 sont établis par les Etats membres après que les zones spéciales de conservation ont été désignées en droit national. Il convient donc de la supprimer.

Par ailleurs, afin d'assurer une cohérence entre les outils mis en œuvre dans le cadre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin et les outils de gestion des sites Natura 2000, il est proposé d'introduire à l'article L. 414-2 point I un lien de comptabilité entre les documents d'objectifs des sites Natura 2000 et les plans d'action pour le milieu marin élaborés à l'échelle plus large des sous-régions marines.

L'article L. 414-2 point I prévoit qu'à défaut, pour une collectivité ou pour un groupement, de s'être porté(e) volontaire pour la présidence du comité de pilotage Natura 2000 et pour l'élaboration et la mise en œuvre du document d'objectifs, l'autorité administrative remplissait l'ensemble de ces missions. Afin de pouvoir impliquer pleinement les collectivités de taille modeste, il convient de dissocier la mission de présidence du comité de pilotage de la mission d'élaboration et de mise en œuvre du document d'objectifs. Ainsi, une collectivité ou

un groupement pourra prendre la présidence du comité de pilotage, sans pour autant prendre en charge les missions d'élaboration et de mise en œuvre du document d'objectifs, et inversement.

L'article L. 414-2 alinéa VII prévoit que l'établissement public du parc national « établit » le document d'objectifs des sites Natura 2000 majoritairement situés dans un parc national. Afin d'homogénéiser le vocabulaire employé dans cet article, il convient de remplacer le terme « établir » par les mots « élaborer et approuver ».

La possibilité d'adhérer à une charte Natura 2000 pour faire valoir des bonnes pratiques au sein d'un site existe depuis de nombreuses années. La loi Warsmann n°2012-387 du 22 mars 2012 a créé la possibilité d'adhérer à une charte Natura 2000 permettant d'exonérer certaines activités de l'obligation de réaliser une évaluation des incidences Natura 2000. Afin de bien différencier les deux types d'engagements que peut donc aujourd'hui contenir une charte (engagements relatifs à des bonnes pratiques et engagements spécifiques à des activités), il apparaît nécessaire de reformuler l'article L. 414-3 point II, à droit constant.

XXXV.2. EVOLUTION ENVISAGEE

Mesures de simplification ou de clarification :

- **Modification de l'article L. 414-1 point III (précision) : précision sur le fait que les propositions de création de sites Natura 2000 (zones spéciales de conservation et zones de protection spéciale) sont soumises à la consultation des communes et établissements publics de coopération intercommunale territorialement concernés.**
- **Modification de l'article L. 414-4 point V bis nouveau (précision) : précision sur le fait que l'autorité administrative compétente pour « autoriser » un projet soumis à évaluation des incidences Natura 2000 inscrit les mesures d'évitement et de réduction des impacts sur les sites dans l'autorisation « support » de ce projet.**
- **Modification de l'article L. 414-4 point IX (clarification par réécriture) : suppression du renvoi à l'article L. 122-12 afin d'établir clairement qu'en cas de référé-suspension contre toute décision soumise à évaluation d'incidences Natura 2000, le juge fait droit à cette demande de suspension en l'absence de cette évaluation.**
- **Modification de l'article L. 414-2 point I (simplification et mise en cohérence) : il convient de supprimer la disposition selon laquelle les « plans de gestion » des sites Natura 2000 peuvent notamment être approuvés à compter de la notification à la Commission européenne de la proposition d'inscription d'une zone spéciale de conservation, car elle n'est pas conforme à la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992.**
- **Modification de l'article L. 414-2 point I (mise en cohérence) : afin d'assurer une cohérence entre les outils mis en œuvre dans le cadre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin et les outils de gestion des sites Natura 2000, il est proposé d'introduire un lien de comptabilité entre les documents d'objectifs des sites Natura 2000 et les plans d'action pour le milieu marin élaborés à l'échelle plus large des sous-régions marines.**
- **Modification de l'article L. 414-2 point II et III (simplification) : afin de pouvoir impliquer pleinement les collectivités de taille modeste, il convient de dissocier la mission de présidence du comité de pilotage des sites Natura 2000 de la mission d'élaboration et de mise en œuvre du document d'objectif des sites. Ainsi, une collectivité ou un groupement pourra prendre la présidence du comité de pilotage, sans pour autant prendre en charge les missions d'élaboration et de mise en œuvre du document d'objectif, et inversement.**
- **Modification de l'article L. 414-2 point VII (clarification du vocabulaire) : la disposition actuelle prévoit que l'établissement public du parc national « établit » le document d'objectifs des sites Natura 2000 majoritairement situés dans un parc national. Afin d'homogénéiser le**

vocabulaire employé dans cet article, il convient de remplacer le terme « établir » par les mots « élaborer et approuver ».

- **Modification de l'article L. 414-3 point II (clarification par réécriture) :** afin de bien différencier les deux types d'engagements que peut aujourd'hui contenir une charte Natura 2000 (engagements relatifs à des bonnes pratiques et engagements spécifiques à des activités), il apparaît nécessaire de reformuler ce point II, à droit constant.

XXXV.3. IMPACT DE L'ORDONNANCE

Il n'y a pas d'impact direct financier ni de charges nouvelles créées pour des acteurs avec les propositions faites. Pour les collectivités, notamment de petites taille, le texte envisagé permettra de mieux les impliquer dans la démarche associée à la mise en place du réseau Natura 2000 et donc de faciliter sa mise en œuvre.

L'impact général des dispositions envisagées est avant tout juridique. Il s'agit de clarifier les notions utilisées afin de permettre aux acteurs concernés de mieux comprendre les dispositions relatives à Natura 2000. Les dispositions envisagées permettront aussi une meilleure prise en compte des éléments jurisprudentiels utiles aux services et aux porteurs de projets.

XXXV.4. MISE EN APPLICATION DE LA REFORME

Il n'est pas prévu de texte d'application ni de mise en œuvre différée des dispositions. Il est rappelé que les textes relatifs à Natura 2000 ne trouvent pas à s'appliquer pas en outre-Mer.

XXXVI. INTRODUIRE DANS LE CODE FORESTIER LES RESERVES BIOLOGIQUES (ARTICLE 65)

XXXVI.1. DIAGNOSTIC

Les réserves biologiques ne disposent pas d'assise juridique, aucune disposition législative ou réglementaire ne définissant spécifiquement ces espaces et le type de gestion qui y est pratiqué. Elles sont en effet mises en œuvre par l'Office national des forêts (ONF) en application de deux instructions internes datant de 1995 et 1998, validées par les Ministres en charge des forêts et de l'environnement, et sur la base du dernier alinéa de l'article L. 212-2 du code forestier.

Cette absence de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques fragilise cet outil et ne permet pas de disposer de modalités de création et de gestion encadrées, partagées et pérennes. Elle est également un frein à la lisibilité des réserves biologiques, qui participent pourtant aux ambitions nationales, communautaires et internationales de la France en matière de biodiversité à travers sa participation à la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, à la stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité à horizon 2020 (objectifs 2 et 3), au programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts de la Convention sur la diversité biologique (objectif 3) et aux mesures préconisées par les résolutions adoptées par les Conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe auxquelles participe la France.

XXXVI.2. OBJECTIF DE LA REFORME

L'objectif est de remédier au problème mentionné ci-dessus en introduisant la présente disposition législative qui permettra de stabiliser les modalités de création et de gestion des réserves biologiques telles qu'elles sont actuellement mises en œuvre, contribuant ainsi à l'effort de clarification et de simplification des outils de protection des espaces naturels.

XXXVI.3. DISPOSITIF ENVISAGE

XXXVI.3.1. Etat actuel du droit

Aucune disposition législative ou réglementaire spécifique n'existe actuellement pour les réserves biologiques. Elles sont créées et gérées sur la base d'une partie des dispositions relatives aux documents d'aménagement (section 1 chapitre II livre II du code forestier). Ainsi les réserves biologiques constituent des parties de forêts relevant du régime forestier, auxquelles sont assignés des objectifs et une gestion particuliers. Pour atteindre ces objectifs, une réglementation spécifique est définie et mise en œuvre sur ces parties de forêts, en application de l'article L. 212-2 du code forestier.

XXXVI.3.2. Dispositif envisagé

Il est proposé de modifier le code forestier pour définir les objectifs et les modalités de création des réserves biologiques : création d'un article L. 212-2-1 et mise à jour du L. 212-3 en conséquence.

XXXVI.3.3. Option alternative

En l'absence de dispositions législatives, les réserves biologiques resteraient une zone d'un aménagement forestier où certaines parcelles ont un objectif particulier en faveur de la protection ou de la restauration du patrimoine naturel. Cette option de statut quo ne permet pas de garantir la pérennité des réserves biologiques qu'apporte leur création par un acte juridique, dès lors qu'elles ne sont qu'identifiées par un document d'aménagement forestier susceptible de les remettre en cause à chaque renouvellement. En outre, elle ne fixe aucun cadre procédural à la création, à la modification et à la gestion des réserves biologiques. Enfin, elle limite la visibilité et la reconnaissance au niveau national et international de l'outil de préservation que représentent les réserves biologiques (exemple : reconnaissance dans le classement des espaces protégés de l'Union internationale pour la conservation de la nature).

Les réserves biologiques pourraient être définies comme des aires protégées au sein du chapitre III du code de l'environnement. Cette option permet d'apporter la pérennité et la lisibilité recherchées mais présente un double inconvénient :

- elle amène à créer un nouveau zonage environnemental dans un contexte visant au contraire la simplification de la gestion des espaces naturels ;
- elle supprime le lien entre les documents d'aménagement forestier et les plans de gestion des réserves biologiques, alors que ces réserves sont des outils participant à la mise en œuvre du régime forestier.

XXXVI.4. IMPACT DE LA LOI

XXXVI.4.1. Impacts sociaux

Les usagers de la forêt sont concernés par la réglementation établie pour chaque réserve biologique dès lors qu'elle peut porter sur l'accès à la réserve (limité à certains chemins) et les activités pouvant y être menées (ex : interdiction de la chasse au petit gibier, interdiction de la cueillette...). Néanmoins, les dispositions proposées ne modifient pas les modalités de création et de gestion des réserves biologiques actuellement mises en œuvre.

XXXVI.4.2. Impacts environnementaux

Les nouvelles dispositions, en assurant la pérennité des réserves biologiques, en leur fixant des objectifs en matière de préservation ou de restauration du patrimoine naturel et une

gestion spécifiques, mais aussi en encadrant leur création et leur modification par une procédure prévoyant notamment un avis du Conseil national de protection de la nature, sont de nature à générer davantage d'impacts positifs pour l'environnement.

XXXVI.4.3. Impacts administratifs

Néant, s'agissant d'un régime déjà mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités (cas d'environ 40 réserves biologiques, soit 17% des réserves aujourd'hui créées). Les dispositions proposées ne modifient en effet pas les modalités de création et de gestion des réserves biologiques actuellement mises en œuvre. En terme procédural, la modification de l'article L. 212-3 prévoit, lors de la création d'une réserve biologique et de l'élaboration de son plan de gestion, que soit recueilli l'accord ou l'avis des collectivités, selon qu'elles sont propriétaires ou pas, lorsque la réserve se situe sur leur territoire (parallélisme des formes avec les consultations prévues dans le cadre de l'approbation d'un document d'aménagement). Ces modalités sont déjà mises en œuvre actuellement et n'apporteront pas de charge supplémentaire aux collectivités.

XXXVI.5. MISE EN APPLICATION DE LA REFORME

XXXVI.5.1. Application dans l'espace

De même que dans les départements et régions de droit commun, l'ONF assure la gestion des forêts relevant du régime forestier dans les départements et régions d'outre-mer. Des réserves biologiques peuvent donc être créées dans ces territoires. Le cadre législatif défini peut s'appliquer de la même façon en outre-mer qu'en métropole.

Dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, la mesure est sans objet, en l'absence de compétences de l'ONF dans ces territoires.

XXXVI.5.2. Application dans le temps

Des dispositions transitoires sont nécessaires :

- d'une part afin de conserver la validité des arrêtés de création des réserves biologiques le temps nécessaire à l'établissement et à la signature de nouveaux arrêtés répondant au nouveau cadre juridique. Le délai proposé tient compte du nombre de réserves biologiques existantes (plus de 200) et permet d'envisager la signature des nouveaux arrêtés au moment du renouvellement du plan de gestion des réserve ;
- d'autre part, de tenir compte des dossiers de création des réserves biologiques en cours d'élaboration au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, afin de ne pas perdre le bénéfice du travail déjà accompli..

XXXVI.5.3. Consultations préalables

Le texte a été élaboré en concertation étroite avec l'ONF et le ministère en charge des forêts dans le cadre de réunions de travail (2 avril, 10 avril, 15 avril et 7 mai 2013), ainsi qu'en concertation avec la Fédération nationale des communes forestières, la commission « aires protégées » du Conseil national de protection de la nature et la commission nationale des réserves biologiques, instance consultative de l'Office national des forêts.

XXXVI.5.4. Textes d'application nécessaires

Des dispositions réglementaires, éventuellement complétées dans un texte non normatif (tel que circulaire, guide, recommandations, instruction), devront accompagner les dispositions

législatives afin de préciser :

- la procédure de création et de modification d'une réserve biologique, notamment les délais encadrant les différentes phases ;
- le contenu et la procédure d'élaboration et de renouvellement du plan de gestion d'une réserve biologique.

XXXVII. FINALISER L'HARMONISATION DES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT ET RENFORCER L'EFFICACITE DES MESURES DE POLICE EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE (ARTICLE 66)

XXXVII.1. DIAGNOSTIC

Les textes relatifs aux polices de l'environnement ont été récemment rénovés, à travers l'ordonnance 2012-34 portant harmonisation des dispositions répressives du code de l'environnement, par l'ordonnance 2012-9 relatives aux réserves naturelles, et par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives. L'entrée en vigueur de ces dispositions a néanmoins mis en lumière que de nouvelles clarifications étaient nécessaires pour garantir la pleine effectivité des polices de l'environnement.

XXXVII.2. OBJECTIFS

Des erreurs introduites par les textes précités doivent être corrigées impérativement, en particulier celles mettant en cause les compétences matérielles de certaines catégories d'agents, les pouvoirs d'investigation des agents de contrôle ou les mesures et sanctions de police. Par ailleurs, l'ordonnance 2012-34 n'a pas permis de modifier les procédures d'enquête judiciaire spécialisées organisées dans d'autres codes que le code de l'environnement, où certains inspecteurs de l'environnement sont pourtant habilités à agir. Il s'ensuit des régimes procéduraux hétérogènes, qui méritent d'être harmonisés dans un souci de simplification et d'efficacité accrues. Il est proposé que ces mesures soient prises par ordonnance.

Des articles réformant les dispositions répressives dans le domaine de l'environnement sont par ailleurs envisagés pour rendre le système pénal plus efficient :

- la clarification du régime de responsabilité pénale
- les règles de récidive
- le quantum de peine de certaines infractions existantes

XXXVII.3. EVOLUTION LEGISLATIVE ENVISAGEE

XXXVII.3.1. Corriger les erreurs existantes, clarifier et simplifier le cadre d'intervention en police administrative et judiciaire

L'ordonnance prévoit de corriger des erreurs ou imprécisions introduites par l'ordonnance 2012-34 en modifiant dispositions du titre VII du livre Ier du code de l'environnement, en rétablissant des dispositions utiles supprimées par cette précédente réforme. Elle prévoit en outre de clarifier certains dispositions existantes relatives aux compétences de constatations des agents, aux infractions et aux sanctions des atteintes à l'environnement.

L'ordonnance prévoit également d'harmoniser les procédures d'enquête judiciaire spécialisées, organisées dans d'autres codes que le code de l'environnement, où certains inspecteurs de l'environnement sont pourtant habilités à agir (code rural et des pêches

maritimes, code de la santé publique, code forestier, code de la consommation).

XXXVII.3.2. Clarifier le régime de responsabilité pénale

Texte en vigueur :

Article 121-3 Code Pénal

Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

Il n'y a point de contravention en cas de force majeure.

Conformément à l'article 121-3 du code pénal, le projet d'article distingue les délits intentionnels (cas général) et les délits non intentionnels, pour lesquels il faut mettre en évidence une négligence, imprudence ou inobservation de prescriptions administratives, en plus de la constatation de l'atteinte à l'environnement et du lien de causalité.

Conformément à la jurisprudence (Cass Crim, 23 mars 2004, pourvoi n° 03-83123), l'article précise que les personnes physiques n'ayant pas directement causé le dommage environnemental peuvent également être pénalement responsables.

XXXVII.3.3. Préciser les règles de la récidive.

La récidive légale est la réitération d'une infraction proche ou équivalente d'une infraction précédemment et définitivement condamnée. C'est une circonstance aggravante qui permet de prononcer une peine plus lourde. Il est proposé de préciser quelles sont les infractions environnementales considérées comme « proches ou équivalentes » au sens de la récidive.

XXXVII.3.4. Renforcer le quantum de peines pour des délits existants

Conformément à la directive 2008/99/CE, dans un souci de proportionnalité, et afin de doter les agents verbalisateurs de pouvoirs d'enquêtes suffisants, il est nécessaire de revoir certaines peines.

- En cas de non respect des engagements spécifiques d'une charte Natura 2000 donnant droit à une dispense d'évaluation des incidences.

Texte en vigueur

Art. L. 414-5-1 du code de l'environnement

.- Est puni des peines applicables aux contraventions de la cinquième classe le fait de réaliser un programme ou un projet d'activité, de travaux, d'aménagement, d'ouvrage ou d'installation ou une manifestation ou une intervention en méconnaissance des engagements spécifiques mentionnés au II de l'article L. 414-3. Ces peines sont doublées lorsque cette réalisation a

porté atteinte aux habitats naturels ou aux espèces végétales ou animales ayant justifié la désignation du site Natura 2000 concerné par ces engagements. »

L'article L. 414-5-1 prévoit une sanction pénale en cas de non respect des engagements spécifiques d'une charte Natura 2000 donnant droit à une dispense d'évaluation des incidences. Une requalification de cette incrimination est nécessaire pour se conformer au code de procédure pénale.

Une requalification de cette incrimination est nécessaire pour se conformer au code de procédure pénale.

En effet, l'article 131-3 du Code de procédure pénale dispose que « constituent des contraventions les infractions que la loi punit d'une amende n'excédant pas 3 000 euros. ». Ce même article fixe le montant des amendes des contraventions de 5e classe à un maximum de « 1 500 euros, montant qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit, hors les cas où la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit ». De plus, l'article 381 du CPP dispose que « sont des délits les infractions que la loi punit d'une peine d'emprisonnement ou d'une peine d'amende supérieure ou égale à 3 750 euros. »

Or, la seconde phrase de l'article L. 414-5-1 porte donc sur un état de circonstance aggravante (qui n'existe pas en matière contraventionnelle) et non sur un état de récidive légale. Le doublement de la peine portant l'amende à 3000 euros ne peut donc être considéré ni comme une contravention (seul le cas de la récidive légale peut porter le quantum à 3000 euros) ni comme un délit (dont l'amende plancher est fixé à 3750 euros).

Par conséquent, la solution proposée est de qualifier de délit les incriminations de l'article issu de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012.

XXXVII.3.5. Articulation avec le droit européen

Les dispositions sont articulées avec

- la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal
- la directive 92/43/CE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages
- directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages
- règlement (CE) n°1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes
- règlement (CE) n°338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce

XXXVII.4. IMPACTS DE L'ORDONNANCE

XXXVII.4.1. Impacts administratifs

Les contrôles en matière de police de l'environnement sont assurés par plusieurs catégories d'agents comme précisé dans le tableau ci-dessous (outre les officiers et agents de police judiciaire) :

Acteurs des polices de l'environnement (en ETP)			
Services déconcentrés de l'Etat	DREAL (agents commissionnés)	Police de l'Eau, Nature et Sites	De l'ordre de 280 agents (dont 70 agents « sites », 50 agents « nature », 60 agents de « polices de l'eau d'axe » et 100 agents de contrôle des « ouvrages hydrauliques »), consacrant 20% de leur temps au contrôle = 56 ETPT
		Polices des ICPE	1040 agents consacrant 20% de leur temps au contrôle = 208 ETPT
	DDT-M (agents commissionnés)	Police de l'Eau, Nature	1000 agents, consacrant 20% de leur temps au contrôle = 200 ETPT
		Police de l'environnement en mer	233 ETP ⁹⁹ consacrant 20% de leur temps au contrôle de la conservation du domaine public maritime = 46 ETPT 270 ETP du dispositif de contrôle et de surveillance ayant des missions en haute mer dont la police de l'environnement lors d'opérations, et mettant en œuvre plusieurs autres polices ¹⁰⁰
		Police de la publicité	0,4 ETP par DDT soit 40 ETP dont 50% de leur temps sur du contrôle soit 20 ETPT
	DD(CS)PP (agents commissionnés)	Police de la Faune Sauvage captive	70 agents, consacrant 20% de leur temps au contrôle = 14 ETPT
		Polices des ICPE (élevage)	206 agents consacrant 20% de leur temps au contrôle soit 41 ETPT.
	Gendarmerie Nationale		346 RAESP – EAESP (référents et enquêteurs aux atteintes à l'environnement et à la santé publique) dont 12 OCLAESP
	Justice		1 magistrat référent chargé du contentieux environnemental, dans chacun des 165 parquets du territoire national (affectés entre autres à ce contentieux)
	Établissements publics de l'État	Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage	
Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques			582 agents, consacrant 52,6 % de leur temps au contrôle = 306,3 ETPT dédiés
Parcs Nationaux			302 agents commissionnés et assermentés consacrant 15 % de leur temps de travail aux activités de police et de surveillance soit 45.3 ETPT.
Aires Marines Protégées			17 ETPT

99 Surtout affectés aux contrôles des occupations du domaine public maritime (code général de la propriété des personnes publiques).

100 Il s'agit des agents du DCS des affaires maritimes qui relèvent pour une part des DDTM-DML (ULAM) et pour une autre part des DIRM (patrouilleurs des affaires maritimes et vedettes régionales de surveillance) et qui contribuent à la police de l'environnement en mer, conformément à la convention DAM-DEB-AAMP du 27 février 2011

	Conservatoire du Littoral (hors gardes embauchés par les gestionnaires qui ne sont pas des agents d'EP)	11 agents à raison de 10 % de leur temps soit 1,1 ETPT.
Collectivités locales, partenaires associatifs	Gestionnaires d'espaces naturels (Réserves naturelles, gestionnaires des terrains du conservatoire)	910 gardes du littoral dont 330 sont commissionnés "gardes du littoral" consacrant 40% de leur temps à la police : 132 ETPT 309 gardes des réserves commissionnés consacrant 50% de leur temps à la police : 155 ETPT
	Gardes particuliers ¹⁰¹	50 000 gardes particuliers, dont 27 000 gardes-chasse, 8 000 gardes-pêche et 20 000 gardes « généralistes » ou gardes qui relèvent d'autres domaines d'activités.
	Gardes champêtres	

Les précisions apportées par le texte sont de nature à clarifier l'exercice de leurs missions.

Dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, de l'ordre de 40000 contrôles administratifs sur site sont réalisés, dont un tiers sont non conforme. Par ailleurs de l'ordre de 30000 infractions pénales sont constatées par an.

XXXVII.5. APPLICATION DE LA REFORME

XXXVII.5.1. Application dans l'espace

Ces dispositions prises par ordonnance s'appliqueront dans les départements d'outre-mer.

Les dispositions qui corrigent et clarifient les dispositions existantes s'appliqueront dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, dans les cas où les dispositions existantes s'appliquent déjà à ces territoires.

XXXVII.5.2. Mise en œuvre dans le temps

L'entrée en vigueur est immédiate et ne nécessite pas de mesures transitoires

XXXVIII. EXPERIMENTER LA GESTION DES ESPACES PROTEGES DANS LES CAS DE SUPERPOSITIONS (ARTICLE 67)

XXXVIII.1. DIAGNOSTIC

Il existe différents dispositifs de protection des espaces naturels, de natures variées :

- réglementaire : réserves naturelles nationales (RNN) et régionales (RNR), cœurs de parcs nationaux (PN), arrêtés préfectoraux de protection des biotopes (APPB) ;
- foncière : terrains du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), ;terrains des conservatoires d'espaces naturels (CEN), espaces naturels sensibles (ENS),
- contractuelle : parcs naturels régionaux (PNR), aires d'adhésion des parcs nationaux (AOA PN) ;
- mixte : sites Natura 2000.

A ces dispositifs s'ajoutent d'autres « outils » issus d'autres législations, qui peuvent également contribuer à la protection des espaces naturels :

¹⁰¹ dont gardes chasses, garde pêche et gardes forestiers, gardes des Parcs Naturels Régionaux et des Espaces Naturels Sensibles

- « eau » : zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE), cours d'eau classés, disposition à laquelle fait écho la définition du réservoir biologique ;
- « pêche » : réserves de pêche, zones de conservation halieutique ;
- « chasse » : réserves de chasse et de faune sauvage (R[n]CFS) ;
- « forêt » : réserves biologiques (RB), Forêts de protection ;
- « sites » : sites classés, sites inscrits ;
- « urbanisme » : espaces boisés classés (EBC)...

Des labels internationaux viennent également compléter ce panorama : Ramsar, patrimoine mondial de l'UNESCO, réserves « man and biosphère », « opérations grands sites » etc.

Malgré la multiplicité de ces dispositifs, il ressort clairement des débats régionaux organisés en vue de la loi sur la biodiversité et de la conférence environnementale que les « outils » de protection des espaces naturels sont jugés pertinents et complémentaires. Ces mêmes débats font toutefois ressortir un manque de lisibilité, et surtout un défaut de mutualisation dans la gestion, tout particulièrement en cas de superposition de divers dispositifs sur un même territoire.

Dans le cadre des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, une feuille de route a ainsi été définie, prévoyant une série de mesures en vue d'une simplification de la gestion de ces espaces naturels protégés, lorsqu'ils se superposent sur un même territoire.

XXXVIII.2. 2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin de définir la solution la mieux adaptée en réponse à ces enjeux, il est proposé de conduire une expérimentation à plusieurs niveaux en vue d'une simplification de la gestion des espaces naturels protégés. Les objectifs de cette expérimentation sont triples :

- clarifier l'articulation des dispositifs de protection des espaces naturels, pour en améliorer la lisibilité et en faciliter la mise en œuvre vis-à-vis de l'ensemble des acteurs locaux,
- optimiser la gestion des espaces naturels en cas de superposition, pour en accroître l'efficacité,
- maintenir le niveau de protection de l'environnement.

Toutefois, cette expérimentation ne peut porter que sur un ensemble cohérent d'outils de protection des espaces naturels, dont les dispositifs de gestion peuvent faire l'objet d'évolutions. Aussi, elle concerne l'ensemble des dispositifs réglementaires, fonciers et contractuels de protection des espaces naturels suivants :

- Parcs nationaux (PN),
- Parcs naturels régionaux (PNR),
- Parcs naturels marins (PNM),
- Réserves naturelles nationales (RNN),
- Réserves naturelles régionales (RNR),
- Sites Natura 2000 (N2000),
- Réserves biologiques domaniales (RB),
- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage (RNCFS),
- Arrêtés préfectoraux de protection des biotopes (APPB),
- Espaces du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL),
- Espaces gérés par les conservatoires d'espaces naturels (CEN),
- Sites inscrits et classés.

Cette expérimentation ne portera donc pas sur les dispositifs de protection des espaces naturels suivants :

- les zones de conservation halieutiques qui ne disposeront pas de structures de gestion,
- les dispositifs de labellisation, qui viennent surtout donner une reconnaissance supplémentaire à des dispositifs déjà existants : labellisations internationales de type Ramsar, patrimoine mondial de l'Unesco, réserves « man and biosphère », ou les « opérations grands sites »,
- les dispositifs portés par des autorités administratives autres que l'Etat et la Région, afin de ne pas complexifier la gouvernance de cette première expérimentation : les espaces naturels sensibles (ENS).

De plus, afin de répondre au mieux aux points soulevés dans le cadre des débats régionaux, cette expérimentation se concentre sur deux principaux types de superpositions d'espaces naturels protégés :

- lorsqu'un « parc » (PN, PNM ou PNR) recouvre en tout ou partie d'autres espaces naturels protégés (RNN, RNR, sites N2000, RB, RNCFS, APPB, espaces CELRL, espaces CEN, sites inscrits et classés),
- lorsqu'un site Natura 2000 non inclus dans un « parc » recouvre en tout ou partie d'autres espaces naturels protégés (RNN, RNR, RB, RNCFS, APPB, espaces CELRL, espaces CEN, sites inscrits et classés).

*Tableau par région d'une partie des espaces naturels protégés concernés par l'expérimentation
et tableaux de croisements entre les principaux espaces naturels concernés par l'expérimentation*

	Nbre APB	Surface APB	Nbre PNZC	Surface PNZC	Nbre PNAA	Surface PNAA	Nbre PNR	Surface PNR	Nbre PNM	Surface PNM	Nbre RNN	Surface RNN	Nbre SIC	Surface SIC	Nbre ZPS	Surface ZPS
ALSACE	35	56					2	1901			9	50	21	769	11	1093
AQUITAINE	18	57	1	149	1	953	2	4231			12	52	127	5918	27	7006
AUVERGNE	16	35					2	6648			5	43	81	1059	12	3211
BASSE-NORMANDIE	30	29					3	4257			7	62	52	3305	11	2171
BOURGOGNE	23	47					1	2862			4	13	51	2660	13	2129
BRETAGNE	72	35					1	1261	1	3428	7	20	58	7563	28	5675
CENTRE	19	34					3	3982			4	15	41	4647	18	3590
CHAMPAGNE-ARDENNE	34	23					3	2519			6	26	86	725	15	2579
CORSE	29	17					1	3715			6	838	67	6309	21	4068
FRANCHE-COMTE	26	255					2	2011			7	28	49	2345	28	2256
HAUTE-NORMANDIE	12	2					1	804	1	138	2	58	31	442	3	1989
ILE-DE-FRANCE	36	19					4	2185			4	13	25	404	10	894
LANGUEDOC-ROUSSILLON	20	40	1	937	1	2549	3	3549	1	4019	15	162	101	5639	49	8592
LIMOUSIN	15	14					2	3968			3	4	33	378	3	873
LORRAINE	36	14					3	3590			7	21	78	686	18	1254
MIDI-PYRENEES	49	63	1	309	1	1125	4	8915			1	23	100	3238	16	1529
NORD-PAS-DE-CALAIS	9	23					3	2983	1	1083	5	11	32	2426	10	2028
PACA	58	291	4	1827	4	5156	6	6765			13	313	96	10701	32	7078
PAYS-DE-LA-LOIRE	39	19					3	2792			5	59	48	4564	23	7863
PICARDIE	15	6					1	489	1	1126	5	37	38	674	10	856
POITOU-CHARENTES	38	97									7	91	63	6093	26	8984
RHONE-ALPES	150	394	2	875	3	2203	7	6747			26	632	130	4186	35	3172

Surfaces en km²

Cœurs PN	Nombre APB	Surface APB	Nombre RNN*	Surface RNN*	Nombre SIC	Surface SIC	Nombre ZPS	Surface ZPS
Calanques	2	1	1	2	1	428	2	347
Cévennes					11	346	2	921
Ecrins			4	3	4	363	1	905
Mercantour					2	678	1	678
Port-Cros					1	46	1	46
Pyrénées occidentales					13	408	2	202
Vanoise			1	0	3	528	1	530

Aires d'adhésion PN	Nombre APB	Surface APB	Nombre RNN*	Surface RNN*	Nombre SIC	Surface SIC	Nombre ZPS	Surface ZPS
Calanques					3	66	1	46
Cévennes	2	1	2	24	27	1114	6	500
Ecrins	2	1	6	12	14	366	1	12
Mercantour	1	2			16	330		
Port-Cros					3	661	2	443
Pyrénées occidentales								
Vanoise	6	61	5	59	4	119		

PNM	Nombre APB	Surface APB	Nombre RNN*	Surface RNN*	Nombre SIC	Surface SIC	Nombre ZPS	Surface ZPS
Estuaires picards et mer d'Opale	1	1	2	32	7	638	3	230
Golfe Du Lion			2	6	5	192	2	438
Iroise	1	0	1	0	5	1285	3	774

PNR	Nombre APB	Surface APB	Nombre RNN*	Surface RNN*	Nombre SIC	Surface SIC	Nombre ZPS	Surface ZPS
Alpilles	2	5	1	2	4	255	4	322
Ardennes	6	2	2	4	7	21	2	613
Armorique	15	27	1	0	12	208	3	17
Avesnois	1	2			3	19	2	81
Ballons des Vosges	19	61	4	46	29	415	8	404
Boucles de la Seine normande	4	1	2	27	6	152	1	114
Brenne			1	1	4	619	1	577
Brière	1	0			3	160	4	176
Camargue			1	130	6	910	4	891
Caps et marais d'Opale	5	9	2	1	14	52	2	1
Causse du Quercy	2	1			12	217		
Chartreuse	5	2	1	44	5	72	1	5
Corse	5	0	1	9	23	806	12	409
Forêt d'Orient	2	2	1	16	7	100	3	240
Gâtinais français	3	1	1	0	4	86	1	73
Grands Causses	1	0			23	369	7	289
Haute vallée de Chevreuse	1	1			2	20	1	140
Haut-Jura	8	75	2	113	23	636	13	564
Haut-Languedoc	2	4			14	317	4	172
La Narbonnaise en Méditerranée	2	3			8	204	9	391
Landes de Gascogne					11	198	2	152
Livradois-Forez	2	0			20	91	2	14
Loire-Anjou-Touraine	7	15			8	113	5	408
Lorraine	8	1			15	189	6	231
Luberon	8	186	1	3	7	410	2	229
Marais du Cotentin et du Bessin	1	0	3	6	6	285	2	286
Massif des Bauges	6	3	1	1	8	177	3	173
Millevalles en Limousin	4	4			12	138	2	681
Montagne de Reims					3	18		
Monts d'Ardèche					9	111		
Morvan	6	8			12	414		
Normandie-Maine	13	1			17	270	1	14
Oise-Pays de France					3	25	1	119
Perche	1	0			6	35	1	320
Périgord-Limousin			1	0	6	33		
Pilat	2	0	1	0	5	32	1	1
Préalpes d'Azur	1	0			4	215	2	204
Pyrénées ariégeoises	12	2			13	231	4	175
Pyrénées catalanes	1	1	7	116	8	830	5	812
Queyras	1	0	1	24	4	357	2	64
Scarpe-Escaut					3	20	1	125
Vercors	4	1	1	176	11	327	1	176
Verdon	2	1			9	691	3	626
Vexin français	3	0	1	2	4	38	1	22
Volcans d'Auvergne	8	4	4	28	20	262	4	441
Vosges du Nord	10	1	1	3	6	99	3	113

Surfaces en km2

XXXVIII.3. DISPOSITIF ENVISAGE

XXXVIII.3.1. Option retenue

La réglementation actuelle établit déjà un certain nombre de « ponts » en cas de superpositions d'espaces naturels protégés différents. Ces passerelles régissent tantôt la création d'espaces naturels protégés en cas de préexistence d'autres espaces protégés, tantôt les modes de gestion de ces espaces en cas de superpositions :

- Dans le cas des PN :
 - des PNM ne peuvent être créés en superposition de PN existants,
 - les sites N2000 majoritairement situés en cœur de PN sont gérés par les établissements publics des PN,
 - les RNN sont intégrées au cœur des PN en cas de création de PN postérieurs.
- Dans le cas des PNM :
 - des PNR ne peuvent être créés en superposition de PNM existants,
 - les sites N2000 majoritairement situés en PNM sont gérés par l'Agence des aires marines protégées.
- Dans le cas des PNR :
 - les RN peuvent être gérées par les PNR en cas de superposition,
 - les sites N2000 peuvent être gérés par les PNR en cas de superposition.

La présente expérimentation n'a ni pour objet, ni pour effet, de remettre en cause des réglementations communautaires existantes en matière de protection de la biodiversité (directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et directive 2009/147/CEE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages).

XXXVIII.3.2. Études des options alternatives

Différentes options ont fait l'objet d'analyses afin de répondre au mieux aux enjeux mis en lumière dans le cadre des débats régionaux :

la refonte des dispositifs de protection des espaces naturels (option écartée) :

Cette option consiste en une remise à plat complète des dispositifs de protection des espaces naturels (PN, PNR, PNM, RNN, N2000, APPB...). Outre le fait qu'elle implique un exercice considérable de réécriture de près de 40 ans d'héritage législatif et réglementaire, cette option n'a pas été retenue car elle nécessiterait des évolutions très importantes et des arbitrages préalables substantiels pour permettre d'« aligner » les éléments structurants de ces différents dispositifs :

- la question des contraintes communautaires versus des ambitions nationales que portent ces espaces naturels protégés : certains espaces naturels protégés obéissent à des exigences communautaires (les sites N2000 notamment), qui ne peuvent être remises en cause, même dans le cadre d'une expérimentation nationale. Si une unification des régimes de protection de ces espaces devait être envisagée, le régime d'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000, notamment, devrait alors vraisemblablement être étendu à l'ensemble de ces espaces, ce qui constituerait un changement fondamental d'approche pour ces autres espaces.
- la question des objectifs de protection de ces espaces naturels protégés : les différents espaces naturels protégés, s'ils contribuent tous à l'objectif de protection de la biodiversité, peuvent, pour certains d'entre eux, intégrer d'autres considérations, telle la conservation du paysage, la protection du patrimoine historique ou encore le développement durable du territoire considéré. Unifier ces différents régimes de

protection nécessiterait donc inévitablement de reclasser les différents espaces existants dans de nouvelles catégories d'espaces, avec des objectifs unifiés, ce qui ne peut se faire que dans un laps de temps étendu, avec des incidences conséquentes.

- la question des mesures de protection de ces espaces naturels protégés : les différents espaces naturels font l'objet de mesures de protection différenciées, de natures diverses. Tandis que certains dispositifs répondent à des logiques contractuelles (PNR, PNM...), d'autres reposent sur des approches réglementaires (PN, RNN, APPB) ou foncière (espaces CELRL, espaces CEN), voire des approches mixtes (sites N2000). L'unification de ces régimes de protection impliquerait donc une redéfinition complète des types de mesures de protection pouvant être mises en œuvre dans ces espaces.
- la question des autorités compétentes pour « classer » ces espaces naturels protégés : en fonction de leur type, les différents espaces protégés sont classés par des autorités administratives distinctes et des actes de natures différentes (décret en Conseil d'Etat, arrêtés ministériels ou interministériels, arrêtés préfectoraux, délibérations de collectivités territoriales...). Une refonte des dispositifs de protection des espaces naturels impliquerait donc également une remise à plat des compétences actuellement attribuées à ces différentes autorités, avec toutes conséquences institutionnelles.
- la question des gestionnaires de ces espaces naturels protégés : les espaces naturels protégés sont aujourd'hui gérés par des « entités » gestionnaires aux statuts très variés (Etat, collectivités territoriales, syndicats mixtes, établissements publics, associations, structures de droit privé diverses...). Une uniformisation des régimes de protection de ces espaces pourrait donc conduire à une standardisation des modes de gestion de ces derniers, non adaptée à la diversité des enjeux sur les espaces concernés.

– la simplification de la gestion des espaces naturels (option retenue) :

Cette option consiste en un travail de mise en cohérence des éléments fondamentaux de la gestion des espaces naturels protégés : les documents de gestion de ces espaces, la gouvernance de ces espaces (et notamment les instances consultatives) et les gestionnaires de ces espaces. Cette option a été retenue car elle apparaît comme la réponse la plus adaptée à la préoccupation dominante de meilleure articulation des dispositifs existants, tout en conservant la diversité et la richesse de ces outils, au regard des différents enjeux environnementaux à prendre en compte.

- *Premier volet : la réalisation d'un document de synthèse des mesures de protection et de gestion s'appliquant aux espaces naturels qui se superposent :*

Les orientations, engagements et mesures de protection des espaces naturels peuvent découler de différents textes, que sont le code de l'environnement lui-même, mais également les actes de classement de ces espaces ou encore leurs documents de gestion. Afin de rendre plus lisible ces différents éléments, en cas de superposition de différents espaces protégés, il est proposé de réaliser un document rassemblant ou fusionnant l'ensemble de ces éléments, qui sera destiné aux diverses parties prenantes (préfets, élus locaux et porteurs de projets notamment), et dont la portée juridique sera définie par ordonnance. Il pourrait comprendre trois parties : une présentation cohérente et lisible des orientations de protection des espaces naturels, les engagements pris par les différentes autorités publiques en matière de protection des espaces naturels (notamment ceux de l'État et des collectivités dans l'exercice de leur compétence d'urbanisme), et les règles de protection des espaces naturels concernés.

- *Second volet : l'introduction d'une instance consultative sociétale et d'une instance consultative scientifique communes aux espaces naturels qui se superposent :*

Les différents espaces naturels protégés possèdent, chacun, leurs propres instances de gouvernance (instances décisionnaires et instances consultatives), ce qui, en cas de superposition de tels espaces, peut induire également une multitude de lieux de discussions et

d'échanges pour un même territoire. Afin d'optimiser le fonctionnement de ces instances consultatives et de favoriser les synergies à l'échelle d'un même territoire, il est proposé d'instaurer une nouvelle gouvernance territoriale unifiée, se substituant aux diverses formes de gouvernance qui existent aujourd'hui pour les divers espaces naturels d'un même territoire. Elle reposerait sur une instance consultative de nature sociétale et sur instance consultative de nature scientifique et technique, dans l'esprit de la réforme de la gouvernance de la biodiversité conduite aux niveaux national et régional dans le cadre du projet de loi biodiversité. Sa mission consisterait à éclairer les instances décisionnaires des différents espaces naturels protégés, dans les exercices d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi/évaluation et de révision des documents de gestion de ces espaces notamment.

- *Troisième volet : la désignation d'un gestionnaire commun aux espaces naturels qui se superposent :*

La plupart des espaces naturels protégés concernés par l'expérimentation sont dotés de « gestionnaires », assurant une animation et une protection quotidienne de ces espaces. La législation actuelle permet déjà, dans certains cas limités, de désigner des gestionnaires communs lorsque certains espaces naturels protégés se superposent sur un même territoire. Afin d'accroître les synergies dans la gestion d'un même territoire, il est proposé d'élargir les possibilités offertes par la loi de faire bénéficier d'un même gestionnaire des espaces naturels protégés qui se superposent. Cette expérimentation se réalisera au fur et à mesure du renouvellement des conventions de gestion existantes. Les délégations de tout ou partie des compétences du gestionnaire unique vers d'autres acteurs resteront possibles, dans la mesure où elles ne démultiplient pas à l'excès le nombre de gestionnaires effectifs sur un même territoire.

Ce troisième volet ne portera que sur certains des espaces naturels protégés objets de l'expérimentation. Il ne portera pas sur les espaces naturels dépourvus de gestionnaires (APPB, sites inscrits et classés). Il ne concernera pas les espaces du CELRL ou des CEN, dans la mesure où ces deux propriétaires d'espaces demeurent seuls décideurs des modalités de gestion de leurs espaces. Ce troisième volet de l'expérimentation ne concernera pas non plus les espaces très « spécialisés » (RNCFS dont la gestion est confiée à des fédérations de chasse), ni les espaces totalement intégrés à une autre politique publique dont on ne saurait les isoler (RB en tant qu'instruments relevant du code forestier et entrant obligatoirement dans les missions confiées à l'ONF).

La présente expérimentation apparaît donc comme la solution la plus adaptée à l'enjeu de meilleure articulation des dispositifs de protection des espaces naturels protégés. Elle se veut réaliste, proportionnée et en phase avec les conclusions de ces débats régionaux.

XXXVIII.4. IMPACTS DE LA L'ORDONNANCE

XXXVIII.4.1. Impacts administratifs

Le premier volet de l'expérimentation induira nécessairement une charge de travail ponctuelle supplémentaire pour l'administration publique, dans la mesure où il s'agit de rédiger un nouveau document, rassemblant ou fusionnant les orientations, engagements et mesures de protection s'appliquant aux espaces naturels qui se superposent. Toutefois, ce travail, en améliorant la lisibilité de ces éléments, doit par voie de conséquence permettre un gain de temps non négligeable lors de l'identification des orientations, engagements et règles de protection applicables à chacun de ces espaces superposés, tant pour les administrations publiques que pour les administrés.

En substituant aux diverses formes de gouvernance existantes deux nouvelles instances consultatives communes aux espaces naturels qui se superposent, le second volet de

l'expérimentation doit permettre de réduire substantiellement le nombre de lieux de discussion et d'échanges co-existants sur un même territoire. Si la fréquence des réunions de ces instances consultatives devra être revue en conséquence, afin de maintenir le niveau d'échange et d'aborder l'ensemble des thématiques concernées, cette nouvelle gouvernance territoriale devrait tout de même permettre des économies de temps et de dépenses, tant pour les administrations publiques (qui devaient jusqu'alors convoquer plusieurs instances en bonne et due forme, mettre à jour les arrêtés de composition de ces instances, assurer leur secrétariat...) que pour les membres des instances (qui devaient jusque là pour certains multiplier le nombre de déplacements et de participations à des réunions).

En permettant la désignation d'un gestionnaire commun aux espaces naturels qui se superposent, le troisième volet de l'expérimentation doit être source d'économies multiples. Cette gestion commune de plusieurs espaces permettra en premier lieu de limiter le nombre d'interlocuteurs sur un même territoire, et en conséquence, le nombre d'actes de conventionnement à réaliser en cas de délégation par l'administration publique de la gestion de ces espaces à d'autres entités. Par ailleurs, en mutualisant la gestion de plusieurs espaces, des économies d'échelles peuvent être escomptées, par une mise en commun des moyens humains et financiers permettant d'assurer les missions d'animation, d'information et de sensibilisation, de passation de chartes et de contrats, de surveillance et d'intervention en faveur de la protection de la biodiversité.

XXXVIII.4.2. Impacts économiques

C'est sans doute le premier volet de l'expérimentation qui aura le plus d'incidences positives s'agissant des entreprises. En effet, l'existence d'un document de synthèse reprenant les orientations, engagements et règles de protection des espaces naturels superposés sur un même territoire doit permettre d'aider les entreprises à identifier les mesures qui leur sont applicables, selon la localisation de leurs projets.

La désignation d'un gestionnaire commun, permise par le troisième volet de l'expérimentation, devrait permettre de simplifier les démarches de projet des entreprises, qui disposeront d'un interlocuteur unique.

XXXVIII.4.3. Impacts sociaux

Le premier volet de l'expérimentation offrira au public une meilleure visibilité sur l'articulation des différents espaces naturels qui peuvent se superposer sur un même territoire, et sur les orientations, engagements et règles de protection qui leur sont applicables. On peut espérer de ce dispositif qu'il contribuera à l'effort d'information et de sensibilisation porté par différents acteurs sur les enjeux de protection de la biodiversité.

La désignation d'un gestionnaire commun, permise par le troisième volet de l'expérimentation, devrait permettre au public de mieux identifier les territoires à enjeux, au travers d'un porteur de projet de territoire commun.

XXXVIII.4.4. Impacts environnementaux

La présente expérimentation a, pour postulat de départ, le maintien du niveau de protection des espaces naturels considérés. En effet, les différents dispositifs de protection des espaces naturels concernés resteront pleinement applicables. Par ailleurs, si l'objectif d'une meilleure articulation de ces dispositifs dans le cadre de cette expérimentation est rempli, des gains environnementaux pourraient également être observés. En effet, la meilleure lisibilité des mesures de protection et de gestion s'appliquant aux espaces naturels devrait conduire à une meilleure mise en œuvre de ces mesures, et une plus grande prise en compte des enjeux en termes de biodiversité. De plus, la mutualisation de la gouvernance et de la gestion de ces

espaces devrait permettre de créer des synergies et de déployer des mesures plus efficaces, au profit de la biodiversité.

XXXVIII.5. MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

XXXVIII.5.1. Application dans l'espace

La présente expérimentation ne sera pas déployée dans les départements et régions d'outre-mer.

La présente expérimentation ne sera pas déployée dans les collectivités ultramarines et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

XXXVIII.5.2. Consultations menées

Concertation préalable à l'élaboration de la disposition :

- Têtes de réseaux : PNF, RNF, FPNRF (réalisée)
- Agence des Aires marines protégées (réalisée)
- ONF, CELRL, FCEN, ONCFS, ARF (en cours)
- Associations environnementales (réalisée)

Consultations obligatoires sur la disposition

- Conseil national de protection de la nature
- Conseil national de la pêche maritime et des élevages marins
- Conseil national de la mer et des littoraux
- Conseil national de la chasse et de la faune sauvage

XXXVIII.5.3. Application dans le temps

La présente expérimentation a une durée de 4 ans. Elle pourrait être mise en œuvre à compter de 2015, si les textes permettant son déroulement étaient adoptés d'ici là.

XXXVIII.5.4. Textes d'application nécessaires

La présente expérimentation nécessitera en sus des dispositions de l'ordonnance la prise d'un décret d'application.

XXXIX. AMELIORER LA PRISE EN COMPTE DES ESPACES MARINS (ARTICLE 68)

XXXIX.1. DIAGNOSTIC

Le projet d'ordonnance relative aux espaces maritimes français est le fruit d'un travail interministériel qui a débuté après la décision du comité interministériel de la mer du 10 juin 2011.

Ce comité interministériel avait fait le constat que la France disposait déjà d'un «arsenal» législatif et réglementaire en matière de définition des espaces maritimes mais que celui-ci demeurerait fragile et relativement incomplet. Les différentes lois relatives aux espaces maritimes ont été, en effet, rédigées en utilisant une terminologie relativement hétérogène, à la fois entre elles et au regard de la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982. Cette situation entraîne une fragmentation de droit applicable aux espaces maritimes qui est préjudiciable non seulement à la bonne compréhension de l'organisation mais aussi à une application efficace et pertinente de toutes les dispositions de la CNUDM.

Afin de donner plus de cohérence, de visibilité, de solidité à l'affirmation des droits et de la

juridiction de la France sur les espaces maritimes et les ressources naturelles de leur sol et sous-sol, tout en affichant l'importance de ces espaces, le Premier ministre a donc décidé lors du CIMER de 2011 de faire « préparer un projet de loi relatif à l'ensemble des espaces maritimes rassemblant de manière homogène les dispositions relatives aux délimitations de la mer territoriale, de la zone contiguë, de la zone économique, de la zone de protection écologique et du plateau continental ».

Le Secrétariat général de la mer a donc entamé, dès le mois de septembre 2011, un travail interministériel pour élaborer le projet de loi sur les espaces maritimes. Ce dernier a fait l'objet de plusieurs réunions de travail interservices et de deux consultations interministérielles dont la dernière (lettre n°872 SG Mer du 29 mai 2013) a permis d'arrêter un projet de texte. Ce dernier a donc été présenté à l'occasion du comité interministériel de la mer du 2 décembre 2013 qui a convenu « d'engager par voie législative une démarche de clarification de la définition des espaces maritimes » et qui a « souhaité qu'il soit procédé par voie d'ordonnance ». Pour ce faire le CIMER a demandé à cette fin « qu'une disposition d'habilitation soit introduite au projet de loi relatif à la biodiversité » et « a confié au ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche le soin d'élaborer le projet d'ordonnance ».

XXXIX.2.OBJECTIFS.

XXXIX.2.1. Disposer d'un outil législatif cohérent à la hauteur de nos ambitions maritimes.

Cette ordonnance a d'abord pour intérêt de rassembler dans un seul texte les dispositions actuellement éparées relatives aux espaces maritimes. La France, deuxième Etat côtier du monde, ne dispose pas, jusqu'à ce jour, d'une grande loi sur les espaces maritimes qui soit en cohérence avec ses ambitions maritimes et qui affirme son ambition de nation océanique.

La convention des Nations-Unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM) est le fruit d'une décennie de négociations internationales et de travaux de consolidation de la coutume internationale et de nombreuses conventions autonomes. Même si la France a ratifié assez tardivement cette convention (1996), elle en avait cependant, bien avant sa signature, adopté et adapté les dispositions les plus pertinentes relatives à la délimitation des espaces maritimes. Ainsi, dès 1967 la France définissait les lignes de base du littoral métropolitain indispensables à la détermination, au large, des limites de souveraineté¹⁰², puis proclamait en 1968 ses droits souverains sur le plateau continental et l'exploitation de ses ressources¹⁰³

De même elle procédait en 1971 à l'extension de ses eaux territoriales à 12 milles marins à partir des lignes de base¹⁰⁴ et s'est reconnue en 1976 une zone économique de 188 milles marins au-delà des limites des eaux territoriales Enfin, par une loi du 31 décembre 1987 modifiant le code des douanes elle a créé une zone contiguë de 12 milles marins au-delà de la limite des eaux territoriales

Par une loi 81-1135 du 23 décembre 1981 portant sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins, la France mettait en place un régime de contrôle des activités de ses ressortissants quant à l'accès aux ressources minérales des grands fonds marins dans l'attente de l'avènement d'un régime juridique qui serait consacré par une

102 Décret du 19 octobre 1967 définissant les lignes de bases droites et les lignes de fermeture des baies servant à la détermination des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur des eaux territoriales.

103 (Loi n°68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles - Article 1 : La République française exerce, conformément à la Convention de Genève sur le plateau continental du 29 avril 1958, publiée par le décret n° 65-1049 du 29 novembre 1965, des droits souverains aux fins de l'exploration du plateau continental adjacent à son territoire et de l'exploitation de ses ressources naturelles).

104 (Loi n°71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises - Article 1 : Les eaux territoriales françaises s'étendent jusqu'à une limite fixée à 12 milles marins à partir des lignes de base)

convention internationale. Cette loi a été abrogée par la loi 2004-105 du 3 février 2004.

Ces reconnaissances législatives de la souveraineté et de la juridiction sur certains espaces maritimes ont été déclinées par un ensemble de décrets successifs sans vision globale d'ensemble. En rassemblant dans un seul texte législatif des dispositions actuellement éparées, cette ordonnance contribue à la simplification du droit et à la sécurisation juridique des activités en mer. Elle est donc très attendue par les nombreux usagers publics et privés qui s'intéressent de plus en plus à l'espace maritime en raison de la « maritimisation » de notre monde et du développement de nouvelles technologies qui rendent chaque jour plus accessibles l'espace maritime (exploitation des grands marins, énergies marines renouvelables,...) et qui suscitent de nouveaux besoins de protection (« sécuritaires » ou environnementaux). Cette ordonnance a aussi pour vocation de lever les difficultés rencontrées à l'occasion des travaux d'adoption de textes réglementaires ou lors de l'instruction de dossiers d'autorisation de certaines activités dans les espaces maritimes sous juridiction nationale.

XXXIX.2.2. Mettre de la cohérence dans le statut de nos espaces maritimes.

Cette ordonnance est nécessaire pour ordonner les différentes lois sur les espaces maritimes, qui ont été prises au fil du temps, sans cohérence forcément entre elles comme évoqué plus haut et pour adapter quelques dispositions législatives dispersées. De cette manière elle organise de manière homogène la déclinaison des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) et permet l'application des dispositions pertinentes de la Convention en droit français.

En mettant de la cohérence entre les statuts des différents espaces maritimes ce travail permet de lever des ambiguïtés notamment celle, par exemple, relative à la zone économique exclusive qui porte actuellement trois appellations différentes (zone économique dans la loi n°76-655 du 16 juillet 1976, zone économique exclusive dans le décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012 portant création d'une zone économique exclusive en Méditerranée décret 2012 portant création d'une ZEE en Méditerranée, zone économique « dite » exclusive dans l'article L125-1 du nouveau code minier).

XXXIX.2.3. Moderniser les dispositions relatives à nos espaces maritimes.

Cette ordonnance répond aussi au besoin de disposer de bases légales renouvelées ou adaptées compte tenu de l'ancienneté des lois françaises actuelles qui ne correspondent plus toujours aux évolutions du droit de la mer et des technologies employées. En effet les lois sur les espaces maritimes ont été toutes adoptées avant la signature (10 décembre 1982) et la ratification (1996) par la France de la Convention des Nations-Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM). Les principales nouvelles dispositions sont les suivantes :

- Création du statut des eaux intérieures qui font partie intégrante du territoire de la France (article 3) ;
- création d'une baie historique, la baie du Mont Saint-Michel, qui répond aux définitions de la CNUDM (article 2) ;
- renforcement des attributions de l'Etat français dans la zone contigüe (article 12) grâce à la reprise de la définition de cette espace figurant dans la CNUDM ; cette zone étant actuellement définie par le code des douanes (article 44 bis) avec des prérogatives de l'Etat plus limitée (modification par ailleurs de l'article 44 bis du code des douanes – article 45) ;
- prise en compte du phénomène de l'essor des sous-marins privés dont les règles de navigation dans la mer territoriale doivent être fixées (article 9) ;

- maintien de la possibilité de créer, pour des raisons politiques, diplomatiques ou juridiques, des espaces de compétences particulières prenant en compte une partie seulement des droits reconnus dans une zone économique exclusive (zone de protection écologique, zone de protection halieutique (ou biologique) (article 19).
- prise en compte de l'obligation de l'Etat d'adopter les dispositions nationales pour encadrer les activités dans la Zone, au sens de l'article 1.1 de la CNUDM, des entités qu'il patronne auprès de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM), titulaires de contrats d'exploration ou d'exploitation ; cette obligation a été rappelée par le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) dans son avis du 1^{er} février 2011.

Il convient de noter que les dispositions de cette ordonnance sont pleinement articulées avec celles figurant dans le projet de loi relatif à la biodiversité concernant le définition d'un régime d'autorisation générale pour les activités entreprises par les personnes publiques ou privées dans la ZEE, sur son sous-sol et dans ses fonds marins (article 16).

XXXIX.2.4. Délimiter les espaces maritimes.

La France, depuis le CIMer de 2011 a commencé un important travail de définition, par décret, de ses lignes de base dans les collectivités ultramarines. Celui-ci n'est pas encore achevé (trois nouveaux décret relatifs à Mayotte, Saint Paul et Amsterdam et Wallis-et-Futuna ont été publiés le 17 décembre 2013). Mais la France doit aussi s'engager dans un travail de délimitation vers le large de tous ses espaces maritimes. Celui-ci devient de plus en plus nécessaire en raison de l'accroissement des prétentions des Etats en mer et de l'arrivée de nouvelles technologies qui rendent chaque jour plus exploitables des zones qui étaient jusqu'à ce jour inaccessibles. Ce besoin de délimitation de nos espaces a été bien mis en évidence lors de la création récente d'aires marines protégées en océan Indien (Mayotte , Glorieuses) et en Méditerranée (au large de l'Espagne) alors que nos zones économiques n'étaient pas délimitées en latitude et longitude, susceptibles de fragiliser ces démarches vis-à-vis des Etats voisins.

Cette ordonnance prévoit donc la définition des lignes de base (article 1) mais aussi la délimitation de la mer territoriale (article 5), de la zone contiguë (article 12) et de la zone économique exclusive (article 18) par des décrets en Conseil d'Etat.

L'extension du plateau continental français suscite également de nouveaux besoins de délimitation. La France a ainsi déposé, dans le cadre du projet EXTRAPLAC, des dossiers d'extension de son plateau continental (jusqu'à 350 milles marins) pour certaines zones conformément aux dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (article 76). L'ordonnance introduit donc un important dispositif qui permettra de fixer les limites de notre plateau continental au-delà de la zone économique exclusive et conformément « aux recommandations de la commission des limites du plateau continental de l'Organisation des Nations-Unies » (article 22).

XXXIX.2.5. Introduction de nouvelles dispositions pénales et répressives.

Cette ordonnance comprend plusieurs dispositions pénales permettant de disposer de nouveaux outils répressifs concernant :

- les navires sans nationalité (article 44).

Cette ordonnance introduit aussi :

- la possibilité de réprimer plus sévèrement la violation des arrêtés des préfets maritimes et des délégués du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer lorsqu'ils sont relatifs

à la paix publique et à la sécurité et la sûreté des personnes et des biens, à l'imitation des dispositions du 2° de l'article L.5242-1 du code des transports ;

- un article permettant de visiter un navire et de contrôler les personnes à bord dans la mer territoriale lorsqu'il existe un motif raisonnable de soupçonner que certaines infractions ont été commises, se commettent ou se préparent à être commises à bord (immigration illicite par voie de mer, crime, terrorisme, trafic d'armes....).

Enfin il est important de considérer qu'il n'est pas possible d'abroger l'intégralité des dispositions législatives relatives aux espaces maritimes, notamment et essentiellement celles contenues dans la loi de 1968 sur le plateau continental. En effet, cette loi est composée de dispositions sectorielles, sans rapport avec la définition et l'utilisation générale des espaces maritimes, qu'il serait, pour certaines, prématuré de modifier ou de remplacer et qui trouveront à l'avenir d'avantage leurs évolutions dans les codes des transports, des douanes, de l'environnement ou des mines.

Titre VI – PAYSAGE

I. PAYSAGE (ARTICLE 72)

I.1. DIAGNOSTIC DES DIFFICULTES A RESOUDRE

I.1.1. Situation actuelle, description des dispositifs juridiques en vigueur

a) La loi « Paysage », 1993

La loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, dite loi « Paysage », est le premier outil juridique dédié au paysage en France. Qualifiée de loi « distributive », elle introduit des instruments de protection et de mise en valeur du paysage dans les différents codes, affirmant ainsi, d'une part, la transversalité de l'objet, et, d'autre part, la volonté non plus uniquement de protéger, mais également de gérer et de mettre en valeur les paysages.

En faisant obligation d'intégrer le paysage dans la planification (L.123-1 du CU) ou dans le domaine de l'aménagement foncier agricole (remembrement), ou encore en responsabilisant chaque citoyen au paysage à travers le volet paysager du permis de construire, la loi initie une prise en compte du paysage dans les politiques sectorielles qui s'est poursuivie par la suite (loi SRU, loi ENE, etc.)

Elle crée par ailleurs les directives de protection et de mise en valeur des paysages, dites « directives paysagères » (L.350-1 du CE), qui visent à être mises en œuvre sur des « territoires remarquables par leur intérêt paysager » et, d'autre part, elle confie aux PNR la protection des structures paysagères, situées sur leur territoire (L.333-1 du CE). Enfin, elle élargit le champ des ZPPAU au paysage, créant ainsi les ZPPAUP (devenues AVAP).

Par la suite, la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi « Barnier », affirme, dans son article 1er que le paysage fait partie du patrimoine commun de la Nation et stipule que l'intérêt général attaché au paysage concerne non seulement sa protection, mais sa mise en valeur, sa restauration, sa remise en état et sa gestion (codifiée à l'art. L.110-1 du CE).

En outre, dans la mesure où l'environnement inclut le paysage, le droit à un environnement sain (L.110-2 du CE), inclut un droit au paysage.

b) La Convention européenne du paysage, 2000

Entrée en vigueur en France en 2006, la Convention européenne du paysage (CEP) est le premier traité international à considérer le paysage, dont elle pose par ailleurs la définition¹⁰⁵, en tant que composante essentielle du cadre de vie.

Si elle porte aussi bien sur les paysages remarquables, que sur les paysages du quotidien et les paysages dégradés, elle concerne par ailleurs aussi bien les espaces naturels, que ruraux, urbains et périurbains.

Promouvant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, elle se fonde en outre sur trois principes majeurs :

¹⁰⁵ « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ».

- l'importance du paysage pour la qualité de vie des populations, et pour l'intérêt général (le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun)
- la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques portant sur les paysages dans les Etats parties
- le droit à la participation des citoyens et des élus en matière de paysage.

La CEP engage en particulier les Etats qui l'ont ratifiée, dans son article 6, à :

- accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation
- promouvoir la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages, et l'éducation au paysage
- identifier, caractériser, qualifier, et suivre les transformations de leurs propres paysages sur l'ensemble de leur territoire
- formuler des objectifs de qualité paysagère, lesquels désignent « la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ».

La convention accorde ainsi une attention particulière à la participation du public et des élus à la définition et à la mise en œuvre d'une « politique du paysage », qu'elle définit comme « la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage ».

Elle s'inscrit donc dans le prolongement de la convention d'Aarhus qui vise à une plus grande implication du public aux processus décisionnels relatifs à l'environnement et au cadre de vie, et elle vise par ailleurs à la définition d'un équilibre entre préservation de l'environnement et développement économique dans une perspective de développement durable.

I.1.2. Problème à résoudre (état d'application du droit en matière de paysage sur le territoire national et problèmes posés par la situation en fait et en droit)

L'autonomisation des préoccupations en matière de paysage est une avancée certaine de la loi de 1993. La loi « Paysages » et la Convention européenne du paysage ont marqué une avancée considérable pour la politique du paysage. La loi de 1993 a en particulier été le déclencheur d'une prise en compte du paysage dans les politiques sectorielles et a permis d'amorcer la question de sa gestion, qui s'est poursuivie par la suite.

Toutefois, si l'esprit de la loi perdure, dans les faits, cette prise en compte des paysages « du quotidien », peine à être effective. En effet, elle n'a pas réellement permis de dépasser la seule dimension de protection de paysages considérés comme remarquables, ni surtout d'envisager le paysage comme méthode permettant d'appréhender le devenir de territoire de manière qualitative. Le paysage tend à devenir un objet que l'on écarte au motif de sa dite « subjectivité » ou par arbitrage au regard d'autres enjeux, considérés comme plus prioritaires alors que la question du paysage doit être intégrée quels que soient les autres enjeux en présence.

De manière générale, les diagnostics environnementaux ou paysagers ou encore les études d'impacts, réalisés pour des documents de planification ou pour des projets, sont en effet assez souvent perçus comme une contrainte supplémentaire, et, surtout, l'approche paysagère n'est pas envisagée comme une entrée méthodologique permettant d'appréhender le devenir des territoires dans une démarche de projet. Ainsi, si le paysage est abordé, n'est-il pas véritablement pris en compte comme une donnée indispensable à l'élaboration du document et à la définition du projet. Il est en outre cantonné à sa dimension esthétique, et ses dimensions sociales et culturelles sont occultées.

Enfin, dans les faits, il est à souligner une difficile mise en œuvre de la participation du public à laquelle nous engage la Convention européenne du paysage (à travers la formulation des objectifs de qualité paysagère notamment), mais également l'article 7 de la charte de l'environnement et la Convention d'Arrhus.

*

Pourtant, la question du paysage doit être intégrée quels que soient les autres enjeux en présence. Plus encore, l'approche paysagère peut aider justement à révéler les dynamiques en cours sur les territoires, peut aider à une prise de conscience collective de ces dynamiques en cours (étalement urbain, banalisation des paysages, mitage, ...), et peut finalement permettre d'anticiper de nouveaux changements (conséquence de l'implantation d'un échangeur routier, d'un rond-point, ..) et d'orienter ainsi, qualitativement des évolutions prévisibles.

Outre le fait qu'elle permet d'éclairer les décisions à prendre, la démarche paysagère permet de trouver des solutions adaptées à un contexte local, en facilitant par ailleurs, la médiation sur le terrain. Cette approche facilite donc *in fine* la mise en œuvre de nos politiques et un ancrage territorial de qualité de ces politiques, et nous aide à répondre ainsi à nos enjeux contemporains (accompagnement vers une densification acceptable, transition énergétique...).

En effet, forte de sa dimension matérielle et de sa dimension immatérielle (tout aussi concrète et objective) l'approche paysagère peut permettre de sensibiliser le plus grand nombre à nos enjeux contemporains, et de favoriser par ailleurs le dialogue entre habitants, acteurs économiques, et autorités publiques, pour trouver des solutions adaptées au territoire et partagées par tous. La démarche paysagère repose en effet sur une participation forte des différentes parties prenantes sur un territoire, qui permet de dépasser les crispations et de surmonter notamment le syndrome NIMBY. En outre, parce qu'elle ne repose pas uniquement sur la connaissance de nos paysages et de leurs dynamiques, mais également sur la formulation d'objectifs en matière de paysage, l'approche paysagère permet d'orienter concrètement la définition de nos projets de territoire en satisfaisant ainsi des préoccupations de qualité dans nos interventions.

*

En conséquence de ce qui précède, le problème à résoudre ou plutôt la responsabilité qui nous incombe, est de parvenir à ce changement de paradigme si l'on veut à la fois répondre à nos enjeux contemporains, garantir la qualité et la diversité de nos paysages et permettre à chacun et à tous de disposer d'un cadre de vie de qualité, favorable à l'épanouissement individuel et collectif.

Le problème à résoudre est de dépasser l'approche actuelle, qui tend à s'arrêter au stade de l'état des lieux ou au diagnostic ; pour parvenir au contraire à se ressaisir de la connaissance produite, en vue d'orienter l'élaboration et la mise en œuvre de nos politiques et de nos projets dans les territoires. Parce que le fait de dire qu'il faut « prendre en compte » les paysages ne semble pas suffire aujourd'hui, alors il s'agit de formuler explicitement des orientations en matière de paysage pour aider à cette prise en compte des paysages.

Pour asseoir ce changement de paradigme, l'objectif est donc

- 1). de disposer d'un socle de connaissance de référence en matière de paysage qui puisse être remobilisé pour notamment éclairer les décisions à prendre ;
- 2). de prescrire, à l'échelle locale, dans le respect du principe de subsidiarité, la formulation d'objectifs en matière de paysage en vue d'orienter, dans un souci de qualité, la définition de nos projets et de faciliter en outre, la participation de toute personne à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur son environnement

1.1.3. Raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Un amalgame tend ainsi à se former entre la politique de préservation des paysages, entendus comme biens communs et patrimoine de la nation, et la politique de protection des sites notamment (loi de 1930). Bien que l'histoire de la protection des sites et des paysages permet d'expliquer en partie cette dérive, se référer aux sites, ou à des paysages objets d'une quelconque protection, lorsqu'il s'agit de prendre en compte les paysages, constitue une méprise. En effet, prendre en compte le paysage ne signifie pas identifier un paysage remarquable et veiller à ce qu'il ne soit pas « impacté » par tel ou tel plan, programme ou projet, mais peut signifier également « gérer » ou « aménager » ce paysage, en satisfaisant une exigence de qualité, c'est-à-dire en veillant à composer avec le paysage existant, en répondant en particulier aux objectifs de qualité paysagère qui auront pu être formulés par une autorité publique.

S'agissant des objectifs de qualité paysagère, si la France en ratifiant la CEP s'est engagée à ce que soient formulés des objectifs pour chacun de nos paysages, la loi n'en traduit pas aujourd'hui l'engagement et l'intérêt général, alors que ces objectifs visent à exprimer le compromis trouvé entre le souhait des populations en matière de cadre de vie et les attentes des acteurs économiques. L'étude d'impact pour la ratification de la CEP précisait que « de tels objectifs devraient pouvoir être insérés dans les divers documents de planification des sols et s'imposer aux divers aménageurs et constructeurs tant publics que privés. »

La circulaire du 1er mars 2007 relative à la politique des paysages – promotion et mise en œuvre de la Convention européenne du paysage – demande aux préfets d'organiser une journée annuelle d'information et de concertation avec les principaux acteurs du paysage de leur territoire, afin notamment d'arrêter et de porter à la connaissance des décideurs des objectifs de qualité paysagère pour les guider, ainsi que les collectivités, dans la définition des politiques du paysage conduites aux différentes échelles. Or le constat est établi que ces journées « paysage » sont non seulement loin d'être organisées dans tous les départements (sur 13 régions qui ont répondu à l'enquête – regroupant 58 départements - seules 9 journées départementales ont été réalisées en 2012), mais plus encore, elles n'ont pas permis de formuler les objectifs de qualité paysagère attendus. Toutefois, des plans de paysages sont soutenus financièrement par l'Etat. En vue de formuler des objectifs de qualité paysagère, la France a en effet développé cet outil. Le plan de paysage est un document dans lequel sont formulés les objectifs de qualité paysagère et les mesures à mettre en œuvre en vue de les satisfaire. Depuis les années 90, environ 200 plans de paysages ont été réalisés. Un appel à projet plan de paysage a été réalisé en 2012-2013 sur la base d'une méthode actualisée. Une

centaine de candidatures ont été reçues et 23 lauréats ont été retenus. A titre de comparaison, dans le tableau ci-dessous, les résultats de l'appel à projet SCOT ruraux, qui permet de financer l'ensemble des candidatures reçues. Au bout de 3 appels à projet, 61 candidatures ont été reçues en 2012.

Appels à projet SCoT ruraux

	2010	2011	2012
Nombre de SCoT	14	57	61

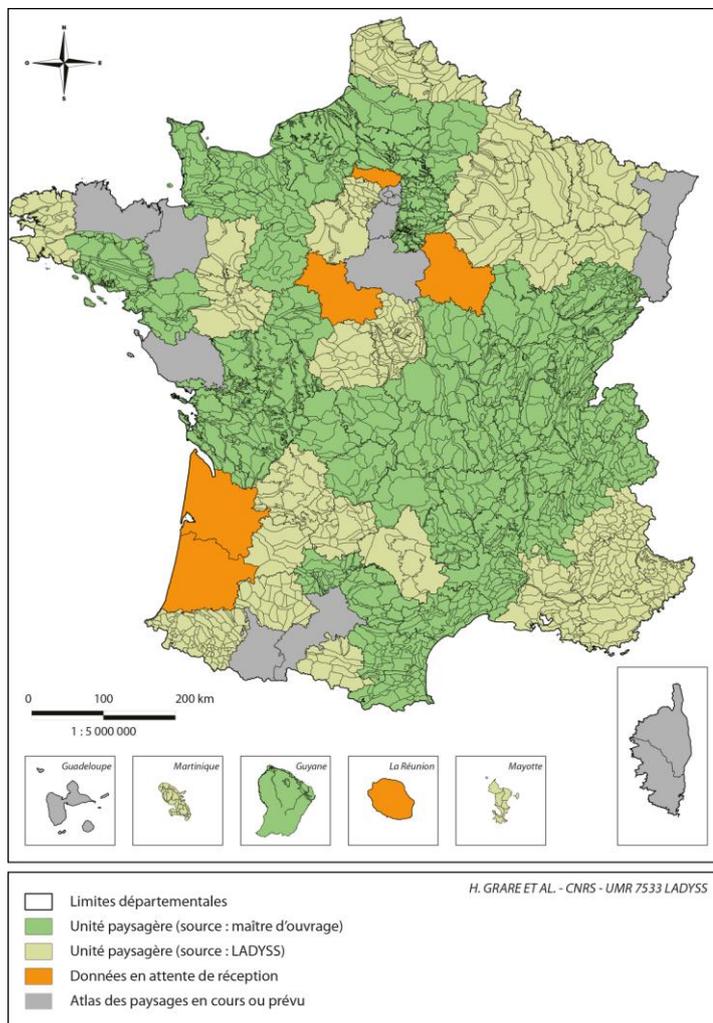
Les attentes sont donc nombreuses en matière de paysage. Par ailleurs, sur les lauréats retenus un grand nombre de plans de paysages sont liés à l'élaboration de documents de planification.

Appels à projet Plans de paysage

	Elaboration en lien avec l'élaboration d'un document d'urbanisme	Elaboration portée par un syndicat mixte de SCoT	Elaboration portée par une intercommunalité
Nombre de lauréats Plan de Paysage	10	2	10

Par ailleurs, pour prendre en compte les paysages et définir des objectifs pour chacun d'eux, il est nécessaire de les avoir au préalable identifiés, caractérisés et qualifiés et d'avoir reconnu et légitimé ce « socle de connaissance » en tant que document de référence d'une connaissance « objectivée » de nos paysages. Des atlas de paysages ont été développés à cet effet depuis les années 90. Aujourd'hui, ont ainsi été identifiées 2659 unités paysagères (cf. carte ci-contre). Mais, si ces documents de connaissance constituent des documents de référence en matière de paysage, ils peinent à être admis, sur certains territoires, comme une connaissance objectivée, au même titre que des cartes pédologiques, des cartes d'occupations du sol, etc. L'enjeu est donc plus grand que de parvenir à couvrir l'ensemble du territoire de cette connaissance. Il s'agit également d'établir, de valoriser et de mobiliser ce socle de connaissance en tant que document de référence, dans le cadre de l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire.

En outre, le code de l'environnement dans son Titre V qui est spécialement dédié au Paysage, du Livre III



Espace Naturel, ne pose pas suffisamment le socle d'une politique des paysages qui s'étend au-delà des paysages remarquables. Le paysage y est en effet abordé uniquement sous l'angle des « directives paysagères » et des ZPPAUP (en tant que code suiveur du code du Patrimoine), outils dédiés à des territoires remarquables.

I.2.OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU POUR LES ATTEINDRE

I.2.1. Objectif poursuivi

L'objectif poursuivi vise à défendre le droit des citoyens à vivre dans un cadre de vie de qualité, et en particulier à préserver la qualité et la diversité de nos paysages.

Il s'agit donc d'une part de faire en sorte que le paysage ne soit plus uniquement appréhendé dans sa dimension esthétique, ou en tant que décor, mais également dans une dimension culturelle et sociale, comme un élément important du cadre de vie, dont la qualité est primordiale pour l'épanouissement des individus et de la société.

Il s'agit d'autre part, de ne plus associer uniquement le paysage à la protection, mais également, à la gestion et à l'aménagement, considérant que les paysages évoluent, et de faire en sorte que ces évolutions ne soient pas subies mais comprises, choisies et partagées.

I.2.2. PISTES DE REFLEXION ANALYSEES

Deux pistes de réflexion ont été analysées :

- un plan d'actions de la politique du paysage ;
- l'inscription au niveau législatif des objectifs de qualité paysagère et des atlas de paysages.

En 2013, un plan d'actions de la politique du paysage, fondé sur les 4 axes sur lesquels la Convention européenne du paysage nous engage, a été mis en œuvre :

- art. 6A. La sensibilisation : un colloque et un concours photographique national
- art. 6B. la formation et l'éducation : un plan national de formation sur le paysage, à destination des services déconcentrés du ministère
- art. 6C. la connaissance : une actualisation de la méthode des atlas de paysages
- art. 6D. les objectifs de qualité paysagère : un appel à projet plan de paysages

Dans le but de développer une offre de formation en matière de paysage adaptée aux besoins particuliers des différents services qui ont à intégrer la dimension paysagère dans leurs missions, une enquête a été réalisée au sein des DDT(M) et des DREAL (DEAL, DRIEA, DRIEE). Or, il apparaît à la lecture des questionnaires, outre les besoins propres en formation, auquel le plan national de formation 2014 et les suivants, devraient permettre de répondre, la nécessité de renforcer juridiquement le paysage. Celui-ci est en effet, comme en témoignent les services, relégué derrière des sujets considérés comme plus forts juridiquement, moins « subjectifs », ou plus « régaliens » aux dires des agents. Ainsi, et même si un portage et une animation politique, stratégique et méthodologique sont indispensables, asseoir juridiquement le « paysage » et les principes qui lui sont rattachés constituent un enjeu majeur pour que le paysage intègre l'ensemble des politiques qui concourent à l'aménagement du territoire.

Si l'accompagnement méthodologique (actualisation de la méthode des atlas de paysage, développement méthodologique autour des objectifs de qualité paysagère par l'intermédiaire des plans de paysages et de l'animation d'un club « plan de paysages ») et les démarches de sensibilisation en cours (concours photographique notamment) constituent des outils et

moyens indispensables pour faire vivre la politique du paysage, sans un socle juridique solide, cette politique peine à être intégrée et défendue dans les territoires.

I.2.3. Solution retenue

L'une des conditions pour atteindre nos objectifs est donc de venir établir le socle juridique de la politique en matière de paysage.

Renforçant les moyens mis en œuvre pour l'application de la Convention européenne du paysage, s'agissant notamment des paysages du quotidien, le recours à la loi permet en particulier d'établir des règles d'intérêt général et de clarifier la répartition des compétences, qui est dans le domaine du paysage, partagé.

L'un des enjeux consiste en outre à traduire dans le droit français, l'engagement de la France à formuler des objectifs de qualité paysagère, pour chacun de ses paysages, afin de permettre d'intégrer le paysage dans les politiques publiques et de définir et mettre en œuvre plus largement des politiques du paysage ambitieuses sur le territoire.

Ensemble des dispositions retenues :

- Pour rappel, le titre I du présent projet de loi modifie l'article L.110-1 du code de l'environnement afin de distinguer la politique des sites qui relève de la protection d'espaces remarquables, de la politique du paysage qui touche tous les paysages, remarquables et quotidiens. Cette mesure vise à ce que la prise en compte des paysages ne concerne pas uniquement les paysages d'exception.

S'agissant du chapitre « paysages », du titre VI du projet de loi

- Le 1er article vise à prescrire l'élaboration d'atlas de paysages et ainsi à poser le socle d'une connaissance objective des paysages
- Le 2eme article vise à définir les « objectifs de qualité paysagère », lesquels sont prescrits dans les SCoT et charte de PNR et ainsi à s'engager dans une approche positive et dynamique des paysages

En particulier, s'agissant des atlas de paysages, il s'agit de répondre à l'article 6C de la Convention européenne du paysage, sur lequel s'est engagé la France lorsqu'elle a ratifié le traité, à savoir identifier et qualifier les paysages sur l'ensemble de son territoire. Il s'agit en effet de disposer d'un socle de connaissances partagées en matière de paysage. En effet, la connaissance issue des atlas de paysages en particulier permet à la fois de qualifier les paysages présents et, par la suite, de qualifier leur devenir en réponse à l'expression des aspirations des populations, par l'intermédiaire des objectifs de qualité paysagère. La connaissance des paysages constitue ainsi le préalable à la formulation des objectifs de qualité paysagère, et ainsi à la définition des projets de territoire (qui par définition contribuent à l'atteinte des objectifs formulés).

Parce qu'aucune de nos politiques d'aménagement du territoire ne s'inscrit sur des territoires vierges, mais au contraire dans des contextes tous plus particuliers les uns que les autres, pour que les paysages constituent la matrice des politiques d'aménagement du territoire, des politiques énergétiques, écologiques, et de toutes les politiques susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect sur les paysages, il convient de les connaître. La connaissance des paysages favorise en effet l'élaboration, la mise en œuvre et l'ancrage de l'ensemble des politiques menées sur les territoires.

La connaissance des interrelations entre les écosystèmes, les représentations sociales et les dynamiques de transformation des territoires, favorise par exemple notamment l'intégration des préoccupations écologiques dans les territoires et la construction de la trame verte et

bleue. En effet, la compréhension d'une part, des relations qu'entretient une population ou un groupe d'individus avec un territoire et, d'autre part, des valeurs qui sont attribuées à ce territoire est essentielle pour envisager une éventuelle action pérenne sur ce territoire.

Enfin, s'agissant des objectifs de qualité paysagère, cette disposition permet de répondre à l'article 6 D de la Convention européenne du paysage (CEP). Ainsi doivent-ils traduire en termes de gestion, d'aménagement et de protection, les caractéristiques que l'on souhaite attribuer à un paysage. La formulation des objectifs de qualité paysagère vise comme y invite la CEP à « accorder une importance particulière à la participation du public et des autorités publiques compétentes, aux décisions et démarches influençant l'évolution de leur cadre de vie quotidien ».

Cet article vise donc à créer les conditions d'une approche transversale des territoires, inscrite en outre dans une logique d'interaction et non plus d'impacts. Les objectifs de qualité paysagère visent en effet à remplacer les différents « volets paysagers » ou « diagnostics paysagers » qui tendaient à faire apparaître le paysage « en négatif », pour l'appréhender aujourd'hui avec « des objectifs », autrement dit appréhender le devenir de nos territoires avec des objectifs en matière de paysage.

L'enjeu est de faire en sorte que le paysage soit appréhendé dans une logique de « matrice », c'est-à-dire que le développement territorial soit guidé par la lecture collectivement partagée du paysage, par des populations qui par ailleurs se projettent dans un cadre de vie. C'est la contribution des différentes politiques sectorielles à l'atteinte des objectifs de qualité paysagère et ainsi la mise en cohérence de ces politiques qui est privilégiée, dans l'intérêt des politiques territoriales menées, et des citoyens. L'évolution des paysages n'est ainsi plus pensée et vécue comme une dégradation inexorable mais comme un processus qui peut être explicité et par conséquent choisi collectivement.

Il s'agit d'appréhender le paysage dans une conception dynamique, en tant que « ressource » territoriale à part entière, sujet éventuellement à évolution et support au développement, afin de s'inscrire pleinement dans une logique de développement durable, et dans le but que le paysage reflète l'image d'un développement collectivement souhaité. En particulier, il permet de rendre l'approche paysagère incontournable lorsqu'il s'agit d'ancrer nos politiques sur un territoire. Le paysage ne doit ainsi plus être appréhendé comme une contrainte, mais comme un levier facilitant la mise en œuvre de nos politiques.

Pour conclure, les objectifs de qualité paysagère ont une valeur stratégique : ils servent de cadre pour penser l'action territoriale et permettent de donner un sens au développement durable des territoires. Ils visent à permettre de répondre à une question à la fois simple et complexe : « Quel paysage voulons-nous ? ». Ils contribuent ainsi à sensibiliser la population à la valeur du paysage, en tant que bien commun.

1.2.4. Suivi de la réforme

S'agissant de la connaissance des paysages, l'objectif est que d'ici à 2020, l'ensemble du territoire soit couvert par des atlas de paysages de deuxième génération, sachant qu'un atlas doit être actualisé tous les 10 ans pour tenir compte des évolutions des paysages.

Concernant la formulation des objectifs de qualité paysagère, l'enjeu est que d'ici à 2017 lorsque la totalité du territoire sera couverte par des SCOT, des objectifs de qualité paysagère soient formulés pour chacun des paysages identifiés sur le territoire, et le cas échéant que cette couverture se fasse par l'intermédiaire de plan de paysage.

Un des indicateurs de réussite de la réforme sera la révision des schémas régionaux éoliens. Il conviendra que ceux-ci intègrent tous, dans la délimitation des secteurs favorables à l'éolien, la dimension paysagère, alors que les prochains SRCAE devraient être validés au plus tard le

31 décembre 2015.

Le plan d'actions de la politique du paysage engagé en 2012 permettra d'accompagner ces mesures législatives :

- une actualisation de la méthode des atlas de paysages, prévue pour l'automne prochain ;
- un guide méthodologique sur la formulation des objectifs de qualité paysagère à l'automne 2014 qui s'appuiera sur les avancées du club d'animation des lauréats de l'appel à projets plan de paysages ;
- un plan de formation « paysage » à destination des services déconcentrés pour donner les moyens aux agents d'intégrer la dimension paysagère dans leur domaine de compétences (urbanisme, planification, évaluation environnementale, énergie, ...) et de sensibiliser et conseiller les collectivités le cas échéant à la démarche paysagère et à la formulation des objectifs de qualité paysagère ;
- une campagne de communication en cours par le biais d'un concours photographique, et de sa valorisation en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale pour accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation, conformément aux engagements pris ;
- la poursuite du travail engagé avec les écoles de paysages s'agissant de la formation des spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages.

I.3. CONSEQUENCES JURIDIQUES

Les dispositions envisagées s'inscrivent dans le respect de la hiérarchie des normes et permettent de mettre en œuvre plus efficacement la Convention européenne du paysage.

Dispositions du projet de loi	Convention européenne du paysage	Observations
Art. L350-1 nouveau du code de l'environnement	Article 6 C	Les outils dédiés à la connaissance des paysages (atlas de paysages) constituent « des documents de référence »
Art. L350-2 nouveau du code de l'environnement	Article 6 D	Les objectifs de qualité paysagère sont formulés dans le respect du principe de subsidiarité.

Les dispositions du projet de loi, de manière générale, ne constituent pas des entraves ou des contraintes supplémentaires mais des leviers facilitant la définition et l'ancrage des politiques et des projets sur les territoires. S'agissant des objectifs de qualité paysagère, ils n'ont pas de rapport d'opposabilité autre que celui propre au document qui les porte.

(a) Possibilité de codification des mesures envisagées

Ces mesures visent à être codifiées au sein du Titre V Paysage, du Livre III Espace Naturel du code de l'environnement, en tant que principe et dispositions générales (article L. 350-1 et suivants).

I.4. PRESENTATION ET ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

I.4.1. Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

a) Incidences micro et macro-économiques

Dans la mesure où l'évaluation de la valeur économique des paysages n'en est encore qu'à ses débuts, il est difficile d'évaluer les incidences micro ou macro-économiques de ces dispositions.

Toutefois, de nombreuses études ont mis en évidence la valorisation des paysages dans le prix des propriétés foncières ou ce que des résidents consentiraient à payer pour continuer à bénéficier d'une qualité des paysages. La qualité du cadre de vie et donc notamment des paysages participe par ailleurs à l'attractivité des territoires (cf.IV.1.4).

Aussi, la pérennité de ces retombées est-elle conditionnée par l'exigence de maintenir une qualité à l'ensemble des paysages identifiés sur le territoire.

b) Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernées

Les mesures sont sans effet direct pour les particuliers d'un point de vue financier.

Les mesures sont sans effet direct pour les entreprises.

c) Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Ces mesures sont sans incidence directe sur l'emploi et le marché du travail. Toutefois, il est admis que la qualité du cadre de vie est un des éléments qui influence l'attractivité des territoires (considérant les résidents, les employés et les entreprises) (cf. IV.1.4).

d) Incidences environnementales

Le paysage étant considéré comme un élément de l'environnement, des mesures en faveur des paysages ont des incidences positives sur l'environnement, pris dans son acception la plus large.

En milieu urbain, la qualité des espaces publics et notamment la qualité des espaces verts a des incidences majeures sur l'environnement pris au sens large. Dix bienfaits majeur du végétal en ville ont en particulier été recensés (source Plantes et Cités) :

- augmentation de l'activité physique des plus fragiles
- valorisation de l'usage des déplacements doux au quotidien par les citoyens
- réponse aux attentes de loisir, de détente et de nature des habitants
- diminution de l'état de stress et d'angoisse des citoyens
- soutien à la cohésion sociale et à la rencontre des habitants
- régulation et apaisement des relations entre les personnes

- augmentation de l'attractivité et de la qualité du cadre de vie
- augmentation de la valeur du foncier et de l'immobilier (en terme de valeur foncière des habitations et terrains : + 2.1% par m² dans une bande de 300m et + 5 à 8% relevés dans la littérature si très proche)
- éducation à la biodiversité
- participation à la lutte contre le réchauffement climatique et à la pollution de l'air

L'étude menée par *Plantes et Cités* précise que la tangibilité et la robustesse des arguments scientifiques sont les plus forts s'agissant des bienfaits liés à la biodiversité et à la santé physique (fort), à la valorisation du bâti et à la régulation thermique (modéré à fort), et enfin à la santé psychologique (modérée).

S'agissant des répercussions positives du paysage sur la santé, quelques exemples :

Alors que ce thème de recherche tend à se développer de manière importante, des études menées en particulier en Suisse (université de Berne, Institut de médecine sociale et préventive ISPM, Division de la recherche sur la santé) ont montré que la qualité des paysages (paysages naturels, aménagés, parcs urbains, équilibre de certains quartiers, etc.) a en particulier, des répercussions positives sur la santé psychique, physique et sociale des adultes et enfants. Un environnement qualifié d'attrayant par la population, lorsqu'il est facilement accessible incite à exercer des activités corporelles et est ainsi bénéfique à la santé physique. La nature de manière générale (arbres, prairies, ..) « accroît les facultés de concentration, incite à des sentiments positifs et réduit les frustrations, les colères, la criminalité et le stress ». Enfin, en termes de santé sociale, un environnement vert « contribue à l'engagement social des humains, à leur intégration en société et à leur bien-être ».

Pfister (2003) a montré la corrélation entre santé et amélioration de la qualité de vie, liée au maintien d'une relation à la nature dans des espaces verts spécialement conçus à proximité de maisons de retraite de Zurich.

Kuo et Sullivan (2001) ont montré que « les citoyens entourés d'espaces verts sont moins agressifs que les personnes vivant dans un cadre dépourvu d'arbres, de parcs, de prairies ou de forêts ».

Dans le domaine de la biodiversité, notamment, quel que soit le territoire considéré (urbain, rural, ..), la connaissance des interrelations entre les écosystèmes, les représentations sociales et les dynamiques de transformation des territoires, favorise l'intégration des préoccupations écologiques dans les territoires et la construction de la trame verte et bleue. En effet, la compréhension d'une part, des relations qu'entretient une population ou un groupe d'individus avec un territoire et, d'autre part, des valeurs qui sont attribuées à ce territoire est essentielle pour envisager une éventuelle action pérenne sur ce territoire.

1.4.2. Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

a) Incidences budgétaires

Ces dispositions sont sans incidences budgétaires dans la mesure où notamment l'identification et la qualification des paysages, de même que la formulation des objectifs de qualité paysagère dans des plans de paysages sont financièrement portées depuis plusieurs années déjà par l'Etat et les collectivités.

Ainsi, une étude réalisée en 2009 montre-t-elle que le coût moyen d'un atlas de paysages est de l'ordre de 115 000€ (soit 80 000€ pour la phase d'étude et 35 000€ pour la publication), coût en général pris en charge entre les conseils généraux et l'Etat.

L'enveloppe dédiée à la formulation des objectifs de qualité paysagère qui concerne

aujourd'hui les plans de paysage, pourrait participer à soutenir la formulation des objectifs de qualité paysagère dans les SCoT à l'avenir.

b) Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Les conséquences sur l'emploi public de ces dispositions ont déjà été anticipées dans la mesure où dans le cadre de l'exercice « budget base zéro », il avait été mis en avant un nombre d'agents insuffisant dans le domaine du paysage au sein des directions régionales notamment. A l'horizon 2015, un poste de chargé de mission paysage par région devrait ainsi être la règle alors qu'ils sont au nombre de trois aujourd'hui, en France. Ces postes permettront de démultiplier dans les régions, la formation, la sensibilisation et la diffusion de doctrine, notamment auprès des collectivités et des services relevant de diverses politiques sectorielles.

Par ailleurs, un accompagnement technique et méthodologique des agents dans les services déconcentrés, au niveau départemental et régional, est prévu dans le cadre du prochain plan national de formation. Il doit s'accompagner de la diffusion d'éléments de doctrine afin d'accroître le contrôle juridictionnel en matière de prise en compte du paysage.

1.4.3. Impact sur l'égalité en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Ces mesures sont sans impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

1.4.4. Impact sur les personnes en situation de handicap

Ces mesures sont sans impact sur les personnes en situation de handicap

I.5. MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Ces dispositions ne nécessitent pas de mesures transitoires et s'appliqueront de manière uniforme dans les collectivités relevant d'un régime d'identité législative (à l'exception de Saint-Barthélemy compétente en matière d'environnement).

I.6. VI. CONSULTATIONS MENEES

Un certain nombre de consultations ont été menées :

- quatre réunions de concertation ont eu lieu avec notamment les représentants des professionnels, les associations de protection des paysages, les écoles de paysages, et les partenaires. Une de ces réunions a été spécifiquement consacrée à la question des objectifs de qualité paysagère ; réunion qui a par ailleurs permis de centrer la formulation des objectifs de qualité paysagère sur les documents de nature transversale
- Deux réunions inter services

Un accueil favorable a été fait à ce projet lors des concertations et des réunions inter services, marquées par des attentes importantes en matière de prise en compte du paysage.

- Un travail juridique en amont avec la Direction des Affaires Juridiques de la DGALN
- Différents comités ont été consultés (CNPN, CNTVB, CS SNB) qui ont émis le souhait de relier plus étroitement fonctionnement écologique et paysage.

II. SITES (ARTICLES 69 A 71)

II.1. DIAGNOSTIC

La loi de 1930, confortant et complétant la loi de 1906 sur la protection des monuments naturels et des sites, intégrée dans le livre III du code de l'environnement consacré aux espaces naturels, est la seule loi dédiée à la protection des paysages. Elle permet, depuis des décennies, d'assurer une protection pérenne de paysages ou d'ensembles paysagers remarquables par la mise en œuvre d'une procédure de classement. Elle prévoit également une procédure d'inscription, plus souple et moins contraignante, pour des sites méritant d'être protégés mais ne présentant pas un intérêt suffisant pour justifier leur classement, soit à titre de mesure conservatoire avant un classement.

On compte 2695 sites classés à ce jour, pour une superficie de 1 020 000 ha représentant 1,5 % du territoire. Les sites inscrits sont au nombre de 4800 pour une superficie de 1 680 000 ha, représentant 2,6% du territoire, ce chiffre étant toutefois surévalué, certains sites continuant à être comptabilisés dans les fichiers alors qu'ils ont depuis lors, été recouverts par une procédure de classement.

II.1.1. L'inscription

S'agissant de sites inscrits, il apparaît que, contrairement à l'objectif initial fixé par la loi de 1930, qui était d'inventorier les sites à classer, la protection relative aux sites inscrits a été, au fil du temps, utilisée à d'autres fins, notamment pour reconnaître la valeur d'espaces présentant un intérêt plus local, ou pour disposer d'un outil plus souple de contrôle du bâti en complément d'un classement d'espaces à dominante naturelle, ou en l'attente d'une ZPPAUP (AVAP). Le site inscrit constitue également une mesure plus souple que le site classé pour assurer une surveillance en périphérie du site classé. La complémentarité de ces deux protections, avec une gestion différenciée adaptée aux caractéristiques et aux enjeux du site classé et de ses abords, a ainsi permis de promouvoir dans des espaces souvent vastes une évolution de qualité.

Le suivi de l'évolution des sites inscrits par les services de l'Etat prend généralement la forme d'un avis simple de l'ABF sur les travaux à réaliser, sauf pour les démolitions qui ne peuvent intervenir qu'avec son accord exprès. Cette procédure qui est suffisante pour les sites inscrits sans pression, s'est révélée insuffisamment efficace pour préserver les caractéristiques des espaces soumis à des pressions d'urbanisation consacrées par des documents d'urbanisme. Dans ce cas, l'avis au cas par cas de l'ABF ne tient pas toujours (cas de sites comme le golfe du Morbihan ou la bande littorale ouest des Alpes maritimes) face à des élus qui ne les relayent pas.

Enfin, il a été constaté que les DREAL étaient peu associées à la gestion quotidienne des sites inscrits qui représente une charge importante dans certains STAP en terme de nombre d'avis, notamment dans les secteurs les plus urbanisés.

II.1.2. Le classement

La simplicité et la souplesse des dispositions de la loi ont permis de faire évoluer au fil des décennies la notion de sites classés et de l'appliquer à des situations très diverses pour protéger aussi bien des éléments ponctuels, monuments ou curiosités naturels (grotte Chauvet et ses abords, chaos granitiques de la Gâtine poitevine, ravins de Corboeuf) ou ensembles patrimoniaux (parcs) que des ensembles paysagers remarquables de dimensions variables, que ce soit des paysages naturels (paysages de montagne comme le Mont Blanc, le massif du Canigou, la Dent d'Oche, ou paysages littoraux comme la pointe du Raz ou la presqu'île de Giens, ou encore des paysages façonnés par l'homme (paysages de marais ou de vignobles).

Elles ont aussi permis d'étendre la protection au-delà du cœur du site pour préserver, lorsque nécessaire, l'écrin paysager qui contribue à la préservation et à la mise en valeur du joyau.

Néanmoins, ces dispositions n'ont guère évolué depuis l'origine de la loi et il apparaît que, sous certains aspects, elles prévoient des procédures particulièrement lourdes, voire même obsolètes..

II.1.3. La superposition des protections

D'une manière générale, la doctrine vise à éviter les superpositions de protections et à rechercher une mise en synergie des outils en réservant aux ABF la gestion des secteurs bâtis protégés (ZPPAUP, AVAP, certains sites inscrits, secteurs sauvegardés et protections au titre des monuments historiques, constructions dans les sites classés) et aux DREAL la gestion des secteurs protégés à dominante naturelle (sites classés et sites inscrits à dominante naturelle). Des superpositions de protections au titre du code du patrimoine et du code de l'environnement sont néanmoins inévitables dans certains cas et peuvent être source de difficultés administratives.

La législation prévoit déjà des dispositions visant à suspendre les effets d'une protection au bénéfice d'une autre. C'est le cas des sites inscrits dont les effets sont suspendus lorsqu'ils sont couverts par une ZPPAUP, une AVAP ou un secteur sauvegardé.

Dans les autres cas, en revanche, notamment en cas de superposition d'un site classé avec une protection au titre des monuments historiques (MH), les procédures sont menées parallèlement et alourdissent la gestion des dossiers et les délais d'instruction.

II.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le projet de loi propose de renforcer la lisibilité de la politique des sites, d'en assurer la crédibilité et d'améliorer l'efficacité du travail des services de l'Etat.

II.2.1. Simplifier et clarifier certains aspects de la procédure relative aux sites classés

Les sites classés correspondent à des paysages exceptionnels qu'il convient de protéger et de gérer de manière exceptionnelle. Il est donc important d'afficher clairement et de défendre le caractère exceptionnel du site classé et la gestion exceptionnelle qui en découle.

Afin de donner à l'outil site classé toute son efficacité et sa pertinence, il est proposé d'alléger l'instruction des projets de classement et d'en raccourcir les délais. Ainsi, le projet de loi introduit une simplification de la procédure actuelle :

- en supprimant la consultation du comité de massif qui n'a pas de justification et qui alourdit inutilement la procédure. Cette consultation, introduite par amendement parlementaire dans la loi du 23 février 2005, est d'une lourdeur extrême (consultation de la commission permanente puis du comité de massif), n'a pas réellement de raison d'être, fait en partie double emploi avec la consultation de la CDNPS et les consultations formalisées des élus, et retarde inutilement les projets (il faut jusqu'à deux ans dans certains cas pour obtenir un avis);
- en supprimant la procédure de notification de l'intention d'exproprier pour classer et d'expropriation suivie d'un arrêté de classement, devenue sans objet. L'article L. 341-12 du code de l'environnement prévoit en effet la possibilité d'exproprier le propriétaire de terrains dont l'administration veut poursuivre le classement, en mettant en œuvre une procédure préalable de notification de cette intention au propriétaire, déclenchant les effets du classement et donnant un an à la puissance expropriante pour déclarer l'utilité publique du projet.

Cette disposition est une survivance de la loi de 1906, qui l'avait prévue pour faire aboutir un classement contre l'avis des propriétaires, et à défaut de disposer de la procédure du décret en Conseil d'Etat. La loi de 1930 ayant créé à la fois la procédure de classement par décret pour classer contre l'avis des propriétaires et la procédure d'instance de classement pour répondre à une situation d'urgence, la procédure d'expropriation de l'article L. 341-12, qui fait double emploi avec les procédures créées par la loi de 1930, n'a plus de raison d'être et n'est jamais mise en œuvre.

Par ailleurs, le projet de loi vise à apporter une clarification dans les dispositions relatives à la procédure de déclassement, en prévoyant explicitement que le déclassement fait l'objet d'une enquête publique et en introduisant une procédure simplifiée, par arrêté ministériel, et non plus par décret en Conseil d'Etat, pour des sites classés dont l'objet a disparu, comme les monuments naturels vivants (arbres remarquables) morts ou abattus.

II.2.2. 2) Réorienter la politique des sites inscrits afin de mieux prendre en compte les évolutions constatées

L'inscription des sites a progressivement évolué : elle ne sert plus systématiquement d'antichambre au classement et les mesures d'inscription récemment mises en œuvre ont porté majoritairement sur des ensembles bâtis ou sur des abords de site classé, en complément d'une mesure de classement. Il apparaît nécessaire de conforter cette articulation et cette complémentarité entre des outils de protection de niveau différent en fonction des caractéristiques du site et de réorienter la politique des sites inscrits pour assurer une zone de transition et de vigilance des abords du site classé soit en tant que zone tampon en périphérie d'un site classé, soit dans les zones d'enclaves à l'intérieur d'un site classé mais sur lesquelles les effets du classement ne seraient pas nécessairement adaptées,

Par ailleurs, les territoires sont de plus en plus en plus confrontés à la création de structures autoroutières, de zones d'activité, à l'éolien, au champ de panneaux photovoltaïques... dont l'impact peut parfois être considérable sur le grand paysage au delà des limites du site classé, quand les projets se situent à proximité immédiate. De ce point de vue, le site inscrit, de par la dimension de ces ouvrages n'a jamais constitué une mesure préventive au développement de ces infrastructures.

C'est pourquoi, même si, dans certains cas, le site inscrit a pu jouer ce rôle, la proposition d'évolution de l'outil de protection doit néanmoins prendre en compte cette réalité d'aujourd'hui et laisser aux collectivités locales la responsabilité d'assumer le portage de ces démarches et la gestion de leur territoire. En effet, la servitude d'utilité publique ne doit pas pallier les déficiences des documents d'urbanisme locaux existants. Ainsi, par exemple, le dispositif d'espaces boisés classés prévu par le code de l'urbanisme devrait pouvoir se substituer à un site ayant fait l'objet d'une inscription pour des raisons de boisement, de même qu'un secteur sauvegardé devrait pouvoir remplacer un site inscrit sur des espaces bâtis à caractère patrimonial.

Le projet de loi propose de faire évoluer les sites existants à forte valeur patrimoniale vers des mesures de protection du code du patrimoine pour les secteurs bâtis, vers des sites classés pour les espaces les plus remarquables ou vers le maintien des sites inscrits après justification de leur intérêt. Les sites ne remplissant aucune de ces caractéristiques seraient désinscrits selon une procédure simplifiée.

Inscriptions et désinscriptions de sites entre 2009 et 2013 :

- 9 inscriptions (dont 2 re-délimitations) pour une superficie de 2796 ha, dont 6 ensembles paysages, villages et leurs abords et un site viticole.
- 9 abrogations de sites par arrêtés de désinscription et 42 abrogations de sites intégrées dans des décrets de classement. Les abrogations directes concernent 4 sites très

dégradés ou détruit (propriété, domaine, chapelle), 2 sites ayant disparu (arbres) et une place nouvellement protégée par un secteur sauvegardé.

II.2.3. Simplifier et rationaliser les procédures de gestion des sites classés

En cas de superposition des protections (sites et monument historiques, site et réserve naturelle...), le projet de loi organise la fusion des régimes en prévoyant l'application du régime de la protection la plus stricte. A titre d'exemple, en cas de travaux sur Monuments historiques en site classé, la procédure appliquée sera celle du code du patrimoine avec l'avis du service en charge des sites.

En parallèle, le projet de « loi patrimoines » organise la hiérarchisation des servitudes d'utilité publique entre les deux codes du patrimoine et de l'environnement en prévoyant que la servitude d'abords de monuments historiques n'est pas applicable aux immeubles situés dans un site classé. A l'inverse, en cas de superposition de servitudes entre sites inscrits et abords de monuments historiques, la servitude au titre des sites inscrits s'efface devant celle relative aux abords de monuments historiques

II.3.LES OPTIONS POSSIBLES LIEES A LA REFORME DES SITES INSCRITS

II.3.1. Le maintien en l'état des dispositions actuelles de la loi de 1930 en laissant le soin à une circulaire d'organiser l'évolution des sites inscrits

Au vu d'une première évaluation de la situation, le ministère de l'écologie et le ministère de la culture ont défini, dans une circulaire commune du 11 mai 2007, des orientations pour l'évolution de la politique des sites inscrits, sans modification de la législation existante. Ainsi, cette circulaire préconisait de faire évoluer les sites inscrits à forte valeur patrimoniale vers des mesures de protection du code du patrimoine pour les secteurs bâtis (ZPPAUP-AVAP), ou vers des sites classés pour les espaces les plus remarquables, et de procéder à la radiation de l'inscription pour les sites irréversiblement dégradés, tout en conservant la mesure d'inscription pour une partie du stock.

6 ans après la mise en œuvre de cette circulaire, la situation n'a que peu évolué et les objectifs de modernisation de l'Etat et d'adaptation du service à la réalité du terrain préconisé par le Gouvernement n'ont pas permis d'obtenir les effets attendus.

En outre, la politique des sites inscrits et classés n'est pas isolée et s'inscrit en miroir des évolutions législatives en cours, notamment celle relative au projet de « loi patrimoines », porté par le ministère de la culture. Ainsi, dans ce contexte de modernisation et de simplification, il convient d'accompagner les évolutions en cours et d'assurer une cohérence entre les politiques de protection portés par différents ministères.

En conséquence, il apparaît nécessaire aujourd'hui d'inscrire au niveau législatif les évolutions indispensables à la politique des sites inscrits.

II.3.2. Une évolution législative conduisant à l'arrêt des procédures permettant de nouvelles inscriptions et à la réorientation de la politique de protection pour les sites existants

Une partie des sites inscrits, dont certains sont très anciens, sont aujourd'hui dégradés principalement à cause des pressions urbaines, notamment en secteur péri-urbain. Leur gestion, devient alors inutile, ou au moins disproportionnée par rapport à l'intérêt qu'elle représente. La suppression de ces sites inscrits dégradés s'impose donc.

Par ailleurs, l'inscription a souvent été utilisée sur certains sites bâtis à forte valeur

patrimoniale, situés à l'intérieur d'un site classé et dont on souhaite surveiller l'évolution sans leur imposer la protection liée au classement. Certains de ces sites peuvent être orientés vers des protections plus adaptées relevant du code du patrimoine ou du code de l'urbanisme.

De la même manière, parmi les sites à dominante rurale ou naturelle, certains pourront être convertis en sites classés si leur caractère exceptionnel le justifie.

Déduction faite de tous ces cas, il reste environ 25 % de sites inscrits pour lesquels la question se pose sur l'évolution de leur statut à venir.

Or, ces sites concernent essentiellement des espaces naturels ou ruraux, souvent de taille importante, sur lesquels la procédure site inscrit a démontré toute son efficacité. En particulier, les sites inscrits littoraux constituent une mesure importante de protection du littoral ; les parties naturelles des sites inscrits sont en effet explicitement mentionnées dans les textes d'application de la loi littoral concernant l'identification des espaces remarquables à préserver (article R. 146-1 du code de l'urbanisme pris en application de l'article L.146-6).

Le site inscrit et la gestion qui en découle, avec l'avis simple de l'ABF et l'avis conforme en cas de démolition, constitue un appui et un conseil aux collectivités dans leurs décisions d'urbanisme, notamment lorsque le site inscrit est couplé avec un PNR.

C'est le cas, par exemple, du PNR du Vexin français où le couplage avec les sites inscrits fonctionne très bien et où les structures du PNR sont demandeuses du maintien du site inscrit, l'avis de l'ABF sur les projets permettant une mise en œuvre au cas par cas de la charte du parc. L'intérêt de ces sites inscrits est confirmé par les ABF eux-mêmes qui considèrent que la présence d'un site inscrit sur ce type d'espace permet une gestion concertée du patrimoine naturel entre l'Etat, les élus et les acteurs locaux, sans pour autant mériter, ni nécessiter la puissance et la lourdeur de l'arsenal réglementaire qu'induirait un classement, ou même une protection au titre du code du patrimoine.

Pour l'ensemble de ces raisons, il est apparu indispensable de maintenir un certain nombre de sites inscrits existants qui seront gérés de manière inchangée.

Au vu de cette analyse, il apparaît indispensable de moderniser et de simplifier la politique des sites inscrits en arrêtant toute procédure permettant l'inscription de nouveaux territoires et en réorientant la politique de protection des sites inscrits existants en fonction de leurs caractéristiques.

Il est prévu parallèlement de modifier les dispositions réglementaires actuelles concernant la gestion des sites inscrits pour aller vers un meilleur partage de l'instruction des dossiers entre ABF et services en charge des sites.

Etude typologique des sites inscrits en 2013 et évolutions envisagées

Le tableau ci-après permet d'avoir une estimation, sur la base d'une enquête menée auprès des DREAL de la ventilation des sites inscrits existants par région selon la typologie suivante :

- Ceux qui ont vocation à bénéficier d'un classement ;
- Ceux qui concernent essentiellement des zones urbanisées patrimoniales et dont la protection pourrait être assurée par des outils relevant du code du patrimoine (AVAP) ou prise en compte dans un document d'urbanisme ;
- Ceux qui s'avèrent redondants avec une protection pertinente au titre des monuments historiques, d'un cœur de parc, d'un secteur sauvegardé, d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, ou d'une réserve naturelle nationale et dont la disparition ne poserait pas de difficulté ;

- Ceux dont la dégradation avérée et le moindre intérêt permettent d'envisager leur retour au droit commun ;
- Ceux qui doivent être maintenus en tant que site inscrit.

Tableau n°1 : estimation de la répartition des sites inscrits dans les 5 catégories ci-dessus, dans 17 régions métropolitaines et d'outre-mer.

Catégories	Répartition en nombre par catégorie						Répartition en surface par catégorie					
	Cat1	Cat2	Cat3	Cat4	Cat5	Total	Cat1	Cat2	Cat3	Cat4	Cat5	Totale
Total	590	608	849	225	676	3008	247 751	54 003	52 015	30 540	400 643	795 461
	20%	22%	28%	7%	22%	100%	31%	7%	7%	4%	51%	100%

A- Commentaires généraux

Ce tableau permet de constater qu'environ 43 % du nombre de sites inscrits devraient continuer à bénéficier d'une protection de la loi de 1930 (16% en site classés et 27% en site inscrit). En superficie, cela représente plus de 85% de la surface des sites inscrits aujourd'hui.

A l'inverse, environ 34 % du nombre de sites inscrits pourraient voir leur statut disparaître, soit, comme c'est en très grande majorité le cas, parce que leur protection est assurée par ailleurs (au titre des monuments historiques, d'un secteur sauvegardé ou d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine), soit, à l'inverse parce que le site ne justifie plus des qualités suffisantes pour cette mesure. Ces suppressions constitueraient des mesures de toilettage sans porter préjudice à la préservation des paysages et ne représenteraient que 8% de la surface des sites inscrits.

Enfin, environ 22% du nombre de sites inscrits représentant 7% de leur surface, pourraient, au regard de leur caractère bâti et patrimonial, faire l'objet d'une protection par un outil plus adapté du code du patrimoine.

Ainsi, à l'issue de cette enquête qui donne un aperçu de la situation existante, il apparaît qu'en termes de superficie, seulement 15 % des sites inscrits existants seraient, soit supprimés, soit orientés vers une autre protection. La superficie restante continuerait à être couverte par une protection au titre de la loi de 1930, soit par le maintien de la protection au titre du site inscrit, soit par une évolution vers le classement pour les sites les plus remarquables.

B- Analyse par typologie

I - les sites inscrits à faire évoluer vers le classement

Il s'agit de sites inscrits qui méritent la mise en œuvre d'une procédure de classement justifiée en général soit par la qualité intrinsèque des sites, compte tenu de leur intérêt et de l'état de conservation (lac du Bourget et ses abords...), soit par souci de cohérence avec le site classé adjacent dont ils dépendent (extension du site classé des abords du canal du midi). Enfin certains sites inscrits pourraient être fusionnés dans un même site classé cohérent (extension du site classé des Deux Caps).

II les sites inscrits à faire évoluer vers les outils du code du patrimoine

Le tableau met en évidence la nécessité de laisser à d'autres outils existants le soin de jouer leur rôle. En effet, l'inscription des parties bâties est souvent conçue comme un pis aller dans l'attente de la mise en œuvre d'une protection du code du patrimoine, de type AVAP ou protection MH. Or, en comparaison du site inscrit, les outils du code du patrimoine présentent l'avantage d'être assortis, pour la plupart, d'un règlement qui permet, bien mieux que l'inscription, un contrôle de l'évolution du bâti. Ainsi, un certain nombre de centres anciens inscrits pourraient évoluer vers des AVAP. On constate d'ailleurs, qu'outre les villes qui ont déjà franchi le pas (Dieppe, Coutances,..) d'autres s'inscrivent dans la même démarche sans

attendre les évolutions législatives (Caen...).

III- les sites redondants avec une autre protection

La catégorie 3 montre que 22 % du nombre de sites inscrits sont intégralement ou pour une partie très significative recouverts par un dispositif de protection mis en œuvre ultérieurement : inscription ou classement au titre des monuments historiques et abords ou périmètres de protection modifiés (centre urbain de Compiègne, de Soissons...), secteur sauvegardé (la Rochelle, Vannes), ZPPAUP/AVAP (Pont-l'Evêque), réserve naturelle (Gorges de l'Ardèche).

Il faut noter que le code du patrimoine prévoit déjà une disposition visant à suspendre les effets du site inscrit en cas de superposition avec une ZPPAUP, AVAP ou secteur sauvegardé. L'abrogation des sites inscrits couverts par d'autres protections constitue une mesure de simplification sans atteinte au territoire concerné

IV- Les sites inscrits dégradés

Le tableau ci-dessus met en évidence que 7% du nombre de sites actuellement inscrits pourraient être désinscrits parce qu'ils ont été dégradés de façon irréversible, du fait le plus souvent d'une pression urbaine forte, et sur lesquels une protection ne se justifie plus. Ce toilettage est donc indispensable pour assurer la crédibilité de la politique des sites

V les sites à maintenir

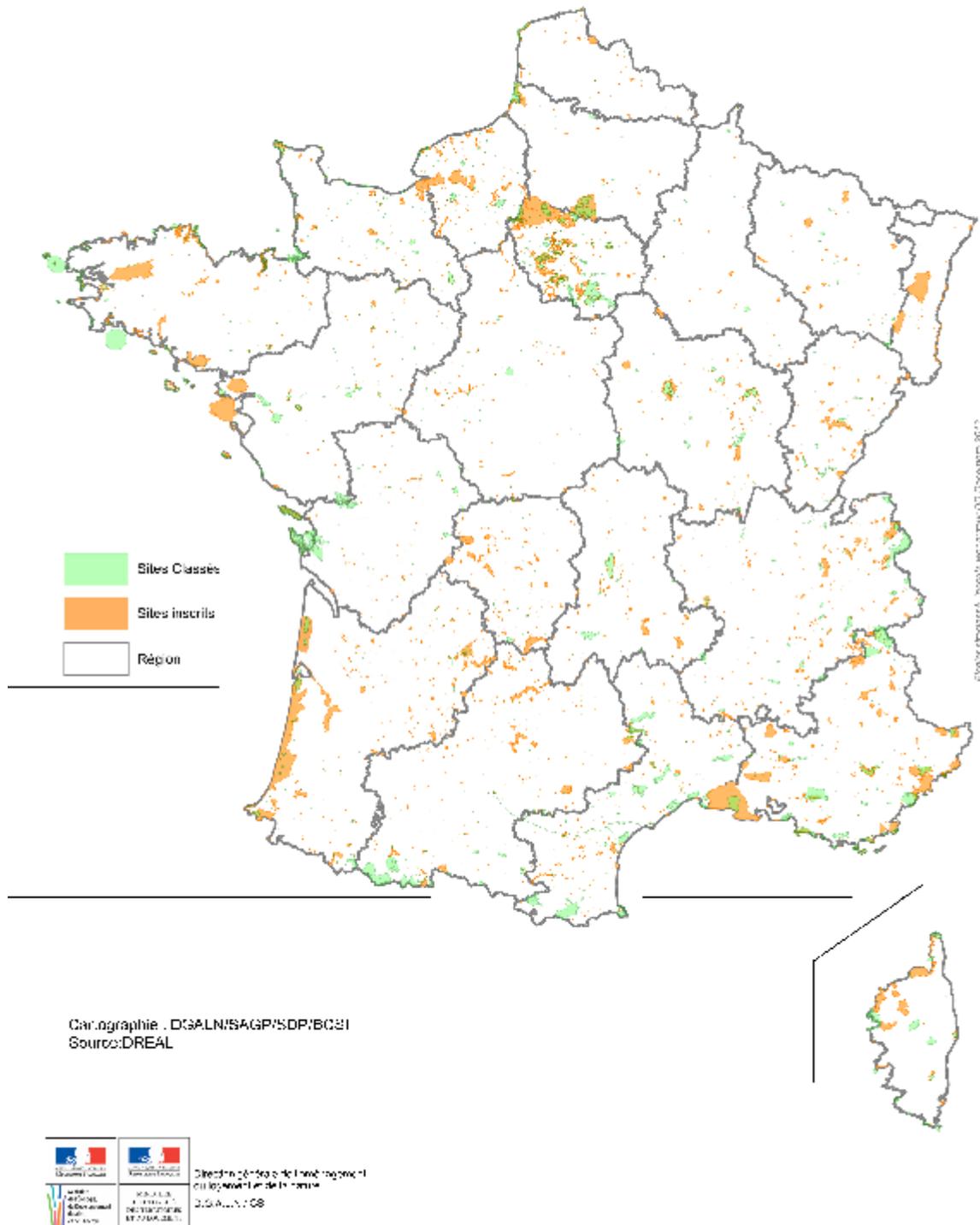
Ce tableau permet de constater que plus d'un quart des sites inscrits ont vocation à entrer dans la cinquième catégorie, celle des sites inscrits à maintenir. Cette catégorie comporte principalement trois types d'espaces :

Il s'agit, pour une grande partie, de sites littoraux. L'inscription au titre des sites permet de donner à ces espaces, de dimension souvent très importante, la qualité d'éléments significatifs du patrimoine littoral, leur permettant ainsi d'être qualifiés d'espaces remarquables de la loi littoral.

Entrent également dans cette catégorie des espaces ruraux, à forte majorité inconstructibles, ne justifiant pas un classement mais où l'avis de l'ABF contribue au maintien de la qualité du paysage, comme, par exemple le grand site inscrit du Bas-Armagnac en Aquitaine, le parc naturel régional du Vexin Français, la Camargue gardoise.... .

Enfin le maintien d'un certain nombre de sites inscrits permet de conserver ou de développer la notion de zone tampon ou d'enveloppe autour des sites classés, des monuments historiques ou encore de certains châteaux et manoirs et qui jouent un rôle majeur pour la protection des sites classés qu'ils entourent en tout ou partie (exemple le Canal du Midi).

Sites classés ou inscrits en 2013



Carte n° 1 : sites inscrits et classés de l'hexagone.

Echelle : 1/7 300 000

NB : le détail des départements d'outre-mer figurent en annexe.

Tableau n° 2 : Estimation de la répartition des sites inscrits dans les cinq catégories dans 17 régions métropolitaines et d'outre-mer :

Région	Dept	Répartition en nombre par catégorie						Répartition en surface par catégorie					
		Cat1	Cat2	Cat3	Cat4	Cat5	Total	Cat1	Cat2	Cat3	Cat4	Cat5	Totale
Aquitaine	24	29	31	42	4	35	141	23 807	3 170	1 733	3	0 003	35 682
	33	35	24	9	10	5	83	24 398	2 058	203	3 004	100 022	137 336
	40	5	9	9	2	18	43	8 085	58	10 285	10 005	11 030	40 972
	47	14	45	10	7	18	94	4 644	4 384	34	73	2 224	11 359
	64	27	33	17	2	21	100	4 430	724	157	895	23 402	29 608
		110	142	87	25	97	461	65 004	10 309	12 471	14 071	151 151	254 956
		24%	31%	19%	5%	21%	100%	26%	4%	5%	6%	59%	100%
Auvergne	43	11	4	2	8	0	25	10 774	987	10	88	0	17 859
	3	11	19	0	2	3	35	2 151	1 940	0	9	250	4 351
		22	23	2	10	3	60	18 025	2 927	10	97	250	22 210
			37%	38%	3%	17%	5%	100%	85%	13%	0,05%	0,44%	1%
Bourgogne	21	13	20	22	5	15	75	1 229	1 229	048	51	0 010	10 373
	58	2	5	10	14	11	42	14	50	133	704	2 208	3 199
	71	2	18	10	2	11	43	5 002	2 207	95	9	3 880	12 219
	89	5	2	8	1	3	19	95	14	47	7	5 250	5 413
		22	45	50	22	40	179	7 300	3 500	1 224	771	18 350	31 205
			12%	25%	28%	12%	22%	100%	23%	11%	4%	2%	59%
Champagne-Ardenne	10	0	2	15	0	2	19	0	2	4 242	0	41	4 284
	51	1	1	9	0	8	19	312	1 521	208	0	60	2 106
	52	1	3	7	1	7	19	54	1 234	182	1	200	1 681
	8	1	4	5	0	10	20	8	47	113	0	458	627
		3	10	30	1	27	77	375	2 804	4 745	1	774	8 699
		4%	13%	46,8%	1,3%	35%	100%	4%	32%	55%	0,01%	9%	100%
Franche-Comté	25	3	18	20	33	3	83	63	0 508	2 350	3 127	15 312	27 449
	39	5	11	10	5	7	38	140	2 057	200	501	1 204	4 227
	70	0	7	2	4	0	13	0	1 771	25	91	0	1 887
	90	0	3	1	0	0	4	0	1 791	20	0	0	1 818
		8	39	39	42	10	138	203	12 217	2 667	3 778	16 515	35 380
			6%	28%	28%	30%	7%	100%	0,6%	35%	8%	11%	47%
Guadeloupe		3	0	0	0	0	3	1 117	0	0	0	0	1 117
		100%	0%	0%	0%	0%	100%	100%	0%	0%	0%	0%	100%
Guyane		5	4	3	0	2	14	2 082	60	203	0	33 740	36 685
		30%	29%	21%	0%	14%	100%	7%	0%	1%	0%	92%	100%
Ile-de-France	75	1	1	21	0	0	23	1	4 375	113	0	0	4 489
	77	0	4	9	0	23	42	0 380	233	5 113	0	9 077	20 743
	92	0	0	4	0	15	31	0	171	21	57	312	561
	93	1	1	1	1	2	6	10	3	8	1	30	65
	94	1	2	3	0	9	15	2	29	20	0	291	348
	95	1	2	9	2	22	36	52	60	20	0	67 421	67 554
		10	10	47	9	71	153	0 451	4 871	5 301	58	77 077	93 758
		7%	10%	31%	6%	46%	100%	7%	5%	6%	0,06%	82%	100%
Languedoc-Roussillon	11	17	10	53	22	35	143	4 114	704	300	84	10 500	15 702
	30	19	30	10	4	2	65	2 350	150	170	25	18 000	21 601
	34	5	37	32	4	20	104	3 093	505	120	10	1 221	5 021
	66	25	29	12	5	0	71	1 140	258	70	294	0	1 767
		60	112	107	35	63	383	10 703	1 077	672	420	30 621	44 092
		17%	29%	28%	9%	16%	100%	24%	4%	2%	0,95%	69%	100%

Région	Dept	Répartition en nombre par catégorie						Répartition en surface par catégorie					
		Cat1	Cat2	Cat3	Cat4	Cat5	Total	Cat1	Cat2	Cat3	Cat4	Cat5	Totale
Limousin	19	50	10	23	4	4	91	21 517	1 421	378	41	5	23 362
	23	21	1	2	1	1	26	2 441	96	10	354	16	2 917
	87	32	1	31	4	5	73	28 115	29	449	6	333	28 932
		103	12	56	9	10	190	52 072	1 546	838	402	353	55 211
		54%	6%	29%	5%	5%	100%	94%	3%	2%	0,73%	0,6%	100,0%
Lorraine	54	9	0	12	0	0	21	2 213	0	61	0	0	2 274
	55	3	0	1	0	0	4	1 738	0	17	0	0	1 754
	57	7	0	3	1	0	11	7 675	0	8	2	0	7 685
	88	9	0	9	0	0	18	18 457	0	262	0	0	18 719
		28	0	25	1	0	54	30 082	0	349	2	0	30 433
		52%	0%	46%	2%	0%	100%	99%	0%	1%	0,01%	0%	100%
Midi-Pyrénées	9	16	9	16	6	1	48	241	26	38	7	3	315
	12	5	4	41	0	27	77	5 146	40	746	0	5 434	11 366
	31	7	19	33	2	43	104	4 855	111	308	2	6 275	11 550
	32	17	17	36	3	18	91	1 371	29	60	1	849	2 312
	46	4	34	44	1	13	96	513	1 158	17 532	10	4 705	23 917
	65	7	4	15	0	10	36	101	6	62	0	3 361	3 531
	81	25	15	41	2	16	99	10 009	55	433	48	8 646	19 191
	82	17	16	17	2	6	58	9 574	272	230	5	1 283	11 364
		98	118	243	16	134	609	31 809	1 698	19 410	72	30 555	83 545
		16%	19%	40%	3%	22%	100%	38%	2%	23%	0,09%	37%	100%
Nord-Pas-de-Calais	59	11	6	6	0	7	30	6 604	46	235	0	534	7 418
	62	9	8	0	0	4	21	1 106	557	0	0	2 343	4 006
		20	14	6	0	11	51	7 710	603	235	0	2 877	11 424
		39%	27%	12%	0%	22%	100%	67%	5%	2%	0%	25%	100%
Martinique		4	2	0	0	3	9	518	319	0	0	436	1 355
		44%	22%	0%	0%	33%	100%	38%	24%	0%	0%	32%	100%
Poitou-Charentes	16	6	3	11	2	8	30	269	92	535	412	370	1 678
	17	9	8	13	2	4	36	1 416	6 966	460	8 677	197	17 716
	79	4	3	7	0	5	19	305	102	98	0	232	737
	86	26	0	5	2	9	42	474	0	16	1	3 515	4 006
		45	14	36	6	26	127	2 465	7 160	1 108	9 089	4 314	24 136
		35%	11%	28%	5%	20%	100%	10%	30%	5%	38%	18%	100%
réunion		0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	471	471
		0%	0%	0%	0%	100%	100%	0%	0%	0%	0%	100%	100%
Rhone-alpes	1	3	1	6	5	10	25	108	2	101	7	737	955
	7	2	19	12	5	10	48	387	569	1 065	35	367	2 423
	26	6	18	11	0	3	38	1 429	1 878	480	0	1 291	5 078
	38	11	34	13	4	26	88	1 818	1 684	1 435	44	2 689	7 671
	42	2	11	13	2	3	31	1 297	311	279	20	3 158	5 065
	69	1	6	9	1	14	31	168	102	118	1	2 050	2 440
	73	20	5	10	11	57	103	4 652	247	39	273	20 138	25 349
	74	2	25	38	21	59	145	36	287	166	508	12 634	13 630
		47	119	112	49	182	509	9 894	5 080	3 684	889	43 064	62 611
	9%	23%	22%	10%	36%	100%	16%	8%	6%	1%	69%	100%	
Total		590	668	849	225	676	3008	247 751	54 603	52 915	30 549	409 643	795 461
		20%	22%	28%	7%	22%	100%	31%	7%	7%	4%	51%	100%

Ce tableau porte sur 17 régions pour lesquelles il a été possible d'élaborer une estimation de la ventilation possible des sites existant entre les catégories, tant en nombre de sites qu'en superficie.

Tableau n° 3 : Le tableau complémentaire ci-dessous donne une estimation en pourcentage pour les autres régions Il sera, le cas échéant, complété en fonction des éléments transmis ultérieurement".

Répartition en nombre par catégorie					
	Cat1	Cat2	Cat3 & Cat4	Cat5	Total
Alsace	16%	43%	27%	14%	100%
Basse Normandie	20 %	17,6 %	22%	40%	100%
Bretagne	30,9 %	3,7 %	43 %	22,4 %	100%
Centre	16 %	42,7 %	25,7 %	15,6 %	100%
Haute-Normandie	20%	18%	22%	40%	100%
Pays de Loire	14%	14%	50%	22%	100%
Picardie	16%	13%	52%	18%	100%
PACA	13%	17%	39%	31%	100%

V- Zooms portant sur trois régions : Languedoc Roussillon , Aquitaine et Champagne-Ardenne

I- Sites inscrits en région Languedoc-Roussillon

L'analyse a porté sur 369 sites inscrits dans 4 départements sur 5 de la région Languedoc-Roussillon :

- Aude : 148 sites inscrits (environ 15 684 ha)
- Gard : 65 sites inscrits (environ 26 095 ha)
- Hérault : 86 sites inscrits analysés sur 108 sites (environ 5 086 ha)
- Pyrénées-Orientales : 70 sites inscrits (environ 1 116 ha)
- Lozère : pas d'informations suffisamment exhaustives sur ce département

NT : Les superficies des sites inscrits ne sont pas systématiquement mentionnées dans les arrêtés d'inscription anciens, ces chiffres restent donc approximatifs.

Sites inscrits ayant vocation à être classés : 17,5 % (65 sites)

Les situations sont très variables d'un département à l'autre : 34,2 % des sites inscrits ont vocation à être classés dans les Pyrénées-Orientales (24 sites), 29,2 % dans le Gard (19 sites), 11,4 % dans l'Aude (17 sites) et 5,8 % dans l'Hérault (5 sites).

Sites inscrits naturels à maintenir en tant que tels : 16,1 % (60 sites)

Il s'agit presque essentiellement de grands, voir très grands sites naturels. Ils ne bénéficient pas d'une autre protection et n'ont pas vocation à être classés. Leur maintien, comme par exemple le site inscrit de la Camargue gardoise, permet de reconnaître la valeur patrimoniale du territoire couvert et faciliter sa prise en compte par les PLU des communes. Il facilite également la mise en œuvre de démarches permettant de lutter contre les points noirs et la mise en place de dispositifs de gestion adaptés.

Dans le Gard, seulement 3 % des sites inscrits ont vocation à être maintenus, mais ces sites couvrent une superficie importante d'environ 70 % de la superficie totale des sites inscrits dans le département. Le seul site de la Camargue gardoise couvre 20 620,20 ha. De même, dans l'Aude, les 23,6 % de sites inscrits ayant vocation à être maintenus couvrent environ 70 % de la superficie totale des sites inscrits dans le département.

Dans l'Hérault, le pourcentage de sites inscrits naturels à maintenir est de 22 % (représentant 22 % environ de la superficie totale de sites inscrits dans le département.) et dans les Pyrénées Orientales de 5,6 %, (représentant 17% environ de la superficie totale de sites inscrits dans le département).

Sites inscrits ayant vocation à être transformés en AVAP : 27,7 % (103 sites)

A part l'Aude (10,8 %), un pourcentage important de sites inscrits est appelé à être transformé en AVAP : 46 % dans le Gard, 39,4 % dans les Pyrénées Orientales et 33,7 % dans l'Hérault. Il s'agit dans la presque totalité des cas de villages, hameaux et leurs abords.

Sites inscrits qui pourraient être supprimés : 35,7 % (136 sites)

Il convient de distinguer dans cette catégorie les sites redondants avec une autre protection et les sites dégradés :

- **sites inscrits redondants avec une protection** pertinente, soit au titre des monuments historiques (Majorité des cas), d'un secteur sauvegardé ou d'une aire de mise en valeur du patrimoine, ou d'une réserve naturelle (un seul cas, celui des Gorges de l'Ardèche) : **27,5 %** (102 sites) ;
- **sites inscrits dégradés** : **9,1 %** (34 sites).

Le Gard a déjà réalisé plusieurs désinscriptions de sites dégradés ou détruits en 2011/2012 (arbres, place, allée, etc.).

Ces différents résultats sont analysés plus en détail par catégorie et département ci-dessous.

Sites inscrits ayant vocation à être classés : 17,5 % (65 sites)

1.1 Gard : 29,2 % (19 sites)

Trois classements sont prioritaires. Ils figurent, ainsi que 8 autres sites, sur la liste indicative des sites restant à classer,

- l'extension du cirque de Navacelles et des gorges de la Vis (1 309 ha) ;
- la vallée de la Dourbie (273,77 ha) ;
- les Concluses (770 ha).

Parmi les autres sites inscrits, on trouve plusieurs châteaux et leurs parcs (9 cas) qui ne bénéficient pas la plupart du temps de la protection monuments historiques alors que ce paraît être la protection la plus adaptée.

1.2 Aude : 11,4 % (17 sites)

9 sites sont inclus dans une procédure de classement en cours, et figurent sur la liste indicative des sites restant à classer :

- 3 sites inscrits sont inclus dans le projet de classement du Pech du Bugarach, châteaux de Peyreperouse et de Quéribus et crête nord du synclinal du Fenouillèdes, pour lequel l'enquête publique va être lancée fin 2013 ;
- 5 sites inscrits seront inclus dans l'extension du canal du Midi ;
- l'extension du Massif de Fontfroide.

Pour les 7 autres sites inscrits qui ont vocation à être classés :

- 2 sites seront inclus dans le site de l'Alaric qui figure sur la liste indicative des sites à classer ;
- 2 sites seront inclus dans les gorges des Termes ;
- les gorges de Coynepont, comprenant le ruisseau "le Sou" ;
- 2 châteaux (ruines) et leurs abords immédiats.

1.3 Hérault : 5,8 % (5 sites)

Ces 5 sites figurent tous dans la liste indicative des sites restant à classer ; 4 sont inclus dans une procédure de classement en cours :

- - les villages et plateaux qui l'entourent à Minerve : les plateaux font l'objet du projet de classement
- Des gorges de la Cesse et du Minervoïse actuellement à l'enquête publique ;
- - l'Hérault, le canal du Midi, le Canelet et le sol des quais à Agde (36 ha) : il est soit déjà en partie
- classé (Canal du Midi), soit inclus dans la future futur extension du site classé des abords du Canal du Midi;
- - le cirque de Navacelles et gorges de la Vis (1309 ha) (2 sites inscrits concernés) ;
- - l'extension du Pic Saint Loup et la Montagne de l'Hortus (1648 ha).

1.4 Pyrénées Orientales : 34,2 % (24 sites)

9 sites ayant vocation à être classés font partie de la liste indicative 2011 des sites restant à classer.

4 sites sont en cours de classement :

- le Pech du Bugarach, châteaux de Peyrepertuse et de Quéribus et crête nord du synclinal du Fenouillèdes pour lequel l'enquête publique va être lancée fin 2013 ;
- les terrains avoisinants le Fort Libéria, à Fuilla et Villefranche-de-Conflent ;
- Montalba-le-Château et le plateau de Roupidère (classement avec une forte extension de 200 ha en zone naurelle) ;
- le Glacis de Mont-Louis.

Les 20 autres sites inscrits ayant vocation à être classés sont des sites patrimoniaux, le plus souvent sans autre protection : 11 sites avec édifice religieux et leurs abords (6 ermitages, 4 chapelles et 1 abbaye) ; 9 sites avec édifices, à forte valeur historique, et leurs abords (5 châteaux, tous en ruines, 1 forteresse, 2 citadelles et 1 tour à signaux).

Sites inscrits naturels à maintenir : 16,1 % (60 sites)

3.1 Gard : 3 % (2 sites) représentant environ 70 % de la superficie des sites inscrits dans le département

- la Camargue gardoise (20 620,20 ha)

Le territoire couvert par ce site est très représentatif de la mosaïque paysagère de Camargue composée de marais et étangs, pinèdes, vignobles des sables, prés salés et d'un semis de grands mas agricoles.

Lors de l'actualisation de la liste des sites à classer, la CDNPS du Gard a fixé comme priorité le classement de plusieurs étangs qui se situent dans le site inscrit. Mais les classements ne pourront s'étendre à l'ensemble du site inscrit et demeureront ponctuels. Par ailleurs, ce site ne bénéficie pas, comme son prolongement en PACA, de la protection du Parc régional de Camargue.

Le maintien de ce site reconnaît la valeur patrimoniale du territoire et facilite sa prise en compte par les PLU. De même, il facilite la mise en œuvre de démarches et de moyens financiers permettant de lutter contre les points noirs (réseaux électriques, publicité...) et la mise en place de dispositifs de gestion adaptés (cahier de recommandations architecturaux, assistance architecturale).



- le Mont Bouquet (458 ha)

Le mont Bouquet constitue un relief très singulier aux formes variées et originales qui est devenu un repère et un emblème paysager pour la région Alésienne. Depuis son sommet, il offre un panorama remarquable sur toute la région avoisinante.

L'installation de plusieurs antennes relais à son sommet ne permettra vraisemblablement pas son classement en l'état.

3.2 Aude : 23,6 % (35 sites) représentant environ 70 % de la superficie totale des sites inscrits

Ces sites inscrits sont constitués de grands sites naturels tels :

- - de nombreuses gorges au fort intérêt pittoresque avec des entités paysagères encore bien préservées : gorges du Rebenty (1934 ha), défilé St-Georges (268 ha) ; défilé Pierre-Lys et gorges de St-Martin (546 ha) ; gorges de l'Argent-Double (153 ha) ; gorge de la Caune (27 ha) ; gorges de Turi (646 ha) ; gorges de l'Orbieu (445 ha) ;
- - le Mont St-Victor et son ermitage (822 ha), les Iles de Ste-Lucie, de l'Aude, de la Planasse et du Soulie (2593 ha), l'agglomération et les bordures de l'étang de Bages (1615 ha) pour lesquels le projet de classement de l'étang de Bages-Sigeac n'a pas abouti.

Ces sites inscrits concernent aussi des sites tels que la Cité et son cadre à Carcassonne, pour la partie non classée, afin de maintenir l'espace agricole entre la rocade et les lotissements et préserver les vues vers la cité.



Le Mont St-Victor et son ermitage

3.3 Hérault : 22 % (19 sites)

Les sites inscrits à maintenir sont variés au niveau typologie.

Y figurent des sites naturels sauvages grandioses tels que le cirque et le hameau de Gourgas (135 ha), mais aussi des étangs et leurs rives (2 sites), des châteaux et leurs parcs ou des parcs (5 sites) qui ne font pas l'objet de protection au titre des monuments historiques, ou encore des villages et hameaux (3 sites). Ainsi, a été inscrit en 2003 le site des villages et hameaux de la

vallée et des abords du lac du Salagou (283 ha).

3.4 Pyrénées Orientales : 5,6 % (4 sites)



Il s'agit de 4 sites foncièrement naturels, pour une superficie totale de 293 hectares (soit environ 17 % de la superficie totale des sites inscrits dans le département), tous liés à l'hydrogéologie :

- Clue de la Fou (141,20 ha) ;
- Rochers et grottes de la Balme (73,11 ha) ;
- Gorges de St-Jeaume (12,38 ha) ;
- Cascade de la Marie-Balente et ses abords immédiats (66,33 ha).

Gorges de St-Jeaume

Sites inscrits ayant vocation à être transformés en AVAP : 27,7 % (103 sites)

Il s'agit pour la plupart de sites inscrits recouvrant des villages et leurs abords.

- Gard : 46,1 % (30 sites)
- Aude : 10,8 % (16 sites)
- Hérault : 33,7 % (29 sites)
- Pyrénées Orientales : 39,4 % (28 sites)

Sites inscrits qui pourraient être supprimés, soit redondants avec une protection pertinente au titre des monuments historiques, d'une réserve naturelle, d'un secteur sauvegardé ou d'une aire de mise en valeur du patrimoine, soit dégradés : 35,7 % (136 sites)

4.1 Gard : 21,5 % (14 sites)

- Redondants avec une autre protection : 15,3 % (10 sites)
 - Avec une protection abords de monuments historiques : 4 sites
 - Avec une protection réserve naturelle : 1 site (Gorges de l'Ardèche pour 1184,56 ha)
 - Avec une protection secteurs sauvegardés : 5 sites.
- Dégradés : 6,1 % (4 sites)

En 2011/2012, plusieurs sites inscrits dégradés ou détruits ont été abrogés.

4.2 Aude : 50,6 % (75 sites)

- Redondants avec une autre protection : 35,8 % (53 sites)

Ces sites inscrits sont généralement redondants avec une protection monuments historiques, parfois secteurs sauvegardés (3 sites) ou ZPPAUP/AVAP (3 sites).

- Dégradés : 14,8 % (22 sites)

4.3 Hérault : 38,3 % (33 sites)

- Redondants avec une autre protection : 34,8 % (30 sites)

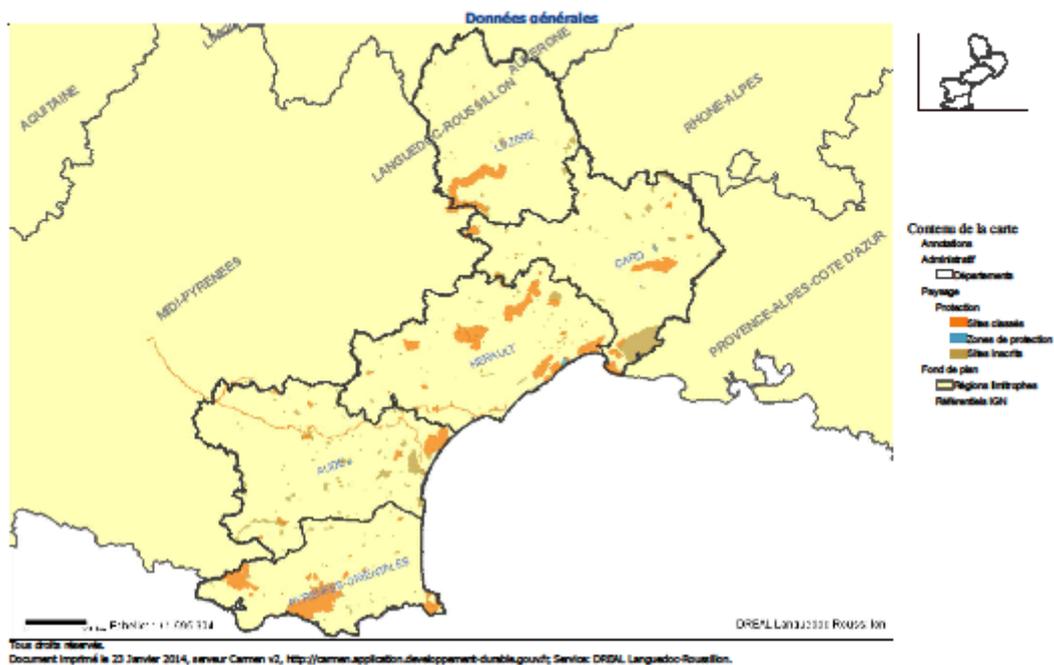
Ces sites sont redondants soit avec une protection secteurs sauvegardés (17 sites), soit avec des protections monuments historiques (10 sites).

- Dégradés : 3,4 % (3 sites)

4.4 Pyrénées Orientales : 14 sites (20 %)

- Redondants avec une autre protection, en l'occurrence monument historique : 12,6 % (9 sites)
- Dégradés : 7 % (5 sites)

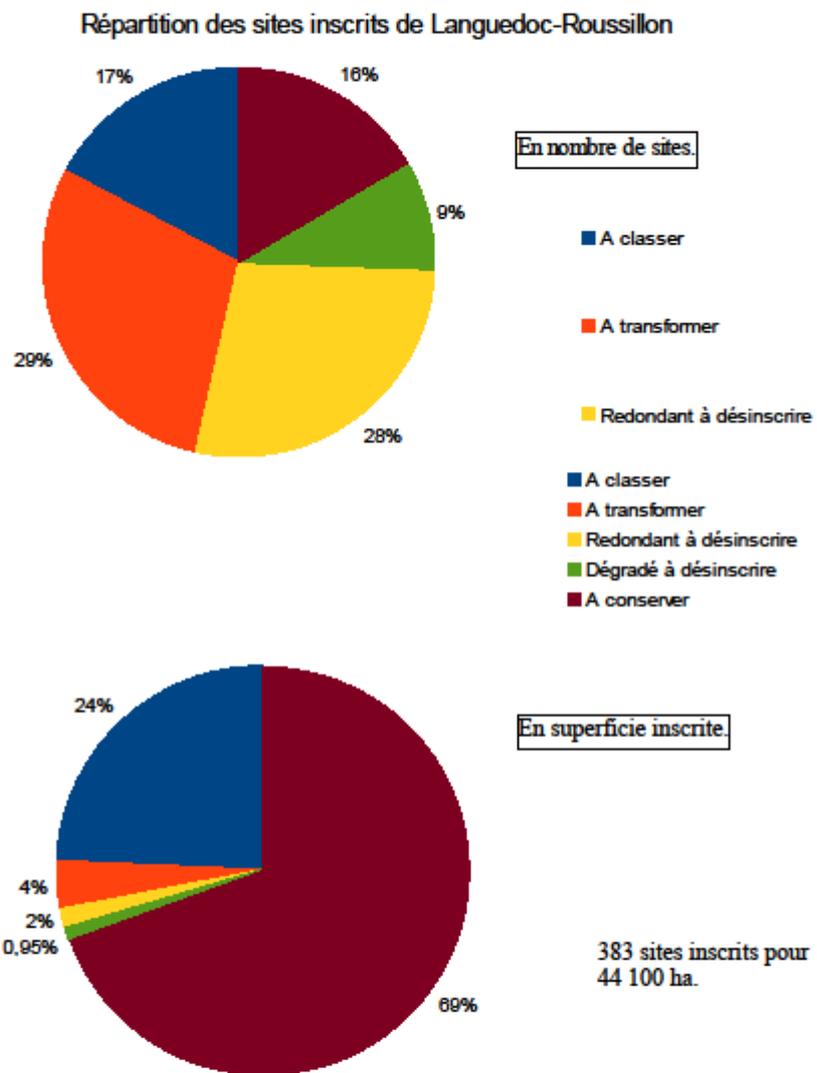
<http://carmen.application.developpement-durable.gouv.fr/services/Ge...>



Carte n° 2 : Sites inscrits de la région Languedoc-Roussillon

Diagramme n° 1 : Répartition des sites inscrits du Languedoc-Roussillon selon les 5 catégories.

diagrammes par région



II - les sites inscrits en Aquitaine

La situation quantitative, en nombre de sites se décompose de la manière suivante sur la région Aquitaine :

- 95% des sites représentant 95 % de la surface sont en bon état de conservation. .

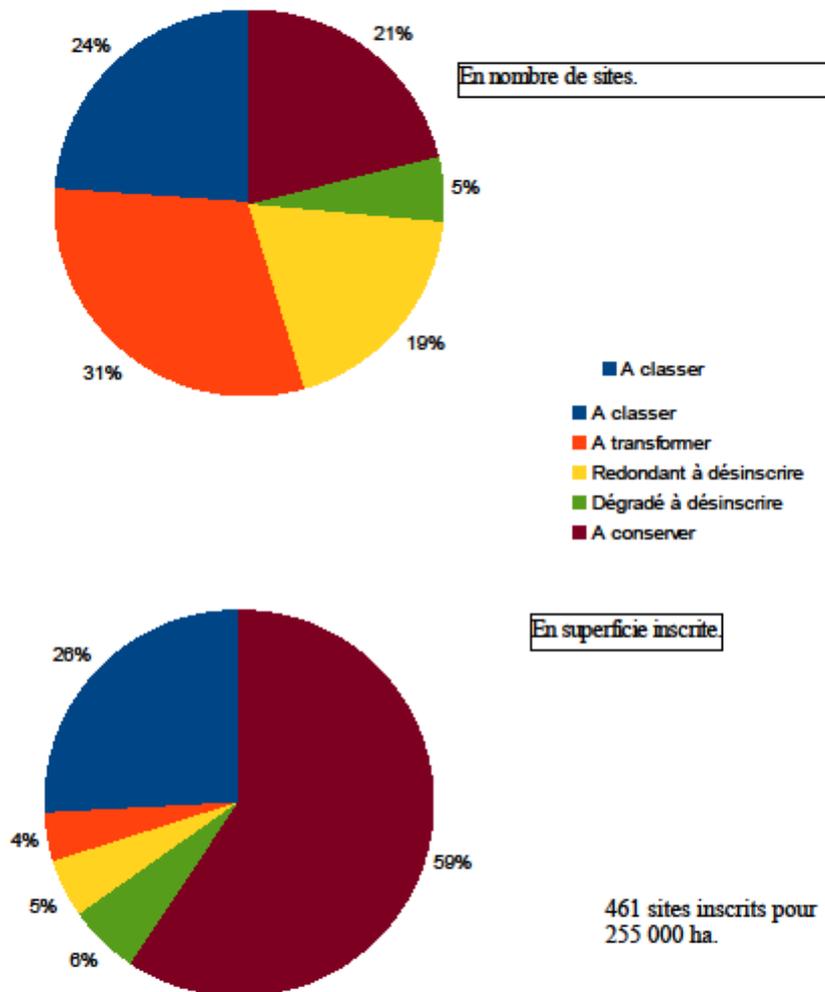
L'inscription joue un rôle d'antichambre du classement dans la mesure où 25% des sites représentant 25 % de la surface ont vocation à être classés, tandis que 20% représentant 60 % en surface, bénéficient du niveau de protection pertinent et ont vocation à y rester. Il s'agit de grands sites essentiellement naturels (étangs du Médoc et landais, forêt usagère, val de l'Eyre, Labourd, route des cimes) n'ayant vocation à être classé que sur des surfaces limitées et bénéficiant utilement de l'inscription compte tenu de leur grande sensibilité paysagère.

- Ce qui donne le bilan suivant pour 50% des sites inscrits représentant 90 % en surface : 5 % dégradés (5 % en superficie), 25% à classer (25 % en superficie) et 20% représentant 60 % de la surface, à maintenir dans le statut actuel.
- Les 50% restant représentent 9 % en surface et correspondent à l'évolution des outils de protection liés à l'urbanisme et au patrimoine, qui sont ou qui pourraient s'avérer plus appropriés pour assurer la sauvegarde du patrimoine bâti et du paysage: 20% sont redondants avec une autre protection existante (5 % en surface) et 30% pourraient bénéficier d'une telle protection (4 % en surface). Ces 50 % du nombre des sites ne représentent qu'à peine 10 % en surface, s'agissant de sites liés à l'urbain et au bâti de manière générale.
- Vu sous l'angle de l'utilité du statut actuel, nonobstant la possibilité d'une évolution et sa pertinence, il ressort que 75% des sites inscrits représentant 90 % de la surface, en bénéficient utilement, faute de mieux pour le moment.
- Inversement 25% sont inutilement inscrits car dégradé (5%) ou redondants (20%). Pour une surface totale de 10 %.

Diagramme n° 2: Répartition des sites inscrits d'Aquitaine selon les 5 catégories.

diagrammes par région

Répartition des sites inscrits d'Aquitaine



III – Les sites inscrits en région Champagne-Ardenne

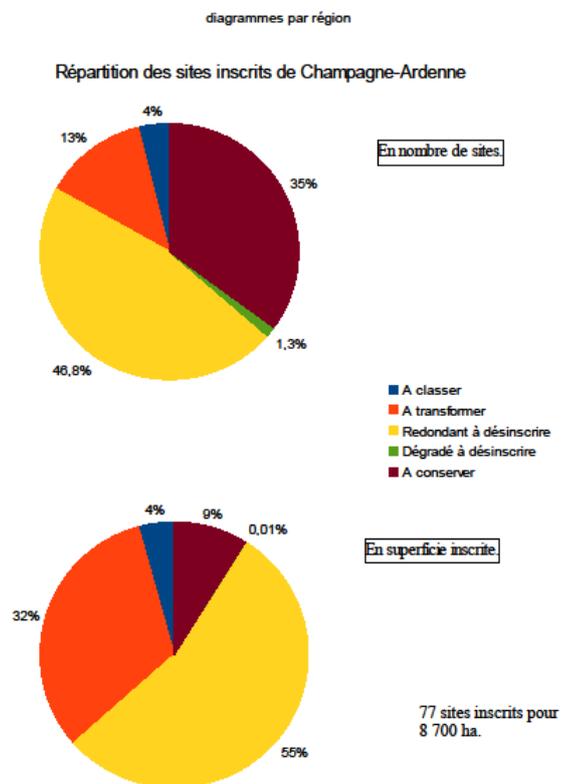
Si peu de sites apparaissent dégradés, en revanche 60 % des sites, couvrant 87 % de leur superficie, sont ou ont vocation à être protégés par d'autres outils, réserve naturelle ou code du patrimoine (le camp retranché du Mont d'Haus est inclus dans la réserve naturelle nationale de la pointe de Givet, la Corne du Palatinat et ses abords est incluse dans le secteur sauvegardé de Sedan, idem à Troyes et à Châlons-en-Champagne).

Ainsi 13 % des sites représentant 32 % de la surface peuvent bénéficier d'un autre statut plus adapté et 47 % couvrant 55 % en superficie sont déjà dans ce cas et peuvent être désinscrits.

Les sites à classer sont peu nombreux, 4 % et représentent 4 % en surface.

Reste 35 % des sites qui ont vocation à le rester mais qui couvrent que 9 % de la surface inscrite.

Diagramme n° 3 : Répartition des sites inscrits de Champagne-Ardenne selon les 5 catégories.



II.4. L'IMPACT DES MESURES ENVISAGEES

II.4.1. Impact environnemental

Le dispositif envisagé, qui vise à maintenir une grande superficie des sites actuellement inscrits et à en faire évoluer un certain nombre vers des sites classés, conduit à un renforcement de la politique des sites et contribuera à assurer la préservation des paysages les plus emblématiques de notre territoire. En particulier, la transformation prévue d'environ 16 % des sites inscrits en sites classés, soit environ 490 sites couvrant une surface totale d'environ 240 000 ha, renforcera considérablement l'état des protections actuelles, même si elle sera inévitablement longue à parachever. Par ailleurs, la mise en cohérence des secteurs les plus bâtis avec les protections inscrites au code de l'environnement permettra d'en renforcer la surveillance par les agents du ministère de la culture et de la communication.

Enfin, la suppression des sites inscrits lorsqu'il existe une autre protection de niveau équivalent ne remet pas en cause la protection existante mais permet un meilleur ajustement des outils de protection aux caractéristiques du site. La mesure d'abrogation des sites dégradés devrait permettre, quant à elle, d'assurer une meilleure crédibilité de la politique des sites inscrits.

On peut donc considérer que cette réforme conduit globalement à un gain environnemental, notamment du point de vue du paysage. Ce point est d'autant plus important que, face aux nombreuses menaces pesant sur les paysages (urbanisation, déprise agricole, perturbation par les grandes infrastructures, atteintes diverses à l'intégrité paysagère...), la protection réglementaire est plus que jamais d'actualité pour conserver à l'avenir le précieux capital que représentent les sites.

Néanmoins, on peut noter que la disparition de la possibilité d'inscrire à l'avenir de nouveaux territoires pourrait être préjudiciable à la protection des paysages, notamment dans le cas des nouveaux classements : en effet, il est important de pouvoir disposer d'outils de protection complémentaires au site classé permettant d'assurer une cohérence paysagère à une échelle plus large que le site classé. En ce sens, il serait utile d'envisager la possibilité de se doter d'un outil juridique de portée moindre que le site classé, mais qui permettrait de préserver une zone de transition entre le site classé et le paysage non protégé.

II.4.2. Impact économique

La consolidation et la modernisation de la législation sur la protection des monuments naturels et des sites est un important enjeu économique. Le patrimoine paysager remarquable et particulièrement diversifié de la France est à la base de sa grande attractivité touristique, comme le montrent diverses enquêtes et études récentes.

Ainsi, dans de nombreux sites classés, notamment les plus emblématiques que sont les « grands sites de France » et certains des biens « inscrits sur la Liste du patrimoine mondial », l'Etat et les collectivités territoriales assurent ensemble de manière coordonnée la protection, la gestion et la mise en valeur des sites. Cette démarche, originale et efficace, est reconnue à l'étranger et de nombreuses délégations étrangères s'y intéressent de près. Elle permet de maintenir la qualité des sites et ce faisant de développer un accueil touristique maîtrisé. C'est pourquoi les élus des collectivités territoriales, qui ont compris l'intérêt de cette combinaison entre protection et gestion, investissent aux côtés de l'Etat.

Des études récentes montrent que les retombées économiques générées par les visites dans les sites remarquables protégés peuvent se mesurer ou s'estimer à l'échelle départementale et régionale et qu'elles sont très significatives, assurant un fort retour sur investissement et contribuant au développement d'un emploi non délocalisable. En outre, la possibilité de

promouvoir un tourisme désaisonnalisé dans de nombreux sites contribue au développement local à l'année et l'allongement de la durée des emplois.

Les études montrent que les dépenses significatives des visiteurs ne sont pas réalisées dans le site lui-même (retombées directes, environ 20%), mais autour du site à l'échelle locale, départementale et régionale : il s'agit de retombées indirectes sous forme d'hébergement, restauration, visite de patrimoine, achat de produits locaux etc. (environ 80% des dépenses des visiteurs). Les études réalisées sur 5 Grands Sites donnent les chiffres suivants par an :

Tableau n° 4 : Retombées économiques de quelques Grands Sites :

Nom du site <i>Date</i>	Pont du Gard 2004	Puy de Dôme 2005	Golfe de Porto-Piana-Scandola 2012	Sainte-Victoire 2008	Saint Guilhem-le-Désert Gorges de l'Hérault 2007
Nb de visiteurs par an	1.1 million	430 000	1.1 million	1.1 million	670 000
Retombées économiques attribuées au site directes et indirectes en € par an	139 millions €	77.5 millions €	387 millions €	60 millions €	36 millions €
Retombées fiscales estimées par an	21.5 millions €	11 millions €	46 millions €	8.6 millions €	7 millions €
Nombre d'emplois directs et indirects générés	1209	696	3 627	700	400
Moyenne de dépense de chacun des visiteurs sur et en dehors du site	126 €	180 €	768 €	54 €	53 €
<i>Remarque</i>	<i>Séjours</i>	<i>Séjours</i>	<i>Séjours longs</i>	<i>Plutôt excursions journées</i>	<i>Plutôt excursions journées</i>

En outre, ces études montrent que c'est bien en investissant pour la préservation de la valeur paysagère et naturelle des sites et leur gestion pérenne que l'on génère ces retombées économiques, car c'est la dimension naturelle et authentique des sites que vient chercher le public, de plus en plus. C'est elle qui confère aux sites leur valeur économique globale, qu'il faut rechercher à l'échelle du territoire élargi.

En ce sens, l'accélération du rythme des classements au titre des sites devrait avoir un impact économique positif.

II.4.3. Impact social

Les dispositions prises pour renforcer la protection des paysages remarquables contribuent à la qualité du cadre de vie des français. Elles respectent les objectifs de la Convention internationale du paysage dite Convention de Florence (2000), entrée en vigueur en juillet 2006 dans notre pays. Celle-ci privilégie la dimension sociale du paysage : « *Le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien ... il constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social...* ».

En revanche, compte tenu de son ancienneté et de son importance sur le territoire, le site inscrit est un outil au service de la protection des paysages qui est reconnu et accepté socialement. Aussi, sa disparition pourra engendrer des réactions, notamment de la part d'associations de préservation de l'environnement, du paysage ou du patrimoine, auxquelles il

conviendra d'être attentif.

II.4.4. Impact financier :

L'impact financier des mesures proposées peut s'évaluer au travers :

- du coût des classements nouveaux à engager pour transformer 16 % % environ des sites inscrits en sites classés,
- du coût de la transformation de 20 % environ des sites inscrits selon des procédures relevant du code du patrimoine (actuellement il s'agirait d'AVAP),
- de la somme des gains et des coûts, relatifs aux effectifs de l'Etat nécessaires pour accompagner ces transformations, ainsi que de ceux des collectivités territoriales.

Le calcul est réalisé pour une première période de 10 ans.

Coût direct additif relatif aux classements :

Un classement génère les coûts suivants :

- une étude paysagère : parfois faite en régie, parfois commanditée à un bureau d'études. Son coût varie suivant la taille du paysage, on peut l'évaluer en moyenne entre 25 000 et 40 000 € ;
- les frais d'enquête publique : affichage sur le terrain, publication dans la presse, commissaire enquêteur : ces 3 postes peuvent en moyenne être évalués entre 10 000 et 20 000 € suivant l'importance du classement ;
- la réalisation des cartographies : les marchés oscillent entre 5000 € pour des tailles de sites modestes à 10 000 € pour de grands sites.

Au total, le coût du classement peut varier entre 40 000 € et 70 000 €. Comme tous les classements ne génèrent pas une étude paysagère externalisée, on peut retenir le chiffre raisonnable de **50 000 € par classement**.

Nombre de classements par an : actuellement, ce nombre au plan national est d'environ 10 par an couvrant quelques dizaines de milliers d'hectares. Ce chiffre pourrait être augmenté de moitié pour faire face aux exigences nouvelles de transformation des sites inscrits en sites classés, tout en poursuivant parallèlement le programme de classement prévu par la liste indicative des sites à classer. Le rythme de 15 classements par an pourrait donc être retenu, 5 de plus que le rythme actuel, soit un coût additif de $50\,000 \times 5 = 250\,000$ € / an.

Sur 10 ans, le coût additif est évalué à 2 500 000 €, supporté par le ministère chargé des sites.

Coût direct additif relatif aux procédures relevant du Code du patrimoine :

Une nouvelle procédure génère les coûts suivants :

Il s'agit de transformer un site inscrit fortement bâti en une Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (ou nouvelle procédure équivalente du Code du Patrimoine), sur une surface de taille nettement plus réduite que pour un classement, mais avec un travail approfondi (étude) permettant de définir un règlement de l'AVAP. Le coût de l'étude et de son animation est supporté par les collectivités territoriales accompagnées par des subventions de l'Etat.

Le coût d'une AVAP est évalué entre 30 000 et 70 000 euros, soit une moyenne de 50 000 euros. Ces chiffres sont conditionnés bien sûr par la grande diversité des territoires en termes

de surface et de complexité des enjeux.

Nombre de procédures par an : actuellement, ce nombre au plan national est d'environ 20 par an. Un doublement permettrait donc d'en produire 20 de plus chaque année, soit un coût additif moyen d'environ 1000 000 euros. A titre d'information la transition imposée actuellement par le grenelle des ZPPAUP en AVAP rencontre des difficultés de financement par les collectivités concernées et les deux tiers des ZPPAUP existantes soit presque 400 villes de France n'auraient pas encore amorcé les études.

Sur 10 ans, le coût additif est évalué à 10 millions d'euros supporté principalement par les collectivités territoriales.

Economies et besoins en effectifs pour les ministères en charge des sites et du patrimoine

Un classement représente environ 50 journées d'inspecteur des sites.

Soit pour 5 classements nouveaux par an : 250 journées, soit environ 1,2 postes.

Une procédure AVAP représenterait environ 10 journées d'un architecte des bâtiments de France.

Soit pour 20 procédures par an : 200 journées, soit environ 1 poste. Cette estimation est à modérer en fonction d'une grande variation des réalités d'une procédure entièrement faite sur mesure.

Les économies en effectifs des STAP pour le suivi des sites inscrits supprimés ou classés : actuellement un ABF émettrait des avis sur les sites inscrits seuls pour environ 10 % de son activité (source MCC). A terme, lorsque les sites seront désinscrits, classés ou transformés, il ne resterait que 22 % des sites inscrits à suivre soit 50 % environ en surface. On peut donc penser que l'on économiserait 5 % du temps d'activité des ABF, à terme. En attendant, ce sera moins (entre 1 et 5%), ratio applicable à l'ensemble des effectifs au plan national.

Tableau n° 5 : Nombre de dossiers traités par les services déconcentrés du ministère de la culture :

AVIS EMS PAR LES ABF EN 2012 AU TITRE DE SITES INSCRITS ET DE SITES CLASSES

NB. : Les chiffres mentionnés ci-dessous sont à utiliser avec précaution : un certain nombre de dossiers de demandes d'autorisation de travaux, notamment ceux situés en sites classés, ne sont pas instruits via le logiciel Gestauran dont ont été extraits les chiffres présentés

AVIS EN SITES INSCRITS

TYPE DE SERVITUDE ET SUPERPOSITION	DP	PC	PD	PA	Divers (certificat d'urbanisme, etc.)	TOTAL
site inscrit	20199	16318	468	500	1101	38586
site inscrit+abords de monument historique (y compris sites sur immeubles adossés et hors champ de visibilité)	16394	4788	251	93	420	21946
site inscrit + monument historique (classé ou inscrit)	16	230	0	0	9	255
site inscrit+secteur sauvegardé (sans PSMV)	115	18	0	3	2	138
TOTAL	36724	21354	719	596	1532	60825

AVIS EN SITES CLASSES

TYPE DE SERVITUDE ET SUPERPOSITION	DP	PC	PD	PA	Divers (certificat d'urbanisme, etc.)	TOTAL
site classé	1332	502	57	50	225	2166
site classé+abords de monument historique (y compris sites sur immeubles adossés et hors champ de visibilité)	285	109	11	12	12	429
site classé + monument historique (classé ou inscrit)	3	13	1	2	1	20
site classé+secteur sauvegardé (avec ou sans PSMV)	5	1	0	0	0	6
site classé+ZPPAUP/AVAP	25	1	3	1	0	30
TOTAL	1650	626	72	66	238	2651

II.5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

II.5.1. Application dans le temps

Les mesures de simplification sont d'application immédiate, elles concernent :

- l'articulation entre les procédures sites et monuments historiques en cas de superposition,
- la suppression de la consultation du comité de massif pour les classements,
- la suppression de la procédure d'expropriation,
- la modification de la composition de la commission supérieure des sites perspectives et paysages,
- le déclassement simplifié en cas de disparition de l'objet du classement,
- l'enquête publique pour le déclassement,
- le phasage entre l'enquête publique et la procédure d'autorisation en site classé.

Pour ce qui concerne les sites inscrits, afin de rendre opérationnelle la réforme dans de bonnes conditions, il convient de fixer un délai qui permette de mener à bien les travaux. Le décret précisant la procédure d'élaboration de la liste des sites inscrits qui seront confirmés par arrêté ministériel doit intervenir dans les 12 mois après la promulgation de la loi.

Une phase transitoire de 10 ans est prévue durant laquelle :

- la liste des sites inscrits qui continueront de produire leurs effets sera fixée par arrêté ministériel après consultation de la CSSPP ;
- les procédures de protection des sites inscrits qui le justifient seront conduites, (classements au titre des sites ou des monuments historiques ou autre)
- les sites inscrits dont la disparition est justifiée seront abrogés.

Ainsi l'ensemble des sites inscrits recevra un traitement approprié dans un délai de 10 ans. L'impact de cette réforme se concrétisera donc selon trois échelles de temps :

- les impacts immédiats,

- les impacts de la phase transitoire d'une durée de 10 ans,
- les impacts de long terme, apparaîtront durant la phase transitoire, au grès de sa progression.

II.5.2. Consultations menées

La suppression de la procédure d'inscription conduirait à supprimer l'alinéa 2 de l'article L. 341-1 du code de l'environnement relatif aux sites inscrits « après enquête publique, réalisée (...) l'inscription sur la liste est prononcée par arrêté du ministre en charge des sites et, en Corse, par délibération de l'Assemblée de Corse après avis du représentant de l'Etat »).

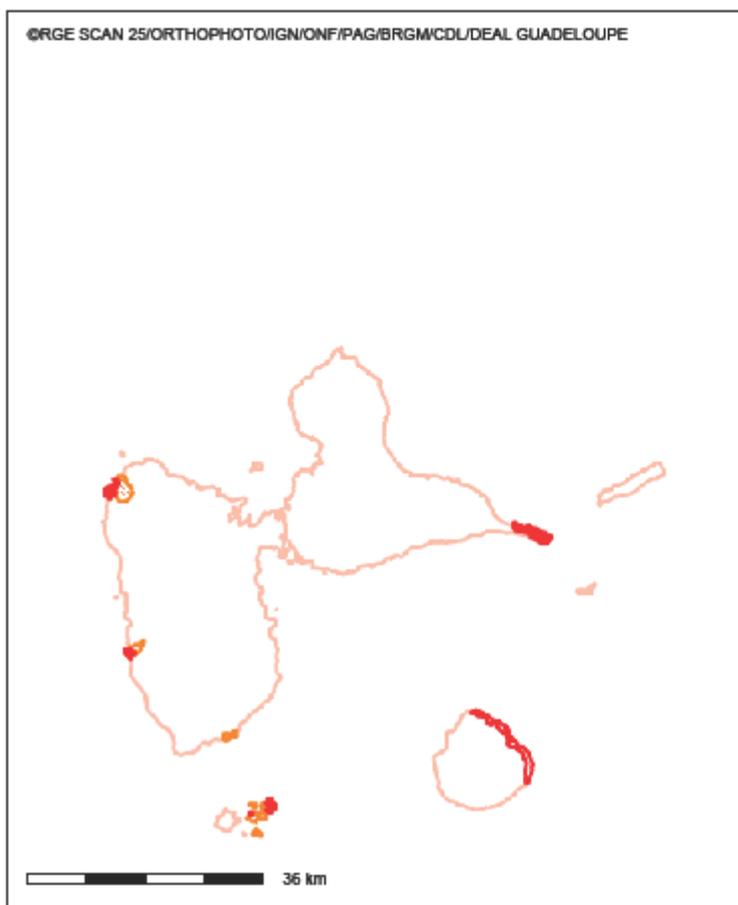
Un courrier de saisine a été adressé le 30 octobre 2013 à l'assemblée de Corse l'informant d'une part de l'évolution envisagée pour les sites inscrits (suppression de la procédure, abrogation de certains sites et maintien d'autres) et l'invitant à faire part de son avis sur les évolutions législatives envisagées.

Le MEDDE n'a pas reçu de réponse à ce courrier.

Annexe : cartographie des sites inscrits d'outre-mer :

Carte n° 3 : sites inscrits et classés de Guadeloupe.

SPACES NATURELS PROTEGES, LITTORAL ET MER EN GUADELOUPE



Conception : DEAL Guadeloupe

Date d'impression : 09-01-2014

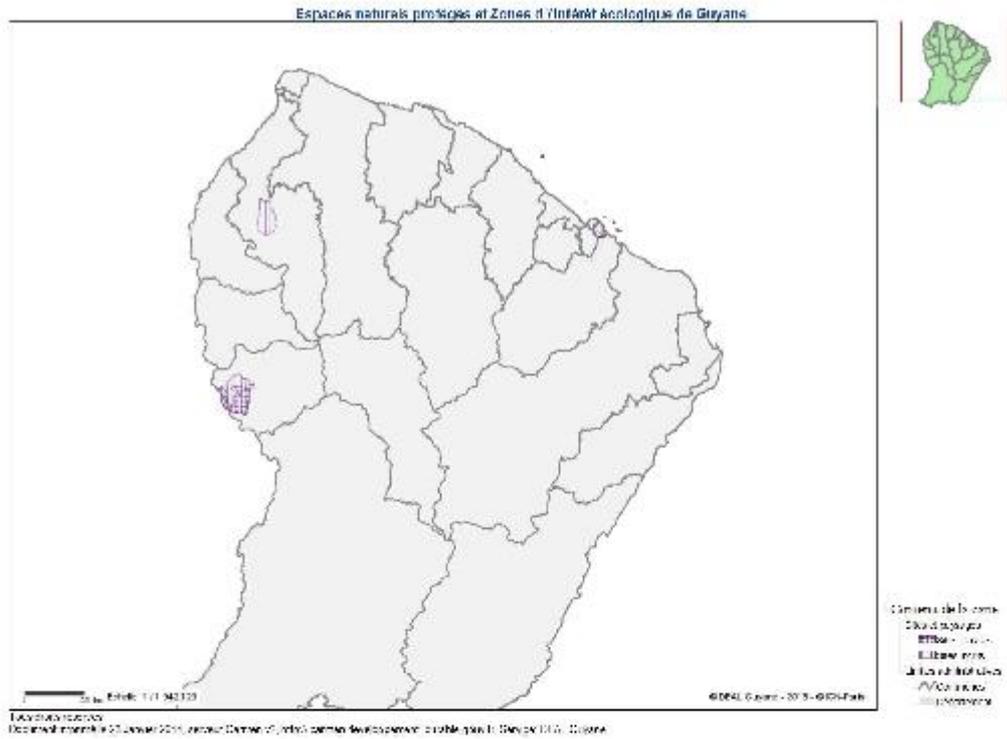
-  SITE CLASSE
-  SITE INSCRIT
-  COASTOUR GUADELOUPE

Description :

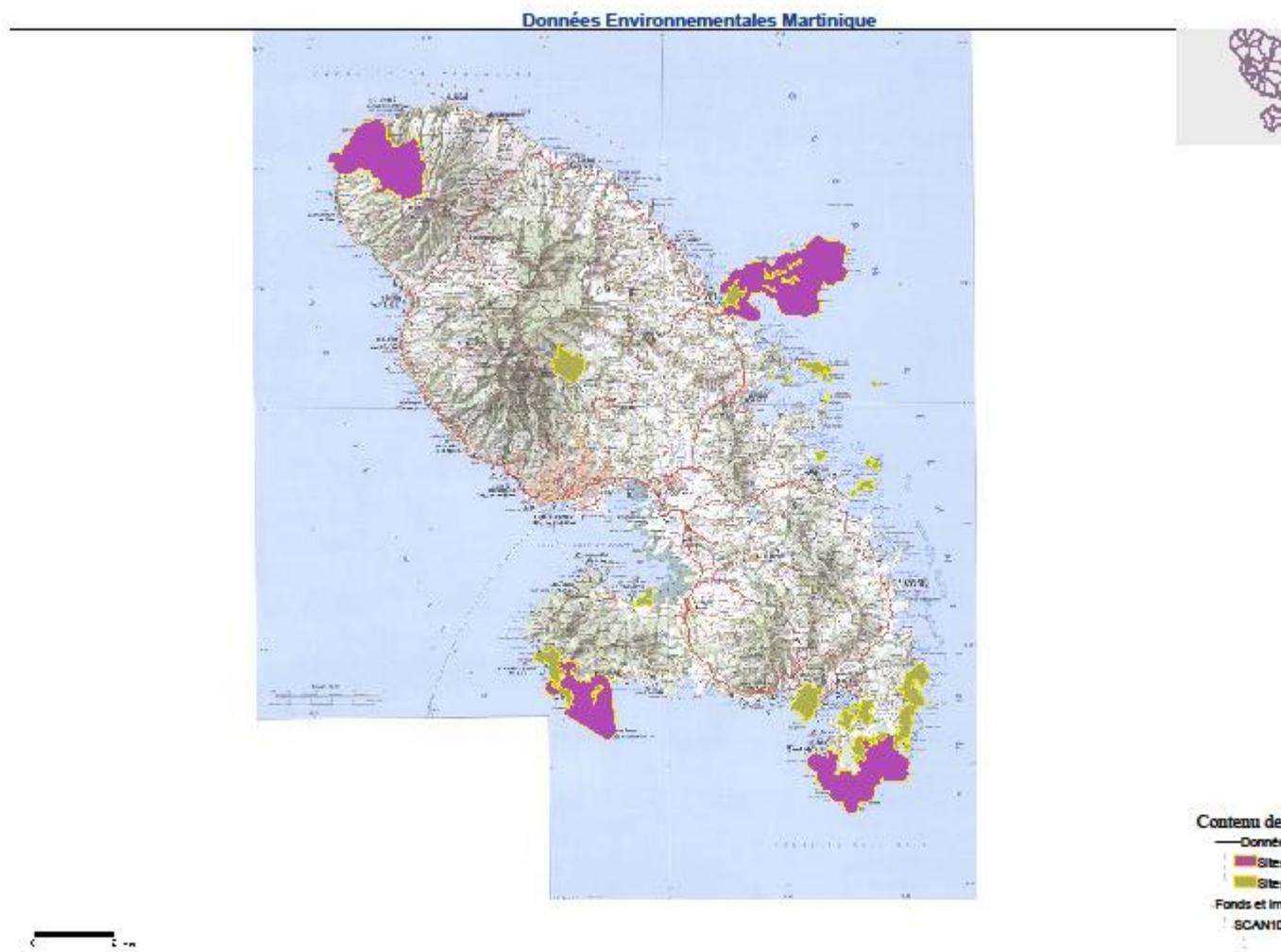
La carte permet de visualiser les données géographiques concernant diverses thématiques de l'archipel Guadeloupe relatives au littoral, à l'espace maritime ou aux espaces naturels protégés

Carte publiée par l'application CARTELIE
Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement / Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
S/G/SPSSI/PSI/PS11 - CP21 (DOMETER)

Carte n° 4 : sites inscrits et classés de Guyane.



Carte n° 5 : sites inscrits et classés de Martinique.



Tous droits réservés.
Document imprimé le 9 Janvier 2014, serveur Carmen v2, <http://carmen.developpement-durable.gouv.fr>, Service: DEAL Martinique.

Carte n° 6 : sites inscrits et classés de la Réunion.

Sites en Réunion



Échelle: 1 : 50 000
Tous droits réservés.

DEAL Réunion 0

Document imprimé le 9 Janvier 2014, serveur Carmen v2, <http://carmen.developpement-durable.gouv.fr>, Service: DEAL Réunion.

Contenu de
Sites et pays
Site
Limites adm
Com

Consultations et concertations sur l'avant projet loi

Instance	Compétence	Partie de loi concernée	Date d'instance
Conseil national de la transition écologique	L133-2 du code de l'environnement <i>Le Conseil national de la transition écologique est consulté sur :</i> <i>1° Les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie ;</i>	Ensemble de la loi	17 décembre 2013
Comité national trame verte et bleue	Article D371-2-1 du code de l'environnement « IV. — <i>Le comité national est saisi pour avis des projets de loi, d'ordonnance et de décret, ou dispositions de ces projets, relatifs aux continuités écologiques, aux orientations nationales ou aux schémas régionaux de cohérence écologique.</i> « <i>Il peut être saisi pour avis des projets de loi, d'ordonnance et de décret, ainsi que, préalablement à leur approbation ou autorisation et par l'autorité compétente pour ce faire, des documents de planification ou des projets relevant du niveau national, lorsqu'ils comprennent des mesures portant sur les continuités écologiques, leur préservation ou leur remise en bon état ou qui sont susceptibles d'avoir un effet notable sur celles-ci.</i>	Titre 2 Gouvernance	25 septembre 2013
Conseil supérieur de la marine marchande	Article 2, 2° du décret 2002-647 du 29 avril 2002 : <i>il est obligatoire consulté sur les projets de loi ou de décrets relatifs à la marine marchande ou aux ports maritimes.</i>	Titre 5 (zones fonctionnelles halieutiques, mesures sur le domaine public maritime, nouveau régime d'autorisation en mer)	25 novembre 2013
Conseil national de la conchyliculture	Article 2 du décret n° 2011-1701 du 30 novembre 2011 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'organisation interprofessionnelle de la conchyliculture	Titre 4 et Titre 5 (zones fonctionnelles halieutiques, mesures sur le domaine	Février 2014

	<p><i>Le comité national est consulté par le ministre chargé de l'aquaculture sur toute nouvelle mesure législative ou réglementaire concernant :</i></p> <p><i>a) La préservation, la gestion et le développement des ressources conchylicoles ;</i></p> <p><i>b) Les conditions d'exercice de la conchyliculture, à l'exclusion des questions relatives à la réglementation du travail et à la fixation des salaires ;</i></p>	public maritime, nouveau régime d'autorisation en mer)	
Mission interministérielle de l'eau	R. 213-13 du code de l'environnement, <i>"donne son avis sur tous les projets de lois, décrets et arrêtés réglementaires portant en tout ou partie sur des questions relatives à l'eau [...]"</i> .	Titre 3 et titre 5 pour parties (zones fonctionnelles halieutiques, mesures de police)	23 janvier 2013
Comité technique ministériel	Article 34 du Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat : <i>Les comités techniques sont consultés, dans les conditions et les limites précisées pour chaque catégorie de comité par les articles 35 et 36 sur les questions et projets de textes relatifs : 1° A l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services ;</i>	Titre 3	19 décembre 2013
Comité technique de l'Agence des aires marines protégées		Titre 3	17 décembre 2013
Comité technique de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques		Titre 3	6 janvier 2014
Comité technique de Parcs nationaux de France		Titre 3	12 décembre 2013
Comité technique Parc amazonien de Guyane		Titre 3	12 décembre 2013
Comité technique Parc national de la réunion		Titre 3	18 décembre 2013

Comité technique du Parc national de la Vanoise		Titre 3	15 novembre 2013
Comité technique du parc national des Ecrins		Titre 3	17 décembre 2013
Comité technique du parc national des Pyrénées		Titre 3	5 décembre 2013
Comité technique du parc national de la Vanoise		Titre 3	6 décembre 2013
Comité technique du parc national des Cévennes		Titre 3	10 décembre 2013
Comité technique du GIP Aten	Article 17 du décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public : <i>Le comité technique est consulté sur les questions et décisions relatives :</i> <i>1° A l'organisation et au fonctionnement du groupement ;</i>	Titre 3	13 décembre 2013
Comité technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage	Article 34 du Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat : <i>Les comités techniques sont consultés, dans les conditions et les limites précisées pour chaque catégorie de comité par les articles 35 et 36 sur les questions et projets de textes relatifs :</i>	Titre 3 (article créant un cadre commun pour les contractuels de droit public)	15 janvier 2014
Comité technique du conservatoire du littoral et des rivages lacustres	<i>3° Aux règles statutaires et aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire ;</i>		5 décembre 2013
Collectivités d'outre-mer, Départements et régions d'outre-mer Collectivité de Corse	Articles L. 3444-1 et L. 4433-3-1 du CGCT Article 9 de la loi organique du 27 février 2004 V de l'article L. 4422-16 du CGCT		

Consultation facultatives menées

<p>Conseil national de protection de la nature</p>	<p>R133-1 du code de l'environnement :</p> <p>Le Conseil national de la protection de la nature, placé auprès du ministre chargé de la protection de la nature, a pour mission : [...]</p> <p>2° D'étudier les mesures législatives et réglementaires et les travaux scientifiques afférents à ces objets.</p>	<p>Titres 1,2,3,5 et 6</p> <p>Titre 4</p>	<p>27 septembre 2013</p> <p>8 janvier 2014</p>
<p>Conseil national de la mer et des littoraux</p>	<p>Décret n° 2011-637 du 9 juin 2011 relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la mer et des littoraux :</p> <p><i>Le Premier ministre et le ministre chargé de la mer peuvent saisir le Conseil national de la mer et des littoraux pour avis de toute question relative à la mer et aux littoraux, ainsi que de tout projet de texte législatif ou réglementaire ou de tout document d'orientation ayant une incidence dans ces domaines.</i></p>	<p>Titre 5</p>	<p>22 janvier 2013 (délégation donnée au bureau)</p>
<p>Conseil national de la pêche et des élevages marins</p>	<p>L912-2 du code rural et de la pêche :</p> <p>f) D'émettre des avis sur les questions dont il peut être saisi dans le cadre de l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires applicables aux équipages et salariés de la pêche maritime et des élevages marins, notamment en matière de sécurité, de formation et de promotion des métiers ;</p>	<p>Titre 5 (pêche en zone Natura 2000, zones fonctionnelles halieutiques, mesures sur le domaine public maritime, nouveau régime d'autorisation en mer, mesure de police)</p>	<p>19 septembre 2013</p>

Plusieurs réunions de concertation ont été menées pendant l'élaboration des textes. En particulier, le comité de révision de la stratégie nationale pour la biodiversité a examiné à plusieurs reprises¹⁰⁶ les orientations puis les textes proposés.

Une concertation spécifique aux questions marines a été conduite le 14 mai 2013.

Une concertation spécifique au titre 6 sur le paysage a été organisée le 26 novembre 2013 avec les associations de protection de la nature et des paysages (ABFPM ; UICN ; ICOMOS ; LUR-FNASSEM ; FPE ; SAF ; SPPEF ; REMPART ; Demeure historique ; MPF ; VMF).

¹⁰⁶ 18 mars, 18 avril, 21 mai, 21 juin, 22 juillet, 23 septembre 2013