



N° 1096

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juin 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

en application de l'article 145-7 du Règlement

*sur la mise en **application de la loi n° 2016-1087** du 8 août 2016
pour la **reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages***

ET PRÉSENTÉ PAR

MMES NATHALIE BASSIRE et FRÉDÉRIQUE TUFFNELL

Députées

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR VOS RAPPORTEURES ...	15
PREMIÈRE PARTIE : DE GRANDS PRINCIPES INSCRITS DANS LE DROIT POUR UNE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PLUS EFFECTIVE	21
I. LES GRANDS PRINCIPES COMPLÉTANT L'ARTICLE L. 110-1 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT PRODUISENT, POUR CERTAINS, DÉJÀ LEURS EFFETS	21
II. LE RÉGIME DE RÉPARATION DU PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE EST UNE GRANDE AVANCÉE	24
III. UN OBJECTIF TRÈS CLAIR DE DÉVELOPPEMENT ET DE DIFFUSION DES CONNAISSANCES	28
A. L'ACQUISITION ET LE PARTAGE DES CONNAISSANCES DOIVENT ENCORE PROGRESSER	28
1. L'inventaire du patrimoine naturel	29
2. Protéger contre l'accaparement du vivant.....	31
3. La systématisation de la recherche en mer	33
4. La cartographie encore incomplète de l'érosion côtière	38
B. LA PÉDAGOGIE DOIT DEVENIR UNE PRIORITÉ	39
IV. DES SANCTIONS RENFORCÉES	41
A. LE CONTENTIEUX PÉNAL DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	41
B. LA LOI A RENFORCÉ PLUSIEURS DISPOSITIFS DE SANCTIONS.....	45
DEUXIÈME PARTIE : UNE GOUVERNANCE TRÈS NETTEMENT CLARIFIÉE ET RENFORCÉE.....	51
I. LE DÉFI DE LA CRÉATION DE L'AFB A ÉTÉ RELEVÉ ET UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'AGENCE EST DÉSORMAIS ATTENDUE.....	51
A. LES INSTANCES NATIONALES DE L'AFB SONT OPÉRATIONNELLES .	59

1. Le Comité national de la biodiversité et le Conseil national de la protection de la nature	59
2. Les quatre comités d'orientation sont constitués	61
B. LE PÉRIMÈTRE DE L'AFB CONTINUE DE SUSCITER DES DIFFICULTÉS	62
1. La police de l'eau et de la nature relève de différents opérateurs et services déconcentrés	62
2. Les unités de travail communes entre l'AFB et l'ONCFS prévues par la loi	64
3. L'exemple des brigades nature	66
4. Les scénarios de fusion des opérateurs de l'eau et de la biodiversité	67
C. LES PROBLÉMATIQUES BUDGÉTAIRES	70
1. La débudgétisation des subventions pour charges de service public au profit de l'AFB, des parcs nationaux et de l'ONCFS	71
2. Les moyens de l'AFB doivent progresser	72
D. LE PERSONNEL DE L'AGENCE, ÉLÉMENT CLÉ DE SA RÉUSSITE	73
1. Le quasi-statut pour les personnels contractuels	73
2. Des difficultés ressenties par les personnels et des inquiétudes sur les moyens disponibles qui doivent être entendues	75
E. LE DÉPLOIEMENT DES AGENCES RÉGIONALES POUR LA BIODIVERSITÉ	77
1. La mise en place progressive des agences régionales de la biodiversité (ARB) ..	77
2. La mise en place des comités régionaux de la biodiversité	81
F. LA NOUVELLE STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ	82
II. LA GOUVERNANCE DE L'EAU EST AUSSI RÉNOVÉE ET LE LIEN EST RENFORCÉ AVEC LES POLITIQUES EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ	83
A. UN CHAMP D'ACTION ÉTENDU À LA BIODIVERSITÉ TERRESTRE ET MARINE	83
B. LA GOUVERNANCE ÉVOLUE	88
III. LA CONSERVATION ET LA PLANIFICATION DES ESPACES LITTORAUX ET MARITIMES	90
A. LA CONFIRMATION DU CHEF DE FILÂT RÉGIONAL, EN PARTICULIER POUR LES TERRITOIRES LITTORAUX	90
B. UNE INTÉGRATION PLUS POUSSÉE DE LA GESTION ET DE LA PRÉSERVATION DE LA MER ET DU LITTORAL	91
C. LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL ET LA LOI « BIODIVERSITÉ »	97
IV. LA GOUVERNANCE DES ESPACES PROTÉGÉS	99
A. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX	99
1. La procédure de création d'un parc naturel régional	99
2. La gouvernance des PNR et leur financement	100
3. Les modifications introduites par la loi du 8 août 2016	102

B. LA POLITIQUE DÉPARTEMENTALE DES « ESPACES NATURELS SENSIBLES » (E.N.S).....	103
C. LES RÉSERVES BIOLOGIQUES FORESTIÈRES	107
D. LA SIMPLE RECONNAISSANCE DE LABELS INTERNATIONAUX SANS GOUVERNANCE STRUCTURÉE : RÉSERVES DE BIOSPHERE ET SITES « RAMSAR »	107
TROISIÈME PARTIE : L'APA : UNE RÉVOLUTION... POTENTIELLEMENT	109
I. DEUX TRAITÉS INTERNATIONAUX AUXQUELS LA FRANCE EST PARTIE.....	110
A. LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE (CDB)	110
B. LE PROTOCOLE COMPLÉMENTAIRE À LA CONVENTION	111
II. LE DISPOSITIF FRANÇAIS D'APA (ARTICLES 37 À 46 DE LA LOI DU 8 AOÛT 2016)	113
A. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS	113
B. L'ACCÈS AUX RESSOURCES GÉNÉTIQUES.....	116
1. Une procédure déclarative pour les activités sans but commercial	116
2. Une procédure d'autorisation pour les activités à finalité commerciale.....	117
a. L'autorisation d'accès	117
b. Le partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources	118
C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIONS	119
D. L'UTILISATION DES CONNAISSANCES TRADITIONNELLES	120
E. LES DISPOSITIONS COMMUNES À TOUTES LES PROCÉDURES	121
1. Les obligations de restitution des connaissances et de partage des avantages	121
2. Les obligations de traçabilité des informations	121
F. LES CONTRÔLES ET LES SANCTIONS.....	122
III. DES ENJEUX PARTICULIÈREMENT IMPORTANTS EN GUYANE.....	123
IV. LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE LA LOI : INQUIÉTUDES ET INCOMPRÉHENSION	128
A. LES TEXTES D'APPLICATION MANQUANTS.....	129
B. UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE NON OPÉRATIONNELLE	130
C. DES ACTEURS DANS L'EXPECTATIVE.....	131
QUATRIÈME PARTIE : LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL : PROTECTION DES ESPÈCES ET DES ESPACES.....	137
I. LA PROTECTION DES ESPÈCES DOIT S'ACCÉLÉRER	137
A. L'ENCADREMENT DE L'USAGE DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES	137

1. Une interdiction des néonicotinoïdes plus urgente que jamais	137
2. La difficile limitation des produits phytopharmaceutiques	143
B. LE DÉVELOPPEMENT DES PLANS NATIONAUX D'ACTION EN FAVEUR DES ESPÈCES MENACÉES	147
C. LA RÉFORME DU RÉGIME D'AUTORISATION DES INTERVENTIONS SUR CERTAINES ESPÈCES SAUVAGES, EN FONCTION DE LEUR ÉTAT DE CONSERVATION, EN PARTICULIER POUR LES ESPÈCES PROTÉGÉES.....	148
D. LA DÉTENTION EN CAPTIVITÉ D'ESPÈCES PROTÉGÉES.....	149
E. LES DIFFICULTÉS DE LA RÉVISION DU CLASSEMENT DES ESPÈCES SUSCEPTIBLES D'OCCASIONNER DES DÉGÂTS.....	151
F. LA LUTTE CONTRE LES ESPÈCES EXOTIQUES ENVAHISSANTES	152
1. Le renforcement des dispositifs de lutte	152
2. Un enjeu crucial dans les outre-mer	158
II. LA COMPENSATION EST ENCORE MAL MAÎTRISÉE ET SA MISE EN ŒUVRE TRÈS PERFECTIBLE	162
A. LES AVANCÉES DE LA LOI POUR UN SOLIDE SOCLE JURIDIQUE	163
B. UNE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE.....	165
1. Une appropriation récente et des contraintes reposant sur les porteurs de projets rarement anticipées et mal dimensionnées face aux obligations de résultat définies dans la loi.....	165
2. Le suivi dans le temps est un défi et la pérennité des mesures de compensation requiert une méthodologie rigoureuse.....	169
a. Un contrôle des mesures de compensation encore trop accommodant et inégal sur le territoire	169
b. Le rôle de l'AFB.....	170
3. Des solutions innovantes qui répondent partiellement aux défis de la compensation.....	171
C. LES OBLIGATIONS RÉELLES ENVIRONNEMENTALES NE RENCONTRENT PAS ENCORE DE DEMANDE	172
III. LA PROTECTION DES ESPACES ET DES PAYSAGES	173
A. LA PROBLÉMATIQUE DE LA DÉFORESTATION IMPORTÉE	173
1. Un phénomène d'une extrême gravité et de dimension mondiale.....	173
2. Une problématique discutée pendant l'élaboration de la loi du 8 août 2016, au sujet des importations d'huile de palme (article 47)	174
a. Un alignement de la fiscalité sur l'huile de palme avait été envisagé	174
b. Le rapport prévu par la loi a conclu en faveur du statu quo fiscal	175
3. Une problématique de retour dans le débat public, et une stratégie nationale très attendue	177
B. NOUVELLES MESURES DE PROTECTION DES ESPACES ET DES PAYSAGES.....	178

1. L'artificialisation des sols se poursuit à un rythme inquiétant	178
2. Plusieurs mesures ont été adoptées en matière de protection des espaces.....	180
a. Préservation des continuités écologiques	180
b. Autres dispositions	183
3. La politique en faveur des sites et des paysages.....	185
4. Plusieurs nouveaux dispositifs ne sont pas encore mis en œuvre, comme en témoigne le long processus de mise en place des zones de conservation halieutique.....	187
a. Les zones prioritaires pour la biodiversité	188
b. Les zones de conservation halieutique.....	188
IV. LES MESURES DE PROTECTION DES OCÉANS NE SONT, D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE, PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX	195
A. LA CONCILIATION DE L'EXPLOITATION ET DE LA PROTECTION DES OCÉANS : DES PROGRÈS À CONFIRMER ET DES ÉVOLUTIONS À SUIVRE.....	196
1. Un encadrement des activités de pêche plus sévère, mais aussi plus souple	196
2. L'encadrement des autres activités : entre avancées et pragmatisme	201
B. UNE EXTENSION DES DISPOSITIFS DE PROTECTION DES MILIEUX ET ESPÈCES MARINS SANS RAPPORT AVEC LES MOYENS DÉDIÉS	208
1. Un renforcement significatif des régimes de protection	208
a. L'élargissement de la protection publique sur les espaces.....	209
b. De nouvelles mesures pour la préservation des espèces menacées	212
i. La protection des espèces marines migratrices.....	212
ii. La protection des cétacés contre les collisions	215
c. La confirmation de la lutte contre les espèces exotiques envahissantes en mer....	217
2. Des moyens d'action consolidés	221
a. Des outils juridiques renforcés	221
b. Quelques financements supplémentaires en faveur des milieux marins.....	223
c. Une lutte contre les déchets plastiques enfin engagée, mais à accentuer.....	225
3. Mais qui restent très insuffisants sur le terrain	229
V. LES BESOINS DE PROTECTION ESSENTIELS DES OUTRE-MER NE SONT PAS SATISFAITS	234
A. UNE BIODIVERSITÉ EXCEPTIONNELLE OUTRE-MER.....	234
B. LA NÉCESSAIRE PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES LES PLUS FRAGILES.....	236
1. Que sont un récif corallien, une mangrove et un herbier ?	236
2. Les outils existant en France pour la préservation des récifs coralliens	237
a. L'IFRECOR	237
b. La recherche scientifique	238

3. L'article 113 de la loi du 8 août 2016 : une reconnaissance bienvenue de l'importance du sujet, peu concrétisée à ce stade	239
a. Les dispositions de l'article 113	239
b. À quel stade de mise en œuvre se trouve chacune de ces dispositions ?	239
EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION	243
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	245

INTRODUCTION

Le constat est sans appel. L'homme a accompli l'exploit de dégrader son environnement dans des proportions inédites et de provoquer une extinction de masse des espèces en quelques dizaines d'années seulement. Les précédentes extinctions de masse se sont déroulées sur un temps relativement bref, mais à l'échelle des temps géologiques, soit de l'ordre de 500 000 à quelques millions d'années ! La responsabilité en incombe essentiellement à nos modes de développement et les causes, multiples, sont bien connues (déforestation, intensification des pratiques agricoles, surpêche, artificialisation des sols, pollutions diverses notamment).

Les chiffres sont accablants, non seulement s'agissant des espèces menacées, mais également pour ce qui touche la biodiversité ordinaire, dont l'effondrement a longtemps été sous-estimé. C'est bien tout le tissu du vivant, dont l'homme fait partie, qui est en train de disparaître. Les chercheurs n'hésitent plus à parler d'anéantissement biologique.

Le rapport *Planète vivante*, publié en octobre 2016 par le Fonds mondial pour la nature (WWF), a dressé un constat alarmant. Ainsi, les populations mondiales de poissons, d'oiseaux, de mammifères, d'amphibiens et de reptiles ont chuté de 58 % entre 1970 et 2012 (3 700 espèces étudiées).

De nombreuses études ont depuis confirmé la disparition des espèces dans des proportions dramatiques. Une étude publiée le 10 juillet 2017 dans la revue *Proceedings of the National Academy of Sciences* (PNAS)⁽¹⁾, portant sur plus de 27 000 espèces, conclut que 32 % des espèces de vertébrés reculent de manière massive sur Terre (30 % des espèces en déclin sont considérées comme communes), et que le nombre des animaux, comme l'étendue de leur territoire, reculent de façon inédite. Les chercheurs rappellent que la biodiversité est menacée sur l'ensemble du globe, tout particulièrement dans les zones où elle était la plus riche, mais également là où elle est moins emblématique.

La disparition des populations est le précurseur de la disparition des espèces. En France, les oiseaux disparaissent à grande vitesse. Le chardonneret a vu ses populations baisser de 40 % en dix ans. Or, l'on sait que l'abondance des oiseaux communs est un excellent indicateur de l'ensemble de la chaîne alimentaire au sommet de laquelle se situent les oiseaux.

(1) Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebrate population losses and declines, Gerardo Ceballos, Paul R. Ehrlich, and Rodolfo Dirzo, *Proceedings of the National Academy of Sciences* (PNAS), 10 juillet 2017.

Les derniers résultats de deux études de suivi des oiseaux du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) et du Centre national pour la recherche scientifique (CNRS), parues en mars 2018, l'une menée à une échelle nationale, l'autre plus locale, démontrent que les oiseaux des milieux ruraux français disparaissent à une « vitesse vertigineuse ». En moyenne, leurs populations ont diminué d'un tiers en 15 ans ! Ce déclin s'est encore intensifié en 2016 et 2017 ⁽¹⁾. Le lien avec l'intensification des pratiques agricoles ces 25 dernières années est souligné. La fin des jachères et la généralisation des néonicotinoïdes sont notamment en cause.

Les oiseaux se nourrissent notamment d'insectes, dont une étude publiée le 18 octobre 2017 par la revue PLoS one ⁽²⁾ analyse les données de capture depuis 1989 en Allemagne. Le déclin des populations d'insectes est, lui aussi, massif : il atteint une baisse de 76 %, et 82 % en été, en seulement 27 ans. Les données ont été recueillies au sein de 63 aires protégées allemandes réparties sur tout le territoire du pays. Ces espaces protégés étaient essentiellement des surfaces de taille moyenne, entourées d'espaces agricoles. Le recours accru aux pesticides sur la période apparaît comme un facteur déterminant de ce déclin qui va au-delà de toutes les estimations attendues.

Le journal *Le Monde* a publié le manifeste signé par plus de 15 000 scientifiques de 184 pays, paru dans la revue *BioScience* le 13 novembre 2017, face à la dégradation constante et accélérée de l'état de la planète, fondé sur les indicateurs ayant servi de base au Sommet de la Terre à Rio en 1992 il y a déjà 25 ans. La déforestation, qui constitue l'un des principaux vecteurs de l'effondrement de la biodiversité, continue de progresser. Une superficie de forêts équivalente à la surface de l'Afrique du Sud a été perdue entre 1990 et 2015. Selon une récente étude parue dans *Sciences advances* ⁽³⁾ et fondée sur les observations satellitaires, en treize ans, 920 000 km² de forêts primaires intactes ont été irrémédiablement perdus, victimes de l'exploitation humaine, soit un recul de 7,2 % dans le monde. Ces forêts constituent un stock considérable de CO₂ et sont irremplaçables pour la biodiversité. La déforestation s'accélère sur les années récentes et ce sont les cœurs de massifs qui sont très concrètement menacés. Si des mesures ne sont pas prises, les forêts primaires intactes pourraient avoir disparu dans 60 ans, c'est-à-dire demain. En France, en 2016, l'artificialisation des sols continue et 55 000 hectares de terres agricoles et d'espaces naturels ont été perdus. Ce sont 590 000 hectares perdus en dix ans.

(1) Suivi Temporel des Oiseaux Communs, un programme de sciences participatives porté par le MNHN au sein du Centre des sciences de la conservation ; étude menée depuis 1995 à une échelle plus locale sur la Zone atelier « Plaine & Val de Sèvre » par le CNRS, Centre d'études biologiques de Chizé.

(2) More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas, Caspar A. Hallmann, Martin Sorg, Eelke Jongejans, Henk Siepel, Nick Hofland, Heinz Schwan, Werner Stenmans, Andreas Müller, Hubert Sumser, Thomas Hörrén, Dave Goulson, Hans de Kroon, PLoS one, 18 octobre 2017.

(3) The last frontiers of wilderness : Tracking loss of intact forest landscapes from 2000 to 2013, Peter Potapov, Matthew C. Hansen, Lars Laestadius, Svetlana Turubanova, Alexey Yaroshenko, Christoph Thies, Sciences advances, 13 janvier 2017.

Pourtant, nos modes de vie évoluent peu et les cris d’alarme lancés par la communauté des scientifiques n’impriment pas suffisamment les consciences.

Jusqu’à quand allons-nous collectivement continuer à compiler les résultats d’études alarmantes ?

Le présent rapport de la mission d’application de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages conduit vos rapporteures à souligner l’urgence à agir. Beaucoup a été fait mais beaucoup reste encore à faire. La mobilisation de toutes les énergies s’impose.

La France occupe une place toute particulière dans le monde au regard de la biodiversité qu’elle abrite. Il en découle une responsabilité elle aussi bien spécifique. En effet, de la zone subarctique (Saint-Pierre-et-Miquelon) à l’Antarctique (Terre Adélie), en passant par les zones tropicales de trois grands océans, les collectivités d’outre-mer recouvrent un patrimoine très diversifié et d’une richesse infiniment plus grande que la France métropolitaine. Ainsi, 80 % de la biodiversité française est outre-mer.

L’élaboration de la loi a démontré le caractère fondamental du portage politique et le danger que les initiatives ne s’éteignent. À cet égard, l’implication déterminante de la secrétaire d’État en charge de la biodiversité, Mme Barbara Pompili, présidente de votre commission aujourd’hui, doit une nouvelle fois être saluée.

Vos rapporteures souhaitent également rappeler l’investissement jamais démenti de la rapporteure de la Commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, Mme Geneviève Gaillard, et de son homologue au Sénat, M. Jérôme Bignon, pour faire aboutir ce texte.

Il est impératif de maintenir et renforcer plus que jamais l’attention sur la préservation de la biodiversité, l’adoption de la loi et la publication de ses textes d’application ne pouvant à elles seules assurer la mobilisation de tous.

Vos rapporteures soulignent que la reconquête de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques sont absolument indissociables pour la préservation de l’environnement. Elles se félicitent que, dans le cadre de l’examen pour avis du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911), votre commission du développement durable et de l’aménagement du territoire ait adopté un amendement tendant à inscrire dans l’article premier de la Constitution que la République assure « la préservation de l’environnement », qui inclut la préservation de la biodiversité.

La France est, en matière de protection de la biodiversité, liée par de nombreux engagements internationaux et européens⁽¹⁾. Pour ces derniers, les risques de contentieux ne sont pas hypothétiques et la France a, par le passé, déjà été condamnée en manquement par la Cour de Justice de l'Union européenne⁽²⁾. Les risques financiers sont importants et ne doivent pas être mésestimés.

Adoptée dans un contexte où le temps était davantage à la défense des fondamentaux de la protection de la biodiversité qu'à un changement de paradigme, la loi réussit le tour de force d'inscrire de grandes évolutions dans le droit, telles que la réparation du préjudice écologique dans le code civil, le principe de non-régression, la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), grand opérateur cœur de réseau chargé de porter haut et fort les politiques de protection et de restauration, ou encore la ratification du protocole de Nagoya, etc.

Le présent rapport dessine un état des lieux des principales mesures de la loi et de leur application concrète à ce jour. L'effort réalisé par les services du ministère chargé de l'environnement pour faire paraître la plupart des décrets rapidement doit à cet égard être souligné.

Le rapport formule également des recommandations pour améliorer la mise en œuvre de la loi et progresser concrètement dans la préservation et la protection de la biodiversité.

(1) Notamment la Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992 et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973 (CITES) et, au niveau européen :

- 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 ;
- directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages ;
- directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires ;
- directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ;
- directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, qui trouve notamment sa déclinaison dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ;
- directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 février 2006, concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE ;
- directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »).

(2) Les enjeux financiers se chiffrent en dizaines de millions d'euros et, tout récemment, l'Italie a été condamnée à payer une amende de 25 millions d'euros (et à une astreinte de 30 millions par semestre de retard) en matière de traitement des eaux usées (arrêt du 31 mai 2018, affaire C-251/17). Pour la France, le non-respect des dispositions de la directive sur le traitement des eaux résiduaires urbaines présentait un risque financier qui avait été estimé entre 300 et 400 millions d'euros.

Mesures d'application encore en attente de publication

Au 1^{er} février 2018, 29 des mesures d'application nécessaires avaient été prises, soit la totalité des 27 textes lui incombant, selon le ministère de la transition écologique et solidaire, ainsi que les deux mesures relevant du ministère de l'économie et des finances.

Certaines mesures d'application manquent encore à ce stade :

- la première est relative à la détermination des conditions de conservation et de mise à disposition des ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance microbiologique ainsi que des conditions de partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques qui en sont issues (article 42 de la loi, relevant du ministère des solidarités et de la santé) ;

- l'article 45 de la loi habilitait le Gouvernement à prendre des dispositions législatives par voie d'ordonnance, applicables à des ensembles de ressources génétiques auxquels le dispositif général « APA » des articles L. 412-3 et suivants du code de l'environnement n'est pas applicable (les ressources des espèces cultivées et domestiquées et les ressources collectées par les laboratoires pour la prévention et la maîtrise des risques graves pour la santé humaine). La loi donnait jusqu'au 9 février 2018 pour publier ces ordonnances, dont l'élaboration relève respectivement du ministère chargé de l'agriculture et du ministère de la santé. Or, le Gouvernement n'a publié aucune ordonnance dans ce délai : l'habilitation étant devenue caduque, il faudra un nouveau texte législatif pour créer ces dispositifs spécifiques ;

- des arrêtés sont en attente, relatifs à l'habilitation des inspecteurs de l'environnement, des APJ et des OPJ pouvant échanger sous pseudonyme et entrer en contact avec des personnes suspectées de porter atteinte aux espèces protégées (article 130 de la loi ; un arrêté des ministres en charge de l'écologie et de la justice est prévu) ;

- l'article 128 de la loi vise à empêcher que les garanties financières constituées lors de la mise (ou la remise) en activité d'installations polluantes classées ICPE ne soient utilisées pour indemniser les créanciers d'une entreprise en cas de liquidation judiciaire de cette dernière. Il s'agissait de réserver ces garanties aux seules fins pour lesquelles elles ont été créées – dont la remise en état du site après fermeture. La loi renvoie à un décret le soin de fixer les conditions dans lesquelles les sommes versées au titre des garanties financières sont insaisissables et les conditions de leur utilisation en cas d'ouverture d'une procédure collective.

Le ministère de la transition écologique et solidaire a indiqué à vos rapporteuses que les travaux relatifs à ce décret n'ont pas encore démarré. Il est prévu de les réaliser dans le cadre d'une refonte plus globale du dispositif de garanties financières. Les discussions en cours devraient être élargies aux exploitants et parties prenantes au deuxième semestre 2018 ;

- la dernière mesure a trait aux conditions posées pour obtenir une autorisation de défrichement (article 167 de la loi, relevant du ministère de l'agriculture et de l'alimentation).

Vos rapporteuses soulignent qu'il s'agit de mesures importantes, dont la publication ne saurait être davantage retardée.

Recommandation n° 1

Procéder à la publication rapide des mesures d'application en attente pour les articles 42, 128, 130 et 167 de la loi.

RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR VOS RAPPORTEURES

– n° 1 : Procéder à la publication rapide des mesures d’application en attente pour les articles 42, 128, 130 et 167 de la loi.

Préjudice écologique :

– n° 2 : La qualité des débats dépendant notamment des éléments de preuve scientifique apportés, il conviendra d’attacher une importance particulière à la désignation des experts judiciaires par le juge, le cas échéant.

– n° 3 : Renforcer la formation initiale et continue des magistrats en droit de l’environnement dont les sources sont nombreuses, ainsi que leur familiarisation avec les enjeux environnementaux, de santé publique et les questions scientifiques liées à la réparation d’un préjudice écologique.

Inventaire du patrimoine naturel :

– n° 4 : Permettre une formation rapide des maîtres d’ouvrage et de leurs prestataires dans la standardisation et la documentation de leurs données, aux fins de versement à l’inventaire du patrimoine naturel, et encadrer précisément la méthodologie du versement de ces données.

Recherche associée en mer :

– n° 5 : Accélérer la mise en place d’une ou des bases de données nécessaires à la mise en commun et à l’exploitation des informations recueillies dans le cadre des études d’impact et des recherches associées aux activités maritimes soumises à autorisation.

– n° 6 : Associer systématiquement un interlocuteur scientifique public à l’instruction des projets d’activités en mer pour l’évaluation des protocoles suivis par leurs études d’impact ainsi que pour la définition des recherches à associer et des indicateurs.

Police de l’eau et de la nature :

– n° 7 : Relancer rapidement le processus de mutualisation des services de la police de l’eau et de la nature, dans le cadre d’une fusion de l’ONCFS avec l’AFB, selon la logique initiale du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Compte tenu d’un cadre budgétaire très contraint, l’optimisation des actions menées en matière de police et la création de synergies s’imposent.

– n° 8 : Veiller au maintien du caractère scientifique des activités d’études et de connaissance en matière d’espèces chassables.

Agence française pour la biodiversité :

– n° 9 : Les moyens financiers et humains de l'AFB doivent être impérativement augmentés dès 2019, le niveau actuel ne permettant pas même d'espérer que l'agence puisse assumer l'ensemble de ses missions.

– n° 10 : Le prochain contrat d'objectifs et de moyens devra veiller à fixer des priorités et des étapes pour une montée en charge effective de l'agence, en particulier s'agissant de ses nouvelles missions.

– n° 11 : Résoudre l'inadéquation entre les moyens humains et les missions de l'AFB, notamment par la priorisation de certaines missions et par le renforcement de la formation des personnels aux nouvelles missions.

– n° 12 : Inciter les acteurs à agir ensemble, y compris en l'absence d'agence régionale pour la biodiversité, accélérer la mise en œuvre des agences en cours de préfiguration et veiller à ce que les travaux en matière de gouvernance au niveau régional ne constituent pas un frein au déploiement d'actions concrètes.

Agences de l'eau :

– n° 13 : Recentrer les aides des agences de l'eau au cœur de leur efficacité et optimiser les subventions accordées, certaines des interventions actuelles ayant vocation à être revues à la baisse.

– n° 14 : Réorienter la fiscalité affectée aux agences de l'eau en appliquant plus directement le principe pollueur-payeur s'agissant des redevances pour prélèvements sur la ressource en eau et de la redevance pour pollution d'origine domestique.

– n° 15 : Poursuivre les réflexions sur l'instauration d'une redevance pour atteintes à la biodiversité terrestre, affectée aux agences de l'eau, conformément aux dispositions de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

– n° 16 : Relever le plafond des recettes des agences de l'eau à 2,3 milliards d'euros.

Renforcement de la planification des espaces maritimes :

– n° 17 : Veiller à ce que la suppression de l'exigence de prise en compte des objectifs des documents stratégiques de façade et de bassin n'aboutisse pas à abaisser la protection de l'environnement marin et à ce que l'ordonnance prévue par l'article 13 du projet de loi ELAN soit conforme au principe de non-régression.

– n° 18 : Mieux prendre en compte les interactions entre la terre et la mer dans l'élaboration des documents stratégiques et de planification aussi bien terrestres que marins, ainsi que les interactions avec les façades maritimes des autres États membres.

Et renforcer la cohérence entre les préconisations retenues pour les différentes façades maritimes françaises.

– n° 19 : Identifier et recenser les « *communautés d'habitants* » au sens de la loi, détentrices de connaissances traditionnelles associées à l'utilisation de ressources génétiques, et créer pour chaque communauté la « *personne morale de droit public* » prévue par la loi, pour permettre à ces communautés de faire-valoir leurs droits au partage des avantages et ainsi préserver ce patrimoine de connaissances, particulièrement en outre-mer.

Accès aux ressources génétiques et partages des avantages (APA) :

– n° 20 : Publier rapidement les autres textes réglementaires d'application manquants, en améliorant le travail interministériel et en renforçant le dispositif administratif pour le rendre plus rapidement opérationnel.

– n° 21 : Présenter un véhicule législatif permettant de renouveler l'habilitation qui était prévue à l'article 45 et qui est caduque, ou introduisant directement dans la loi les dispositions indispensables à la création de la collection nationale de ressources biologiques d'intérêt pour la santé publique.

– n° 22 : Poursuivre et renforcer les travaux des ministères concernés en direction de tous les acteurs scientifiques et économiques concernés par l'APA, pour qu'une « doctrine » d'interprétation et d'application claire, précise et pédagogique permette à ceux-ci de comprendre parfaitement le champ d'application et les conséquences de la loi sur leurs activités.

Produits phytopharmaceutiques :

– n° 23 : Tirer très rapidement les enseignements des travaux de l'ANSES pour enclencher concrètement la sortie de notre agriculture du recours aux néonicotinoïdes.

Limiter les dérogations autorisées jusqu'au 1^{er} juillet 2020 aux seules situations culturelles ne disposant pas de solutions de substitution opérationnelles rapidement accessibles. Et prévoir une révision de ces dérogations au bout d'un an à compter de la publication de la liste réglementaire.

Renforcer les moyens de la recherche des solutions de substitution aux néonicotinoïdes, ainsi qu'aux autres produits phytopharmaceutiques.

– n° 24 : Veiller à la mise en œuvre effective et rapide de l’interdiction des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant des modes d’action identiques à celles de la famille des néonicotinoïdes (si elle est confirmée à l’issue de la navette parlementaire).

– n° 25 : Renforcer les exigences de l’arrêté du 4 mai 2017 en prenant en compte les établissements scolaires, les hôpitaux et autres lieux accueillant des publics particulièrement sensibles pour délimiter les zones non traitées (ZNT).

– n° 26 : Accélérer la transition agro-écologique, dont les méthodes culturales représentent les premières solutions de substitution à l’usage des néonicotinoïdes, et des produits phytopharmaceutiques en général, et les plus durables car elles s’appuient précisément sur la richesse environnementale, de la flore, de la faune et des paysages, pour prévenir et gérer les agressions.

– n° 27 : Engager activement la sortie de l’utilisation des molécules les plus toxiques, dont le glyphosate, en commençant par les interdire à échéance de trois ans dans toutes les situations culturales disposant de solutions de substitution raisonnablement accessibles.

Protection des espèces :

– n° 28 : Accélérer la mise en œuvre concrète des plans nationaux d’actions opérationnels pour les espèces en danger critique ou en danger de la liste rouge élaborée par l’Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

– n° 29 : Prendre en compte les « nouveaux animaux de compagnie » (NAC) dans l’établissement des listes des espèces exotiques envahissantes (EEE) de niveau 2.

Compensation des atteintes à la biodiversité :

– n° 30 : Assurer, conformément aux dispositions de la loi, un niveau de financement crédible des mesures de compensation et diffuser largement auprès des maîtres d’ouvrage des informations fiables à travers des référentiels de coûts réels à anticiper.

– n° 31 : Poursuivre et accélérer la diffusion systématique des guides méthodologiques de mise en œuvre de la séquence « Éviter, réduire, compenser ».

– n° 32 : Renforcer le niveau d’exigence des services instructeurs dans l’étude des dossiers en matière d’évitement, de réduction et, en dernier ressort, de compensation des atteintes à la biodiversité.

– n° 33 : Permettre, si besoin par un système d’agrément, une véritable spécialisation des bureaux d’études en matière de compensation pour garantir la qualité des études d’impact produites.

– n° 34 : Développer l'idée de paiement pour services environnementaux ou écosystémiques au profit des exploitants agricoles s'engageant dans des démarches de compensation (haies, alignements d'arbres, prairies), dans la droite ligne du principe de complémentarité entre l'environnement et l'agriculture, nouvellement défini comme un principe fondateur à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

– n° 35 : Affecter des effectifs suffisants aux services en charge de l'instruction des dossiers et du suivi de la compensation.

– n° 36 : Développer fortement la formation initiale et continue sur le principe éviter, réduire, compenser auprès des agents de l'État chargés de la maîtrise d'ouvrage, de l'instruction des demandes ou du contrôle de l'application des mesures de compensation.

– n° 37 : Généraliser les comités de suivi des mesures de compensation.

– n° 38 : Accélérer la communication et la diffusion des connaissances sur les obligations réelles environnementales, qui constituent un outil innovant pouvant être au service de la compensation écologique, en particulier auprès du Conseil supérieur du notariat.

Déforestation importée :

– n° 39 : Veiller à ce que la Stratégie contre la déforestation importée, qui va être présentée prochainement par le Gouvernement, utilise tous les leviers possibles au niveau national pour lutter contre la déforestation importée, et affirme une position claire de la France dans les travaux européens et internationaux.

Artificialisation des sols :

– n° 40 : Améliorer le suivi de l'article 86 et veiller à diffuser largement l'information relative à l'utilisation des toitures des nouveaux bâtiments soumis à autorisation d'exploitation commerciale et à la perméabilisation des places de stationnement.

– n° 41 : Étendre l'obligation de perméabilisation des places de stationnement à toute nouvelle construction, qu'elle soit sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée.

Défrichement :

– n° 42 : Accélérer la publication du décret d'application de l'article 167 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, relatif à l'exonération de l'obligation de compensation pour certaines opérations d'ouverture de milieux forestiers réalisées en faveur du patrimoine naturel dans des espaces protégés.

Protection de la biodiversité marine et encadrement des activités en mer :

– n° 43 : Associer l’Agence française de la biodiversité à l’identification, la mise en place, la gestion et l’évaluation des zones de conservation halieutiques.

– n° 44 : Confirmer l’affectation à l’AFB des redevances sur les activités en ZEE et sur le plateau continental.

– n° 45 : Permettre une dérogation systématique à l’obligation de démanteler les installations sur le plateau continental ou en zone économique exclusive pour permettre de contribuer à la reconstitution ou l’enrichissement de la biodiversité.

– n° 46 : Évaluer périodiquement l’adéquation des périmètres des aires marines protégées avec leurs objectifs de préservation et de restauration.

– n° 47 : Étudier la légitimité d’une adaptation de la réglementation relative à la gestion des eaux de ballast eu égard aux pratiques de pêche des professionnels français.

– n° 48 : Élargir et accélérer l’interdiction des produits plastiques à usage unique.

Dans l’attente de leur disparition, créer une redevance sur ces produits pour financer des campagnes de ramassage dans les eaux sous juridiction française.

– n° 49 : Augmenter les moyens humains et financiers consacrés au contrôle et à la protection des milieux marins.

PREMIÈRE PARTIE : DE GRANDS PRINCIPES INSCRITS DANS LE DROIT POUR UNE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PLUS EFFECTIVE

I. LES GRANDS PRINCIPES COMPLÉTANT L'ARTICLE L. 110-1 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT PRODUISENT, POUR CERTAINS, DÉJÀ LEURS EFFETS

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a nettement enrichi les définitions juridiques et rénové des principes directeurs du droit de l'environnement.

Le patrimoine commun de la nation a été enrichi de la notion d'« **êtres vivants** » et de « **biodiversité** » au lieu d'« *espèces animales et végétales* », de la mention des **paysages « diurnes et nocturnes »** ⁽¹⁾, et la référence aux milieux « *terrestres et marins* » a été insérée. Il a été ajouté que les processus biologiques, les **sols et la géodiversité** concourent à la constitution de ce patrimoine. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage, précise le texte, la place de cette phrase si en amont dans le code de l'environnement ayant été très débattue.

La définition de la biodiversité a été inscrite dans le code de l'environnement, selon les termes de la Convention sur la diversité biologique de 1992 et du protocole de Nagoya de 2010 : « *On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants.* »

Leur protection est d'intérêt général et concourt à l'objectif de développement durable. Plusieurs principes directeurs sont renforcés ou ajoutés, dont les impacts concrets seront probablement différenciés :

– le **principe d'action préventive** est réaffirmé par l'introduction du triptyque « **éviter, réduire, compenser les atteintes à la biodiversité** » : « *Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions*

(1) Voir l'encadré suivant sur les pollutions lumineuses.

écologiques affectées ». Ainsi, la compensation des atteintes n'est à rechercher qu'en dernier ressort, lorsque les atteintes n'ont pu être ni évitées ni réduites. Ce principe doit viser *« une absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité »*. Cette redéfinition s'articule avec un ensemble d'autres articles de la loi ⁽¹⁾ ;

– le **principe de solidarité écologique** *« qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés »*. La solidarité est notamment entendue au sens territorial, le concept de solidarité écologique relevant à l'origine des parcs nationaux avec la solidarité existant entre les espaces exceptionnels du cœur de parc et l'aire d'adhésion alentour. La solidarité écologique figure également dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 ;

– le **principe de l'utilisation durable**, *« selon lequel la pratique des usages peut être un instrument qui contribue à la biodiversité »* ;

– le **principe de complémentarité** *« entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts, selon lequel les surfaces agricoles, aquacoles et forestières sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée et les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité »* ;

– le **principe de non-régression**, *« selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. »*

Le principe de non-régression est reconnu par le droit international mais sa portée peut être variable. Il vise le maintien et l'absence de retour en arrière des politiques de protection de l'environnement. La conférence Rio+20 a notamment intégré cette notion de non-régression par rapport aux engagements de la conférence de Rio de 1992. Plusieurs pays de droit anglo-saxon reconnaissent également cette notion (par la référence au *« standstill »*).

Le principe de non-régression a sans doute été parmi les plus débattus. Il a été adopté par la voie d'un amendement parlementaire présenté par la rapporteure du texte à l'Assemblée nationale, Mme Geneviève Gaillard. Le Conseil d'État a, dans une décision récente, précisé ses contours.

(1) Section 1 du chapitre 2 du titre VI de la loi, intitulée « Obligations de compensation écologique ».

Dans sa décision du 4 août 2016 n° 2016-737 DC relative à la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le Conseil constitutionnel avait jugé que « *les dispositions contestées énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. Ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire.* »

Dans sa décision n° 404391 du 8 décembre 2017, le Conseil d'État a censuré le décret n° 2016-110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, car celui-ci exonérait de toute évaluation environnementale des projets qui étaient antérieurement soumis à obligation d'évaluation environnementale au cas par cas. Cela n'aurait été possible, indique le Conseil d'État, que si les projets n'étaient pas susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Tel n'était pas le cas ⁽¹⁾. Le principe de non-régression voit sa portée normative confirmée, tout comme le fait qu'il ne condamne pas à l'immobilisme. La possibilité de passer d'une évaluation environnementale systématique à une évaluation au cas par cas a également été rappelée.

Ainsi, alors même que ses détracteurs le jugeaient soit inapplicable, soit totalement entravant, le Conseil d'État a considéré que le principe de non-régression n'était ni l'un, ni l'autre.

Vos rapporteuses se félicitent que, dans le cadre de l'examen pour avis du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911), votre commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ait adopté un amendement tendant à inscrire le principe de non-régression dans la Charte de l'environnement.

S'agissant du principe de complémentarité entre l'environnement et l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts, vos rapporteuses estiment nécessaire de porter un **effort particulier pour développer les paiements pour services environnementaux**. Le Parlement européen l'avait souligné en 2016, lors de l'examen, à mi-parcours, de la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité ⁽²⁾. Ce dernier « *invite les États membres à mieux utiliser les instruments existants de la PAC [politique agricole commune] et de la politique de cohésion pour soutenir les agriculteurs et les sylviculteurs dans la réalisation des objectifs de l'Union en matière de biodiversité* » ⁽³⁾. Il « *insiste*

(1) Pistes permanentes de courses et d'essais pour véhicules motorisés d'une emprise inférieure à 4 hectares et construction d'équipements sportifs et de loisirs susceptibles d'accueillir un nombre de personnes égal ou inférieur à 5 000.

(2) Résolution du Parlement européen du 2 février 2016 sur l'examen à mi-parcours de la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité (2015/2137(INI)). Voir également le rapport critique de la Cour des comptes européennes sur les aides agricoles actuellement mises en œuvre Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement, rapport spécial n° 21, 12 décembre 2017.

(3) Point 39.

pour que la Commission et les États membres veillent à ce que les ressources financières au titre de la PAC soient réaffectées afin de subventionner des pratiques agricoles durables et le maintien de la biodiversité »⁽¹⁾ et « encourage les États membres à garantir, par des initiatives pour l'aménagement du territoire, une utilisation réfléchie de l'espace et une protection adéquate du réseau Natura 2000 »⁽²⁾. L'objectif n'est pas de développer une marchandisation de la nature mais de mieux rémunérer les prestations fournies par les exploitants agricoles qui s'engagent dans des démarches favorables à la conservation de la biodiversité.

Pollutions lumineuses, l'État français a été condamné

Le 28 mars 2018, dans sa décision n° 40897, le Conseil d'État a condamné l'État pour son inaction en matière de lutte contre les pollutions lumineuses, malgré les dispositions des articles L. 583-1 et L. 583-2 du code de l'environnement relatives à la prévention des nuisances lumineuses. Connue de longue date, la pollution de source lumineuse a des répercussions importantes sur l'environnement, et notamment sur la santé de la faune et de la flore. Elle a fait toutefois une entrée très récente dans le code de l'environnement avec la loi dite « Grenelle II » (n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) puis la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Les espèces nocturnes sont très touchées (chauve-souris, papillons) et l'action des pollinisateurs de nuit est affectée, les éclairages artificiels représentant, soit un leurre, soit un mur rompant les continuités écologiques. Les trames noires sont en cours de développement dans plusieurs villes ou espaces protégés (parc national des Pyrénées). À titre illustratif, les associations de protection de l'environnement entendues à La Réunion ont souligné la catastrophe que représente cette pollution pour les pétrel de Barau, oiseaux vivant en haute mer en dehors des périodes de reproduction, les jeunes devant repartir vers la mer et se guider à travers les reflets de la lune sur l'eau, qui viennent s'écraser en masse dans les villes, attirés par les lumières (stades, éclairages publicitaires, industries et particuliers, etc.). Les tortues de mer peuvent également être détournées de l'océan dont les reflets doivent les attirer, à cause des lumières des villes, et se perdre en s'enfonçant dans les terres, à l'exact opposé de leur destination.

II. LE RÉGIME DE RÉPARATION DU PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE EST UNE GRANDE AVANCÉE

L'inscription du régime de la **réparation du préjudice écologique** dans le code civil a été introduite par la voie d'un amendement porté par le sénateur M. Bruno Retailleau. Le dispositif proposé a ensuite été profondément remanié à l'Assemblée nationale.

(1) Point 42.

(2) Point 73.

Le régime de réparation du préjudice écologique fait suite à la jurisprudence dite « Erika », par laquelle la Cour de cassation, dans son arrêt du 25 septembre 2012 ⁽¹⁾, avait admis la réparation du préjudice écologique ⁽²⁾ causé par le naufrage du navire en 1999. De nombreux travaux ultérieurs ont été menés ⁽³⁾. La réparation du préjudice écologique est la traduction du principe pollueur-payeur.

Le droit ne connaît en principe que la responsabilité visant à punir (pénale, disciplinaire) et celle visant à réparer un dommage (civile, administrative). Le code civil ne reconnaissait que les atteintes aux personnes et aux biens.

Il convient de souligner la **portée symbolique forte** de l'inscription de la réparation du préjudice écologique dans le code civil. Ce dernier comporte un nouveau chapitre intitulé « *La réparation du préjudice écologique* », comprenant les articles 1246 à 1252.

L'article 1246 pose le principe que « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer.* » Le préjudice écologique réparable est défini comme celui « *consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* » (article 1247). Sont ainsi visés les dommages subis par la nature elle-même. La définition retenue ⁽⁴⁾ est différente de celle de la jurisprudence de la Cour de cassation et vise à bien distinguer le préjudice écologique des préjudices personnels.

Le droit d'agir en justice en vue de la réparation du préjudice écologique, défini à l'article 1248, est ouvert très largement, selon la volonté du législateur, qui fait le choix de mentionner certains des titulaires de l'action. Ainsi, l'action est ouverte à « *toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.* » Les risques de multiplication des procédures pour un même préjudice écologique seront écartés par les dispositions du code de procédure

(1) Cour de cassation, Crim. 25 septembre 2012, arrêt n° 10-82.938.

(2) Défini comme l'« atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement et découlant de l'infraction ».

(3) Il convient en particulier de renvoyer au rapport dit « rapport Jégouzo » (Pour la réparation du préjudice écologique, rapport du groupe de travail installé par Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, remis le 17 septembre 2013) ainsi qu'à la proposition de loi dite « Retailleau », adoptée en première lecture au Sénat le 16 mai 2013 (rapport n° 519 de M. Alain Anziani, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 17 avril 2013). Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, s'était engagée en faveur du dépôt d'un projet de loi sur le préjudice écologique.

(4) La définition est plus proche de celle de la Cour d'appel de Paris dans son arrêt du 30 mars 2010 n° 08/02278 : « toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel, à savoir, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, les sols, les terres, les paysages, les sites naturels, la biodiversité et l'interaction entre ces éléments qui est sans répercussion sur un intérêt humain particulier mais qui affecte un intérêt collectif légitime ».

civile permettant notamment de réunir des procédures ayant un lien suffisant entre elles ou interdisant que deux juridictions ne soient saisies du même litige.

Le **principe de la réparation par priorité en nature** est posé à l'article 1249. En cas d'impossibilité ou d'insuffisance des mesures de réparation, « *le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État.* » Les dommages et intérêts doivent constituer l'exception à la réparation. Lorsqu'ils sont attribués, ils doivent être fléchés vers la réparation de l'environnement, entre les mains du demandeur ou de l'État, si le demandeur ne peut assumer de prendre les mesures de réparation (qui peuvent présenter une ampleur ou une complexité trop grande pour un seul acteur).

Le juge peut prononcer une astreinte. En outre, indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage.

Une articulation avec le régime de la responsabilité environnementale (*prévention et réparation de certains dommages causés à l'environnement*), découlant des articles L. 160-1 et suivants du code de l'environnement, est prévue. Ce régime, moins ambitieux, est issu du droit européen⁽¹⁾. Il est applicable aux seuls dommages graves causés aux espèces et aux habitats protégés par le droit européen, qui affecteraient les eaux ou les sols. Il s'agit d'un régime de police administrative qui n'a jamais été appliqué à ce jour. Il s'appuie également sur une réparation en nature.

L'évaluation du préjudice doit ainsi tenir compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà intervenues, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du titre VI du livre I^{er} du code de l'environnement, et réciproquement.

Le délai de prescription est fixé à dix ans à compter du jour où le titulaire de l'action a connu (ou aurait dû connaître) la manifestation du préjudice écologique (article 2226-1 du code civil). Le régime de réparation peut s'appliquer à des préjudices antérieurs à la publication de la loi, mais pas à des procédures en cours.

Il convient de souligner l'avancée que constitue ce nouveau régime de réparation, inscrit au sein du code civil, ainsi que son caractère équilibré.

Par ailleurs, on peut également rappeler que la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a créé une **procédure nouvelle d'action de groupe en matière environnementale** s'agissant des préjudices matériels et corporels subis par des personnes (nouvel article L. 142-3-1 du code de l'environnement). Ainsi, « *lorsque plusieurs personnes placées dans une situation similaire subissent des préjudices résultant*

(1) Directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la réparation des dommages environnementaux, en application du principe pollueur-payeur.

d'un dommage dans [certains domaines], causé par une même personne, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles, une action de groupe peut être exercée devant une juridiction civile ou administrative. »

Interrogé par vos rapporteures, le ministère de la transition écologique et solidaire indique que les travaux menés sur le préjudice écologique suite à l'entrée en vigueur de la loi prennent la forme de réflexions ⁽¹⁾ relatives aux modalités de son application et portent notamment sur :

- la prise en compte par le juge administratif de ce préjudice dans le cas d'un dommage causé par une personne publique ;

- les modalités d'évaluation du préjudice et de sa réparation en nature ;

- le choix des experts compétents : il a à cet égard été souligné l'importance de désigner des collègues d'experts (plusieurs structures sont susceptibles de disposer des compétences requises : experts de l'AFB, bureaux d'études spécialisés dans la démarche « éviter, réduire, compenser », associations environnementales) ⁽²⁾ ;

- une meilleure formation des magistrats sur ces questions précises, tant au cours de la formation initiale que lors de la formation continue.

Interrogée par vos rapporteures, la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice a indiqué qu'il n'existe certes pas de juridiction spécialisée en matière environnementale, mais que *« la spécialisation des magistrats est mise en œuvre, autant que possible, au sein même des juridictions, ainsi que le préconisait le rapport d'Yves Jégouzo. »* Elle indique également que *« la qualité du débat dépendra [...] de la pertinence scientifique des éléments de preuves rapportés aux débats. »*

La direction des affaires civiles et du sceau n'a pas eu connaissance d'une mise en œuvre d'action en réparation du préjudice écologique, car les statistiques dont elle dispose ont introduit très récemment les nouvelles dispositions dans la nomenclature des actions répertoriées par le greffe. *« En dehors de cette nomenclature des actions, il n'y a pas d'outil permettant d'identifier les actions en cours devant les juridictions de première instance suivant leurs fondements. »*

Compte tenu de son caractère récent et de son encadrement (nécessité d'une atteinte non négligeable), il n'apparaîtrait pas surprenant que le préjudice écologique n'ait pas encore donné lieu à des procédures à ce stade.

(1) Un colloque a été organisé par l'AFB le 29 septembre 2017.

(2) Voir également les travaux relatifs aux experts judiciaires de l'Association des professionnels du contentieux économique et financier, commission « Préjudice écologique » : La réparation du préjudice écologique en pratique, 2016.

Par ailleurs, en l'absence de retour des juridictions sur des difficultés éventuelles d'application, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) juge prématuré d'indiquer si une circulaire doit être publiée.

Recommandation n° 2

La qualité des débats dépendant notamment des éléments de preuve scientifiques apportés, il conviendra d'attacher une importance particulière à la désignation des experts judiciaires par le juge, le cas échéant.

Recommandation n° 3

Renforcer la formation initiale et continue des magistrats en droit de l'environnement dont les sources sont nombreuses, ainsi que leur familiarisation avec les enjeux environnementaux, de santé publique et les questions scientifiques liées à la réparation d'un préjudice écologique.

III. UN OBJECTIF TRÈS CLAIR DE DÉVELOPPEMENT ET DE DIFFUSION DES CONNAISSANCES

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages comporte plusieurs mesures importantes pour développer les connaissances de la biodiversité et mettre en réseau le savoir en diffusant aussi largement que possible les données.

A. L'ACQUISITION ET LE PARTAGE DES CONNAISSANCES DOIVENT ENCORE PROGRESSER

L'AFB a une **mission de développement des connaissances en lien avec le monde scientifique**. Elle assure la mise en place et l'animation des systèmes d'information sur la biodiversité, l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de l'eau et de l'assainissement.

En matière de biodiversité, le Système d'information sur la nature et les paysages (SINP)⁽¹⁾ vise à structurer les connaissances sur la biodiversité et les paysages et mettre à disposition les connaissances aux niveaux local, régional et national, ainsi qu'à faciliter leur mobilisation. Il renvoie notamment, au niveau national, à l'inventaire du patrimoine naturel (40 millions de données et 150 000 visites par mois). Ce système d'information est un dispositif partenarial et collaboratif, qui doit être complété par un futur système d'information sur la biodiversité, dont l'AFB a la responsabilité.

(1) Sur le site naturefrance.fr.

En matière d'eau, 50 millions de données sur l'eau, les milieux aquatiques et les services publics d'eau et d'assainissement sont collectées dans le système d'information sur l'eau ⁽¹⁾.

1. L'inventaire du patrimoine naturel

L'AFB a repris une partie des activités de mise en œuvre des politiques de connaissance et de conservation de la biodiversité qui relevaient du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) ⁽²⁾. Ce dernier conserve, outre la responsabilité scientifique de **l'inventaire national du patrimoine naturel**, la validation des processus de contrôle de données et des protocoles d'acquisition, le maintien de l'infrastructure informatique permettant la diffusion des données et le rôle d'autorité scientifique au sein des réseaux d'expertise. Afin d'assurer cette mission partagée de connaissance de la biodiversité, l'AFB, le MNHN et le CNRS ont mis en place une unité mixte de service (UMS) dédiée au patrimoine naturel « PatriNat », « centre de service et de données sur la nature », comprenant 105 agents. L'objectif de cette unité mixte est, comme le souligne M. Bruno David, président du MNHN, auditionné par vos rapporteures, de *« combiner la force opérationnelle de l'AFB et son ancrage territorial, la référence en sciences naturelles qu'est le MNHN [...] et l'excellence " recherche " du CNRS dans le domaine de la nature. »*

Lancé en 2003, l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN) ⁽³⁾ gère les données naturalistes transmises par l'ensemble des partenaires (scientifiques, collectivités territoriales, naturalistes, associations de protection de l'environnement). Il comporte aujourd'hui plus de 40 millions de données et 150 000 visites par mois, et permet à chacun de consulter des informations sur la nature.

Le portail de diffusion assure la mise à disposition de données consolidées sur les espèces, les milieux, le patrimoine géologique et les espaces naturels (Natura 2000 notamment). L'inventaire valorise aussi les données collectées en alimentant l'Observatoire national de la biodiversité et les reportages au niveau européen des engagements de la France par divers indicateurs (directive dite « Habitats », directive dite « Oiseaux » et aires protégées en particulier).

L'acquisition de données dans l'inventaire a été rénovée par l'article 7 de la loi, en application duquel les maîtres d'ouvrage publics et privés doivent y contribuer par le **versement des données brutes acquises à l'occasion des études d'évaluation préalables ou de suivi des impacts**, les données brutes de

(1) Données diffusées sur le site eaufrance.fr.

(2) Décret n° 2017-1498 du 27 octobre 2017 relatif à la reprise par l'Agence française pour la biodiversité de certaines activités du Muséum national d'histoire naturelle : mise en œuvre de programmes nationaux d'inventaire, de suivi et de cartographie de la biodiversité, production et administration de référentiels de données, valorisation et diffusion des données, conception et gestion de services numériques.

(3) Plus connu sous le nom d'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Il convient également de rappeler l'existence de l'inventaire national du patrimoine géologique.

cet inventaire étant ensuite mises à la libre disposition du public et librement réutilisables. Il s'agit d'une véritable opportunité pour accroître les données disponibles dans un format standardisé et cela ouvre de grandes possibilités (le suivi lié aux installations éoliennes fait par exemple défaut à ce jour). Le MNHN souligne toutefois la nécessité d'accompagner les maîtres d'ouvrage et leurs prestataires dans la standardisation et la documentation de leurs données. Un encadrement des protocoles et efforts d'échantillonnages est nécessaire. Le MNHN recommande enfin de définir *ex ante* des critères de « réussite » et d'en assurer un suivi à court, moyen et long terme.

Les modalités de saisie ou de versement des données ont été fixées par décret, pris après une concertation avec les organisations représentatives des maîtres d'ouvrage, des bureaux d'études concernés et des associations contribuant ou susceptibles de contribuer à l'inventaire du patrimoine naturel. Le décret n° 2016-1619 relatif aux modalités de contribution obligatoire à l'inventaire du patrimoine naturel et modifiant le code de l'environnement est paru le 29 novembre 2016.

La saisie ou le versement de données s'effectue au moyen d'une application informatique mise gratuitement à la disposition des maîtres d'ouvrage par l'État. L'objectif était d'assurer une compatibilité avec le système d'information sur la nature et les paysages. Le téléservice a été récemment créé par le ministère de la transition écologique et solidaire (arrêté du 17 mai 2018 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif au versement ou à la saisie de données brutes de biodiversité dénommé « dépôt légal de données de biodiversité »). L'arrêté précise l'accès au téléservice ainsi que les données à caractère personnel enregistrées pour le traitement des données et définit les mesures applicables en vue de leur protection.

La mise à disposition des données recueillies est effectuée sur le site du Muséum national d'histoire naturelle.

Conformément à la loi, le décret précise les conditions dans lesquelles la diffusion des données peut être restreinte pour des motifs de protection de l'environnement. La restriction doit alors consister en une diffusion à une échelle ne permettant pas la localisation précise des spécimens recensés (protection nécessaire vis-à-vis du braconnage, en particulier).

Recommandation n° 4

Permettre une formation rapide des maîtres d'ouvrage et de leurs prestataires dans la standardisation et la documentation de leurs données, aux fins de versement à l'inventaire du patrimoine naturel, et encadrer précisément la méthodologie du versement de ces données.

En complément de l'inventaire du patrimoine naturel, les collectivités territoriales, les associations ayant pour objet l'étude ou la protection de la nature et leurs fédérations, les associations naturalistes et les fédérations de chasseurs et de pêcheurs peuvent contribuer à la connaissance du patrimoine naturel par la réalisation d'inventaires locaux ou territoriaux ou d'atlas de la biodiversité, ayant notamment pour objet de réunir les connaissances nécessaires à l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique. L'AFB a lancé dès 2017 un appel à projets dans le cadre d'un programme d'atlas de la biodiversité communale pour favoriser la connaissance et l'action au niveau local. Le MNHN souligne que les aspects méthodologiques de ces inventaires devraient être renforcés pour que ces données soient mieux exploitées.

Enfin, il convient de souligner que l'AFB doit assurer la coordination et l'animation du système d'information sur le milieu marin, qui répondrait notamment aux obligations de l'État dans le cadre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ».

2. Protéger contre l'accaparement du vivant

À ce stade du rapport, plusieurs mesures importantes tendant à protéger contre « l'accaparement » du vivant peuvent être rappelées :

– vos rapporteuses décriront précisément dans la suite du rapport (en troisième partie) le dispositif des articles 37 à 46 de la loi du 8 août 2016 permettant à la France de mettre en application sur son territoire le Protocole de Nagoya à la Convention sur la diversité biologique (CDB), en créant dans le droit français une réglementation de l'accès aux ressources génétiques, de l'accès aux connaissances traditionnelles associées à ces ressources et du partage des avantages découlant de leur utilisation (APA) ;

– la loi pour la reconquête de la biodiversité a également posé des limites à la **brevetabilité du vivant**, qui peuvent être rappelées. Elles ont notamment porté leurs fruits dans le cadre des négociations au sein de l'Office européen des brevets (OEB), dont la jurisprudence de la Grande chambre des recours était contestée.

L'article 9 de la loi a complété l'article L. 611-19 du code de la propriété intellectuelle pour poser le principe selon lequel les produits végétaux ou animaux issus de procédés biologiques (croisements et sélections) ne sont pas brevetables. Avant l'entrée en vigueur de la loi, n'étaient pas brevetables : les races animales, les variétés végétales, les procédés essentiellement biologiques et les procédés de modification de l'identité génétique des animaux de nature à provoquer chez eux des souffrances inutiles. La loi a complété l'article par la disposition suivante :

« Les produits [c'est-à-dire les animaux et végétaux] exclusivement obtenus par des procédés essentiellement biologiques [...], y compris les éléments qui constituent ces produits [feuille, tige par exemple] et les informations génétiques qu'ils contiennent ».

Cet ajout empêche la brevetabilité de végétaux qu'une personne aurait, par exemple, pu obtenir par croisement et qui présenteraient des propriétés identiques à ceux issus d'une découverte faite par un laboratoire ou un semencier ayant déposé un brevet. Le brevet ne couvrira pas le produit identique obtenu par procédé biologique. Cet article ne concernant que les brevets français délivrés par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), il avait une portée limitée.

Avec cette mesure, la France a rejoint les deux autres États membres ayant explicitement posé cette interdiction (Pays-Bas et Allemagne).

Il est important de souligner que, par la suite, un avis de la Commission européenne ⁽¹⁾ du 8 novembre 2016 a rappelé l'intention du législateur européen dans l'adoption de la directive européenne relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, qui était bien d'assurer la non-brevetabilité des végétaux et animaux obtenus par procédés essentiellement biologiques. Elle a donc remis en cause la jurisprudence de la Grande chambre de recours de l'Office européen des brevets ⁽²⁾. Le 29 juin 2017, le conseil d'administration de l'Office européen des brevets a modifié les dispositions juridiques d'exécution applicables pour exclure explicitement, comme l'avait fait la loi française quelques mois auparavant, de la brevetabilité les végétaux et animaux obtenus exclusivement par un procédé essentiellement biologique. Cette évolution était très attendue. Auditionné par vos rapporteures, M. Romain Soubeyran, directeur de l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI) a souligné le rôle joué par la France dans les travaux avec l'OEB.

L'article 10 de la loi n'apporte, pour sa part, pas de modification majeure au droit existant pour un brevet français ou européen en France. Il vise à limiter un peu plus explicitement la portée d'un brevet qui porte sur une matière biologique en excluant que ce brevet protège une matière biologique dotée des mêmes propriétés et obtenue indépendamment de la matière biologique brevetée. Il n'apporte pas le même éclaircissement sur les brevets portant sur une information génétique.

L'article 11 de la loi vise à **élargir les possibilités d'échanges de semences à destination des jardiniers amateurs**. Il a été partiellement censuré par le Conseil constitutionnel. L'article prévoit que les dispositions législatives du code rural et de la pêche maritime en vigueur pour les cessions et transferts de semences ou de plants avec des finalités commerciales ne sont plus applicables pour certaines cessions de semences ou de plants à plusieurs conditions : le transfert est réalisé à titre gratuit ; les variétés appartiennent au domaine public (450 variétés) ; les utilisateurs finaux sont des non-professionnels ne visant pas une exploitation commerciale de la variété. L'article initial de la loi incluait également les cessions réalisées à titre onéreux par des associations sous le régime

(1) Avis de la Commission concernant certains articles de la directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, 2016/C 411/03.

(2) L'octroi de brevets sur des plantes issues de procédés essentiellement biologiques s'était multiplié, tel un poivron sans graines obtenu de façon conventionnelle.

de la loi de 1901, mais le Conseil constitutionnel a jugé que ces dernières n'étaient pas dans une situation particulière par rapport aux autres revendeurs potentiels qui aurait justifié cette différenciation par rapport au droit commun. Il a donc rejeté l'application de la dérogation aux cessions à titre onéreux réalisées par des associations.

Un amendement présenté par la Présidente de votre commission, Mme Barbara Pompili, a récemment été adopté sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable, afin d'étendre les possibilités de dérogation aux cessions et transferts à titre onéreux, en première lecture à l'Assemblée nationale.

S'agissant de l'application de l'article 11, il convient de relever une difficulté concrète car celui-ci a maintenu l'application des règles sanitaires relatives à la sélection et à la production. Il apparaît que de telles règles ne peuvent être que très difficilement appliquées pour les cessions de semences et de plants visées par l'article.

Enfin, vos rapporteuses soulignent également l'intérêt de l'article 12 de la loi qui a étendu les **possibilités d'échanges, entre agriculteurs**, de semences n'appartenant pas à une variété protégée par un certificat d'obtention végétale.

3. La systématisation de la recherche en mer

Une expertise collective récemment menée par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et le CNRS sur l'impact environnemental de leurs recherches sur le milieu marin a montré que de **nombreuses connaissances scientifiques fondamentales restaient à acquérir** sur la biodiversité et les écosystèmes marins, notamment s'agissant des grands fonds (modes d'établissement et de maintien des communautés, inventaires de diversité, échanges entre les eaux de fond et le reste de l'océan, etc.).

Certes, la recherche publique sur la biodiversité marine n'a pas attendu l'adoption de la loi du 8 août 2016. L'IFREMER était déjà lié par convention à l'Agence des aires marines protégées. Cette collaboration a été reconduite avec l'Agence française de la biodiversité, qui subventionne l'institut ainsi que d'autres organismes publics de la recherche française (le CNRS, le MNHN, l'Observatoire Pelagis, etc.) pour plusieurs activités d'études et de surveillance. Elle finance en particulier les travaux déployés pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (DCE) dans les eaux marines et celle de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSM). C'est ainsi que les programmes d'Acquisition de Connaissances sur les Oiseaux et les Mammifères Marins (PACOMM) et suivants menés depuis 2010 ont permis d'accroître sensiblement les savoirs sur les milieux marins ⁽¹⁾.

(1) Programme d'acquisition de connaissance sur les oiseaux et les mammifères marins en France métropolitaine. Voir également la quatrième partie du présent rapport.

L'IFREMER assure par ailleurs la coordination scientifique nationale du « bon état écologique » des eaux marines, ainsi que des actions de coordination au sein de la Fondation de coopération scientifique pour la recherche sur la biodiversité (FRB). Enfin, l'institut travaille avec le Muséum national d'histoire naturelle et l'AFB à la structuration des données marines récoltées.

De son côté, le ministère de la transition écologique et solidaire dit mobiliser l'ensemble de ses partenaires scientifiques publics pour développer l'acquisition des connaissances sur les écosystèmes marins, *« en sollicitant au mieux les sources de financement nationales et européennes disponibles »*.

Malgré tout, de nombreux acteurs de terrain déplorent encore **l'insuffisance de ces connaissances, qui nuit à l'identification des mesures adaptées pour gérer et protéger efficacement** ces milieux très spécifiques. Le Centre de ressources et d'appui contre le risque requin de La Réunion reconnaît ainsi que la méconnaissance encore importante de la biologie, de l'écologie et du comportement des requins complique la mise au point de solutions capables de protéger à la fois les populations humaines et des espèces en grande majorité inoffensives. De même, la Réserve naturelle marine de La Réunion dit ses difficultés à reconstituer l'équilibre écosystémique de récifs coralliens dont la faune et la flore sont encore peu connues ⁽¹⁾.

Par ailleurs, si ces acteurs produisent des données qu'ils échangent, et les feront remonter dans les bases locales et nationales du patrimoine commun de la nation, ils utilisent surtout les données produites par d'autres et ont donc **besoin d'un accès public et gratuit à ces informations, ce qu'a prévu la loi**.

Le développement des versements des données par les maîtres d'ouvrage à l'inventaire du patrimoine naturel et les nouvelles obligations incombant aux acteurs publics, scientifiques et gestionnaires, de partager les données qu'ils recueillent sont autant de promesses de progrès, à la fois pour l'enrichissement et pour l'accessibilité des connaissances sur la biodiversité marine.

Cependant le chantier est vaste. De surcroît, les spécificités locales sont nombreuses dans les territoires ultramarins. Sur place, les acteurs de l'environnement se sont toujours beaucoup appuyés sur les observations des particuliers pour constituer leurs collections de spécimens et de savoirs ; l'ampleur de la tâche les amène aujourd'hui à développer plus activement encore cette « science participative ». Au demeurant, cette démarche présente un autre avantage puisqu'on observe qu'en associant les populations locales et en valorisant leurs contributions, ces appels aux bonnes volontés encouragent les prises de conscience et **favorisent la construction d'un sentiment de partager collectivement la gestion des écosystèmes**.

(1) Un plan d'action sur les récifs coralliens est en cours de préparation (voir la quatrième partie du présent rapport).

Les contributions volontaires privées ne manquent pas non plus au niveau national. WWF effectue des comptages de mammifères marins en Méditerranée, de dauphins en Guyane ainsi que de tortues et dugongs en Nouvelle-Calédonie. De son côté, la Ligue de protection des oiseaux (LPO) publiera en 2021, avec le support du MNHN, un atlas des oiseaux marins des outre-mer.

Le secteur de la pêche n'est lui-même pas en reste. L'obligation incombant aux bateaux de pêche professionnelle de plus de 12 mètres sous pavillon de l'Union européenne de communiquer leurs résultats aux débarquements, leurs éventuels rejets et les données de leur système de surveillance par satellite VMS (*Vessel monitoring system*) génère une masse de données précieuses pour le suivi des océans. Le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) s'est par ailleurs engagé depuis sept ans dans une cinquantaine d'études scientifiques, dont en particulier une réflexion sur les stocks halieutiques, aux côtés des principaux instituts comme l'IFREMER ou l'Institut de recherche et développement (IRD). De fait, après avoir longtemps pensé que les ressources maritimes étaient inépuisables, **les professions concernées reconnaissent désormais que les ponctions ont été trop importantes et que les stocks se renouvellent difficilement aujourd'hui. Elles voient dorénavant un intérêt direct à connaître la réalité des réserves** et considèrent que « *des évaluations régulières et robustes sont le fondement d'une gestion durable des activités de pêche maritime* ». Sur la proposition du CNPMM, les connaissances empiriques des pêcheurs sont aujourd'hui croisées avec des modélisations scientifiques. Ces données alimentent les programmes PELGAS (évaluation des stocks de petits pélagiques du golfe de Gascogne, notamment les anchois et sardines) et LANGOLF-TV (évaluation du stock de langoustines du golfe de Gascogne), dont les résultats sont directement exploités par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) pour la fixation des quotas de pêche de ces espèces. Les travaux du CNPMM et des comités régionaux portent aussi sur des thématiques concernant la relation entre la pêche et l'environnement : amélioration de la sélectivité des engins de pêche, évitement des captures non souhaitées, programme de sauvegarde de l'esturgeon européen, étude des interactions de certains engins de pêche sur les habitats sensibles ou d'intérêt particulier, etc. Le Comité national a enfin tenu à souligner le rôle de « *sentinelle du milieu* » des pêcheurs professionnels, notamment pour suivre les épisodes de pollutions ou les *blooms* (efflorescences) algaux et pour observer les espèces rares.

Toutefois, malgré ces diverses contributions, les auteurs de la loi du 8 août 2016 ont considéré que, **pour avancer plus vite**, il était nécessaire d'impliquer plus systématiquement de nouveaux acteurs privés dans le développement de la recherche scientifique en mer.

Le 6° du I de l'article 95 a donc instauré l'obligation, **pour toute activité autorisée** en application de l'article 6 de 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 faire l'objet d'une activité de **recherche associée** (article 10 de cette même loi).⁽¹⁾

L'article 95 exonère de cette exigence les activités régies par le code minier, telle l'exploitation des granulats marins, et celles relevant de la politique commune de la pêche. Il la limite par ailleurs aux activités qui ont « *un impact sur le milieu marin* », aux milieux affectés et aux sites où elles sont exercées.

Néanmoins, cet article représente potentiellement une grande avancée dans la mesure où il a, parallèlement, étendu l'application de la loi du 16 juillet 1976 au plateau continental, et où il impose que ces recherches associées soient réalisées selon un cahier des charges défini par les autorités ayant accordé les autorisations afin de garantir leur pertinence scientifique.

En outre, l'article 95 exige également des titulaires des autorisations données en application de l'article 6 de la loi de 1976 qu'ils communiquent à l'autorité administrative en charge du bon état écologique du milieu marin toutes les données relatives à ce milieu qu'ils ont recueillies pour l'étude d'impact initiale, ainsi que dans le cadre de l'activité autorisée.

Corrélativement à l'énoncé, par ce même article 95, du principe que les recherches associées doivent elles-mêmes faire l'objet d'une autorisation administrative (article 11 de la loi de 1976), l'article 96 de la loi du 8 août 2016 définit des sanctions pour les recherches scientifiques marines entreprises ou poursuivies sans autorisation dans la mer territoriale, la zone économique exclusive ou la zone de protection écologique (article L. 251-2 du code de la recherche) et subordonne l'autorisation de mener des recherches dans les espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction nationale à l'engagement de communiquer les renseignements et données recueillis à plusieurs organismes scientifiques français (article L. 251-3 du même code). Selon leur nature, certaines de ces données tombent immédiatement dans le domaine public ; les autres peuvent être utilisées pour les travaux de recherche de ces organismes.

Ces dispositions sont **d'application directe** et s'appliquent à la plupart des territoires ultramarins. Celles que l'article 96 a introduites dans le code de la recherche ont été expressément rendues applicables dans les territoires de Wallis-et-Futuna, de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie par l'article 97 de la loi du 8 août 2016. De même, l'obligation, pour les titulaires d'autorisation d'explorer, exploiter ou utiliser les milieux marins, de communiquer les données recueillies s'impose désormais dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises en vertu de l'article 55 de l'ordonnance n° 2016-1687⁽²⁾ qui reprend l'article 17 de la loi du 16 juillet 1976 introduit par l'article 95.

(1) Ces articles de la loi du 16 juillet 1976 ont été repris aux articles 20 et 24 à 26 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

(2) Se reporter à la partie IV.

Ces évolutions législatives sont saluées par les acteurs scientifiques et associatifs – et pas seulement comme le pendant des nouvelles obligations de transmission des données incombant aux maîtres d’ouvrage sur terre.

France Nature Environnement (FNE) rappelle que le renforcement de l’encadrement des recherches en mer et l’obligation de communiquer les données recueillies s’imposaient depuis la ratification de la Convention de Montego Bay par la France, par la loi n° 95-1311 du 21 décembre 1995.

L’association Humanité et biodiversité (HB) a insisté sur la nécessité de sanctionner les recherches marines non autorisées, craignant des dégradations, voire des pillages. Selon elle, *« il est impératif de pouvoir contrôler les méthodes utilisées, l’objet de la recherche, les dates et la durée de cette dernière pour évaluer et suivre les différents impacts que peuvent subir la biodiversité et les écosystèmes »*. Elle prend acte de la définition d’une amende de 15 000 euros pour les activités de recherche sans autorisation, mais regrette que les potentielles récidives ne soient pas traitées.

La Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) suggère que le produit de ces amendes puisse être utilisé pour financer les recherches sur la biodiversité.

La FNE, Humanité et biodiversité et la FRB voient surtout dans ce nouveau régime l’opportunité de renforcer la connaissance des milieux marins, en particulier celle des grands fonds. Cela étant, WWF regrette que toutes les données ainsi collectées par l’État, telles les informations VMS, ne puissent être mises à disposition de la société civile, au besoin après avoir été anonymisées. Aujourd’hui, leur accès est souvent impossible.

L’IFREMER expérimente la mise en œuvre de ces nouvelles obligations à plus d’un titre : il doit lui-même solliciter l’autorisation des préfectures maritimes ⁽¹⁾ pour ses travaux ; et il est parfois saisi par les services instructeurs de l’État pour identifier les travaux pertinents à mener pour documenter les impacts de certains projets, voire en évaluer les résultats. L’institut ne formule aujourd’hui qu’une seule critique : **les informations recueillies ne sont pas toujours communiquées sous une forme exploitable**. Il recommande donc qu’elles soient centralisées dans une base commune permettant à l’ensemble de la communauté scientifique de les exploiter. Le ministère de la transition écologique et solidaire y travaille actuellement.

Le Muséum national d’histoire naturelle souligne aussi quelques **difficultés techniques** à la mise en œuvre de ces obligations.

Pour leur part, les services des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) indiquent que l’Action de l’État en mer (AEM) les consulte directement sur les programmes de recherche envisagés dans leur périmètre. Cette procédure

(1) Ou des autorisations de prospection préalable lorsque ses recherches relèvent du code minier.

évite les doubles instructions et permet aux services des TAAF d'énoncer des prescriptions techniques adaptées pour éviter les incidences environnementales sur des territoires aux équilibres très fragiles. Ils attendent néanmoins la publication de l'arrêté interministériel fixant la liste des espèces utilisées comme « *modèles dans la recherche et le développement* » ⁽¹⁾.

Si le nouveau dispositif est encore trop récent pour que l'on en mesure l'efficacité et les limites dans la durée, certaines recommandations apparaissent d'ores et déjà nécessaires à leur réussite.

Recommandation n° 5

Accélérer la mise en place d'une ou des bases de données nécessaires à la mise en commun et à l'exploitation des informations recueillies dans le cadre des études d'impact et des recherches associées aux activités maritimes soumises à autorisation.

Recommandation n° 6

Associer systématiquement un interlocuteur scientifique public à l'instruction des projets d'activités en mer pour l'évaluation des protocoles suivis par leurs études d'impact ainsi que pour la définition des recherches à associer et des indicateurs.

4. La cartographie encore incomplète de l'érosion côtière

L'article 112 de la loi résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, qui, dans sa version initiale, visait à introduire dans le code de l'environnement un triple dispositif sur la gestion intégrée du trait de côte. Il s'agissait d'obliger l'État et les collectivités locales à identifier les espaces soumis à un aléa significatif d'érosion côtière, et à élaborer des stratégies locales pour ces espaces. Toutefois, à la demande du Gouvernement, la version finale de l'article 112 ne prévoit plus qu'une **obligation, pour l'État, d'établir une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale**. En effet, il importait de ne pas présumer du résultat des travaux du Comité national de suivi de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, qui avaient commencé en janvier 2015, la stratégie elle-même ayant été présentée en 2012.

Ce faisant, la loi n'a fait que consacrer un outil existant, l'indicateur national de l'érosion côtière ayant permis depuis le début de l'année 2016 la réalisation et la publication de cartes par région à l'échelle 1/100 000^e (mais pour le territoire métropolitain uniquement). Une première synthèse des connaissances disponibles et des nouvelles données produites dans le cadre des travaux du Comité national de suivi de la stratégie nationale a été publiée par le CEREMA en février 2016.

(1) Cet arrêté est prévu en complément du dispositif « APA » (voir la troisième partie du présent rapport).

En la matière, les connaissances scientifiques sont encore insuffisantes, et constituent donc un enjeu dont le législateur a reconnu l'importance par cet article 112, **car leur développement est une condition préalable à une action publique globale efficace.**

Vos rapporteuses notent que le deuxième programme d'actions présenté en mars 2017 pour la mise en œuvre de la stratégie nationale, et qui couvre la période 2017-2019, prévoit notamment :

- la mise en place d'un réseau national des observatoires du trait de côte pour accroître les connaissances sur ses évolutions et pour disposer de données homogènes et accessibles (avec la création d'un site internet dédié) ;
- la finalisation de la cartographie pour produire et analyser les données sur le littoral corse et les départements d'outre-mer,
- la finalisation d'une base de données nationale sur les ouvrages côtiers ;
- l'intégration des objectifs de la stratégie nationale dans l'élaboration des schémas de planification régionaux (notamment les SRADDET), dans les documents d'urbanisme et dans les contrats de plan État-région (CPER) ;
- l'étude de la faisabilité d'outils innovants pour la gestion du trait de côte (servitudes, réimplantations de bâtiments...) ;
- l'identification des financements mobilisables, en conditionnant les financements de l'État à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies locales de gestion du trait de côte.

B. LA PÉDAGOGIE DOIT DEVENIR UNE PRIORITÉ

Au titre de ses **missions d'information et de communication**, l'AFB doit participer et appuyer les actions de formation, notamment dans le cadre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'enseignement agricole. Elle doit structurer les métiers de la biodiversité et des services écologiques.

Elle a également une mission de communication, d'information et **sensibilisation du public.**

Enfin, elle accompagne la **mobilisation citoyenne** et le développement du bénévolat.

Vos rapporteuses soulignent les enjeux qui s'attachent à la **mission éducative de l'AFB**, notamment en termes de visibilité et de diffusion des connaissances. Elles notent avec satisfaction que l'AFB s'est saisie de cette nouvelle compétence et vient de lancer, le 22 mai 2018, une opération de sensibilisation sur la biodiversité, sur Internet et visant en particulier les réseaux

sociaux ⁽¹⁾. La campagne durera quatre mois et vise à expliquer la biodiversité et les interdépendances entre les milieux et les espèces, ainsi qu'à démontrer en quoi elle nous est indispensable et ce qu'elle apporte. Elle se concentrera en priorité sur les jeunes de 15 à 34 ans.

Vos rapporteuses soulignent que le niveau des connaissances générales en matière de lutte contre les changements climatiques, s'il est probablement supérieur à celui constaté en matière de protection de la biodiversité d'une manière générale, n'a pas été atteint en un jour et est le fruit de débats ainsi que d'efforts de pédagogie et de communication déployés sur le temps long. Un tel travail est absolument nécessaire en matière de biodiversité. Comme le rappelle fréquemment le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, M. Nicolas Hulot, les deux enjeux sont absolument indissociables ⁽²⁾⁽³⁾.

L'AFB a également assuré le soutien financier de la Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (l'IPBES en anglais ⁽⁴⁾), créée en 2012 par cent États ⁽⁵⁾, ouverte à tout État membre des Nations Unies, et qui est en quelque sorte l'équivalent « biodiversité » du groupe international d'experts sur le climat (GIEC) en matière de lutte contre les changements climatiques. Il conviendrait que l'IPBES gagne en visibilité pour diffuser ses travaux. Du 17 au 24 mars 2018, la sixième assemblée générale de l'IPBES a abouti à l'adoption de quatre évaluations régionales et sous régionales de la biodiversité et des services écosystémiques (Afrique, Asie-Pacifique, Amériques, Afrique) et d'un rapport thématique *Dégradation et restauration des terres*. L'IPBES souligne que la biodiversité continue de décliner de façon alarmante dans toutes les régions du monde, réduisant considérablement la capacité de la nature à contribuer au bien-être des populations.

Vos rapporteuses estiment qu'une **formation initiale et continue en matière de préservation de la biodiversité devrait être systématiquement délivrée dans les écoles de formation des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires territoriaux**. Elles estiment également qu'une telle formation devrait être assurée auprès des décideurs, en particulier des élus locaux.

(1) www.biodiversitweb.fr

(2) Voir également une récente étude parue dans la revue *Science* sur l'impact sur les espèces de différents scénarios de réchauffement climatique : The projected effect on insects, vertebrates, and plants of limiting global warming to 1.5°C rather than 2°C, R. Warren1, J. Price1, E. Graham, N. Forstenhaeusler, J. VanDerWal, 18 mai 2018.

(3) Il convient à cet égard de relever que l'article 87 de la loi élargit le champ du plan climat-air-énergie territorial. Le programme d'actions à réaliser comprend désormais des mesures visant à « favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique ».

(4) Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. La plate-forme a pour vocation de synthétiser et évaluer les connaissances sur la biodiversité et les services écosystémiques afin d'éclairer les décideurs et l'opinion publique.

(5) 127 États membres en octobre 2017.

IV. DES SANCTIONS RENFORCÉES

A. LE CONTENTIEUX PÉNAL DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Interrogée par vos rapporteures, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice a transmis des données très intéressantes en matière de droit pénal de l'environnement pour les années récentes. La DACG a réparti les champs des infractions pertinentes entre la protection des milieux naturels (protection de l'eau et de l'air, protection des espaces naturels, protection de la faune et de la flore) et la prévention des pollutions et des risques (ordures et déchets, risques naturels, risques technologiques). Elle a recensé 1 900 infractions en vigueur, dont 400 contraventions de la 1^{re} à la 4^e classe. Ces infractions relèvent de plusieurs codes (code de l'environnement, code rural et de la pêche maritime, code forestier, code minier, code pénal, code de l'énergie)⁽¹⁾. Les statistiques disponibles datent essentiellement d'avant l'entrée en vigueur de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Sans prétendre réaliser ici une étude exhaustive sur la répression pénale des atteintes à l'environnement, les éléments statistiques portés à la connaissance de vos rapporteures permettent de dresser un état des lieux intéressant qui souligne la nécessité du renforcement des sanctions pénales, tout comme, dans un autre registre de poursuites, du régime de réparation du préjudice écologique.

Le tableau suivant présente le volume d'affaires orientées par les parquets entre 2012 et 2016⁽²⁾.

(1) Les atteintes à l'environnement urbain et culturel comme celles à la qualité de vie ont été écartées du champ de l'étude, ainsi que la police sanitaire des animaux et les actes de cruauté envers les animaux.

(2) La DACG indique que les groupes d'infractions retenus sont les suivants :

- protection des milieux naturels : protection de l'eau et de l'air (pollution atmosphérique, des eaux fluviales, des eaux de mers, de l'eau douce et des milieux aquatiques) ; protection des espaces naturels (forêts, parcs nationaux, réserves naturelles, sites inscrits et classés, aménagement et équipement de l'espace rural, autres atteintes aux espaces naturels) ; protection de la faune et de la flore (protection du gibier, exercice et pratique de la chasse, destruction des animaux nuisibles/dégâts/louveterie) ;
- prévention des pollutions et des risques : ordures et déchets (dépôt d'ordures, abandon de véhicule, déchets industriels) ; risques naturels (pollution des sols) ; risques technologiques (mines et carrières, installations classées, installations nucléaires, produits chimiques, dangereux, organismes génétiquement modifiés, infrastructures et canalisations de transport ou de distribution).

CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT – AFFAIRES ORIENTÉES

Unité de compte : affaires	2012	2013	2014	2015	2016
Protection de l'eau et de l'air	2 643	2 453	2 249	2 108	2 198
Protection des espaces naturels	2 180	2 160	1 734	1 596	1 868
Protection de la faune et de la flore	7 922	7 629	7 500	7 410	7 457
-dont chasse	3 748	3 629	3 188	3 093	3 030
-dont pêche	3 548	3 249	3 313	3 205	3 185
-dont espèces animales et végétales	626	751	999	1 112	1 242
Prévention des pollutions et des risques	8 852	8 865	8 607	8 329	9 574
-dont ordures et déchets	7 097	6 836	7 025	6 914	7 938
-dont risques naturels	1 293	1 173	1 029	776	711
-dont risques technologiques	462	856	553	639	925
Total Contentieux de l'environnement	21 597	21 107	20 090	19 443	21 097

Source : SID-Cassiopée - Traitement DACG-PEPP

Une affaire peut concerner plusieurs auteurs : en 2016, plus de 8 000 auteurs ont été orientés dans chacun des deux domaines suivants : prévention des pollutions et des risques ; protection de la faune et de la flore. Comme le souligne la réponse adressée à vos rapporteuses :

« Le taux de réponse pénale à l'encontre des auteurs d'atteintes aux règles de protection de la faune et de la flore s'élève à 95,8 %, la réponse apportée se traduisant par une procédure alternative aux poursuites dans 76 % des cas. Il s'agit principalement d'un rappel à la loi (30,2 % de la réponse pénale) ou d'une composition pénale (22,5 %). Les auteurs poursuivis (24 %) étaient 12,7 % à faire l'objet de poursuites devant le tribunal correctionnel (dont 8,4 % par la voie de la COPJ) et 11,1 % devant le tribunal de police.

« S'agissant de la prévention des pollutions et des risques, le taux de réponse pénale est moins élevé que pour les autres types d'infractions (83,7 % en 2016 alors qu'il est supérieur à 90 % pour les autres champs étudiés). Dans 16,3 % des cas, un classement sans suite pour inopportunité des poursuites a été décidé (dont 7,1 % en raison de recherches infructueuses). La réponse pénale consiste pour 75,7 % des auteurs en une procédure alternative aux poursuites, consistant le plus souvent en une régularisation sur demande du parquet (28,9 % de la réponse pénale) ou un rappel à la loi (28,3 %). 15 % des poursuites ont eu lieu devant le tribunal de police et 9,1 % devant le tribunal correctionnel (5,5 % par la voie de la COPJ).

« Les deux autres domaines concernant la protection de l'eau, de l'air et des espaces naturels ont un taux de réponse pénale supérieur à 90 %, respectivement 94,7 % et 91,6 % en 2016. »

Le tableau suivant présente les condamnations inscrites au casier judiciaire national (crimes, délits et contraventions de 5^e classe) en fonction des infractions principales recensées.

CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT - CONdamnATIONS ET COMPOSITIONS PÉNALES INSCRITES AU CASIER JUDICIAIRE NATIONAL

Condamnations et compositions pénales (infraction principale)		2012	2013	2014	2015	2016*
Protection de l'eau et de l'air		339	308	252	203	186
Protection des espaces naturels		691	647	668	683	757
Protection de la faune et de la flore	Chasse	1 571	1 415	1 365	1 413	1 338
	Pêche	798	918	1 064	732	844
	Espèces animales et végétales	553	621	594	597	524
Prévention des pollutions et des risques	Ordures et déchets	848	820	823	863	882
	Risques naturels	14	14	15	16	22
	Risques technologiques	243	175	123	127	111
Total Protection de l'environnement		5 057	4 918	4 904	4 634	4 664

(*) 2016 : données provisoires

Source : Casier judiciaire national - Traitement DACG-PEPP

Le tableau suivant présente les peines prononcées pour les délits.

CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT – PEINES PRONONCÉES POUR DES DÉLITS

Condamnations délictuelles	Protection de l'eau et de l'air			Protection des espaces naturels			Protection de la faune et de la flore			Prévention des pollutions et des risques		
	2014	2015	2016*	2014	2015	2016*	2014	2015	2016*	2014	2015	2016*
Condamnation (infraction principale)	136	106	104	69	63	72	1 673	1 423	1 465	236	259	254
Emprisonnement	3	6	5	14	4	9	78	77	81	24	50	43
<i>Dont ferme (en tout ou partie)</i>	0	0	0	3	0	0	14	11	11	8	21	11
<i>Dont sursis total</i>	3	6	5	11	4	9	64	66	70	16	29	32
Quantum emprisonnement ferme (en mois)				10			4,4	3,4	5,1	3,6	11,4	8,5
Ensemble des amendes prononcées	133	105	97	63	60	69	1 700	1 425	1 463	216	231	223
Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes prononcées (en euros)	9 304	1 836	1 825	2 405	4 846	4 949	902	508	794	3 116	1 217	1 614
Mesure de substitution	1	3	6	5	1	3	79	96	103	9	4	6

(*) 2016 : données provisoires

Source : Casier judiciaire national - Traitement DACG-PEPP

Les peines prononcées sont donc très majoritairement des amendes dont le montant varie beaucoup selon les infractions. Les peines d'emprisonnement prononcées sont très rarement des peines de prison ferme.

Les peines prononcées en matière de contravention de 5^e classe ont un montant moyen plus élevé pour la protection de l'eau et de l'air (84 amendes prononcées en 2016, d'un montant de 424 euros en moyenne) que pour la protection des espaces naturels (691 amendes, 208 euros en moyenne en 2016), la protection de la faune et de la flore (1 460 amendes, 228 euros en moyenne en 2016) et la prévention des risques et pollutions (761 amendes, 239 euros en moyenne en 2016).

« Le nombre de contraventions des quatre premières classes ayant donné lieu à condamnation a augmenté depuis 2012 (de 7 911 infractions en 2012 à plus de 12 000 en 2016).

« Les infractions relatives aux ordures et déchets concentrent la majorité des condamnations contraventionnelles : elles représentent en effet à elles seules 62,3 % des contraventions condamnées. Viennent ensuite les infractions en matière de pêche qui représentent 25 % des contraventions condamnées en 2016. »

Il apparaît que le recours à la sanction pénale reste rare et que les condamnations demeurent à un niveau peu élevé en moyenne.

La répression pénale devrait également jouer un rôle dissuasif et sa menace permettre de renforcer la police administrative. Le droit pénal doit constituer la réponse ultime dans un système de gradation des sanctions.

La loi pour la reconquête de la biodiversité a **notablement renforcé certaines sanctions pénales**, qui étaient totalement insuffisantes, voire inexistantes si l'on pense au trafic de produits phytosanitaires. Elle tient notamment compte des éléments manifestes sur les lacunes du droit français face à la criminalité organisée en matière environnementale. Le trafic d'espèces protégées, de produits phytosanitaires, de déchets, ou encore l'exploitation illégale de ressources naturelles connaissent en effet depuis plusieurs années un essor considérable du fait de leur caractère extrêmement lucratif, les plaçant juste derrière le trafic de stupéfiants, la contrefaçon et le trafic d'êtres humains en termes de « rentabilité » ⁽¹⁾.

Il convient enfin de souligner que le constat de l'insuffisance de la répression a aussi justifié l'inscription du régime de réparation du préjudice écologique dans le code civil, présentée précédemment.

(1) Voir l'ouvrage Des écocrimes à l'écocide, le droit pénal au secours de l'environnement, sous la direction de Laurent Neyret, Bruylant, 2015, dressant un état des lieux de la criminalité environnementale et formulant de nombreuses propositions. Également le rapport remis à la garde des Sceaux, le 11 février 2015, contenant 35 propositions pour mieux sanctionner les atteintes environnementales Des écocrimes à l'écocide, Laurent Neyret.

B. LA LOI A RENFORCÉ PLUSIEURS DISPOSITIFS DE SANCTIONS

Le renforcement des sanctions du droit de l'environnement est en particulier prévu par le chapitre VI du titre VI de la loi (espaces naturels et protection des espèces). Outre les sanctions en application du dispositif spécifique d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées, faisant l'objet d'une troisième partie du rapport et qui y sont développées (voir notamment les articles 38 à 41), plusieurs dispositions doivent être soulignées.

L'article 129 de la loi a multiplié par dix l'amende encourue (de 15 000 euros à 150 000 euros) et par deux la peine encourue (de un à deux ans de prison) pour les **atteintes aux espèces, habitats et sites protégés** (articles L. 415-3 et L. 415-6 du code de l'environnement). Sont visés :

- le fait de porter atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques ;

- le fait de porter atteinte à la conservation d'espèces végétales non cultivées ;

- le fait de porter atteinte à la conservation d'habitats naturels ;

- le fait 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 de commettre ces délits est punie des mêmes peines de prison et d'amende. L'amende est doublée lorsque les infractions visées sont commises dans le cœur d'un parc national ou dans une réserve naturelle ;

- 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 susceptible de porter préjudice aux milieux naturels, aux usages qui leur sont associés ou à la faune et à la flore sauvages, en violation des dispositions sur les espèces exotiques envahissantes (l'amende est doublée lorsque les infractions sont commises dans le cœur d'un parc national ou dans une réserve naturelle) ;

- le fait de produire, ramasser, récolter, capturer, détenir, céder, utiliser, transporter, introduire, importer, exporter ou réexporter tout ou partie d'animaux ou de végétaux, en violation des dispositions d'application de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

Les mêmes sanctions pénales sont applicables en cas d'absence de certificat de capacité pour les responsables d'un établissement d'élevage, de vente, de location ou de transit d'animaux d'espèces non domestiques, et d'un établissement destiné à la présentation au public de spécimens vivants de la faune.

Le fait d'ouvrir ou d'exploiter un tel établissement sans autorisation est également puni des mêmes peines.

Dans le cas où l'infraction est commise en bande organisée, l'amende est multipliée par cinq (et portée à 750 000 euros) et la peine de prison encourue est fixée à sept ans.

Pour l'application des dispositions de l'article L. 415-3 en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, les peines sont portées au même niveau.

Compte tenu des délais dans lesquels intervient la réponse pénale, il n'est pas possible de dresser un bilan de la mise en œuvre de ces dispositions. Le caractère dissuasif des sanctions posées, notamment en matière de trafic d'espèces menacées, devrait produire des effets à moyen terme.

L'article 142 de la loi est important et institue, face à l'essor des trafics de produits phytosanitaires illégaux, le **délit de trafic de produits phytosanitaires** en bande organisée et réprime ces infractions de sept ans de prison et 150 000 euros d'amende. On peut noter que la loi visait à aggraver les sanctions en cas de publicité, conseil, vente ou don, de produits non autorisés ou sans autorisation ou agrément exigé, ou lorsque ces actions sont menées de façon irrégulière. Or, les sanctions sont de 300 000 euros d'amende ou 10 % du chiffre d'affaires annuel et de un an de prison pour les infractions les plus graves. Les sanctions passent à 150 000 euros d'amende et 7 ans de prison dans le cadre de la criminalité organisée, ce qui peut paraître contradictoire pour le volet amende, dont le montant est abaissé si les faits sont commis en bande organisée.

L'article 164 accroît les sanctions applicables en cas de réalisation d'un programme ou d'un projet d'activité, de travaux, d'aménagement, d'ouvrage ou d'installation en méconnaissance des engagements spécifiques à certaines activités définis par la charte d'un **site Natura 2000** (constitution d'un délit puni de six mois d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende). Ces peines sont doublées lorsque cette réalisation a porté atteinte aux habitats naturels ou aux espèces végétales ou animales justifiant la désignation du site Natura 2000.

L'article 166 de la loi modifie le régime des sanctions pénales applicables aux infractions à la réglementation sur les **réserves naturelles**, réglementation dont la rédaction en vigueur est issue de l'ordonnance n° 2012-9 du 5 janvier 2012 que l'article 165 de la loi du 8 août 2016 a ratifiée. Les règles pénales assurant le respect des prescriptions de protection dans les réserves naturelles, très peu modifiées par l'ordonnance, consistent en une qualification en **délits**, punie de 6 mois d'emprisonnement et 9 000 euros d'amende. Au cours de la navette sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, **le Sénat a souhaité transformer ces délits en contraventions**, pour contribuer au « désengorgement » des tribunaux et en considérant que le principe de proportionnalité des peines n'était pas respecté. **L'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, a tenu à rétablir la qualification délictuelle**, mais a accepté de

le faire seulement **pour les infractions les plus graves**, c'est-à-dire celles qui causent « *une atteinte non négligeable au développement naturel de la faune et de la flore ou au patrimoine géologique* ».

En matière de **pêche**, il convient de relever plusieurs dispositifs de sanctions. L'article 140 durcit les sanctions applicables en cas de **pêche irrégulière des espèces menacées** dont la pêche est particulièrement encadrée, et interdite en eau douce (l'anguille européenne, l'esturgeon européen et le saumon atlantique). Les peines prévues sont portées de 22 500 à 50 000 euros d'amende, auxquelles s'ajoutent six mois d'emprisonnement.

L'article 100 de la loi définit un régime de sanctions prévoyant de punir de six mois d'emprisonnement et 22 500 euros d'amende le fait de ne pas respecter les règles et interdictions édictées par le décret **de classement d'une zone de conservation halieutique**.

L'article 130 de la loi renforce les moyens des inspecteurs de l'environnement et dispose que, pour les infractions décrites ci-dessus, les inspecteurs de l'environnement habilités peuvent, sans être pénalement responsables, à l'instar de certains APJ et OPJ spécialisés, participer sous un pseudonyme aux échanges électroniques, être en contact avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions et acquérir des produits ou substances. Ces actes ne peuvent cependant avoir pour effet d'inciter autrui à commettre une infraction.

Les officiers ou agents de police judiciaire peuvent également, pour constater les infractions prévues à l'article L. 415-3 du code de l'environnement, participer sous un pseudonyme aux échanges électroniques, être en contact avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions, extraire, acquérir ou conserver les données ou contenus, produits, substances, prélèvements ou services et, plus généralement, les éléments de preuve ou les données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs ou les complices de ces infractions. Ces actes ne peuvent constituer une incitation à commettre ces infractions.

Des arrêtés des ministres chargés de la justice et de l'écologie doivent préciser ces dispositions et ne sont pas encore parus. La direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique et solidaire, interrogée par vos rapporteures sur le calendrier de publication de ces arrêtés indique : « *un projet d'arrêté a été préparé et a fait l'objet d'une consultation de la DACG [direction des affaires criminelles et des grâces]. Néanmoins un certain nombre de prérequis sont nécessaires pour mettre en place ces dispositions, dont notamment la formation des agents à habilitier pour procéder à ces enquêtes sous pseudonyme. Les établissements publics principalement concernés sont en discussion avec la Gendarmerie nationale pour élaborer ces formations. Dans l'attente de leurs précisions, les travaux réglementaires n'ont pas été finalisés* ». La publication de ces arrêtés devrait être accélérée.

Afin de renforcer la protection des espèces protégées, **l'article 132 de la loi** permet les échanges de données entre les agents des douanes, les inspecteurs de l'environnement et l'organe de gestion de la convention CITES signée le 3 mars 1972 à Washington ⁽¹⁾.

L'article 135 ajuste le cadre du recours à la transaction pénale pour exclure les délits punis de plus de deux ans d'emprisonnement.

L'article 164 procède également à de nombreuses clarifications et harmonisations nécessaires à la suite de la parution de l'ordonnance n° 2012-34 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement. S'agissant de la police administrative, les règles d'accès aux locaux sont précisées, la possibilité de cumuler des sanctions administratives est clarifiée et certaines mesures propres à la police de l'eau sont rétablies pour permettre de demander un suivi environnemental complémentaire.

Les dispositions de l'article permettent, et cela constitue un élément important, aux inspecteurs de l'environnement d'exercer leurs compétences au titre d'autres législations que celles du code de l'environnement selon les règles définies dans ce code.

Les agents habilités pourront mener des investigations sans se voir opposer le secret professionnel.

L'article prévoit en outre la création du corps des gardes du littoral, rattachés au Conservatoire du littoral et des espaces lacustres. Les gardes du littoral sont commissionnés par l'autorité administrative et assermentés pour rechercher et constater les infractions relevant de leur habilitation, dans des conditions fixées par le décret en Conseil d'État n° 2017-1170 du 17 juillet 2017 relatif au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et au commissionnement des gardes du littoral.

Le régime de transmission des procès-verbaux de l'ensemble des gardes particuliers assermentés (gardes-chasses, gardes-pêche et gardes généralistes) a été harmonisé sur celui des inspecteurs de l'environnement et fixé à cinq jours par **l'article 133** de la loi.

Enfin, la loi comporte des dispositions permettant une mutualisation des personnels compétents pour constater des infractions, pour permettre une simplification et une uniformisation des procédures et les rendre ainsi plus efficaces. Par exemple, **l'article 111** de la loi dispose que les agents de police judiciaire sont désormais compétents pour constater les contraventions de grande voirie dans le cadre de la police de la conservation du domaine public. De même, en application de **l'article 134** de la loi, les agents publics des collectivités territoriales chargés de la protection des espaces naturels sont désormais habilités

(1) Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.

à rechercher et à constater les infractions aux règles de nature pénale relatives à la limitation ou à l'interdiction de circulation de véhicules à moteur dans les espaces naturels protégés, et à l'ensemble des dispositions pénales relatives à la protection du patrimoine naturel.

**Les demandes de rapports au Gouvernement :
un outil qui n'est pas toujours suivi d'effet**

– L'article 18 de la loi demande un rapport devant être remis, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, « *sur les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, mentionnée à l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme, et sur les dépenses auxquelles celle-ci a été affectée depuis sa création.* » Le ministère de la transition écologique et solidaire, interrogé par vos rapporteures, indique que le rapport est en cours de finalisation. Un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des finances (IGA) a été publié en juillet 2017 sur le volet des dépenses (cf. *infra*).

– L'article 89 dispose que le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois, « *un rapport sur l'opportunité de classer le frelon asiatique (*vespa velutina*) dans la catégorie des organismes nuisibles, au sens du code rural et de la pêche maritime.* » **Ce rapport**, relevant du ministère en charge de l'agriculture, **ne sera pas publié** selon la réponse adressée par le ministère en charge de l'agriculture :

« *Non nécessité de classer le frelon asiatique comme organisme nuisible au sens du code rural et de la pêche maritime (article 89 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages).*

« *Les organismes nuisibles sont définis à l'article L.251-3 du CRPM. Cet article dispose que "sont considérés comme des organismes nuisibles tous les ennemis des végétaux ou des produits végétaux, qu'ils appartiennent au règne animal ou végétal ou se présentent sous forme de virus, mycoplasmes ou autres agents pathogènes".*

« *"L'autorité administrative dresse la liste des organismes nuisibles qui sont des dangers sanitaires de première catégorie et de deuxième catégorie définis à l'article L. 201-1."*

« *Si le frelon asiatique est bien un danger sanitaire pour les abeilles domestiques [...] et une espèce exotique envahissante au sens du code de l'environnement [...], il n'est pas connu pour être une espèce nuisible aux végétaux ou produits végétaux. Pour cette raison, il n'est pas possible de le classer comme tel.*

« *Soulignons que le fait de lister le frelon asiatique comme organisme nuisible réglementé revient, comme rappelé à l'article L. 253-1, à le lister comme danger sanitaire de première ou deuxième catégorie, ce qu'il est déjà au titre de ses impacts sur l'abeille domestique. Le fait de lister le frelon asiatique comme organisme nuisible n'apporterait donc aucun avantage, en termes de perspectives de lutte, à son classement comme danger sanitaire au titre de la santé animale.*

« *Un tel classement apparaît, en effet, impossible dans la mesure où l'article L. 251-3 du code rural et de la pêche maritime définit les organismes nuisibles comme "tous les ennemis des végétaux ou des produits végétaux, qu'ils appartiennent au règne animal ou végétal ou se présentent sous forme de virus, mycoplasmes ou autres agents pathogènes", définition qui ne peut s'appliquer au frelon asiatique qui n'est pas connu comme une espèce nuisible aux végétaux ou aux produits végétaux. C'est donc sur la*

base d'autres dispositions réglementaires que s'articulent les mesures de lutte contre cet insecte : la réglementation relative aux dangers sanitaires concernant les animaux et les végétaux (art. D. 201-1 et suivants du CRPM) ou la réglementation relative aux espèces exotiques envahissantes mise en œuvre par le ministère de la transition écologique et solidaire (un arrêté du 14 février 2018 inscrit le frelon asiatique dans la liste de ces espèces animales exotiques envahissantes). »

– L'article 99 dispose que le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai d'un an, « *un rapport visant à évaluer l'impact environnemental et économique sur le littoral et l'écosystème marin des activités d'exploration ou d'exploitation des ressources minérales.* » Interrogé, le ministère de la transition écologique et solidaire indique que le rapport est finalisé mais n'a pas encore été transmis à vos rapporteures.

– L'article 127 prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai d'un an, « *un rapport portant sur l'impact du développement des espèces invasives sur la biodiversité, au regard des objectifs que la France se fixe dans ce domaine. Ce rapport porte notamment sur les interdictions de vente de certaines espèces. Ce rapport traite également des modalités d'extension de la définition des espèces interdites d'introduction dans chaque collectivité d'outre-mer.* » Ce rapport est en cours de rédaction.

– L'article 143 demande, dans un délai de six mois, « *un rapport évaluant la mise en œuvre par la direction générale des douanes et droits indirects de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973, portant notamment sur la capacité des douaniers à repérer les espèces de faune et de flore concernées, ainsi que sur les conditions de remplacement des animaux saisis.* » Le ministère de la transition écologique et solidaire, interrogé par vos rapporteures, indique que le rapport a été préparé par la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Il n'a pas encore été transmis à l'Assemblée nationale.

DEUXIÈME PARTIE : UNE GOUVERNANCE TRÈS NETTEMENT CLARIFIÉE ET RENFORCÉE

I. LE DÉFI DE LA CRÉATION DE L'AFB A ÉTÉ RELEVÉ ET UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'AGENCE EST DÉSORMAIS ATTENDUE

Le titre III de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a créé l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Définie comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) au sein des « institutions intervenant dans le domaine de la protection de l'environnement », l'AFB est issue d'une longue préfiguration.

La loi dite « Grenelle II » avait abouti à la création du comité national « trames verte et bleue »⁽¹⁾ afin d'accroître la lisibilité, la complémentarité et la cohérence des actions de préservation de la biodiversité. Elle avait aussi permis la création des comités régionaux « trames verte et bleue ».

Toutefois, la politique de protection de la biodiversité souffrait d'un réel manque de lisibilité et de coordination entre l'ensemble des acteurs travaillant sur cette problématique, à tous les niveaux d'intervention.

Le processus de préfiguration de l'agence a été lancé fin 2014, parallèlement à la genèse de la loi, sous la présidence de M. Hubert Reeves et avec un directeur de la préfiguration, M. Olivier Laroussinie. La définition des opérateurs intégrés à l'agence a été au cœur des débats.

Le directeur d'installation de l'agence, M. Christophe Aubel, a été nommé en mars 2016, dès avant l'adoption du texte.

L'issue du processus législatif, qui s'est étendu sur deux années et demie, a pu parfois paraître incertaine tant l'inscription à l'ordre du jour par le Gouvernement a tardé. Les travaux se sont finalement nettement accélérés en 2016 avec la nomination, au sein du Gouvernement, de la secrétaire d'État spécifiquement chargée de la biodiversité, Mme Barbara Pompili, dont le travail pour faire aboutir ce texte doit être salué.

L'émergence d'un **cœur de réseau**, plutôt que d'une tête de réseau, **qui soit immédiatement identifiable était indispensable pour accélérer et diffuser la protection de la biodiversité.** Il était également nécessaire de l'amener au même niveau de notoriété et de visibilité que la question climatique dans les politiques de développement durable.

(1) Article 123 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et décret d'application n° 2011-738.

Instituée aux articles L. 131-8 et suivants du code de l'environnement, l'Agence française pour la biodiversité est un établissement public à caractère administratif.

Aux termes de l'article L. 131-8, « l'agence contribue, s'agissant des milieux terrestres, aquatiques et marins :

« 1° À la préservation, à la gestion et à la restauration de la biodiversité ;

« 2° Au développement des connaissances, ressources, usages et services écosystémiques attachés à la biodiversité ;

« 3° À la gestion équilibrée et durable des eaux ;

« 4° À la lutte contre la biopiraterie. »

Dans le cadre de ses compétences, elle assume de très nombreuses missions, définies à l'article L. 131-9. Comme cela a été rappelé à de très nombreuses reprises au cours des travaux de la mission d'information et devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire⁽¹⁾, l'AFB est davantage que la simple fusion de quatre établissements existants (Agence des aires marines protégées, Atelier technique des espaces naturels, établissement public Parcs nationaux de France, Office national de l'eau et des milieux aquatiques) car elle doit également assumer un **rôle nouveau d'acteur central de la biodiversité et de nouvelles missions qui, pour certaines, n'avaient jusqu'à présent été assumées par aucun opérateur**⁽²⁾.

Comme le soulignait M. Philippe Martin, l'AFB « *fonctionne et agit* » : toutes les instances prévues par la loi ont été mises en place dès 2017 et l'agence était opérationnelle à sa création en janvier 2017. D'aucuns avaient prédit qu'elle ne pourrait pas assurer la paie de ses agents à sa création et il n'en a rien été. La continuité du service a été assurée.

Présente sur 120 sites, l'agence est structurée autour de trois services centraux à Brest, Montpellier et Vincennes, ce qui constitue à la fois un atout et une source de complexité. L'arrêté du 4 janvier 2017 fixe le siège de l'Agence française pour la biodiversité à Vincennes. Sept directions régionales et trois directions inter-régionales ainsi que 92 services départementaux et trois services

(1) Audition de M. Philippe Martin, président du conseil d'administration de l'AFB et de M. Christophe Aubel, directeur général de l'AFB, le 17 janvier 2018.

(2) Au-delà de la lutte contre la biopiraterie, de l'accès aux ressources génétiques et connaissances traditionnelles associées, de l'évaluation de l'impact du changement climatique sur la biodiversité et du suivi des actions françaises dans ce domaine, ont été cités par M. Aubel, directeur général, auditionné par vos rapporteures, s'agissant d'interventions nouvelles récentes de l'AFB :

- les appels à projets pour les atlas de la biodiversité communaux,
- les appels à projets, à hauteur de 4 millions d'euros, pour la restauration de la biodiversité outre-mer,
- le budget participatif dans le cadre du Plan climat,
- une campagne de sensibilisation aux enjeux de la biodiversité,
- le soutien financier apporté à l'IPBES, équivalent scientifique du GIEC pour les questions de biodiversité.

inter-départementaux sont répartis sur l'ensemble du territoire. L'agence comprend également six antennes de façade maritime (trois en métropole et trois en outre-mer – Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, Antilles) ainsi que neuf parcs naturels marins (six en métropole et trois en outre-mer).

Les trois quarts des 1 300 agents de l'AFB sont répartis dans les territoires et les sites centraux regroupent 354 personnes.

Les dix parcs nationaux sont en outre en cours de rattachement à l'AFB.

La carte suivante présente les implantations de l'AFB en métropole et outre-mer.





L'organisation dépasse la simple juxtaposition des organigrammes des structures pré-existantes et la transversalité a été recherchée entre les composantes de la biodiversité terrestre, aquatique et marine.

Prévue dès l'origine, **l'unité mixte de service avec le CNRS et le MNHN** a été finalisée en 2017. Le décret du 28 octobre 2017 ⁽¹⁾ a rendu effectif le transfert de certaines activités du MNHN en matière de biodiversité et celui de 75 agents en charge de ces activités au 1^{er} novembre 2017. Ces activités ont trait, comme cela a été détaillé en amont dans le présent rapport, aux inventaires du patrimoine naturel, aux référentiels de données, à la diffusion de ces données, etc.

Le rattachement d'un établissement public de l'État à l'AFB est encadré par l'article 20 de la loi, selon lequel les moyens et services mis en commun sont précisés par décret.

Un article spécifique a été adopté prévoyant le **rattachement des parcs nationaux à l'agence** (article 22 créant un nouvel article L. 331-8 du code de l'environnement). Le décret n° 2017-65 du 24 janvier 2017 relatif au rattachement des parcs nationaux à l'Agence française pour la biodiversité précise les modalités de ce rattachement. Il définit en particulier les missions et moyens mis en commun. La liste des fonctions pour lesquelles les services et moyens utiles doivent être mis en commun est large, comprenant le développement des connaissances, la communication, les missions de police exercées par chaque parc, la stratégie touristique ou le soutien administratif aux parcs nationaux. Des synergies devront être créées par la mise en commun de ces compétences. Le décret prévoit qu'une convention de rattachement des parcs nationaux avec l'AFB doit être conclue au plus tard le 31 décembre 2017. À ce jour, les conventions, en cours de finalisation selon le ministère de la transition écologique et solidaire et selon l'AFB entendus par vos rapporteuses, n'ont pas toutes été validées par les conseils d'administration des parcs nationaux. Il apparaît que le dispositif de rattachement ne va pas de soi et a pris du retard.

(1) Décret n° 2017-1498 du 27 octobre 2017 relatif à la reprise par l'Agence française pour la biodiversité de certaines activités du Muséum national d'histoire naturelle.

Mi-mars 2018, le conseil d'administration du parc national des Écrins a approuvé la convention de rattachement des parcs nationaux à l'AFB, ainsi que celui du parc national du Mercantour, celui du parc national des Calanques, celui du Parc amazonien de Guyane et celui du parc national de la Guadeloupe.

Certains conseils d'administration ont également souligné la difficulté liée à la baisse constante des moyens humains et matériels.

Le conseil d'administration du parc national de Port Cros a rejeté la convention le 16 mars 2018, soulignant notamment que les parcs nationaux ne bénéficiaient que d'une voix au sein du conseil d'administration de l'AFB, ce qui était jugé insuffisant pour peser sur les décisions impactant les parcs nationaux, et déplorant le manque de moyens financiers.

La question du **rattachement de l'établissement public du marais poitevin** avait de son côté fait l'objet d'un article spécifique (article 24), qui a été censuré par le Conseil constitutionnel⁽¹⁾. À ce jour, l'établissement public n'est pas rattaché à l'AFB. Un projet de décret ainsi qu'une convention de rattachement sont en cours de finalisation.

Le décret n° 2016-1842 du 26 décembre 2016 relatif à l'Agence française pour la biodiversité prend les mesures réglementaires du code de l'environnement nécessaires à la création de l'agence. Il définit, comme le prévoit la loi en son article 21 (article L. 131-10 du code de l'environnement), la composition précise du conseil d'administration, qui comprend 43 membres, cette question ayant fait l'objet de multiples débats au sein des deux assemblées parlementaires, avant qu'elles ne s'accordent sur un renvoi à un décret, la loi ne fixant que les principes généraux de la composition.

La composition du conseil d'administration de l'AFB est la suivante :

« 1° Premier collège :

« a) Dix représentants de l'État :

« – deux représentants du ministre chargé de l'environnement ;

« – un représentant du ministre chargé de la mer ;

« – un représentant du ministre chargé de l'agriculture ;

« – un représentant du ministre chargé du budget ;

« – un représentant du ministre de la défense ;

« – un représentant du ministre de l'intérieur ;

(1) Le Conseil Constitutionnel a jugé que le principe dit « de l'entonnoir » n'avait en l'espèce pas été respecté par l'introduction de la disposition au stade de la nouvelle lecture.

« – un représentant du ministre chargé de l'outre-mer ;

« – un représentant du ministre des affaires étrangères ;

« – un représentant du ministre chargé de la recherche ;

« b) Six représentants d'établissements publics nationaux œuvrant dans le champ des compétences de l'établissement ;

« c) Six personnalités qualifiées en raison de leur compétence dans le domaine de la protection de la biodiversité terrestre, marine ou de la ressource en eau et des milieux aquatiques, dont le président du conseil scientifique de l'établissement ;

« 2° Deuxième collège :

« a) Quatre représentants des secteurs économiques intéressés par les activités de l'agence ;

« b) Six représentants des associations agréées de protection de l'environnement ou d'éducation à l'environnement et de gestionnaires d'espaces naturels ;

« 3° Le troisième collège est composé de trois représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

« 4° Le quatrième collège comprend les quatre parlementaires mentionnés au 4° de l'article L. 131-10 ;

« 5° Le cinquième collège est composé de quatre représentants titulaires et quatre représentants suppléants du personnel de l'agence, élus selon les modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'environnement. »

L'arrêté de nomination a été pris le 4 janvier 2017 (arrêté du 4 janvier 2017 portant nomination au conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité). Le président d'honneur de l'AFB est M. Hubert Reeves. Le directeur général, M. Christophe Aubel, a été nommé le 2 janvier 2017.

Le président du conseil d'administration est M. Philippe Martin, qui a été nommé par décret après avoir été auditionné par les deux commissions du développement durable de l'Assemblée nationale et du Sénat ⁽¹⁾.

Les 22 membres du conseil scientifique de l'AFB ont été nommés par arrêté de nomination du 4 janvier 2017 et ce conseil est présidé par M. Gilles Bœuf (arrêté du 2 janvier 2017 portant nomination au conseil scientifique de l'Agence française pour la biodiversité). Le conseil assure notamment l'évaluation

(1) Décret du 9 février 2017 portant nomination du président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité - M. MARTIN (Philippe).

des activités de l'établissement en matière de recherche et d'exploitation des résultats de celle-ci, de formation, de diffusion et de valorisation. Il est également chargé de superviser le processus d'évaluation de l'activité de recherche de l'agence. Il veille à la coordination des politiques scientifiques des parcs nationaux, en lien avec les conseils scientifiques de ces établissements.

Les nombreuses compétences de l'AFB

Article L. 131-9 du code de l'environnement

Dans le cadre de ses compétences, l'agence assure les missions suivantes :

1° Développement des connaissances en lien avec le monde scientifique et les bases de données déjà existantes dans les institutions productrices de connaissances :

a) Mise en place, animation, participation à la collecte des données, pilotage ou coordination technique de systèmes d'information sur la biodiversité, l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de distribution d'eau et d'assainissement ;

b) Conduite et soutien de programmes d'études et de prospective, contribution à l'identification des besoins de connaissances et d'actions de conservation ou de restauration ;

c) Conduite ou soutien de programmes de recherche, en lien avec la Fondation française pour la recherche sur la biodiversité ;

2° Appui technique et administratif :

a) Appui technique et expertise, animation et mutualisation des techniques et bonnes pratiques, coordination technique des conservatoires botaniques nationaux ;

b) Concours technique et administratif aux autres établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels, notamment par la création de services communs ; cette création ne peut intervenir qu'à la demande du conseil d'administration de l'établissement public intéressé, statuant à la majorité des deux tiers ;

c) Appui technique et expertise aux services de l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels dans la mise en œuvre des politiques publiques ;

d) Appui technique et expertise aux services de l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels pour la mise en œuvre de plans de lutte contre l'introduction et le développement des espèces invasives ;

e) Appui technique et expertise auprès des acteurs socio-économiques dans leurs actions en faveur de la biodiversité ;

f) Appui au suivi de la mise en œuvre des règlements et directives européens et des conventions internationales, contribution aux comptes rendus qu'ils prévoient et participation et appui aux actions de coopération et aux instances européennes ou internationales, en concertation avec l'Agence française de développement et le Fonds français pour l'environnement mondial ;

g) Appui à la préservation des continuités écologiques transfrontalières et aux actions de coopération régionale définies entre la France et les États voisins ;

3° Soutien financier :

a) Attribution d'aides financières à des projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau ;

b) Garantie de la solidarité financière entre les bassins hydrographiques, notamment en faveur des bassins de la Corse, des départements d'outre-mer ainsi que des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ;

4° Formation et communication :

a) Participation et appui aux actions de formation, notamment dans le cadre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'enseignement agricole ;

b) Structuration des métiers de la biodiversité et des services écologiques ;

c) Communication, information et sensibilisation du public ;

d) Accompagnement de la mobilisation citoyenne et du développement du bénévolat ;

5° Gestion ou appui à la gestion d'aires protégées ;

6° Contribution à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement, en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes.

Les agents affectés à l'Agence française pour la biodiversité chargés de missions de police de l'eau et de l'environnement apportent leur concours au représentant de l'État dans le département et au représentant de l'État en mer pour exercer des contrôles en matière de police administrative dans les conditions prévues au chapitre I^{er} du titre VII du livre I^{er}. Ils exercent leurs missions de police judiciaire dans leur domaine de compétence sous l'autorité du procureur de la République, dans les conditions prévues aux articles L. 172-1 et L. 172-2 ;

7° Accompagnement et suivi du dispositif d'accès aux ressources génétiques et partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ;

8° Suivi des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité.

A. LES INSTANCES NATIONALES DE L'AFB SONT OPÉRATIONNELLES

1. Le Comité national de la biodiversité et le Conseil national de la protection de la nature

L'article 14 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a institué deux instances nationales aux missions distinctes ⁽¹⁾ :

(1) Nouveau chapitre IV du titre III du livre premier du code de l'environnement : Institutions relatives à la biodiversité (CNB et CNPN).

– **l’instance sociétale d’information, d’échanges et de consultation sur les questions stratégiques liées à la biodiversité** ⁽¹⁾ : le **Comité national de la biodiversité (CNB)**, qui est défini à l’article L. 134-1 du code de l’environnement, se substitue notamment au comité national pour les trames verte et bleue, consacré à la préservation des continuités écologiques sur le territoire, mais également à plusieurs instances consultatives ⁽²⁾. Sa création vise à mieux définir l’instance dédiée à la concertation sociétale. Il est présidé par le ministre de la transition écologique et solidaire, M. Nicolas Hulot. Il peut se saisir d’office. Il organise des concertations régulières avec les autres instances de consultation et de réflexion dont les missions sont relatives à la biodiversité, en particulier le Conseil national de la transition écologique. Le champ de la compétence consultative du comité ainsi que sa composition et les modalités de son fonctionnement ont été précisés par le décret n° 2017-339 du 15 mars 2017 relatif au Comité national de la biodiversité, pris en Conseil d’État. Le CNB peut en particulier être saisi sur l’élaboration, la mise en œuvre et le suivi des dispositions législatives et réglementaires, de la stratégie nationale pour la biodiversité et des programmes nationaux de connaissance, de gestion et de conservation de la biodiversité. La composition du comité assure la représentation de chaque département et collectivité d’outre-mer. Il est composé d’au moins 120 membres et d’au plus 150 membres nommés pour 5 ans renouvelables ⁽³⁾.

Il donne son avis sur les orientations stratégiques de l’Agence française pour la biodiversité ;

– **l’instance d’expertise scientifique et technique est le Conseil national de la protection de la nature (CNPN)**, dont le rôle et la composition sont renouvelés. Il intègre le Conseil national supérieur du patrimoine naturel et de la biodiversité. Le CNPN est chargé d’apporter, par ses avis, une expertise scientifique et technique.

Pluridisciplinaire et indépendant, il peut être consulté sur les projets de loi, d’ordonnance et de décret concernant ses domaines de compétence et les travaux scientifiques et techniques y afférents. Il peut également se saisir d’office.

Le décret n° 2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature, pris en Conseil d’État, a précisé ses compétences, ses modalités de fonctionnement et sa composition. Ses membres sont nommés pour 5 ans et sont au nombre de trente titulaires et trente suppléants, répartis au sein de

(1) Le Comité national de la biodiversité est composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics nationaux œuvrant dans le champ de la biodiversité, des organismes socio-professionnels concernés, des propriétaires fonciers, des usagers de la nature, des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité et des gestionnaires d’espaces naturels, de scientifiques ou de représentants d’organismes de recherche et de personnalités qualifiées.

(2) Comité de pilotage de la stratégie de création d’aires marines protégées, comité de révision de la stratégie nationale pour la biodiversité, comité national de l’observatoire de la biodiversité, etc.

(3) Voir l’arrêté du 21 mars 2017 portant nomination à la vice-présidence du Comité national de la biodiversité et l’arrêté du 22 septembre 2017 portant nomination au Comité national de la biodiversité.

trois collèges (recherche et enseignement sur la biodiversité, gestion et restauration des espaces naturels, connaissance, veille et observation de la biodiversité). La loi a précisé que sa composition concourt à une représentation équilibrée des femmes et des hommes, d'une part, et à une représentation équilibrée des sciences du vivant et des sciences humaines, d'autre part. Elle concourt également à une représentation significative de spécialistes de la biodiversité ultramarine. Retenus à la suite d'un appel à candidatures, les experts ont été nommés par l'arrêté du 21 mars 2017 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature.

Le décret fixe aussi les règles de transparence applicables aux experts du CNPN.

Cette organisation duale doit notamment permettre une meilleure participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement. Les deux instances, CNB et CNPN pourront être saisies d'un même projet, comme le prévoit la loi, et rendre ainsi deux avis. Il est sans doute un peu tôt pour juger des effets du recentrage du CNPN sur les questions scientifiques et techniques, alors que sa mission était auparavant plus vaste, et du regroupement au sein du CNB des instances de débat.

Auditionné par vos rapporteuses, M. Yves Verilhac, président de la Ligue de protection des oiseaux, soulignait que les experts scientifiques et techniques des associations ne faisaient plus partie du CNPN, ce qui a comme inconvénient majeur, soulignait-il, de risquer de les ramener à un simple rôle de discussion avec les autres secteurs de la société civile. Leur expertise peut être moindre.

Vos rapporteuses soulignent à cet égard que la connaissance scientifique et technique propre aux associations de défense de l'environnement ne doit pas être « banalisée ». Ces dernières sont d'ailleurs bien présentes au conseil d'administration de l'agence.

2. Les quatre comités d'orientation sont constitués

L'Agence française pour la biodiversité a également travaillé à la mise en place des comités d'orientation de l'agence qui ont été prévus par la loi.

Les **comités d'orientation de l'AFB** auront tous tenu leur réunion constitutive entre mars et début juin 2018. La loi prévoit la création de trois comités d'orientation, espaces de débats et de conseils visant à éclairer les décisions du conseil d'administration de l'AFB (comité « milieux marins et littoraux », comité « milieu d'eau douce » et « biodiversité ultra-marine »⁽¹⁾). Le conseil d'administration de l'AFB a ajouté le comité d'orientation sur les milieux terrestres⁽²⁾.

(1) Article L. 131-12 du code de l'environnement.

(2) Délibération n° 2017-04 du conseil d'administration de l'AFB du 21 février 2017.

La délibération n° 2017-35 du conseil d'administration de l'AFB du 27 septembre 2017 a fixé les champs prioritaires de travail des comités d'orientation (avis sur la prise en compte des enjeux spécifiques à leur domaine thématique, avis préalables sur le contrat d'objectifs et le programme d'intervention de l'agence, ainsi que sur les bilans de mise en œuvre, examen préalable des documents stratégiques relatifs à l'activité de police de l'AFB, réflexions sur la prise en compte des enjeux liés aux usages économiques ou récréatifs de la biodiversité et de la gestion des espaces naturels et des continuités écologiques).

Il convient de souligner, s'agissant de la biodiversité ultramarine, que l'AFB a lancé en 2017 un appel à projet centré sur la reconquête de la biodiversité ultramarine, doté de 4 millions d'euros sur l'année 2018.

B. LE PÉRIMÈTRE DE L'AFB CONTINUE DE SUSCITER DES DIFFICULTÉS

1. La police de l'eau et de la nature relève de différents opérateurs et services déconcentrés

Le périmètre de l'agence continue, comme c'était prévisible, de susciter des débats. C'est tout particulièrement la police de l'environnement qui est en cause, en particulier dans un contexte de tensions budgétaires et de réduction des effectifs chez tous les opérateurs de l'État.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages n'a pas intégré l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) au sein de l'AFB, alors qu'il s'agissait d'un des objectifs initiaux de la loi, l'opposition du monde cynégétique étant évidente.

La composition du conseil d'administration de l'ONCFS est modifiée par la loi (article 19) afin d'y ajouter quatre membres, dont trois représentants des collectivités territoriales, sans toutefois que la part des représentants du monde de la chasse (la moitié des membres) ne soit affectée. Le projet de décret modifiant l'article R. 421-8 du code de l'environnement, qui fixe la composition du conseil d'administration de l'ONCFS, doit recueillir l'avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage (CNCFS), en application de l'article 13 de la loi pour la reconquête de la biodiversité. Le CNCFS étant en cours de renouvellement, et faute de pouvoir disposer de son avis, c'est une consultation publique qui a été organisée sur le projet de décret du 8 au 23 juin 2018.

Il convient en effet de relever que le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage (CNCFS), dont l'intégration au sein de l'AFB a également été discutée, voit paradoxalement son assise réglementaire reprise et nettement étendue au niveau législatif (il se prononce désormais sur l'ensemble des textes relatifs à la chasse et à la faune sauvage, en application de l'article 13). Il est désormais rattaché au ministère de l'agriculture en plus du ministère chargé de la chasse.

Le rapport sur l'évaluation de la police de l'environnement du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), de l'inspection générale de l'administration (IGA) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), publié en février 2015, a souligné la complexité de l'organisation administrative des polices de l'environnement. L'ordonnance du 11 janvier 2012 dote les inspecteurs de l'environnement spécialisés « eau et nature » des mêmes habilitations et d'un commissionnement identique. Les agents appartiennent au même corps de la fonction publique. Le rapport a souligné la nécessité d'une intensification de la coordination des deux établissements publics en charge de la police de l'eau et de la nature, tout particulièrement dans un contexte de réduction des effectifs.

La création de l'Agence française pour la biodiversité a permis de réunir l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ainsi que l'Agence des aires marines protégées, et l'agence est tête de réseau des parcs nationaux, qui lui sont rattachés.

Mais toutes les difficultés posées par cette architecture ne sont pas résolues. Le projet de rapport remis en avril 2018 par l'IGF et le CGEDD intitulé *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité* montre toutes les attentes en matière de réorganisation supplémentaire des opérateurs de l'eau et de la biodiversité.

Vos rapporteuses exploreront essentiellement les propositions de ce projet de rapport relatives au rapprochement de l'ONCFS et de l'AFB en matière de police.

Plusieurs établissements publics de l'État, placés sous la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire, ont un rôle important dans l'exercice des missions des différentes polices de l'environnement (Agence française pour la biodiversité, Office national de la chasse et de la faune sauvage, Office national des forêts, placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, parcs nationaux, Conservatoire du littoral).

La direction de l'eau et de la biodiversité définit des objectifs quantitatifs et des domaines d'action prioritaires en matière de contrôle.

Les services déconcentrés exercent des missions de police administrative, sous l'autorité des préfets de département, et de police judiciaire, sous l'autorité des procureurs de la République. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) assument des missions de police de l'eau et de la nature et de police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Les directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M), exercent, dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN), une mission de coordination des polices de l'eau et de la nature. Des plans de contrôle interservices sont élaborés au niveau de chaque département dans le cadre de la MISEN.

Les DDT-M exercent leurs compétences en matière de police de l'eau et de la nature, de police de l'environnement en mer et de police de la publicité. Les directions départementales de la protection des populations (DDPP) ont, quant à elles, la charge de la police des ICPE et de la faune sauvage captive.

Il convient également de souligner le rôle des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et celui des agents des douanes, de la police et de la gendarmerie nationale.

2. Les unités de travail communes entre l'AFB et l'ONCFS prévues par la loi

L'opposition du monde cynégétique à l'intégration de l'ONCFS au sein de l'AFB a été majeure et n'a pas été levée au cours des travaux de préfiguration de l'agence puis des débats parlementaires. Un acteur important de la biodiversité terrestre demeure donc « à côté de » l'agence.

La loi dispose en effet en son article 21, codifié à l'article L. 131-8 du code de l'environnement, que l'AFB, dans le cadre de ses compétences, contribue *« à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement, en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes. »*

Cette rédaction vise essentiellement le rapprochement avec l'ONCFS mais pourrait être étendue. Cette évolution, voulue par le législateur, à défaut de l'intégration de l'ONCFS au sein de l'AFB, est cohérente avec des expériences de mutualisation qui ont pu être menées outre-mer avec la création des « brigades nature ».

Une expérimentation, planifiée en trois phases successives, puis re-délimitée pour inclure six départements, avait été initiée en 2016⁽¹⁾ et un comité de suivi créé. Mais l'expérimentation n'a finalement pas pu débuter réellement, du fait d'une contestation forte du monde de la chasse. Le 11 janvier 2017, le conseil d'administration de l'ONCFS a demandé au Président de la République de surseoir à la mutualisation des services de l'ONCFS avec ceux de l'AFB tant que certains prérequis n'étaient pas respectés (organisation stabilisée de l'AFB et définition des missions des deux établissements ainsi que des

(1) Courrier adressé le 16 juin 2016 au directeur de l'AFB, au directeur général de l'ONEMA et au directeur général de l'ONCFS, par Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, et Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État chargée des relations internationales sur le climat et de la biodiversité.

orientations des futurs contrats d'objectifs et de performance) et s'était prononcé en faveur d'une suspension de la participation de l'ONCFS aux travaux sur le sujet.

Après les élections de 2017, le processus n'a pas été laissé de côté et le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, M. Nicolas Hulot, souhaite relancer le processus. Les nouveaux contrats d'objectifs et de performance des deux opérateurs, qui débiteront en 2019, seront à cet effet synchronisés sur cette question, selon les informations transmises à vos rapporteuses. La priorité a également été donnée aux conclusions de la mission Action publique 2022.

L'ensemble des acteurs interrogés par vos rapporteuses ont souligné l'acuité de cette question et l'objectif de faire progresser la mise en place concrète des unités de travail communes. **Le maintien du statu quo n'apparaît être une option pour personne. Le travail en commun est un objectif impératif compte tenu de la nécessité de disposer d'un nombre de personnels suffisant sur le terrain pour maintenir les contrôles à un niveau efficace.** Tel n'est plus le cas, ni pour l'AFB, ni, dans une moindre proportion il est vrai, pour l'ONCFS.

Le tableau suivant, extrait du projet de rapport du CGEDD et de l'IGF précité *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*, présente les effectifs, en ETP, des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS en charge de la police de l'eau et de la nature.

NOMBRE ET EFFECTIFS PERMANENTS DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX ET INTERDÉPARTEMENTAUX EN FRANCE MÉTROPOLITAINE AU 31 DÉCEMBRE 2017

Indicateurs	AFB	ONCFS	AFB+ONCFS
Nombre de services départementaux et interdépartementaux	88*	88**	88
Effectif total (ETP)	459,20	947,30	1 406,50
Effectif minimal (ETP)	2,00	4,00	9,00
Effectif maximal (ETP)	9,00	19,00	25,00
Effectif moyen (ETP)	5,22	10,76	15,98
Effectif « plancher »	5	10	15
Nombre de services avec un effectif inférieur au plancher	26	26	30
% de services avec un effectif inférieur au plancher	29,55	29,55	34,09

(*) Quatre services interdépartementaux : 2A-2B / 70-90 / 78-95 et 77-91

(**) Quatre services interdépartementaux : 2A-2B / 70-90 / île de France Est, île de France Ouest

Source : AFB ; ONCFS.

Au sein de l'AFB, la moitié des effectifs, soit 650 personnels au total, participe à la police de l'environnement (services régionaux et départementaux et personnels des parcs naturels marins inclus).

Le projet de rapport souligne que *« le périmètre et les moyens actuels de l'AFB rendent plus que théorique la mission de police que l'agence est supposée assurer : les effectifs de 26 de ses services départementaux et interdépartementaux (soit près de 30 %), dont la police n'est d'ailleurs pas la seule mission, sont inférieurs au plancher de cinq agents, considéré comme un minimum pour permettre le maintien d'une pression de contrôle suffisante dans les territoires pour la seule police de l'eau. »*

Auditionné par vos rapporteures, M. Olivier Thibault, directeur général de l'ONCFS, a souligné que l'office, du fait la baisse des effectifs, est en train de passer sous un seuil critique en termes de présence sur les territoires (entre 10 et 12 agents par département), l'AFB comptabilisant encore moins d'effectifs dédiés à la police. Il est nécessaire de regrouper les forces exerçant les missions de police, le statu quo n'étant pas une option.

Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, M. Paul Delduc, a également souligné au cours de son audition la nécessité de relancer la coopération par la mise en œuvre des unités de travail communes, prévues par la loi et souhaitées par le gouvernement.

Auditionné par vos rapporteures, M. Christophe Aubel, directeur général de l'AFB, a souligné qu'il faut avancer sur cette question et créer des synergies, compte notamment tenu des tensions sur les effectifs. Il convient également de souligner les questions humaines et sociales qui seront posées par cette collaboration, s'agissant de la direction de ces unités de travail, des régimes indemnitaires ou de permanence, et de leur localisation (les agents travaillent déjà parfois dans les mêmes locaux).

Des obstacles techniques existent, qu'il conviendra d'aplanir, tels que l'existence de deux circulaires de sécurité différentes ou d'outils de rapportage différents. Pour autant, ils ne devraient pas être surestimés. La volonté politique devrait être à même de faire avancer sur ces questions.

3. L'exemple des brigades nature

Vos rapporteures ont auditionné la brigade nature de l'Océan indien (BNOI), au cours de leur mission à La Réunion.

La BNOI a été initiée dès 1994 par l'ONCFS et l'ONEMA et l'Office national des forêts y a également participé à l'origine. L'ONEMA a développé le partenariat en affectant également des personnels et des moyens dans d'autres départements d'outre-mer (en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe, à La Réunion et à Mayotte). Il convient de relever que la BNOI est majoritairement composée d'agents de l'ONCFS et encadrée par l'office. Deux agents du parc national travaillent au sein de la brigade.

Une convention-cadre pour l'outre-mer a été signée le 10 décembre 2008, qui définit les conditions de collaboration entre l'ONCFS et l'ONEMA, désormais AFB.

Le service mixte de police de l'environnement est placé sous l'autorité fonctionnelle du préfet ou de son représentant. L'encadrement opérationnel relève d'un technicien de l'environnement pouvant appartenir à l'un ou l'autre des deux établissements publics. Il est placé sous l'autorité hiérarchique conjointe de l'ONCFS et de l'AFB.

Cette audition a permis de mettre en exergue le sous-dimensionnement de la brigade qui, bien que travaillant avec des collègues des réserves marines ou du parc national, éprouve de vraies difficultés à faire face à sa mission.

Elle travaille sur la base d'une convention, mais avec une gestion différenciée des statuts des agents. Des questions de gouvernance se posent (ainsi, le rapportage doit parfois être effectué à la fois auprès de l'ONCFS et auprès de l'AFB par les agents de l'AFB) mais paraissent être traitées avec volontarisme.

Vos rapporteuses soulignent que si le système de la brigade nature peut fonctionner grâce aux personnels très investis, le schéma n'est pas assuré de fonctionner par lui-même.

La brigade nature de Mayotte est un autre service mixte de la police de l'environnement, créée en 2003 sur le modèle de la BNOI et fondée sur un partenariat entre l'ONCFS et le conseil général jusqu'en 2010, puis entre l'ONCFS et l'ONEMA. La dernière convention-cadre date du 10 avril 2013 et organise la collaboration entre, à l'époque, l'Agence des aires marines protégées (AAMP), l'ONEMA et l'ONCFS pour l'exercice des missions de police de l'environnement outre-mer.

4. Les scénarios de fusion des opérateurs de l'eau et de la biodiversité

La mission interministérielle précitée, menée dans le cadre du programme Action publique 2022, porte notamment sur la question de la rationalisation des moyens en faveur de la police de l'environnement et, au-delà, sur des évolutions structurantes de l'ONCFS.

Interrogé par vos rapporteuses, le ministère de la transition écologique et solidaire a souligné qu'une réflexion interministérielle est en cours pour une *« évolution du régime indemnitaire pour les corps [des] "agents techniques de l'environnement" et "techniciens de l'environnement", qui permettrait d'accompagner la mutualisation du travail au sein d'unités communes, en harmonisant les régimes et valorisant la fonction de responsable d'une unité de travail commune. »*

Le projet de rapport rendu récemment par la mission souligne que « *les conditions d'exercice des missions de police de l'eau et de la nature sont menacées par les modalités d'adaptation de l'AFB et de l'ONCFS à leurs schémas d'emplois et, pour la première, à l'exercice des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi du 8 août 2016 ; seule la réussite de la mutualisation de leurs équipes de terrain et une meilleure répartition géographique de leurs effectifs permettront de conserver une pression de contrôle suffisante sur le territoire.* »

Les différents scénarios de rapprochement envisagés par le projet de rapport

L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité

– **Le scénario n° 1** fait du préfet le délégué territorial de l'AFB et de l'ONCFS pour faciliter la mise en œuvre de la mutualisation des équipes de terrain de ces établissements ;

– **le scénario n° 2** maintient l'AFB et l'ONCFS en tant qu'établissements indépendants, mais distingue leurs missions techniques (connaissance et expertise), qui continueraient à relever de ces établissements, de celles de police, qui seraient placées sous la responsabilité de l'autorité préfectorale. Celle-ci disposerait des personnels de l'État ainsi que des agents concernés de l'AFB, de l'ONCFS et, le cas échéant, des établissements publics de parcs nationaux qui, tout en restant administrativement et financièrement gérés par ces établissements, seraient placés sous son autorité fonctionnelle et hiérarchique ;

– **le scénario n° 3** spécialise les établissements pour les rendre complémentaires : l'ONCFS évoluerait en un « Office français de police de l'eau et de la nature » (OFPEN), chargé de l'appui aux services de l'État en matière de police administrative et, sous l'autorité du procureur de la République, des missions de police judiciaire.

L'AFB se concentrerait sur les missions de connaissance, de recherche, de coordination, d'expertise et d'appui ;

– **le scénario n° 4** met en œuvre l'objectif voulu à l'origine de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité en créant une agence ayant la capacité à agir sur l'ensemble des milieux par la fusion de l'ONCFS et de l'AFB ;

– **le scénario n° 5** prévoit la création d'une agence englobant tous les acteurs actuels : AFB, ONCFS, agences de l'eau, établissements publics de parcs nationaux, EPMP. Ce scénario soulève de nombreux inconvénients : difficultés de la nouvelle structure à s'imposer face à des établissements à la culture forte et capacité de la tutelle à se positionner par rapport à celle-ci ; économies d'échelle incertaines et gouvernance ligotée par son gigantisme ; mise en cause ou rupture des liens territoriaux avec la disparition des conseils d'administration des agences et des établissements publics de parcs nationaux.

Vos rapporteuses estiment que le scénario 4 est le seul allant dans le sens souhaité à l'origine par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, et serait le seul à même d'assurer une réelle mutualisation, sans remettre en cause l'AFB (c'est-à-dire sans lui retirer ses missions régaliennes).

Elles attirent l'attention sur d'autres conclusions du projet de rapport. En effet tous les scénarios évoqués comportent des caractéristiques communes, dont plusieurs méritent d'être revues dans le détail.

Ainsi, *« toutes les interventions financières au titre de la politique de l'eau et de la biodiversité seraient réservées aux agences de l'eau, qui deviendraient ainsi des " agences de l'eau et de la biodiversité " »*. Seules les actions de portée nationale devraient être prises en charge par l'AFB. Selon vos rapporteuses, l'AFB ne doit pas être privée de toutes ses capacités de mobilisation financière au niveau local, ces capacités d'action contribuant, pour une part importante, à son influence. Enfin, le rôle de coordination dans le financement des actions locales ne doit pas être sous-estimé, notamment au regard du principe d'égalité et du principe nouvellement introduit dans le code de l'environnement de solidarité écologique dans sa dimension territoriale. Cette partition entre ce qui relèverait du niveau national et ce qui constituerait un enjeu local devra être analysée avec finesse et en bonne intelligence entre l'AFB et les agences de l'eau. Ainsi, une campagne telle que *« Mon projet pour la planète »*, conduite, dans le cadre du plan climat, par le ministère de la transition écologique et solidaire, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB), finançant des actions locales, doit être portée au niveau national.

Par ailleurs, *« l'ONCFS transférerait ses activités d'études et de connaissance en matière d'espèces chassables et une partie des responsabilités en matière de police de la chasse aux fédérations de chasseurs, en contrepartie d'une baisse des redevances cynégétiques que la mission évalue à une vingtaine de millions d'euros tout au plus. Il s'agirait notamment, dans ce cadre, de permettre aux agents de développement des fédérations de chasseurs d'assurer le contrôle général de la police de la chasse, y compris en l'absence de convention entre la fédération et le propriétaire. »* Les activités de police visées seraient celles relatives à la validation de l'exercice du droit de chasse (validation du permis et adhésion à la fédération départementale des chasseurs, respect des dates de chasse et réserves). Ces missions pourraient, indique le projet de rapport, être confiées aux agents de développement des fédérations départementales de chasseurs, si l'on étend leurs pouvoirs d'intervention (définis à l'article L. 428-21 du code de l'environnement) au-delà des seuls territoires dont ils assurent la garderie (ce sont les territoires avec les propriétaires desquels la fédération a conclu une convention). Les mêmes prérogatives devraient être accordées, selon les auteurs du projet de rapport, aux agents de développement des fédérations de pêche et de protection du milieu aquatique. La police de la chasse restant dans le champ de compétence de l'ONCFS serait celle relative aux enjeux de sécurité et aux enjeux européens et internationaux.

S'agissant de l'exercice de ces missions de police, vos rapporteuses estiment que le fait de confier certaines des responsabilités mentionnées aux fédérations de chasseurs (en matière de validation du permis de chasser et de respect des dates de chasse) peut soulever des questions en matière de sécurité de la chasse.

Par ailleurs, s'agissant des activités d'études et de connaissance en matière d'espèces chassables, vos rapporteuses soulignent la nécessité que les travaux soient bien menés par des scientifiques et que les données exploitées soient bien validées au plan scientifique, la régulation de certaines espèces chassables (les oies par exemple) demeurant épineuse.

Recommandation n° 7

Relancer rapidement le processus de mutualisation des services de la police de l'eau et de la nature, dans le cadre d'une fusion de l'ONCFS avec l'AFB, selon la logique initiale du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Compte tenu d'un cadre budgétaire très contraint, l'optimisation des actions menées en matière de police et la création de synergies s'imposent.

Recommandation n° 8

Veiller au maintien du caractère scientifique des activités d'études et de connaissance en matière d'espèces chassables.

C. LES PROBLÉMATIQUES BUDGÉTAIRES

Les enjeux financiers sont au cœur des questions de périmètre de l'agence qui viennent d'être présentées.

L'AFB regroupe quatre opérateurs existants : Agence des aires marines protégées, Atelier technique des espaces naturels (ATEN), établissement public Parcs nationaux de France, Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Le budget 2017 a été construit à partir des prévisions d'exécution budgétaire des quatre établissements intégrés, y compris la reprise par l'État de 70 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'ONEMA.

En 2017, l'agence a été dotée, sur le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » rattaché à la mission Écologie, de 34,5 millions d'euros au titre de sa subvention pour charges de service public, sur un budget total de 220,5 millions d'euros. Les autres ressources de l'AFB étaient constituées de ressources d'origine fiscale, soit 145 millions d'euros de contribution des agences de l'eau – ex-contribution ONEMA – et 41 millions d'euros reversés par les agences de l'eau et destinés au financement du plan Ecophyto.

Le budget de l'année 2017 a été exécuté à hauteur de 96 %, ce qui témoigne du travail accompli en 2017 par l'AFB.

La reprise du plafond d'emplois des quatre établissements a abouti à fixer le plafond d'emplois de l'agence en 2017 à 1 227 ETPT correspondant :

- à 1 198 ETP pour la reprise des quatre établissements ;

- au transfert de 75 agents du MNHN (personnels qui étaient en majorité rattachés au service du patrimoine naturel et dont le transfert est intervenu en novembre 2017) ;

- à la création de 60 ETP supplémentaires, conformément à un engagement du Président de la République, notamment pour les missions des aires marines protégées et la création de nouvelles aires. Ces 60 ETP recouvrent également la prise en compte de personnels sur emplois permanents des quatre établissements (et donc ne relevant pas d'une création de postes). Il y a eu au final la création nette de 45 ETP.

La masse salariale de l'agence pour 2017 a été estimée à 81,4 millions d'euros.

1. La débudgétisation des subventions pour charges de service public au profit de l'AFB, des parcs nationaux et de l'ONCFS

En 2018, la structure du programme 113 a été profondément modifiée. **En effet, à compter de 2018, une contribution des agences de l'eau au profit de l'AFB est instituée à hauteur de 240 à 260 millions d'euros** (articles 135 et 137 de la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾). Sur cette contribution, un montant de 61 à 65 millions d'euros est reversé par l'AFB aux établissements publics des parcs nationaux.

Une contribution des agences de l'eau est par ailleurs instituée à compter de 2018 au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, à hauteur d'un montant compris entre 30 millions d'euros et 37 millions d'euros.

Les agences de l'eau ont ainsi versé en 2018 :

- 243,3 millions d'euros à l'AFB ⁽²⁾, dont 63,3 millions d'euros pour les parcs nationaux et hors les 41 millions d'euros versés au titre du plan Écophyto ⁽³⁾, également versés par les agences de l'eau à l'AFB ;

- 36,96 millions d'euros à l'ONCFS.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(2) Arrêté du 22 février 2018 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

(3) Arrêté du 29 janvier 2018 organisant les modalités de la contribution financière de l'Agence française pour la biodiversité aux établissements publics des parcs nationaux pour l'année 2018.

La « débudgétisation » de la subvention pour charges de service public de l'AFB a été sujette à débat, en ce qu'elle avait pour conséquence de faire financer l'AFB exclusivement par les agences de l'eau. Ces dernières sont certes le contributeur historique de l'ONEMA mais l'agence a justement vocation à intégrer bien d'autres compétences. Par ailleurs, la combinaison de ces nouveaux versements et d'un abaissement de l'écêtement des ressources des agences de l'eau a été source de réelles difficultés. L'article 44 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a en effet abaissé, à compter de 2019, le plafond de ressources des agences de l'eau de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros, nouveau plafond mordant clairement sur leurs ressources et conduisant à une réaffectation du supplément au budget général. En 2018, c'est un prélèvement de 200 millions d'euros sur les ressources accumulées des agences de l'eau qui a été opéré ⁽¹⁾.

C'est précisément au moment où l'on a demandé aux agences de l'eau de s'investir davantage dans la biodiversité (extension de leur champ d'intervention à la biodiversité terrestre par la loi pour la reconquête de la biodiversité) que l'on diminue leurs ressources disponibles.

Cette question sera plus précisément traitée dans la partie relative à la gouvernance de l'eau.

2. Les moyens de l'AFB doivent progresser

On constate que le montant de la subvention pour charges de service public de l'AFB a été préservé pour 2018 par rapport à 2017 et que cela constitue un signal fort adressé à l'agence.

Entendu par vos rapporteuses, le cabinet du ministre de la transition écologique et solidaire, M. Nicolas Hulot, a indiqué que le Gouvernement s'était engagé à une stabilisation des moyens humains et matériels de l'agence pour trois années.

On constate effectivement que son plafond d'emplois est, lui aussi, préservé pour 2018 : il est en effet demeuré fixé à 1 227 et devrait s'établir au même niveau pour 2019. Toutefois, de 2020 à 2022, le plafond des ETPT serait abaissé de dix postes par an, soit un recul de 30 postes sur trois ans, ce qui est très préoccupant, quand bien même l'AFB serait préservée par rapport aux autres opérateurs du ministère. Vos rapporteuses soulignent qu'il sera impossible pour l'AFB de réaliser ses missions compte tenu de ces contraintes annoncées.

L'AFB doit certes pouvoir démultiplier ses actions par son rôle de cœur de réseau, n'étant pas seule en charge de la protection de la biodiversité. **Toutefois, vos rapporteuses insistent sur la très longue liste des missions nouvelles de l'agence et sur sa nécessaire montée en puissance.** Il aurait certainement été

(1) Les agences de l'eau ont contribué au budget de l'État, de 2015 à 2017, à hauteur d'un prélèvement annuel de 175 millions d'euros.

illusoire de prétendre que l'agence pourrait, dès le 1^{er} janvier 2017, assumer la charge de toutes ses missions inédites, mais il est désormais certain que le budget de l'AFB devra progresser en 2019.

L'ensemble des personnes entendues par vos rapporteuses ont bien souligné que les efforts de rapprochement des fonctions de support et d'adaptation demandés aux personnels sont tels dans les processus de fusion d'opérateurs que les gains en termes de personnel ne peuvent être ressentis qu'après quelques années.

Les gains attendus liés aux synergies nouvelles ne permettront pas à l'agence de développer à plein ses nouvelles compétences et doivent être soutenus par la création de nouveaux emplois.

Le projet de rapport précité le souligne également, qui appelle à une priorisation par l'État, dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de moyens, des actions à mener par l'AFB, le cumul de l'ensemble des missions étant impossible à effectifs et moyens constants.

Recommandation n° 9

Les moyens financiers et humains de l'AFB doivent être impérativement augmentés dès 2019, le niveau actuel ne permettant pas même d'espérer que l'agence puisse assumer l'ensemble de ses missions.

Recommandation n° 10

Le prochain contrat d'objectifs et de moyens devra veiller à fixer des priorités et des étapes pour une montée en charge effective de l'agence, en particulier s'agissant de ses nouvelles missions.

D. LE PERSONNEL DE L'AGENCE, ÉLÉMENT CLÉ DE SA RÉUSSITE

1. Le quasi-statut pour les personnels contractuels

L'article 26 de la loi dispose que les agents contractuels de droit public de l'AFB, du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, des parcs nationaux, de l'établissement public du marais poitevin et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage « *qui occupent en cette qualité des fonctions qui correspondent à un besoin permanent sont régis par des dispositions réglementaires communes définies par décret.* » La création de ce quasi statut repose sur plusieurs décrets parus en décembre 2016. Ainsi, selon les informations transmises à vos rapporteuses, près de 900 agents sont concernés par ce statut dans les différents établissements, dont 269 au sein de l'AFB au 30 avril 2018 ⁽¹⁾.

(1) Hors personnels en contrat à durée déterminée.

Le décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016 ⁽¹⁾ fixe les dispositions applicables à ces agents concernés par le cadre de gestion commun. Il définit quatre catégories d'emplois et leurs modalités de recrutement. Il comporte des dispositions relatives aux personnels de conception et d'encadrement supérieur et des experts et spécialistes de haut niveau, aux personnels d'application et aux personnels d'exécution. Il précise la rémunération, le classement et les conditions d'avancement de chacune des catégories. Il est précisé par l'arrêté fixant les pourcentages mentionnés à l'article 22 du décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016 (pourcentages fixés pour l'accès aux échelons exceptionnels de la catégorie des personnels de conception et d'encadrement et des spécialistes de haut niveau).

Le décret n° 2016-1698 du 12 décembre 2016 fixe les dispositions de reclassement applicables aux agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement. Il définit les modes de reclassement pour les agents qui étaient déjà régis par un cadre de gestion (agents appartenant à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, à l'Office national de l'eau ou au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres) et pour ceux dont la rémunération était exprimée dans leur contrat en points d'indice majoré.

Un arrêté du 12 décembre 2016 ⁽²⁾ définit les conditions de reclassement dans la catégorie des personnels de conception et d'encadrement et des spécialistes de haut niveau. Les fonctions sont détaillées pour les quatre établissements intégrés au sein de l'AFB et pour le Muséum national d'histoire naturelle.

Le décret n° 2016-1699 du 12 décembre 2016 établit le régime indemnitaire des agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement. Il est complété par l'arrêté du 12 décembre 2016 relatif au régime indemnitaire des agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement. Ce dernier fixe le montant annuel maximum de l'indemnité de sujétions et de résultats, de l'indemnité de risques et de l'indemnité de service de nuit.

Interrogé par vos rapporteuses, M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature souligne que ces textes améliorent la rémunération et les perspectives de mobilité des agents. S'agissant du régime indemnitaire des agents concernés par le quasi-statut, *« l'objectif recherché est de faire converger les taux de prime moyens des contractuels de catégories C et B au sein de l'AFB et entre les différents établissements dès le 1^{er} janvier 2017 et des contractuels de catégories A et A+ en 3 ans. Ces montants assurent à tous les agents concernés une garantie de leur rémunération totale et permettront à la majorité des agents de bénéficier d'une réelle revalorisation indemnitaire.*

(1) Décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016 fixant les dispositions particulières applicables aux agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement.

(2) Arrêté fixant les conditions de reclassement applicables aux agents non titulaires visés par le 3° de l'article 8 du décret n° 2016-1698 du 12 décembre 2016 fixant les dispositions de reclassement applicables aux agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement.

« En effet, au total, sur l'ensemble des établissements, 2,8 millions d'euros seront consacrés au financement de ces hausses de rémunérations indemnitaires (près d'1,50 M€ annuel à terme pour l'AFB). Les barèmes de ce régime indemnitaire ont été élaborés de manière à faire bénéficier tous les agents, a minima, des meilleurs montants moyens de prime préexistants dans l'ensemble des établissements concernés par le quasi-statut. Deux garanties sont par ailleurs apportées : le versement d'un socle minimum pour les agents ayant les primes les moins élevées, ainsi qu'une garantie de maintien des rémunérations. Ces modalités de gestion sont entrées en vigueur, de manière rétroactive, au 1^{er} janvier 2017. »

Le projet de charte de gestion des contractuels dans le domaine de l'environnement a été adopté en janvier 2018.

2. Des difficultés ressenties par les personnels et des inquiétudes sur les moyens disponibles qui doivent être entendues

La fusion des quatre entités n'a pas conduit à une simple cohabitation des structures mais a visé à la réunion des fonctions support et à créer une véritable transversalité dans les composantes de la biodiversité (terrestre, aquatique et marine).

Le **travail de préfiguration** a été très important et des prestations d'accompagnement au changement ont été mises en place par la direction de préfiguration, puis par celle de l'agence. Un comité de suivi avec les organisations syndicales ministérielles a été réuni de nombreuses fois pendant toute la préfiguration puis après la création de l'agence, précise M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature.

Les représentants des personnels de l'AFB entendus par vos rapporteuses ont toutefois souligné, à juste titre, le stress important ressenti par les personnels durant tout le processus parlementaire, très long et dont l'issue est longtemps restée incertaine. Cette observation est tout particulièrement marquée pour les personnels chargés des missions de police judiciaire puisque la question de l'intégration de l'ONCFS, puis du mode de travail en commun avec l'Office, a longtemps été et est toujours pendante. Pour ces derniers, l'incertitude demeure. En outre, des postes de responsables départementaux demeureraient en catégorie B. Une revalorisation des missions de police de l'environnement est donc demandée.

À la date de leur audition, les représentants du personnel ont souligné que les arrêtés relatifs aux agents techniques de l'environnement et aux techniciens de l'environnement n'étaient pas parus alors que les personnels sont bien transférés au Régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État (RIFSEEP) au 1^{er} janvier 2017 (les arrêtés ne sont toujours pas parus).

Les dispositions transitoires prévues par la loi s'agissant des élections des représentants du personnel au conseil d'administration ainsi qu'au comité technique de l'AFB, qui doivent intervenir au plus tard trente mois après la date de promulgation de la loi, ont bien été appliquées et n'ont pas soulevé de difficultés ⁽¹⁾. La représentation des personnels au sein du conseil d'administration, du comité technique et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a été déterminée, à titre transitoire, proportionnellement aux voix obtenues par chaque organisation syndicale lors des élections aux comités techniques organisées en 2013 et 2014 au sein des organismes auxquels se substitue l'Agence française pour la biodiversité.

Dans le processus de regroupement des différentes entités, l'accompagnement au changement a, selon les personnels entendus, manqué, au moins dans les premiers temps. Bien qu'un bureau d'études ait été recruté, l'accompagnement ne s'est pas suffisamment matérialisé. Il apparaît que les personnels ont eu le sentiment, pour beaucoup, de continuer à exercer leur métier dans leur périmètre, malgré l'organisation de séminaires régionaux organisés sur toute l'année 2017. Le regroupement des fonctions supports est, quant à lui, bien effectif et a soulevé des inquiétudes fortes liées à la transcription pure et simple des processus qui étaient ceux de l'ONEMA.

Une cellule de soutien psychologique a été créée afin de faire face aux risques psychosociaux et les syndicats de personnel et représentants du personnel entendus ont souligné les difficultés rencontrées, tout particulièrement au sein du pôle de Brest.

L'absence de mobilité forcée a été assurée pour deux années, soit jusqu'au 31 décembre 2018. Une inquiétude se fait jour chez les personnels pour la période qui s'ouvrira en 2019.

La précarité de certaines situations personnelles a été soulignée s'agissant des personnels demeurant en CDD. Les difficultés soulevées par la fin des emplois aidés ont également été soulignées.

Le système de primes est jugé équitable et le quasi-statut a permis que les personnels ne perdent pas d'avantages par rapport à leur situation antérieure.

Les représentants des personnels soulignent, en premier lieu, la grande difficulté à assurer les missions des quatre établissements intégrés et *a fortiori*, à effectifs quasi constants, les missions prévues par le texte. Les missions historiques ne doivent pas être abandonnées, en particulier la police de l'eau.

Vos rapporteuses soulignent à cet égard une nouvelle fois la nécessité de ne pas affaiblir des services qui assurent les missions régaliennes de l'État. Elles estiment qu'il faudra accompagner spécifiquement les personnels chargés des missions de police dans le processus de rapprochement avec l'ONCFS, en

(1) En application des articles 27 et 28 de la loi.

tenant compte de l'incertitude dans laquelle ils sont maintenus depuis plusieurs années.

Pour certaines missions inédites, telles que l'accès aux ressources génétiques et connaissances traditionnelles, force est de constater que les compétences n'étaient pas encore en place à la date de l'audition. En outre, la formation aux nouvelles missions de l'AFB n'avait pas concrètement débuté. Il a toutefois été rappelé que le pôle de formation était, comme par le passé s'agissant du GIP-ATEN, performant et un élément central dans le fonctionnement de l'agence.

Ainsi, plusieurs exemples frappants ont été cités : le parc naturel marin de la Martinique dispose de trois personnels, ce qui est notoirement insuffisant. Le sanctuaire d'Agoa est géré par une seule personne. Le projet de rapport du CGEDD et de l'IGF précité prend position à ce sujet : *« alors que seul le parc naturel marin d'Iroise dispose des effectifs suffisants pour assurer ses missions (22 ETP), et que le parc naturel marin des Estuaires picards et de la mer d'Opale, créé en 2012, n'en dispose que de la moitié (11 ETP), quatre parcs naturels marins ont été créés entre 2014 et 2017, sans perspective crédible de disposer à court ou moyen termes des moyens humains suffisants »*.

Il y a donc inadéquation entre les moyens et les missions.

Recommandation n° 11

Résoudre l'inadéquation entre les moyens humains et les missions de l'AFB, notamment par la priorisation de certaines missions et par le renforcement de la formation des personnels aux nouvelles missions.

E. LE DÉPLOIEMENT DES AGENCES RÉGIONALES POUR LA BIODIVERSITÉ

1. La mise en place progressive des agences régionales de la biodiversité (ARB)

Il convient ici de faire un bref rappel sur les échanges parlementaires relatifs à la question de la création des agences régionales de la biodiversité. Si la majorité des intervenants étaient convaincus de la nécessité de permettre aux collectivités territoriales de prendre toute leur part dans la préservation de la biodiversité, les modalités concrètes de la création de telles antennes, délégations ou agences régionales ont été longuement débattues.

La politique de protection de la biodiversité est articulée autour de l'échelon régional avec les stratégies régionales de la biodiversité déclinant la stratégie nationale, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les parcs naturels régionaux, et

l'organisation des versements des fonds européens. Toutefois, les projets n'auront pas nécessairement à être menés à cette échelle.

Le texte finalement adopté, issu d'un amendement présenté par le Président de la commission du développement durable sous la XIV^e législature M. Jean-Paul Chanteguet, laisse à dessein toute latitude aux régions pour constituer, avec l'AFB et selon le schéma qui conviendra le mieux territorialement, une agence régionale de la biodiversité. La démarche de constitution est souple, afin de permettre au maximum de régions d'initier un tel projet. Dès le début de l'année 2017, plusieurs régions ont mis en œuvre des dynamiques très prometteuses.

Interrogée par vos rapporteures, l'AFB a souligné que son ambition est de permettre, à travers ce dispositif des agences régionales de la biodiversité, de développer des partenariats avec les régions et les autres niveaux de collectivités territoriales pour créer des synergies, accélérer et multiplier les initiatives concrètes de façon coordonnée et concertée. Les ARB permettront en outre de donner davantage de visibilité aux actions menées.

L'AFB a souligné que des partenariats seront bien entendu possibles sans qu'une agence régionale ne soit nécessairement créée.

Les services des directions régionales de l'AFB conservent les missions de police, de contrôle et d'appui technique aux services de l'État.

Ainsi, l'article L. 131-8 du code de l'environnement (issu de l'article 21 de la loi) dispose que :

« L'Agence française pour la biodiversité et les collectivités territoriales coordonnent leurs actions dans les domaines d'intérêt commun. Les régions et l'Agence française pour la biodiversité peuvent mettre en place conjointement des délégations territoriales, dénommées agences régionales de la biodiversité, auxquelles peuvent notamment s'associer les départements, en particulier au titre de leur compétence en matière d'espaces naturels sensibles. Ces délégations exercent tout ou partie des missions de l'agence, à l'exception des missions de police de l'environnement. Elles peuvent être constituées en établissements publics de coopération environnementale mentionnés à l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales. Dans les départements et collectivités d'outre-mer, ces délégations peuvent être constituées à la demande de plusieurs collectivités mentionnées au présent article et exercent alors leurs compétences sur tout ou partie du territoire de ces collectivités. »

Les régions ont notamment la faculté de déterminer la forme de l'agence régionale et le champ de ses interventions. La constitution sous forme d'établissement public de coopération environnementale (nouveau dispositif créé par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et inspiré des établissements de coopération culturelle – article 56) est bien sûr une possibilité, ainsi que le groupement d'intérêt public (GIP), le syndicat mixte ou

une autre entité qui n'aura pas nécessairement la personnalité juridique. Les départements, ainsi que d'autres acteurs territoriaux, peuvent s'associer à cette démarche. Les schémas de gouvernance sont libres, conformément à l'objectif de la loi. Vos rapporteuses soulignent qu'au-delà de la forme juridique, c'est bien l'objectif poursuivi qui doit guider la démarche.

Le périmètre des acteurs pouvant être associés est très large puisqu'il recouvre les collectivités territoriales et leurs établissements, les associations de protection de l'environnement, les parcs naturels régionaux, les agences de l'eau, les comités régionaux de la biodiversité, les représentants du monde agricole et des entreprises, les chercheurs, les experts, *etc.*

Le déploiement des agences régionales de la biodiversité constitue un axe majeur de la dynamique territoriale de protection de la biodiversité. Au 23 octobre 2017, le ministre de la transition écologique et solidaire, M. Nicolas Hulot, l'Association des régions de France et l'AFB avaient signé une convention pour la création de sept agences régionales de la biodiversité : Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, une agence régionale est opérationnelle en Île-de-France. Le partenariat est constitué entre l'AFB et la région Île-de-France, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU), l'agence de l'eau Seine-Normandie et la préfecture de région.

En Occitanie, la création de l'ARB sous forme d'EPCE est programmée à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration de l'AFB.

Les travaux de préfiguration sont encore en cours dans les autres régions entre les acteurs impliqués et plusieurs scénarios de structuration juridique sont à l'étude. En Nouvelle-Aquitaine, la création de l'ARB NA le 1^{er} janvier 2018 est née de la fusion de l'Agence régionale pour la biodiversité en Aquitaine (ARBA) et de l'Observatoire régional de l'environnement (ORE). Les travaux avec l'AFB sont encore en cours de préfiguration.

En Auvergne-Rhône Alpes, en Corse, Grand-Est, Hauts-de-France et Pays-de-la-Loire, aucune démarche de préfiguration n'est lancée.

La participation de l'AFB à la création des agences régionales de la biodiversité a mobilisé à ce stade environ 400 000 euros de subventions.

La loi a été adoptée dans le cadre de la réforme territoriale, qui a nécessairement un impact sur les travaux des régions. La question des agences régionales de la biodiversité a été examinée concomitamment au processus de fusion des régions. Il convient en outre de rappeler que la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « Maptam ») a transféré aux communautés de communes et d'agglomérations la compétence de gestion des milieux aquatiques et de

prévention des inondations et fait de la région le chef de file des politiques de la biodiversité. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe ») a défini le transfert des compétences en matière d'eau potable et d'assainissement aux communautés de communes et d'agglomérations (la date d'échéance de ce transfert pourrait être repoussée du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2026) et élargi les compétences de la région dans le domaine de l'eau, de la protection de la biodiversité et des milieux aquatiques.

Il est sans doute souhaitable qu'à terme, la plupart des régions constituent une agence régionale de la biodiversité. Toutefois, l'absence d'une telle entité ne doit certainement pas interrompre les politiques en faveur de la biodiversité déployées sur les territoires (restauration de la trame verte et bleue par exemple). Plusieurs acteurs associatifs ou institutionnels engagés dans les politiques de préservation de la biodiversité ont souligné que les travaux relatifs à la gouvernance ne doivent certainement pas faire prendre de retard aux opérations concrètes de préservation de la biodiversité. Les deux aspects doivent impérativement progresser simultanément. Or, il apparaît pour certains qu'une inertie s'est installée, dans l'attente des agences régionales, ce qui est tout à fait contraire à l'effet recherché.

Recommandation n° 12

Inciter les acteurs à agir ensemble, y compris en l'absence d'agence régionale pour la biodiversité, accélérer la mise en œuvre des agences en cours de préfiguration et veiller à ce que les travaux en matière de gouvernance au niveau régional ne constituent pas un frein au déploiement d'actions concrètes.

L'EPCE sera-t-il un outil utile pour la gouvernance locale de la biodiversité ?

La loi prévoit que l'AFB et les collectivités territoriales devront coordonner leurs actions, particulièrement à l'échelle régionale avec la possibilité pour les régions et l'AFB de mettre en place conjointement des délégations territoriales (ARB). L'une des formes juridiques que peuvent prendre ces délégations est l'« établissement public de coopération environnementale » (EPCE), catégorie nouvelle d'établissements publics créée par l'article 56 de la loi et s'inspirant directement du dispositif existant pour les établissements publics de coopération culturelle (EPCC).

Lors des débats parlementaires, l'EPCE a été présenté comme pouvant convenir à quatre cas de figure :

- 1° une forme juridique possible pour les ARB,
- 2° une structure juridique unifiée pour les conservatoires botaniques nationaux,
- 3° la forme que pourrait revêtir le futur « Observatoire de la biodiversité amazonienne » en Guyane (appelé à percevoir une taxe sur l'or),

4° dans le cadre du dispositif sur l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées à ces ressources, régi par les articles L. 412-3 et suivants du code de l'environnement créés par la loi du 8 août 2016, l'EPCE est l'une des formes juridiques que peut prendre la « personne morale de droit public » chargée d'organiser le partage des avantages dans les collectivités territoriales où des « communautés d'habitants » détentrices de connaissances traditionnelles sont présentes.

Un décret d'application de l'article 56 de la loi a été publié (décret n° 2017-402 du 27 mars 2017), mais vos rapporteuses constatent qu'à ce jour, seule une ARB prévoit d'être constituée sous forme d'EPCE (Occitanie).

Les services du ministère de la transition écologique et solidaire ont indiqué à vos rapporteuses qu'en ce qui concerne la forme juridique à attribuer aux conservatoires botaniques nationaux, une mission va être confiée au CGEDD, et que l'Observatoire (ou Office) de la biodiversité amazonienne devrait être l'une des ARB, sans que sa forme juridique soit encore choisie.

2. La mise en place des comités régionaux de la biodiversité

Le droit à la préservation et l'utilisation durable des continuités écologiques a été introduit par l'article 5 de la loi au sein de l'article L. 110-2 du code de l'environnement, ce qui confère un véritable statut de « priorité législative » aux trames verte et bleue de préservation et restauration des continuités écologiques.

Il convient également de relever que les comités régionaux de la biodiversité, qui prennent, en application de l'article 16 de la loi, la succession des comités régionaux « trames verte et bleue », font bien l'objet d'une mise en place progressive ⁽¹⁾.

Le décret n° 2017-370 du 21 mars 2017 relatif aux comités régionaux de la biodiversité précise leurs missions et leur composition.

Ce comité est associé à l'élaboration et au suivi de la stratégie régionale pour la biodiversité, du schéma régional de cohérence écologique et du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Il donne son avis sur les orientations stratégiques prises par les agences régionales pour la biodiversité. Il organise des concertations régulières avec les autres instances territoriales de consultation et de réflexion dont les missions concernent les questions relatives à la biodiversité.

(1) On peut également noter que les trames verte et bleue doivent désormais prendre en compte la gestion de la lumière artificielle la nuit. La problématique des pollutions lumineuses apparaît également désormais dès l'article L. 110-2 du code de l'environnement, avec la nécessité de préserver l'environnement nocturne (article 5 de la loi). Enfin, les pollutions du milieu marin par des sources lumineuses sont intégrées à l'article L. 219-8 du même code par l'article 6.

Quatre comités régionaux de la biodiversité ont été installés en fin d'année 2017 (Normandie, PACA, Occitanie, Centre-Val-de-Loire) puis deux autres au premier semestre 2018 (Auvergne-Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire). Les autres régions poursuivent leurs travaux visant à l'installation des comités régionaux. Il convient de relever qu'il est important d'accélérer la mise en œuvre de ces structures, la région étant le chef de file en matière de biodiversité.

F. LA NOUVELLE STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ

La première stratégie nationale pour la biodiversité a été adoptée en février 2004 (2004-2010). La loi dite « Grenelle 1 » a renforcé la stratégie nationale pour la biodiversité et prévu son accompagnement par la mise en œuvre de stratégies régionales ou locales. L'actuelle stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 a été publiée en mai 2011. Elle s'intègre au cadre du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 des Nations unies et répond aux objectifs d'Aïchi adoptés lors de la dixième Conférence des parties à la convention sur la diversité biologique (COP10) de Nagoya en octobre 2010. Elle s'intègre également dans la stratégie européenne pour la biodiversité 2011-2020.

À plus de mi-parcours, il est apparu lors de la COP13 à Cancún, en décembre 2016, que plus des deux tiers des objectifs d'Aïchi pour la biodiversité risquent de ne pas être atteints.

L'article 8 de la loi a défini dans le code de l'environnement (nouvel article L. 110-3) la stratégie nationale pour la biodiversité en vue d'assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Elle est élaborée par l'État en concertation avec l'ensemble des acteurs. Les régions définissent et mettent en œuvre une stratégie régionale pour la biodiversité tenant compte des orientations de la stratégie nationale et élaborée dans les mêmes conditions de concertation (comités régionaux de la biodiversité, agences régionales de la biodiversité). Avant la réforme territoriale de 2015⁽¹⁾, près de la moitié des régions de métropole étaient dotées d'une stratégie régionale pour la biodiversité ainsi que deux collectivités outre-mer (Mayotte et La Réunion).

L'AFB apporte son soutien à l'État pour l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité, assure le suivi de sa mise en œuvre et inscrit son activité dans le cadre de cette stratégie.

Vos rapporteuses ont été alertées par les associations de protection de l'environnement auditionnées, qui ont relevé, suite au lancement de l'actuelle stratégie nationale pour la biodiversité, un relâchement certain de la part de l'État, au-delà de la phase initiale, dans le suivi et l'accompagnement des acteurs, qui a abouti à une certaine démotivation sur le terrain.

(1) Comité français de l'UICN, État des lieux synthétiques des politiques ou stratégies de préservation de la biodiversité des régions de France métropolitaine et en outre-mer, septembre 2015.

Auditionné par vos rapporteures, **le cabinet du ministre d'État M. Nicolas Hulot a souligné que de nombreuses actions étaient en cours pour relancer la dynamique de la stratégie nationale pour la biodiversité. La France accueillera, en avril-mai 2019, la séance plénière de l'IPBES. Marseille accueillera en 2020 le congrès mondial de la nature l'UICN, organisé tous les quatre ans.**

Une réorganisation de la participation des acteurs à la stratégie française est en cours pour développer son caractère opérationnel et mobiliser toutes les parties prenantes, peut-être à l'image de l'agenda de l'action mené dans le cadre de la COP21. Des systèmes de labellisation des projets et d'aide en ingénierie de projet pour les régions sont en cours (tel le label « Territoire engagé pour la biodiversité »). Une montée en puissance est attendue pour 2018 et 2019. Une mise en réseau aussi large que possible est à l'étude.

À ce stade, vos rapporteures ne peuvent que souligner la nécessité d'avancer rapidement sur ces questions et de gagner en visibilité. Elles accueillent avec enthousiasme la mobilisation lancée le 18 mai 2018 par M. Nicolas Hulot, ministre d'État. Le ministre d'État a indiqué que la France assurera en 2019 la présidence française du G7 et mobilisera à cette occasion ses partenaires sur le thème de la biodiversité. Par ailleurs, elle entend en parallèle agir au niveau européen. La quinzième conférence des parties (COP 15) à la Convention sur la biodiversité, qui se tiendra en 2020 en Chine, constituera un moment important.

Le ministre d'État a également annoncé l'élaboration du Plan interministériel pour la biodiversité en concertation avec tous les acteurs, second pilier de la politique du Gouvernement en matière environnementale avec le Plan climat. Une consultation citoyenne a été lancée.

II. LA GOUVERNANCE DE L'EAU EST AUSSI RÉNOVÉE ET LE LIEN EST RENFORCÉ AVEC LES POLITIQUES EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ

Plusieurs dispositions de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ont un impact sur la gouvernance de l'eau et de la biodiversité. La transversalité de la protection de la biodiversité ainsi que les liens profonds entre la politique de l'eau et celle de protection de la biodiversité nécessitaient en effet de revoir le champ d'action des agences de l'eau. Cette réforme participe également de l'ancrage territorial accru des politiques de préservation de la biodiversité.

A. UN CHAMP D'ACTION ÉTENDU À LA BIODIVERSITÉ TERRESTRE ET MARINE

L'article 29 de la loi a étendu les missions des agences de l'eau à la préservation de la biodiversité terrestre et marine (au-delà de la biodiversité aquatique entrant précédemment dans le champ de leurs compétences). La mise en

œuvre de cette nouvelle mission fait partie des priorités ministérielles fixées pour les XI^e programmes d'intervention pour la période 2019-2024.

Dès l'automne 2016, des appels à projets, pour un montant cumulé évalué à 30 millions d'euros, ont été lancés par les agences de l'eau. Il s'agissait essentiellement d'actions de préservation des trames verte et bleue, des réservoirs de biodiversité et d'actions de sensibilisation. Les agences de l'eau auditionnées par vos rapporteuses ont également souligné qu'elles avaient, dès le début des X^e programmes d'intervention (2013-2018), et au cours du programme précédent, engagé des actions de restauration ou de préservation de la biodiversité, en particulier aquatique, pour des montants importants⁽¹⁾. Doivent être en premier lieu retenues dans cette catégorie les aides à la restauration des milieux aquatiques, mais aussi, pour partie, les aides en faveur de la dépollution industrielle ou urbaine, ou de lutte contre les pollutions agricoles, qui ont un impact positif sur les milieux aquatiques et terrestres. On peut également souligner la complémentarité entre les politiques de prévention des inondations et la restauration des milieux aquatiques. Les zones humides sont ainsi au cœur d'enjeux multiples.

Les agences de l'eau indiquent travailler très régulièrement avec l'AFB, comme auparavant avec l'ONEMA. Elles sont également les partenaires des agences régionales de la biodiversité, lorsqu'elles existent et s'adaptent aux choix opérés par les collectivités territoriales (création d'une ARB, participation ou non des départements). Elles coopèrent étroitement avec les collectivités territoriales, les conservatoires botaniques, les associations de protection de l'environnement ou encore les parcs naturels, ainsi qu'avec les services de l'État (DREAL et DDT notamment).

Le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) paru en juillet 2016, rendu dans le cadre de l'adoption de l'article 29 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, relatif aux propositions de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins a souligné, dans son analyse de l'élargissement du champ d'intervention du périmètre d'action des agences de l'eau, que le besoin de financement supplémentaire des agences de l'eau pour mener à bien les politiques en faveur de

(1) Rétablissement de continuités écologiques, corrections des altérations du lit des berges et des cours d'eau, préservation de la mobilité des cours d'eau, restauration des zones humides dégradées, inventaire des zones humides, restauration de leurs fonctionnalités, restauration d'habitats pour les grands poissons migrateurs ou les espèces aquatiques menacées. Les aides accordées par les agences sur la ligne 24 de leurs programmes d'intervention ont été comprises entre 80,7 millions d'euros sur le X^e programme pour l'agence de l'eau Artois-Picardie et 425,8 millions d'euros pour l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse. Le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) paru en juillet 2016, rendu en application de l'article 29 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, relatif aux propositions de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins évalue que « Les moyens prévus sur la durée du X^e programme pour les milieux aquatiques sont en moyenne de 231 millions d'euros par an, quasi exclusivement sous forme de subventions. [...] Les moyens programmés pour l'acquisition des données de connaissance environnementale s'élèvent à 55 millions d'euros en moyenne annuelle, montant dépassé au cours des deux premières années d'exécution du programme. » (Page 115).

la biodiversité terrestre et marine s'élèverait à environ 200 millions d'euros par an. L'essentiel des ressources pourrait provenir des taxes d'ores et déjà collectées et le rapport recommande notamment de ne pas reconduire le prélèvement opéré au profit du budget général. Il souligne toutefois qu'il serait opportun que les agences disposent de ressources assises sur les atteintes à la biodiversité terrestre.

Depuis juillet 2016, tant les dispositions de la loi de finances pour 2018 précédemment évoquée que le projet de rapport de l'IGF et du CGEDD *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité* précité rendent très incertaines de telles projections budgétaires en faveur d'une hausse des moyens des agences de l'eau.

La sortie du strict schéma selon lequel « l'eau paie l'eau » pour aller vers une logique dans laquelle « les pressions sur l'eau et la biodiversité paient les interventions pour l'eau et la biodiversité » ne se fait pas sans difficulté compte tenu notamment des dispositions de la loi de finances pour 2018. L'élargissement des compétences a pu, au départ, être parfois accueilli avec circonspection dans les comités de bassin mais la dynamique a, selon les agences de l'eau auditionnées par vos rapporteuses, pu être lancée rapidement. Les tensions sur le périmètre des actions des agences de l'eau se sont en revanche accrues lors du débat parlementaire sur le projet de loi de finances pour 2018.

Comme cela a été rappelé précédemment, la loi de finances pour 2018 n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 prévoit en effet à la fois la baisse du plafond des ressources fiscales des agences de l'eau à compter de 2019 et un prélèvement de 200 millions d'euros en 2018 (l'article 44 de la loi abaisse ce plafond de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros) et l'instauration de prélèvements pour financer l'AFB et l'ONCFS à un niveau nettement plus élevé que par le passé (contribution annuelle des agences de l'eau au profit, d'une part, de l'AFB, à hauteur d'un montant compris entre 240 millions d'euros et 260 millions d'euros, et, d'autre part, de l'ONCFS, à hauteur d'un montant compris entre 30 millions d'euros et 37 millions d'euros). Il convient de rappeler que, précédemment, le prélèvement sur les ressources des agences de l'eau au profit de la biodiversité (ex-contribution ONEMA) s'élevait à un montant plafonné à 150 millions d'euros (contribution introduite par la loi de finances pour 2014⁽¹⁾). Cette contribution s'ajoute à celle prévue au titre du plan Écophyto (41 millions d'euros). Par ailleurs, les agences de l'eau ont contribué au budget général de l'État, de 2015 à 2017, à hauteur d'un prélèvement annuel de 175 millions d'euros sur leur fonds de roulement.

(1) Le montant de 145 millions d'euros en 2013 a été ramené à 130,5 millions d'euros en 2014, puis porté à 137 millions d'euros en 2015, à 139 millions d'euros en 2016 et à 145 millions d'euros en 2017, 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.

En outre, les schémas d'emplois à la baisse inquiètent également fortement les agences de l'eau ⁽¹⁾.

Les agences de l'eau ont souligné que l'impact sur le prochain programme serait nécessairement la baisse brutale de certaines aides, notamment en matière d'assainissement collectif, alors même que les besoins demeurent.

À cet égard, le projet de rapport sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité rappelle, dans ce contexte budgétaire contraint : « à titre illustratif de ce déséquilibre, il suffit d'indiquer qu'en l'état, les maquettes du XI^e programme examinées par la mission conduiraient à une diminution, par rapport au X^e programme, de plus de 15 % en moyenne des autorisations de programme pour les aides financières, la diminution atteignant même entre 21 et 25 % dans trois des six agences. »

Également : « Au regard des évolutions évoquées ci-dessus, la baisse prévisionnelle du produit des redevances entre les X^e et XI^e programmes, qui devrait s'établir à -7 % au regard du produit total prévisionnel sur 2013-2018, se traduira en réalité par une baisse des ressources disponibles pour de nouveaux engagements de 11 % en moyenne, sous l'effet conjugué :

« – de la dynamique d'évolution des restes à payer (+ 4 %), liée à la progression des redevances et des interventions entre les IX^e et X^e programmes ;
et

« – de la baisse des retours d'avances remboursables (- 14 %) entre ces deux programmes. »

Le projet de rapport préconise le recentrage des aides sur des missions prioritaires, au sein desquelles figure la protection de la biodiversité.

Recommandation n° 13

Recentrer les aides des agences de l'eau au cœur de leur efficacité et optimiser les subventions accordées, certaines des interventions actuelles ayant vocation à être revues à la baisse.

Vos rapporteuses alertent toutefois sur la nécessité d'augmenter les ressources des agences, compte tenu de la nécessaire extension des interventions en faveur de la biodiversité, de l'état des masses d'eau en France et des risques réels de lourdes condamnations financières par la Cour de Justice de l'Union européenne.

L'article 29 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages permet de faire évoluer les redevances vers les atteintes à la biodiversité. Il dispose en son 3° que des redevances pour atteintes au milieu

(1) Avec une baisse du nombre des ETPT de 48 en 2018, le plafond d'emplois des agences de l'eau s'établissant ainsi à 1 620 ETPT en 2018.

marin ou à la biodiversité peuvent être créées au profit des agences de l'eau. La création d'une redevance sur l'artificialisation des sols a notamment été largement évoquée. Si une nouvelle redevance était créée, mais maintenue sous plafond des ressources, cela ne réglerait pas en tant que telle la question du financement des actions des agences de l'eau. Toutefois, elle ferait sens au regard des évolutions législatives. Une nouvelle recette fiscale devrait en tout état de cause, selon les agences de l'eau auditionnées par vos rapporteures, avoir une assiette définie de façon à rapporter suffisamment, tout en étant aisée à collecter et avoir un effet sur les comportements des acteurs, entrant dans le champ de la fiscalité écologique.

Le projet de rapport précité formule plusieurs recommandations tendant à mieux appliquer le principe pollueur-payeur, qui ont retenu l'attention de vos rapporteures :

– « prendre mieux en compte le principe "pollueur payeur" dans les redevances pour prélèvements sur la ressource en eau : (i) harmoniser progressivement les assiettes et les taux (vers le haut) des redevances pour prélèvements sur la ressource en eau selon les différents usages, (ii) rehausser les taux plafonds et fixer des taux planchers, (iii) différencier davantage les taux par zones selon les enjeux de gestion quantitative ou la nature des eaux (superficielles ou souterraines) et (iv) réexaminer la pertinence des exonérations prévues par la LEMA s'agissant des prélèvements effectués dans le cadre de certaines activités économiques ou d'un regroupement des irrigants en organisme unique de gestion collective » ;

– « réformer la redevance pour pollution d'origine domestique, de manière à l'asseoir sur les performances du service d'assainissement, permettant une meilleure prise en compte du principe "pollueur-payeur" et la suppression des primes pour performance épuratoire » ;

– « instaurer une redevance assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité, pour un montant total compris entre 100 et 150 millions d'euros, permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité et de diminuer les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et modernisation des réseaux de collecte » ;

– « mettre en place une taxation assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés, sur le modèle de la redevance pour pollutions diffuses prélevée par les agences de l'eau, et accroître, à due proportion, les dépenses d'intervention des agences en faveur de la lutte contre la pollution agricole, afin de mieux appliquer le principe "pollueur payeur" tout en équilibrant les contributions versées et les aides reçues par le secteur agricole ».

Recommandation n° 14

Réorienter la fiscalité affectée aux agences de l'eau en appliquant plus directement le principe pollueur-payeur s'agissant des redevances pour prélèvements sur la ressource en eau et de la redevance pour pollution d'origine domestique.

Recommandation n° 15

Poursuivre les réflexions sur l'instauration d'une redevance pour atteintes à la biodiversité terrestre, affectée aux agences de l'eau, conformément aux dispositions de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Recommandation n° 16

Relever le plafond des recettes des agences de l'eau à 2,3 milliards d'euros.

B. LA GOUVERNANCE ÉVOLUE

Le titre IV de la loi pour la reconquête de la biodiversité, relatif à la gouvernance de la politique de l'eau, a été introduit par la voie d'amendements parlementaires adoptés à l'Assemblée nationale.

L'objet des modifications adoptées (article 34 codifié à l'article L. 231-8 du code de l'environnement) est d'améliorer la démocratie de l'eau et tout particulièrement la représentation des usagers non professionnels. Une première étape a consisté en l'élargissement des comités de bassin à de nouveaux acteurs des collèges existants, découlant de la réforme introduite par le décret n° 2014-722 du 27 juin 2014 relatif aux comités de bassin et l'arrêté du 27 juin 2014 relatif à la représentation des usagers aux comités de bassin.

Les représentants de la sylviculture, ainsi que des usagers des milieux marins et de la biodiversité ont été introduits dans le collège des usagers (qui est subdivisé en trois sous-collèges : usagers professionnels des secteurs de l'agriculture, l'aquaculture, la pêche, la batellerie et du tourisme, usagers professionnels des entreprises à caractère industriel et commercial et usagers non-professionnels de l'eau). Un parlementaire a été ajouté dans le premier collège ainsi que la représentation des groupements de collectivités territoriales. Par ailleurs, chaque sous-collège du deuxième collège pouvait élire un vice-président en son sein.

L'article 34 fait l'objet de deux textes d'application : le décret n° 2017-951 du 10 mai 2017 relatif aux comités de bassin et l'arrêté du 10 mai 2017 relatif à la représentation des collectivités territoriales et des usagers aux comités de bassin. La représentation de certains groupements de collectivités a

été accrue (les EPTB) et la place des départements réduite, tout en retenant des aménagements visant à atténuer l'impact de la réforme pour ces collectivités.

À compter du prochain renouvellement des comités de bassin en 2020, la réforme adoptée consiste en la création d'un nouveau collège des usagers non économiques, représentant 20 % des membres du comité, placé sur le même plan que le collège des usagers économiques de l'eau, comportant également 20 % des membres du comité de bassin.

L'article 35 de la loi traite des agences de l'eau, dont la composition est issue de celle des comités de bassin. Le décret n° 2017-1484 du 20 octobre 2017 relatif aux conseils d'administration des agences de l'eau modifie la composition des conseils d'administration des agences de l'eau pour prendre en compte les évolutions de la loi.

L'article 36 de la loi vise à apporter davantage de transparence dans l'attribution des aides des agences de l'eau, par la mise en place d'une commission des aides dans chaque agence dont les délibérations et décisions sont rendues publiques. Par ailleurs, son II prévoit que l'exercice de fonctions de membre du conseil d'administration d'une agence de l'eau est soumis à des règles de déontologie. Les membres du conseil d'administration fournissent dorénavant une déclaration d'intérêts.

Les agences de l'eau et la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique et solidaire, interrogées par vos rapporteures, ont indiqué que ces réformes avaient été très rapidement mises en œuvre, sans difficulté particulière d'application, ce dont il convient de se féliciter.

La rénovation en profondeur des comités de bassin interviendra quant à elle lors de leur prochain renouvellement en 2020.

Outre-mer, la transformation des comités de bassin en comités de l'eau et de la biodiversité, telle qu'elle est prévue par l'article 16 de la loi, a bien eu lieu. Les comités de bassin ont été ouverts aux questions de biodiversité.

Le décret n° 2017-401 du 27 mars 2017 relatif à la gouvernance de l'eau et de la biodiversité dans les départements d'outre-mer et l'arrêté du 14 avril 2017 relatif à la représentation des collectivités territoriales, des diverses catégories d'usagers, des personnes qualifiées et de l'administration de l'État aux comités de l'eau et de la biodiversité et à leur siège en application des articles R. 213-50 et R. 213-51 du code de l'environnement, ont été pris.

La composition des comités de l'eau et de la biodiversité a été établie, selon les informations transmises à vos rapporteures par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, après des échanges avec les acteurs concernés. Fin septembre 2017, les cinq comités de l'eau et de la biodiversité avaient tenu leur réunion d'installation. Il convient de relever qu'en outre-mer, les problématiques de financement des politiques de l'eau et de la biodiversité

présentent une acuité particulière, compte tenu des besoins particulièrement élevés en matière de potabilisation et de réseaux d'assainissement.

III. LA CONSERVATION ET LA PLANIFICATION DES ESPACES LITTORAUX ET MARITIMES

Plusieurs articles de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ont un impact sur la préservation des espaces littoraux.

A. LA CONFIRMATION DU CHEF DE FILÂT RÉGIONAL, EN PARTICULIER POUR LES TERRITOIRES LITTORAUX

Codifié à l'article L. 321-14 du code de l'environnement, le 3° du I de l'article 159 de la loi du 8 août 2016 a ouvert la possibilité pour une région littorale de « *fixer des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte* » dans son futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) – ou dans le « schéma de mise en valeur de la mer » de son schéma d'aménagement régional (SAR) pour une région ultramarine.

L'objectif est de favoriser, par la définition d'orientations régionales, l'élaboration de stratégies locales de gestion du trait de côte qui soient cohérentes entre elles et articulées avec les autres documents de planification, notamment les documents d'urbanisme. Le schéma doit alors en préciser les « *règles générales* » concernant les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels, ainsi que de prévention et d'information des populations. Il doit également déterminer le « *partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire* ».

Cette disposition est d'application directe. Les services du ministère de la transition écologique ont mis en place des groupes de travail pour accompagner les collectivités territoriales dans leur appropriation de ces enjeux.

On peut également noter que l'article 84 a enrichi les missions des conservatoires régionaux d'espaces naturels, définis à l'article L. 414-11 du code de l'environnement, qui, dorénavant, « *mènent également des missions d'expertise locales et des missions d'animation territoriale en appui aux politiques publiques en faveur du patrimoine naturel.* »⁽¹⁾ Les conservatoires régionaux agréés ont, en outre, la possibilité nouvelle de gérer des immeubles du domaine public de l'État et des biens domaniaux de l'État par simple convention en vue d'assurer leur conservation, leur protection ou leur mise en valeur (articles 82 et 83 de la loi).

(1) Les 29 conservatoires d'espaces naturels gèrent 3 108 sites naturels couvrant plus de 160 000 hectares, sur près de 3 000 communes.

B. UNE INTÉGRATION PLUS POUSSÉE DE LA GESTION ET DE LA PRÉSERVATION DE LA MER ET DU LITTORAL

Sous l'impulsion de la nouvelle politique maritime intégrée de l'Union européenne (PMI), en réponse notamment à sa directive-cadre 2008/56/CE ⁽¹⁾ dite « stratégie pour le milieu marin » qui en constitue le volet environnemental, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a défini, aux articles L. 219-1 à L. 219-6 du code de l'environnement, une stratégie nationale pour la mer et le littoral qui devait constituer « *le cadre de référence pour la protection du milieu, la valorisation des ressources marines et la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral, à l'exception de celles qui ont pour unique objet la défense ou la sécurité nationale* » ⁽²⁾, de même que les documents stratégiques mettant en œuvre – dans le cadre de la stratégie nationale - cette gestion intégrée pour chaque façade maritime métropolitaine (la France en comptant quatre) et chaque bassin maritime ultramarin (au nombre de quatre également).

La loi du 12 juillet 2010 définissait par ailleurs aux articles L. 219-7 à L. 219-18 du même code les principes et dispositions générales concernant la protection et la préservation du milieu marin, ainsi que le plan d'action pour le milieu marin qui doit organiser pour chaque région ou sous-région marine « *les mesures nécessaires pour réaliser un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020* ». La directive 2008/56/CE oblige en effet les États membres de l'Union européenne à atteindre ou maintenir le bon état écologique des eaux marines sous leur juridiction en métropole d'ici 2020. Toutefois cet objectif et ces mesures n'étaient pas explicitement visés dans la stratégie nationale.

En réécrivant les articles L. 219-1 à L. 219-5, l'article 123 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a **clarifié la portée de la stratégie nationale et des documents stratégiques tout en approfondissant leur approche intégrative** – à différents niveaux :

- désormais, la stratégie nationale pour la mer et le littoral a pour buts : « *la protection du milieu, la réalisation ou le maintien du bon état écologique (...) l'utilisation durable des ressources marines et la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral* » – toujours à l'exception de celles qui ont pour seul objet la défense ou la sécurité nationale. Tout en confirmant la nécessité d'une organisation des différents usages des espaces maritimes et littoraux, l'article L. 219-1 rappelle l'objectif du bon état écologique et souligne l'impératif d'une gestion durable des ressources. Réciproquement, **les plans d'action pour le milieu marin sont devenus un chapitre spécifique des documents stratégiques**

(1) Directive 2008/56/CE du Parlement et du Conseil, du 17 juin 2008, établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

(2) Des orientations qui concernent, tant en métropole qu'outre-mer, les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, l'espace aérien surjacent, les fonds marins et le sous-sol de la mer.

de façade métropolitains (mais non des documents stratégiques de bassin ultramarins – *cf.* article L. 219-5-1).

La nouvelle stratégie nationale pour la mer et le littoral a été approuvée par décret en Conseil d'État n° 2017-222 du 23 février 2017 ;

– le nouvel article L. 219-5-1 insiste lui aussi sur la dimension durable de la croissance des économies maritimes, du développement des espaces maritimes, de l'utilisation de leurs ressources et du déploiement des diverses activités dans ces environnements visés par la démarche de planification qu'il met en place.

Cet article transpose la directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil, du 23 juillet 2014, établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime. **Il n'en précise toutefois les modalités que pour la seule métropole :** le document stratégique de façade devient le cadre privilégié de sa mise en œuvre. À ce titre, il doit contenir tous les plans élaborés lors de ce processus afin de contribuer au développement économique et social de ces périmètres ainsi qu'à leurs préservation et amélioration écologiques.

Les activités maritimes se sont en effet multipliées et beaucoup diversifiées. Une planification renforcée est aujourd'hui indispensable pour prévenir les conflits d'intérêts entre les divers usages – qu'il s'agisse de navigation, d'exploitation des ressources, de production énergétique ou de tourisme –, assurer une cohabitation équilibrée entre eux et préserver les paysages, les écosystèmes et la biodiversité maritimes qu'ils mettent sous forte pression.

Le décret n° 2017-724 du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade est venu préciser la portée, le contenu et les conditions d'élaboration de ce document, son articulation avec la stratégie nationale et l'harmonisation de son périmètre et de son calendrier avec le plan d'action. Chaque document stratégique doit comporter quatre parties faisant l'objet d'une élaboration échelonnée : un diagnostic de l'existant ; la définition des objectifs stratégiques et des indicateurs associés ; la définition des modalités d'évaluation de sa mise en œuvre ; un plan d'action. Il incombe aux ministres chargés de l'environnement et de la mer de veiller au respect des principes et orientations de la stratégie nationale, à la compatibilité du document avec les autres documents stratégiques de façade et à sa coordination avec les stratégies et planifications maritimes des autres États membres.

Le calendrier d'élaboration des documents stratégiques de façade

L'adoption de chaque partie du document devra avoir lieu "au plus tard" :

- le 15 juillet 2018 pour la situation de l'existant dans le périmètre de la façade maritime et la définition des objectifs stratégiques et des indicateurs associés ;
- le 15 juillet 2020 pour les modalités d'évaluation de la mise en œuvre du document stratégique ;
- le 31 décembre 2021 pour le plan d'action. Ce plan d'action doit être lancé au plus tard le 31 décembre 2022.

Ces différentes parties sont ensuite mises à jour tous les six ans – à l'instar de la stratégie nationale pour la mer et le littoral.

Le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) a dit à vos rapporteuses que cette planification stratégique et concertée de l'utilisation de l'espace maritime répond à une demande de longue date de leurs comités, qui craignent l'éviction des pêches face à la multiplication des projets en mer. Le choix d'une intégration des différents documents – stratégie nationale, documents stratégiques de façade et plans d'actions – lui apparaît cohérent même s'il a constaté des problèmes de calendrier et de « *télescopages* » dans les démarches qui ont suivi la loi de 2016 : les travaux sur les documents stratégiques de façade ont été entamés avant la définition de la stratégie nationale alors qu'ils devraient en découler. En outre, ils ont été menés dans des délais raccourcis pour se caler sur le calendrier de révision des plans d'action pour le milieu marin.

Les collectivités ultramarines sont seulement tenues d'élaborer avec l'État une stratégie à l'échelle de leur bassin (article L. 219-6), dont la définition est confiée au conseil maritime ultramarin constitué pour chaque bassin - mais la mise en œuvre assurée par les préfets compétents.

Bien qu'antérieur à l'adoption de la loi du 8 août 2016, le décret n° 2014-483 du 13 mai 2014 relatif aux conseils maritimes ultramarins et aux documents stratégiques de bassin maritime continue de s'appliquer sans modification.

État d'avancement des documents stratégiques de bassin ultramarins

Le ministère des Outre-mer a précisé que les quatre bassins essaient de travailler au même rythme, avec l'appui du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) qui les accompagne dans la rédaction de leurs « états des lieux » (volet 1 du document stratégique). Ces documents stratégiques devraient être adoptés en 2019.

Le bassin Antilles a finalisé son « état des lieux » qui sera présenté en session plénière lors du prochain conseil maritime ultramarin (CMU).

Concernant le bassin de Saint-Pierre-et-Miquelon, la seconde session plénière du CMU du 9 janvier 2017 a validé son chapitre « état des lieux ».

Les autres bassins sont également au stade de finalisation de leurs « états des lieux » ; et des travaux sur la définition des objectifs stratégiques devraient être lancés prochainement.

* * *

Le CMU du bassin Sud Océan indien est présidé conjointement par les préfets de La Réunion, de Mayotte et des Terres australes et antarctiques françaises. Il a été installé en mars 2016 et le processus d'élaboration du document stratégique a été lancé fin novembre 2016.

Une première version de son état des lieux, fruit des travaux de quatre groupes de travail (protection de l'environnement, prévention des risques et gestion du trait de côte, connaissance, recherche, innovation ainsi qu'éducation et formation, activités maritimes et littorales) a été présentée au CMU fin novembre 2017. Plus de 150 contributeurs, assistés de 20 animateurs, ont participé à la rédaction de près de 100 fiches. Ce document devait être affiné jusqu'en mars 2018 pour constituer, en complément des enjeux identifiés par les groupes de travail, le diagnostic ou « état zéro du bassin » qui devrait être finalisé au dernier trimestre 2018. L'étape suivante sera la définition d'enjeux et l'élaboration d'un plan d'action pour le bassin SOI.

Pour renforcer l'intégration des différents objectifs et la coordination des activités sur le terrain, la nouvelle version de l'article L. 219-4 clarifie les principes d'opposabilité des documents stratégiques de façade et de bassin maritime. Il crée un **rapport de compatibilité** ⁽¹⁾ avec les objectifs et dispositions des documents stratégiques qui s'impose logiquement aux divers documents et projets concernant les espaces maritimes sous protection française, à savoir :

(1) Le rapport de compatibilité est moins exigeant que le rapport de conformité, mais plus contraignant qu'un rapport de prise en compte.

Lorsqu'un document doit être **conforme à une norme supérieure**, l'autorité qui l'établit ne dispose d'aucune marge de manœuvre : elle doit retranscrire à l'identique cette norme supérieure, sans possibilité d'adaptation.

Le **rapport de compatibilité** exige que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions de rang supérieur. Il s'agit d'un rapport de non-contrariété entre deux normes : la norme inférieure peut s'éloigner de la norme supérieure, à condition de ne pas la contredire.

Le **rapport de prise en compte** est moins strict : il implique qu'un document ne doit pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document. Il vise à assurer que deux normes d'origine différente ne s'ignorent pas, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble, sans pour autant imposer une coordination stricte.

– aux plans, aux programmes et aux schémas relatifs aux activités exclusivement localisées dans les espaces maritimes relevant de la stratégie nationale ;

– dans ces mêmes espaces, aux projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui sont soumis à une étude d'impact parce qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine, ainsi qu'aux concessions et aux permis exclusifs de recherches pour les granulats marins ;

– aux schémas de mise en valeur de la mer et aux schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine.

De façon plus innovante, l'article L. 219-4 impose aussi la **prise en compte** des objectifs des documents stratégiques de façade et de bassin par tous les autres plans, programmes et schémas, en particulier terrestres, dès lors qu'ils sont « *susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer* » - sans toutefois qu'un texte législatif ou réglementaire ne précise les critères identifiant ces projets, qui, en l'état actuel des textes, peuvent être de toute nature, tel un schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Néanmoins, même légère (puisque'elle n'implique que de tenir compte des objectifs des documents stratégiques), cette exigence pourrait être supprimée après le vote de l'article 13 du projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), en cours d'examen au Parlement. Dans un souci de simplification des règles administratives, le projet de loi envisage en effet d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de supprimer les obligations de prise en compte faites aux documents d'urbanisme et de ne conserver que les rapports de compatibilité déjà prévus par la loi. **La recherche de cohérence entre les plans terrestres et marins ne s'imposerait plus.**

Recommandation n° 17

Veiller à ce que la suppression de l'exigence de prise en compte des objectifs des documents stratégiques de façade et de bassin n'aboutisse pas à abaisser la protection de l'environnement marin et à ce que l'ordonnance prévue par l'article 13 du projet de loi ELAN soit conforme au principe de non-régression.

En attendant, le II de l'article 123 de loi du 8 août 2016 exige que les documents antérieurs soient rendus compatibles (ou qu'ils prennent en compte les objectifs définis) dans un délai de trois ans à compter de l'approbation du document stratégique, ou à leur première révision. Au-delà de ces échéances, les dispositions du document stratégique s'appliqueront de plein droit.

Les articles 159 et 95 de la loi de 2016 ont enfin introduit une **obligation de compatibilité**, qui n'existait pas jusqu'à présent, entre les objectifs environnementaux des plans d'action pour le milieu marin et :

– non seulement - et en toute logique - les autorisations d'activités exercées sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive en vue de l'exploration ou de l'exploitation des ressources naturelles, ou de l'utilisation des milieux marins ;

– mais aussi les décisions d'utilisation du domaine public maritime et ce, jusqu'à 12 milles nautiques (soit la limite des eaux territoriales) ;

– les documents d'objectifs des sites Natura 2000 lorsque les objectifs des plans concernent des espèces et habitats protégés par ces sites ;

– ainsi que les orientations des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE ⁽¹⁾), la compatibilité devant être réciproque.

Cette dernière exigence est très innovante. Elle vise à **renforcer l'articulation entre les dispositifs existants dans le domaine des eaux douces avec celui prévu par la directive pour les eaux marines** en vue d'atteindre le bon état écologique des milieux marins. De fait, 80 % des pollutions marines proviennent des activités terrestres, notamment des rejets des bassins-versants auxquels les écosystèmes littoraux et marins sont très sensibles. On retrouve des déchets terrestres jusque dans les canyons du plateau continental, constatent les pêcheurs.

La sensibilité des interconnexions terre-mer à La Réunion

Interrogé par vos rapporteuses, le nouveau Comité de l'eau et de la biodiversité de La Réunion témoigne du caractère crucial d'une bonne coordination des actions sur les eaux intérieures et sur la mer.

L'île est particulièrement concernée parce que la totalité des poissons de ses cours d'eau réalise une partie de leur cycle de vie alternativement en eau douce et en eau de mer, que la pêche bichique (dans les embouchures) y est active et que son récif corallien est extrêmement sensible aux pollutions et aux variations hydrométriques brutales venant des terres. L'eau douce est en effet un poison pour les coraux.

Le CEB déplore à ce propos que les dispositifs prévus par le code de l'environnement (comité et plan de gestion des poissons migrateurs dans les cours d'eau côtiers) ne s'appliquent pas à La Réunion, ce qui a longtemps retardé la prise en compte de cette problématique pourtant majeure. Le nouveau comité prévoit de mettre en place une commission spéciale sur les poissons migrateurs à cette fin.

(1) L'article 161, qui prévoyait une consultation du Centre national de la propriété forestière sur le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE, n'a été en vigueur que très brièvement, entre le 10 août 2016 et le 1^{er} janvier 2017, date à laquelle il a été procédé à une réécriture de l'article L. 212-2 du code de l'environnement par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Cette ordonnance a remanié l'article L. 212-2 pour prévoir les modalités de la consultation du public sur les SDAGE.

Le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM) considère que ces exigences de compatibilité sont à même de faire des documents stratégiques des « *documents intégrateurs* » permettant d'optimiser la coexistence des activités et des usages et d'« *orchestrer le développement durable des usages en mer* ». Il regrette toutefois que la loi n'impose qu'« une prise en compte » aux programmes et schémas terrestres susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur la mer.

Le CNPMEM se dit enfin réservé sur la mise en œuvre opérationnelle de cette nouvelle planification au niveau des différentes façades maritimes, constatant que :

- la concertation avec les acteurs du milieu marin est insuffisante au niveau de certains conseils maritimes de façade ;

- l'articulation des documents stratégiques avec les autres démarches de planification des collectivités territoriales s'avère complexe au point d'être parfois source de « querelles » entre les régions et les services déconcentrés de l'État qui paralysent l'avancement des travaux ;

- il n'y a, enfin, pas de cohérence entre les travaux des différentes façades ; et les interactions entre la mer et la terre, ainsi qu'avec les façades maritimes des autres États membres sont faiblement prises en compte.

Recommandation n° 18

Mieux prendre en compte les interactions entre la terre et la mer dans l'élaboration des documents stratégiques et de planification aussi bien terrestres que marins, ainsi que les interactions avec les façades maritimes des autres États membres.

Et renforcer la cohérence entre les préconisations retenues pour les différentes façades maritimes françaises.

C. LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL ET LA LOI « BIODIVERSITÉ »

Comme l'a rappelé sa directrice lors de son audition par vos rapporteures, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) est chargé d'acquérir des espaces naturels pour les protéger définitivement et les ouvrir, le plus possible, au public. Il travaille étroitement avec les collectivités locales, notamment pour définir ses périmètres d'intervention et en confiant à des collectivités ou groupements de collectivités la gestion de terrains. Les 756 sites du Conservatoire représentent aujourd'hui environ 200 000 hectares, et 80 % des gestionnaires de ces sites sont des collectivités locales. Le financement des acquisitions relève du Conservatoire, tandis que les collectivités gestionnaires financent elles-mêmes cette gestion (en partie grâce à la taxe d'aménagement des espaces naturels sensibles). Environ 70 % des acquisitions sont faites à l'amiable – ce qui peut prendre de

nombreuses années —, tandis que 25 % le sont par préemption et les 5 % restants, par voie d'expropriation.

La loi pour la reconquête de la biodiversité a apporté une série de modifications concernant les missions du Conservatoire. En effet, **les articles 107 à 110 de la loi modifient les articles relatifs au Conservatoire dans plusieurs codes** (code de l'environnement, code civil, code général des impôts, etc.), notamment pour mieux asseoir le cadre juridique de ses interventions en matière de patrimoine culturel (conformément à une recommandation émise par la Cour des comptes en 2013), pour exonérer de droits de mutation tous les dons et legs faits au profit du CELRL, même pour des biens qui ne se trouvent pas dans le périmètre d'intervention du Conservatoire, et pour lui reconnaître le bénéfice de biens vacants et sans maître. La loi n'étend pas, en revanche, le périmètre géographique de compétence du Conservatoire, déjà agrandi à plusieurs reprises par des lois antérieures.

S'agissant de la première modification, le CELRL acquiert des terrains pour leurs richesses naturelles, mais sur ces terrains sont parfois implantés des bâtiments culturels (par exemple un phare) : il n'est évidemment pas envisageable de détruire ceux-ci, et la Cour des comptes avait recommandé que cette composante culturelle soit intégrée au travail du Conservatoire. C'est la reconnaissance de cette mission qu'opère l'article L. 322-1 modifié du code de l'environnement.

Par ailleurs, il est désormais prévu que le Conservatoire donne un accord exprès lors de l'élaboration du plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (PDESI).

Lors de son audition, la directrice du Conservatoire, Mme Odile Gauthier, a indiqué que, parmi les critères d'analyse des territoires utilisés par celui-ci figure un critère lié à la biodiversité, mais le Conservatoire n'est pas un acteur majeur en la matière, se voyant plutôt comme un « outil complémentaire », par exemple lorsqu'il acquiert un terrain situé à côté d'une réserve naturelle afin de faire de ce terrain une « zone tampon » : le Conservatoire ne travaille pas sur la biodiversité, mais sur des espaces, sur lesquels existent de multiples enjeux, qui sont parfois contradictoires.

Bien que les articles 107 à 110 de la loi n'aient pas prévu de mesures réglementaires pour leur application, un décret du 17 juillet 2017 a apporté quelques modifications supplémentaires aux règles applicables aux interventions du Conservatoire, notamment en lui imposant d'élaborer un « document stratégique d'intervention à long terme » (même si, en pratique, le Conservatoire s'est déjà doté d'un tel document de planification).

La directrice a confirmé à vos rapporteuses que les dispositions de la loi « biodiversité », de nature essentiellement technique, apportent satisfaction au Conservatoire mais ne peuvent pas, à ce stade, faire l'objet d'une estimation quantifiée de leurs conséquences sur le budget ou les activités de cet acteur.

IV. LA GOUVERNANCE DES ESPACES PROTÉGÉS

Plusieurs mesures de la loi ont trait à la gouvernance des espaces protégés.

A. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

Créés à l'initiative des régions, les parcs naturels régionaux (PNR) ont pour objet de protéger, sur un territoire très précisément délimité, le patrimoine naturel et culturel, de contribuer à l'aménagement du territoire et à son développement, d'assurer l'accueil du public et de constituer des espaces d'expérimentation. La biodiversité figure en bonne place parmi les enjeux de leurs activités, même si elle est très loin d'être leur unique thématique d'action. Le PNR du Vercors, par exemple, anime 9 sites Natura 2000, le PNR de Camargue assure la gestion directe de plus de 8 000 hectares de milieux naturels appartenant au Conservatoire du littoral, plusieurs PNR identifient et valorisent les prairies naturelles...

Au nombre de 53 aujourd'hui (le premier a été créé en 1968 ; il y en avait 10 en 1973, et 45 en 2007), **les PNR sont représentatifs de la diversité des écosystèmes du territoire français**. Les territoires de ces parcs abritent plus de la moitié de la surface terrestre des réserves naturelles françaises et 20 % des surfaces classées « Natura 2000 ». Le plus grand parc régional est le PNR de Guyane, qui couvre au total 620 000 hectares ; le plus petit, le PNR de Brière, couvre 55 000 hectares.

Au plan juridique, un PNR est organisé sous la forme d'un syndicat mixte d'aménagement et de gestion, regroupant des collectivités locales sur un territoire caractérisé par une haute valeur patrimoniale (biodiversité, paysage, bâti). Le PNR est le résultat d'un long processus de création aboutissant à l'approbation, par l'ensemble des membres, d'une charte qui définit notamment de manière très précise les contours du territoire concerné, et à l'octroi du label « PNR » sur décision de l'État.

1. La procédure de création d'un parc naturel régional

Le processus de création d'un PNR est long, puisqu'il dure plusieurs années (20 ans ont été nécessaires pour le PNR du Golfe du Morbihan). Sa complexité vise à garantir la complète adhésion de chaque collectivité locale concernée à la charte du parc. La durée de validité du label « PNR » était de douze ans avant la loi du 8 août 2016, **elle est désormais de quinze ans**, pour permettre de constater sur une plus longue période les effets des actions conduites sur les territoires concernés, car **mesurer cet impact s'avère, en pratique, très difficile** ⁽¹⁾.

(1) La Fédération des parcs naturels régionaux de France a publié une étude sur la « plus-value » des PNR apportée aux territoires (« Valeur spécifique des actions des parcs naturels régionaux », octobre 2017).

La décision de lancer la procédure de classement d'un territoire en parc naturel régional, ou de renouveler ce classement, relève de la compétence de la région : le conseil régional prescrit l'élaboration d'une charte ou sa révision, et définit un périmètre géographique d'étude, les modalités d'association des autres collectivités locales concernées⁽¹⁾ et les modalités de consultation des autres acteurs intéressés. La charte est établie ou révisée sur la base d'un inventaire du patrimoine et d'une analyse de la situation environnementale, culturelle, sociale et économique du territoire. Le préfet de région fixe avec le président de région (pour une création) ou avec le syndicat mixte du PNR (pour la révision) les modalités d'association de l'État à l'élaboration de la charte, et émet un avis motivé sur l'opportunité de créer le PNR ou de le modifier.

Une fois validé par l'ensemble des partenaires, le projet de charte est soumis à enquête publique, puis est soumis aux départements, communes et EPCI concernés pour approbation. Enfin, le conseil régional approuve le projet de charte, qui est transmis par le préfet, avec son avis motivé, au ministre chargé de l'environnement. Celui-ci mène plusieurs consultations, notamment une consultation de la Fédération des parcs naturels régionaux de France (cette consultation ayant été rendue obligatoire par l'article 50 de la loi) et du Conseil national de protection de la nature, avant de prendre le décret qui approuve la charte et classe le territoire en parc naturel régional, ce qui permet de lui octroyer le label « PNR ».

La procédure de renouvellement d'un classement est la même que pour le premier classement, avec une étape supplémentaire : une évaluation préalable de la mise en œuvre de la précédente charte. Le premier renouvellement de charte a eu lieu en 1980 ; une seule procédure de renouvellement a abouti au refus du maintien du label « PNR »⁽²⁾.

Outre les communes qui sont intégrées dans le périmètre du PNR, il peut y avoir des « communes associées », qui décident de rester en dehors du périmètre du classement et ne signent donc pas la charte, mais avec lesquelles les PNR signent des conventions.

2. La gouvernance des PNR et leur financement

La charte constitue « le projet de territoire du parc naturel régional » (article L. 333-1 du code de l'environnement). Elle définit le périmètre et les domaines d'intervention du syndicat mixte, ainsi que les engagements de l'État et

(1) Le nombre de collectivités locales adhérentes à une charte de PNR est très hétérogène. Par exemple, le PNR de Camargue regroupe 3 communes, alors que le PNR des Ballons des Vosges en compte plus de 200.

(2) Pour le PNR du Marais poitevin, en 1996 : créé en 1979, ce parc a perdu le label « PNR » en raison de la diminution constatée des surfaces enherbées, contraire aux objectifs de sa charte. La dégradation de la zone humide a d'ailleurs entraîné une condamnation au niveau de l'Union européenne pour non-respect de la directive « Oiseaux ». L'élaboration d'un nouveau projet de charte a permis au Marais poitevin de redevenir un PNR en 2014 (décret n° 2014-505 du 21 mai 2014).

des collectivités locales permettant de mettre en œuvre les orientations de protection, de mise en valeur et de développement des territoires concernés.

Les chartes de PNR s'imposent aux schémas de cohérence territoriale (SCoT), aux plans locaux d'urbanisme (PLU), aux PLU intercommunaux (PLUI), aux documents d'urbanisme en tenant lieu et aux règlements locaux de publicité (RLP).

La gouvernance de chaque PNR est exercée par un syndicat mixte qui réunit la région, les communes et le ou les département(s), qui élabore les statuts du parc et auquel les collectivités membres peuvent transférer des compétences (élaboration des SCoT, gestion des rivières...). Le syndicat mixte peut aussi inclure des représentants d'autres acteurs comme les chambres d'agriculture.

Contrairement aux espaces naturels sensibles relevant de la compétence des départements (voir sous-partie suivante), les syndicats mixtes qui gèrent des PNR **ne disposent pas d'une ressource fiscale propre**. Les PNR sont financés par des cotisations versées régulièrement par les membres du syndicat mixte, qui financent les dépenses de fonctionnement ; s'y ajoutent des financements accordés spécifiquement à telle ou telle action, dans des proportions diverses selon les parcs. En 2015, leur budget global était de 188 millions d'euros, très majoritairement financé par les collectivités locales (dont 35 % par les régions, 16 à 18 % par les départements, et 10 % par les communes et groupements de communes) et à hauteur de 10 % par l'État, dont la contribution est inscrite dans les contrats de plan État-région (CPER). 17 % du budget des parcs régionaux sont dédiés aux investissements ⁽¹⁾. Les PNR consacrent environ un tiers de leurs interventions à la préservation du patrimoine (y compris la biodiversité), un quart à des actions en faveur du développement, et un quart à des actions d'éducation et d'information.

La mission IGF-IGA-CGEDD qui a présenté une revue des dépenses des PNR en 2017 constate que la gouvernance des PNR se caractérise par « *une relative lourdeur, consubstantielle à un mode d'organisation très "participatif"* », **mais aussi par « une très forte culture du suivi et de la mesure des actions conduites », qui mériterait à la fois d'être simplifiée et de progresser sur la mesure de l'impact de l'action des parcs.**

Le rapport de la mission indique que la situation financière des PNR ne laisse globalement pas apparaître de difficultés particulières – même si la situation entre les différents parcs est très hétérogène. La mission signale que plusieurs de ses interlocuteurs considèrent la forme juridique du syndicat mixte comme trop contraignante en matière de gestion du personnel, et déplorent l'absence d'une ressource fiscale affectée.

(1) Selon la Fédération nationale des PNR, les dépenses du budget d'un PNR sur la période 2012-2015 se sont réparties à hauteur de 47 % en dépenses de personnel, 36 % en autres dépenses de fonctionnement et 17 % en investissements.

La mission s'interroge, par ailleurs, sur « ***l'augmentation du nombre de projets de création de parcs, signe de l'engouement des collectivités pour ces outils, mais qui nécessitera également de conserver la même sélectivité que par le passé dans l'attribution du label 'PNR'*** ». **En 2015, une vingtaine de projets étaient en cours d'élaboration dans les régions.** En décembre 2017, a été créé le PNR de la Sainte-Baume (région PACA). L'Aubrac, en région Occitanie, est devenu en mai 2018 le 53^e PNR. Neuf projets sont en cours de réflexion (Montagne basque, Comminges, Garrigues de l'Uzège, Marais littoraux de Brouage-Seudre-Oléron, Gâtine poitevine, Estuaire de la Loire, Bocage gâtinais, Sources de Saône et Meuse, Argonne). L'élaboration d'une charte a été décidée par les conseils régionaux pour plusieurs autres projets (Baie de Somme-Picardie maritime, Vallée de la Rance-Côte d'Émeraude, Doubs horloger, Médoc, Mont Ventoux...).

3. Les modifications introduites par la loi du 8 août 2016

La loi du 8 août 2016 a apporté plusieurs modifications importantes aux dispositions qui régissent ces parcs naturels :

Les objectifs des PNR, le contenu et la procédure d'élaboration de leurs chartes, la procédure de classement (c'est-à-dire de création d'un parc) et de renouvellement de ce classement sont définis à l'article L. 333-1 du code de l'environnement, qui a été modifié par l'article 48 de loi du 8 août 2016. L'article L. 333-3 du même code, qui définit le rôle du syndicat mixte, a été complété de manière substantielle (article 49).

L'article 50 de la loi a consacré l'existence de la Fédération des parcs naturels régionaux de France en l'inscrivant dans la partie législative du code de l'environnement. ⁽¹⁾

Les dispositions relatives à des activités autorisées de manière limitée dans les PNR (affichages publicitaires, circulation des véhicules à moteur) ont été également modifiées (articles 51 et 54).

Enfin, la durée du classement ayant été portée à 15 ans au lieu de 12 ans, l'article 53 a créé une **possibilité de prorogation du classement de certains parcs existants**, qui a déjà été utilisée en pratique puisque 12 PNR ont fait l'objet, entre décembre 2017 et mars 2018, d'un décret prolongeant leur classement ⁽²⁾, et une procédure de modification du périmètre d'un PNR pour y intégrer des communes supplémentaires. Cette procédure a été utilisée une seule fois à ce stade

(1) La loi a également accordé une base législative à l'association Réserves naturelles de France (article 55), et a opéré la ratification de l'ordonnance de 2012 révisant la procédure de classement conduisant à la création d'une réserve naturelle (article 166).

(2) Les services du ministère de la transition écologique et solidaire ont indiqué à vos Rapporteuses qu'au moins 20 autres PNR ont prévu de demander la prorogation de leur classement pour bénéficier du passage de 12 à 15 ans. Seuls 8 PNR n'ont pas prévu de solliciter cette prorogation, parce que la révision de leur charte est en cours et qu'ils seront donc automatiquement classés pour une période de 15 ans à l'issue de cette révision.

(pour le PNR du Haut-Languedoc en août 2017), mais les DREAL ont signalé que plusieurs communes ont engagé des démarches en vue de leur intégration dans d'autres PNR, notamment 8 communes autour du PNR des Ballons des Vosges, une commune pour le PNR des Landes de Gascogne, 15 communes pour le PNR des Baronnies provençales...

Le décret d'application prévu par la loi pour la mise en œuvre des articles 48 et 49 a été publié en juillet 2017⁽¹⁾. Il comporte notamment des dispositions qui renforcent le dispositif d'évaluation de la mise en œuvre des chartes, qui actualisent la liste des documents soumis pour avis aux syndicats mixtes des parcs, et précisent les modalités d'articulation entre la procédure de classement d'un PNR et la procédure d'évaluation environnementale (à laquelle sont soumises les chartes de PNR depuis 2012).

La Fédération des parcs naturels régionaux a fait part à vos rapporteures **de la satisfaction des communes d'avoir désormais la possibilité d'adhérer à la charte d'un PNR postérieurement à la création de celui-ci** – notamment lorsqu'au moment de la création, l'EPCI dont ces communes faisaient partie s'y était opposé. **L'association Régions de France** a également salué les dispositions introduites par la loi relatives aux PNR, mais a fait valoir que la procédure de classement demeure excessivement longue pour les territoires, et qu'il serait souhaitable de poursuivre sa simplification.

B. LA POLITIQUE DÉPARTEMENTALE DES « ESPACES NATURELS SENSIBLES » (E.N.S)

La politique des « Espaces naturels sensibles » (ENS) relève de la compétence des départements. Cette politique est actuellement mise en œuvre par 99 départements et couvre environ 4 000 sites. Selon une étude de l'Assemblée des départements de France (ADF) de 2012, 200 000 hectares d'espaces naturels étaient alors protégés grâce à la politique ENS (dont 125 000 hectares acquis directement par les départements), et le nombre d'emplois « équivalents temps plein » (ETP) affectés à cette politique s'élevait à 990.

Elle est financée au moyen d'une taxe assise sur les autorisations d'urbanisme (la taxe d'aménagement)⁽²⁾ pour compenser l'artificialisation des sols, dont le produit est utilisé pour acquérir, aménager et gérer des espaces naturels « remarquables » pour permettre leur ouverture au public (à l'exception de certains espaces sanctuarisés), et pour freiner l'étalement urbain en finançant des actions de préservation d'espaces naturels proches des villes.

(1) Décret n° 2017-1156 du 10 juillet 2017 relatif aux parcs naturels régionaux.

(2) La taxe d'aménagement, instaurée par l'article L. 331-1 du code de l'urbanisme, est perçue par les communes, les EPCI, la métropole de Lyon, la collectivité de Corse, les départements et les régions ; elle est affectée au financement des actions de ces collectivités « contribuant à la réalisation des objectifs fixés à l'article L. 101-2 » du code de l'urbanisme.

Le cadre juridique a évolué, depuis l'origine des ENS (décret n° 59-768 du 26 juin 1959, qui ne concernait toutefois que les départements du littoral Provence-Côte d'Azur), **dans le sens d'une préservation des paysages et de la biodiversité**. Les principaux éléments du dispositif actuel (compétence départementale, droit de préemption ou d'expropriation, et redevance affectée) ont été introduits par la loi de finances pour 1961 qui a instauré dans des « périmètres sensibles » un droit de préemption au profit des départements. Le dispositif a ensuite été introduit dans le droit de l'urbanisme en 1976, et la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement a généralisé le concept d'« espace naturel sensible » à l'ensemble des départements, et a remplacé la taxe créée par la loi de finances pour 1961 par une « taxe départementale des espaces naturels sensibles » (TDENS), remplacée depuis 2012 par l'affectation de la part départementale du produit de la taxe d'aménagement.

Depuis la loi du 18 juillet 1985, **deux objectifs** sont assignés à cette politique :

- préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, et des champs naturels d'expansion des crues, et assurer la sauvegarde des habitats naturels (article L. 113-8 du code de l'urbanisme) ;

- aménager ces espaces pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel (article L. 215-21 du code de l'urbanisme).

La mission IGF-IGA-CGEDD qui a publié une revue des dépenses de la gestion des ENS en juillet 2017 ⁽¹⁾ a noté que « *la double mission d'ouverture au public et de préservation des milieux assignée peut poser la question de la compatibilité d'objectifs qui peuvent apparaître contradictoires, notamment quant aux aménagements susceptibles d'être réalisés pour accueillir le public* », mais que cette possible contradiction est résolue par l'article L. 215-21 du code de l'urbanisme qui impose que les aménagements réalisés soient compatibles avec la sauvegarde des sites et des milieux naturels.

Le département dispose d'instruments juridiques et financiers propres :

- la recette fiscale affectée (article L. 113-10) ;
- deux instruments juridiques spécifiques : la création de zones de préemption (articles L. 113-14 et L. 215-1) et l'instauration d'espaces boisés classés (article L. 113-11).

(1) « Revue de dépenses – La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR) », rapport précité de la mission menée par l'IGF, l'IGA et le CGEDD (juillet 2017).

Même si les principales dispositions relatives à la politique des ENS se trouvent dans le code de l'urbanisme, le rapport souligne qu'« *un lien évident et réel est exprimé entre la politique ENS et la mise en œuvre des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)* » à l'article L. 371-5 du code de l'environnement, qui prévoit la possibilité de mobiliser le produit de la recette fiscale affectée pour des travaux de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques d'un SRCE. Dans de nombreux schémas départementaux des espaces naturels sensibles (SDENS), les départements citent l'élaboration des SRCE comme un cadre d'action à suivre pour les ENS ; **la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a introduit une obligation de rendre compatible la politique ENS des départements avec les SRCE (article L. 113-9 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 57 de la loi)**, ce qui devrait permettre de renforcer le partenariat entre les départements et les DREAL pour optimiser la planification des schémas régionaux – il convient toutefois de noter **un problème juridique, signalé à vos rapporteuses par l'association Régions de France : le SRCE va disparaître puisqu'il a été absorbé par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)**, outil créé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et modifié par l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 ⁽¹⁾. Par conséquent, dans 11 régions de métropole le SRADDET va remplacer le SRCE dès 2019. Or les dispositions législatives et réglementaires sur les SRADDET n'ont pas prévu le même lien de compatibilité, qui devient caduc. Régions de France a donc indiqué qu'il serait **utile qu'une disposition législative nouvelle vienne pallier cet oubli.**

S'agissant des dépenses consacrées par les départements aux ENS, la mission IGF-IGA-CGEDD a estimé le montant de la taxe liquidée dédié à la politique des ENS à 434 millions d'euros en 2015 (mais n'a pas été en mesure d'obtenir des chiffres plus récents). La gestion de la collecte de cette ressource a connu des difficultés qui se sont traduites, en aval, par des retards importants en termes de liquidation puis de reversement aux départements. Le rapport indique que ces difficultés sont en passe d'être résolues. En revanche, la mission s'est montrée très critique sur le fait que le niveau de la taxe affectée – dont le taux est fixé par les départements – génère pour certains d'entre eux des excédents qui abondent leur budget général et sont donc utilisés pour financer des dépenses autres que celles de la politique « ENS ». La mission a également déploré l'impossibilité de disposer de données complètes, fiables et récentes, jugeant le dispositif de suivi de la politique des ENS – par l'ADF comme par les services ministériels – est « *largement perfectible* ». **L'article 18 de la loi du 8 août 2016 prévoyait que le Gouvernement remettrait un rapport au Parlement, au plus tard le 9 août 2017, sur les recettes de la taxe et les dépenses qu'elle a financées depuis sa création, mais ce rapport n'a pas encore été communiqué.**

(1) Toutefois, certains SRCE demeurent, y compris ceux dont la révision est en cours, jusqu'à l'adoption de l'arrêté approuvant le SRADDET qui va se substituer à eux, cette période transitoire devant s'achever en juillet 2019.

L'Assemblée des départements de France a élaboré en 2006 une « Charte des ENS », à laquelle les départements sont libres d'adhérer (la majorité l'a fait), dans le but d'harmoniser les politiques départementales et de favoriser l'élaboration de schémas départementaux (SDENS). Aujourd'hui les trois quarts des départements se sont dotés d'un tel schéma, ou d'un document en tenant lieu, qui définit les objectifs et les moyens d'intervention à court et long termes de leur politique de préservation des milieux naturels pour compenser l'artificialisation des sols. Par exemple, le SDENS de la Gironde comporte une cartographie ciblant ses priorités d'intervention « ENS » sur le littoral et les cours d'eau. La mission des corps d'inspection a constaté, toutefois, que *« les SDENS ont des ambitions très variables »*. Le rapport précité note que, sur la période 2012-2015, les départements *« les plus actifs en matière de politique ENS sont les départements littoraux, de la couronne francilienne, de l'Est Rhône-Alpes et de la Garonne, de manière corrélée à l'activité de construction »*.

L'article L. 331-3 du code de l'urbanisme définit les actions que peut financer la part départementale de la taxe d'aménagement dédiée au financement des ENS (à condition qu'elles s'inscrivent dans une démarche d'ouverture au public) : acquisition d'espaces boisés, participation à l'acquisition, à l'aménagement ou à la gestion de terrains acquis par le Conservatoire du littoral, par une commune ou par un EPCI, acquisition, aménagement ou gestion de sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR), acquisition, gestion et entretien de sites Natura 2000 et de terrains classés en réserve naturelle, etc. Un département peut confier la gestion d'un espace aménagé à une personne publique ou privée (association, commune, parc naturel régional, ONF...), ou assurer cette gestion en régie. **L'article 59 de la loi du 8 août 2016 dispose que les sites acquis par le département ou un tiers dans le cadre de la politique des ENS font obligatoirement l'objet d'un plan de gestion ; selon le rapport de mission, c'est « déjà le cas en pratique ».**

La mission des corps d'inspection **a constaté une « extrême diversité » des actions ainsi financées**, tout en déplorant que le caractère imprécis et incomplet des données disponibles ne lui ait pas permis de faire une analyse qualitative des actions conduites localement par les départements.

Cette mission a malgré tout constaté que *« les départements apparaissent comme s'étant véritablement approprié la politique des ENS à laquelle ils se disent très attachés »*. Cette politique est souvent *« le support d'initiatives d'acteurs locaux et de liens étroits avec d'autres partenaires dans le cadre de coordinations novatrices »* ; vos rapporteuses peuvent illustrer cet aspect par les actions mises en place par le département de La Réunion pour faciliter la visite d'ENS par les personnes en situation de handicap, la dotation allouée par ce département au transport de classes de collégiens pour la découverte des ENS, ou encore le dispositif « Grand Public » du département de la Gironde qui apporte un soutien financier à des projets d'animation proposés par des structures d'éducation à l'environnement ou gestionnaires d'espaces naturels tout au long de l'année. Lors de son audition, la directrice du Conservatoire du littoral a souligné

l'importance du travail conjoint du Conservatoire avec les départements, la stratégie d'acquisition du premier s'appuyant sur les zones de préemption définies par les seconds, et un tiers du financement de la gestion des espaces acquis par le Conservatoire étant financé par la taxe départementale affectée à la politique des « ENS ».

Le rapport de mission des corps d'inspection conclut que « **les départements constituent des acteurs majeurs pour protéger le patrimoine naturel terrestre** » et « **pour garantir une nature de proximité accessible au public** ». La seule remarque négative exprimée lors des auditions menées par vos rapporteuses a été le regret exprimé par les représentants de la Fédération des parcs naturels régionaux et de l'association Réserves naturelles de France **que les ENS ne soient pas constitués en réseau**, ce qui rendrait possible un travail intéressant avec le réseau des PNR et celui des réserves naturelles.

C. LES RÉSERVES BIOLOGIQUES FORESTIÈRES

L'article 163 de la loi du 8 août 2016 crée un nouvel article du code forestier conférant une base légale aux réserves biologiques. Celles-ci existaient déjà depuis plusieurs années, mais se basaient sur un dispositif contractuel tripartite (ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement et Office national des forêts) : en 2015, le réseau national des réserves biologiques comptait 250 réserves, dont 13 situées en outre-mer.

Avant leur inscription dans la loi, la création des réserves biologiques souffrait d'une insécurité juridique, car elle visait à imposer à des tiers des limitations ou des interdictions pour certaines activités humaines sans base légale. Désormais, les réserves biologiques doivent être créées par arrêté interministériel après consultation du CNPN et avec l'accord de la collectivité locale ou de la personne morale concernée. Chaque réserve fait l'objet d'un plan de gestion, qui doit également être approuvé par arrêté.

Sur la base de l'article 163, plusieurs réserves biologiques forestières ont été créées ou modifiées depuis la promulgation de la loi (agrandissement de la réserve biologique domaniale du Petit Lubéron, création de la réserve biologique dirigée des Landes de Saint-Avoid en Moselle...). Les services du ministère des outre-mer ont indiqué à vos rapporteuses que deux réserves biologiques sont en cours de finalisation à La Réunion (réserve biologique Bois des Couleurs des Bas et réserve biologique du littoral de Saint Philippe), ce qui portera à 9 le nombre de ces réserves forestières sur l'île.

D. LA SIMPLE RECONNAISSANCE DE LABELS INTERNATIONAUX SANS GOUVERNANCE STRUCTURÉE : RÉSERVES DE BIOSPHERE ET SITES « RAMSAR »

Si l'octroi du label « Parc naturel régional » est conditionné au respect d'une procédure très précise de création, de renouvellement et de révision, et

constitue donc en lui-même un dispositif juridique de gouvernance très structuré, **d'autres labellisations laissent, à l'inverse, une liberté quasi-totale aux acteurs intéressés pour organiser – ou non – une gouvernance des espaces ainsi désignés.** C'est notamment le cas de deux labels de dimension internationale que l'article 66 de la loi du 8 août 2016 a expressément introduit dans la législation française, sans pour autant les assortir de règles précises de gouvernance : les **réserves de biosphère** dont le statut a été défini par une résolution de la Conférence de l'ONU en 1995 (article L. 336-1 du code de l'environnement) et les **zones humides d'importance internationale** régies par la Convention de Ramsar de 1971 (article L. 336-2).

Ce faisant, la loi introduit ces deux catégories dans le droit français, mais définit seulement leurs principaux objectifs et n'envisage leurs modalités de gouvernance que de manière indicative et souple. Lors de son audition par vos rapporteures, le représentant de Réserves naturelles de France a rappelé l'importance de ces labels – qu'ils soient des labels internationaux ou européens – en termes d'**impact touristique positif**, et a souligné qu'il est **tout à fait possible, une fois un tel label octroyé, d'utiliser un outil juridique existant** de manière à faire coïncider le périmètre d'un site labellisé avec le territoire couvert par un tel outil (par exemple le statut de parc naturel régional), afin de doter le site labellisé d'une gouvernance structurée. L'octroi d'un tel label a pour intérêt essentiel de valoriser au niveau international des sites faisant déjà l'objet d'une forte politique de préservation et de gestion. Cette mise en valeur permet de conforter des actions qui vont au-delà de la simple conservation, de renforcer l'attrait touristique des territoires, de bénéficier plus facilement de financements européens, et d'avoir accès à des réseaux internationaux d'échange d'expériences et de bonnes pratiques.

Il n'est pas certain que la codification des « sites Ramsar » fera évoluer la jurisprudence administrative, le Conseil d'État considérant que les dispositions de la Convention de Ramsar créent seulement des obligations entre États sans ouvrir de droits et sans être opposables aux décisions individuelles (arrêt du Conseil d'État, 17 novembre 1995). En revanche, le ministère de la transition écologique et solidaire, ainsi que le réseau MAB France, ont indiqué à vos rapporteures que cette codification va être suivie, dans les prochaines années, par une extension significative du processus de labellisation internationale d'espaces situés sur le territoire français. Ainsi, **il est envisagé de créer plusieurs nouvelles réserves de biosphère** (la France en compte aujourd'hui 14, dont 2 en outre-mer) **et de faire inscrire plusieurs zones humides sur la liste de la Convention de Ramsar** (il y en a actuellement 48 en France, dont 11 en outre-mer).

TROISIÈME PARTIE : L'APA : UNE RÉVOLUTION... POTENTIELLEMENT

Le dispositif des articles 37 à 46 de la loi du 8 août 2016 permet à la France de mettre en application sur son territoire le Protocole de Nagoya à la Convention sur la diversité biologique (CDB), en créant dans le droit français une réglementation de l'accès aux ressources génétiques, de l'accès aux connaissances traditionnelles associées à ces ressources et du partage des avantages découlant de leur utilisation (**APA**). Le dispositif « APA » prévu par le protocole n'est que partiellement obligatoire, mais avec la loi du 8 août 2016 **la France a fait le choix de le rendre intégralement contraignant** ; ce choix se justifiait par la situation particulière de la France, qui est à la fois un « utilisateur » et un « fournisseur » de ces ressources.

Toutefois, **vos rapporteures constatent que le dispositif, susceptible de constituer une avancée remarquable, voire une « révolution », pour la biodiversité – à la fois pour sa préservation et pour sa valorisation –, est à ce stade plus virtuel que concret.**

Les ressources génétiques sont un composant stratégique pour plusieurs secteurs industriels, notamment la pharmaceutique, les cosmétiques et l'agro-alimentaire, et constituent un facteur d'innovation important pour la recherche-développement dans ces filières. On peut citer comme exemples le développement de produits insecticides, l'utilisation industrielle de bactéries pour la dépollution des eaux, les enzymes utilisées pour les détergents ou l'industrie textile, le développement de médicaments, le développement de produits cosmétiques à partir de plantes...

Or, la France possède une richesse et une variété de diversité biologique considérables. Le territoire métropolitain abrite 4 des 11 grandes zones biogéographiques d'Europe, un des 34 « points chauds mondiaux de la biodiversité »⁽¹⁾, et on y recense environ 4 900 plantes supérieures indigènes. Le milieu marin français, le deuxième au monde par sa superficie, abrite 10 % des récifs coralliens et des lagons, et 13 000 espèces endémiques. Les territoires français d'outre-mer abritent un patrimoine biologique exceptionnel, 4 « points chauds », et l'une des plus importantes forêts humides primaires (Guyane). Ces territoires ultramarins bénéficient, en outre, de la présence de communautés détentrices de connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques.

Cette richesse *in situ* est complétée par des collections *ex situ* très importantes (celles du Muséum national d'histoire naturelle, de l'INRA, du CIRAD, de l'Institut Pasteur...).

(1) « Point chaud » (« hot spot ») : secteur géographique d'étendue limitée présentant une concentration exceptionnelle d'espèces animales et végétales le plus souvent rares.

D'autre part, la France compte de nombreux « *utilisateurs* » : des acteurs qui inventorient, décrivent et conservent ces ressources (valorisation scientifique : publications, mises en collection, mise au point de méthodes de conservation...), des acteurs qui sélectionnent et améliorent génétiquement des espèces végétales ou animales, des acteurs qui intègrent du matériel génétique ou biochimique dans des produits, ou qui utilisent ces ressources pour la mise au point de procédés (par exemple des vaccins ou des tests de diagnostics).

I. DEUX TRAITÉS INTERNATIONAUX AUXQUELS LA FRANCE EST PARTIE

A. LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE (CDB)

Le contexte international à la fin des années 1980 était le suivant : « *avec les progrès du génie moléculaire, de grands espoirs sont placés dans les biotechnologies, anticipant une nouvelle révolution industrielle. La mondialisation des échanges s'accompagne d'une diffusion généralisée des droits de propriété intellectuelle, en particulier des brevets, et gagne un secteur relativement protégé jusqu'alors, celui du "vivant". Devenues un enjeu économique, les ressources génétiques sont perçues comme des matières premières soumises aux lois de l'offre et de la demande. Une vision géopolitique caricaturale s'impose : d'un côté, les pays du Sud disposent d'une riche biodiversité en accès libre et, de l'autre, les pays du Nord possèdent des techniques permettant de l'exploiter. Les dénonciations de "biopiraterie" ⁽¹⁾ se multiplient, portées par les pays du Sud et les ONG qui protestent contre des dépôts de brevets sur des ressources biologiques et des savoir-faire locaux sans que les pays et populations concernés ne soient informés et n'en tirent de bénéfices* » ⁽²⁾. Les campagnes de prospection existent depuis l'Antiquité, mais depuis les années 1980 et le développement des biotechnologies, l'appropriation des ressources génétiques et des savoirs traditionnels les concernant a pris beaucoup d'ampleur.

La Convention sur la diversité biologique, négociée sous l'égide des Nations unies et signée en juin 1992 lors de la Conférence de Rio, a défini trois grands objectifs : la conservation, *in situ* 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 et des connaissances traditionnelles associées à ces ressources. La Convention pose également deux principes importants :

(1) La biopiraterie est l'appropriation par une entreprise ou un laboratoire de recherche d'une ressource génétique ou d'une connaissance traditionnelle liée à une telle ressource, sans l'accord ni la rémunération de leur détenteur.

(2) Politiques de développement durable en Guyane : souveraineté sur les ressources forestières, article de C. Aubertin et S. Pons, *Territoires en mouvement*, décembre 2017.

– la souveraineté nationale de chaque État sur les ressources génétiques de son territoire ;

– la propriété des détenteurs sur leurs connaissances traditionnelles, ce second principe ayant pour corollaire un accès facilité à ces connaissances mais un accès conditionné, d’une part, au consentement préalable des détenteurs, et d’autre part, à des conditions convenues d’un commun accord entre détenteurs et utilisateurs.

Comme l’indiquait, dans son rapport en première lecture sur le projet de loi, la rapporteure de l’Assemblée nationale, l’idée est celle d’un « *cercle vertueux, qui permet, tout en préservant une rationalité économique indispensable (...), de préserver [les ressources génétiques et les connaissances traditionnelles] tout en faisant partager le coût de leur préservation à tous les utilisateurs, qu’ils soient d’ailleurs ressortissants ou non de l’État détenteur des ressources considérées.* »

B. LE PROTOCOLE COMPLÉMENTAIRE À LA CONVENTION

La CDB, bien que ratifiée par plus de 150 États, est une simple convention-cadre, qui n’est pas d’application immédiate et directe. Elle a inspiré de multiples « lignes directrices », « guides de bonnes pratiques » ou « codes de conduite » non contraignants, élaborés par des acteurs publics ou privés, mais il est apparu nécessaire d’adjoindre à ce traité un Protocole encadrant de manière précise les activités de recherche-développement sur la composition génétique ou biochimique des ressources végétales, animales, microbiennes et autres, et l’utilisation des connaissances traditionnelles associées.

Ce « *Protocole sur l’accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation* » a été signé à Nagoya en octobre 2010 par 92 États ; la France l’a signé en septembre 2011. À ce jour, le Protocole de Nagoya a été ratifié par 100 États, mais n’a pas donné lieu à des mesures législatives de mise en œuvre dans tous ces États.⁽¹⁾

La France avait ratifié la CDB en 1994. **L’article 46 de la loi du 8 août 2016 a opéré la ratification, par la France, du Protocole de Nagoya. Le décret du 21 novembre 2016⁽²⁾ pris sur la base de l’article 46 (bien que celui-ci ne prévoit pas explicitement de décret) porte publication du Protocole.**

(1) L’une des mises en œuvre les plus remarquables est la loi brésilienne du 20 mai 2015.

(2) Décret n° 2016-1615 du 21 novembre 2016 portant publication du protocole de Nagoya du 29 octobre 2010 sur l’accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la convention sur la diversité biologique (ensemble une annexe), signé par la France le 20 septembre 2011 à New York.

Le Protocole de Nagoya comporte trois séries de dispositions, visant à créer des obligations pour les États parties et les entreprises utilisatrices, seul le troisième volet étant obligatoire :

1° un volet concernant l'accès aux ressources : un État partie au protocole doit assurer la sécurité juridique et la transparence des exigences, applicables sur son territoire, imposées aux acquéreurs potentiels de ressources génétiques ; pour ce faire, l'État doit établir une procédure claire de consentement préalable et de fixation de modalités mutuellement convenues, avec la délivrance de permis une fois que l'accès est accordé ;

2° un volet relatif au partage des avantages : les États doivent prendre des mesures garantissant un partage juste et équitable des avantages qui découlent de l'utilisation, au sens large, des ressources génétiques (y compris les bénéfices liés à leur vente ou à la commercialisation de produits issus de la recherche-développement sur la base de ces ressources) ; ce partage doit être opéré avec les pays fournisseurs et notamment avec les communautés d'habitants en matière de connaissances traditionnelles ;

3° des exigences sur le respect des obligations : les États doivent vérifier que les ressources génétiques utilisées dans leur juridiction ont bien été obtenues suite à l'expression d'un consentement préalable en connaissance de cause et dans le cadre de conditions convenues d'un commun accord ; ils doivent aussi organiser des possibilités de recours en cas de différend lors de l'utilisation, et surveiller celle-ci aux différents stades de la « chaîne de valeur » (recherche, développement, pré-commercialisation, commercialisation).

Parmi ces trois catégories de dispositions, seule la troisième doit obligatoirement être transposée par les États qui ratifient le protocole, c'est-à-dire introduite dans les règles contraignantes en vigueur au niveau national. La décision de réglementer ou non l'accès aux ressources et le partage des avantages relève, en revanche, d'un choix des États – choix que la France a fait.

Le troisième volet a d'abord fait l'objet d'une législation au niveau européen, par l'adoption du règlement (UE) n° 511/2014 du 16 avril 2014⁽¹⁾, pour imposer aux utilisateurs des obligations de tracer, documenter, conserver et transférer les informations sur les ressources génétiques et connaissances traditionnelles associées. Le règlement impose notamment aux utilisateurs de posséder un certificat de conformité internationalement reconnu du pays fournisseur partie au Protocole de Nagoya et ayant adopté des mesures sur l'APA, ou, à défaut de certificat, des éléments précis de traçabilité et d'attestation du respect des obligations, l'ensemble de cette documentation devant être conservé vingt ans après la fin de l'utilisation.

(1) Règlement (UE) n° 511/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation.

La réglementation européenne exige des utilisateurs qu'ils déclarent qu'ils ont fait preuve de la diligence nécessaire (« *due diligence* ») à deux étapes clé : à la réception de financements externes pour les travaux de recherche (que ces financements soient privés ou publics) et lors du développement final d'un produit mis au point à partir d'une ressource génétique ou d'une connaissance traditionnelle associée. Chaque État membre doit désigner une ou plusieurs autorités compétentes pour assurer le respect de ces règles, organiser des contrôles sur les utilisateurs et établir des règles nationales en matière de sanctions.

Ce règlement et son règlement d'exécution ont nécessité l'adoption de dispositions complémentaires au niveau national, notamment pour définir les sanctions pénales applicables et pour rendre les dispositions du règlement européen applicables dans les territoires français d'outre-mer à statut particulier au regard du droit de l'Union européenne (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna).

Les dispositions d'adaptation du droit français aux dispositions du règlement se trouvent dans les articles du titre IV de la loi du 8 août 2016, mais celui-ci porte également sur la mise en œuvre des deux premiers volets du Protocole ; le règlement européen ne concernant que le contrôle de conformité des procédures, il n'avait pas vocation à réglementer l'accès aux ressources génétiques, qui relève de la compétence de chaque législateur national dans l'Union européenne.

Il convient de noter qu'au niveau international le Protocole de Nagoya n'a pas marqué un « point final » : **de nombreuses questions restent en négociation** dans le cadre des instances de l'ONU, notamment s'agissant des contrôles à réaliser lors des dépôts de brevets, des revendications sur les molécules synthétiques « inspirées » d'une substance naturelle, d'une éventuelle rétroactivité du protocole avant la signature de la CDB...

II. LE DISPOSITIF FRANÇAIS D'APA (ARTICLES 37 À 46 DE LA LOI DU 8 AOÛT 2016)

A. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

Toute personne souhaitant utiliser des ressources génétiques sous souveraineté française dans un but de connaissance sur la biodiversité, de conservation en collection ou de recherche sans but commercial doit effectuer une **déclaration**. Une procédure plus complexe d'**autorisation** concerne tout projet à finalité commerciale et s'applique aux projets de recherche qui font l'objet d'une valorisation commerciale, d'un dépôt de brevet ou d'une demande d'autorisation de mise sur le marché.

Le volet « partage des avantages » de l'APA est basé, dans le dispositif législatif français, sur la reconnaissance de « communautés d'habitants » et de « connaissances traditionnelles associées » (CTA). Une **communauté d'habitants**,

au sens de la loi du 8 août 2016, « *tire traditionnellement ses moyens de subsistance du milieu naturel* » et a un mode de vie qui « *présente un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité* ». Quant aux **connaissances traditionnelles associées** à l'utilisation d'une ressource génétique, qui n'ont pas de définition juridique au niveau international, elles sont définies par la loi du 8 août 2016 comme « *les connaissances, les innovations et les pratiques relatives aux propriétés génétiques ou biochimiques de cette ressource, à son usage ou à ses caractéristiques, qui sont **détenues de manière ancienne et continue par une ou plusieurs communautés d'habitants*** », et elles incluent aussi « *les évolutions de ces connaissances et pratiques **lorsqu'elles sont le fait de ces communautés d'habitants*** ». La définition des communautés d'habitants est donc restrictive, tandis que la définition des CTA permet une interprétation large.

Les articles L. 412-3 à L. 412-20 du code de l'environnement, créés par l'article 37 de la loi du 8 août 2016, définissent un dispositif applicable :

1° **sur l'ensemble du territoire français** (y compris le domaine maritime et les territoires d'outre-mer – sauf ceux qui disposent d'un régime particulier en raison de leurs compétences),

2° **à la fois aux utilisateurs** des ressources génétiques et **aux fournisseurs** de ces ressources et des connaissances traditionnelles associées (l'État est propriétaire et fournisseur des ressources, et les communautés d'habitants sont les fournisseurs des CTA).

L'article L. 412-4 définit les notions permettant d'appliquer le Protocole en France. En particulier, les **utilisateurs** qui sont soumis aux obligations du régime français d'APA sont toutes les personnes physiques ou morales, françaises ou étrangères, travaillant pour le secteur public ou privé, ayant des activités de recherche et de développement sur les ressources génétiques (par exemple sur le métabolisme d'un insecte pouvant déboucher sur la découverte de molécules intéressantes) et les connaissances traditionnelles associées (par exemple les connaissances ancestrales relatives aux propriétés médicinales d'une plante). Les services du ministère de la transition écologique et solidaire ont précisé à vos rapporteures qu'une entreprise qui commercialise un produit développé par un autre acteur sur la base de l'utilisation de ressources génétiques n'est pas un utilisateur au sens de la loi.

Certaines de ces définitions ont donné lieu à des débats difficiles au Parlement, en particulier la notion de communauté d'habitants, la liste et la hiérarchisation des actions pouvant constituer le partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées à celles-ci (3° de l'article L. 412-4) et la notion de « *nouvelle utilisation* » d'une ressource génétique conservée dans une collection qui a été constituée avant la publication de la loi du 8 août 2016 (article L. 412-6).

Art. L. 412-4 : « Au sens de la présente section, on entend par : (...)

« **3° Partage des avantages** : le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées, entendu comme les résultats de la recherche et de la mise en valeur ainsi que les avantages résultant de leur utilisation commerciale ou non commerciale, avec l'État qui exerce la souveraineté sur ces ressources ou avec les communautés d'habitants en ce qui concerne les connaissances traditionnelles associées à ces ressources. **Le partage des avantages peut consister en :**

« a) L'enrichissement ou la préservation de la biodiversité *in situ* ou *ex situ*, tout en assurant son utilisation durable ;

« b) La préservation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques par la création, le cas échéant, de bases de données sur les connaissances traditionnelles des communautés d'habitants concernées, avec leur consentement préalable donné en connaissance de cause, ainsi que la préservation des autres pratiques et savoirs traditionnels respectueux de la biodiversité ;

« c) La contribution, au niveau local, à la création d'emplois pour la population et au développement de filières associées à l'utilisation durable des ressources génétiques ou des connaissances traditionnelles associées ou permettant la valorisation de la biodiversité, en lien avec les territoires qui ont contribué à la conservation de ces ressources ;

« d) La collaboration, la coopération ou la contribution à des activités de recherche, d'éducation, de formation, de sensibilisation du public et des professionnels locaux, ou de transfert de compétences ou de transfert de technologies ;

« e) Le maintien, la conservation, la gestion, la fourniture ou la restauration de services écosystémiques sur un territoire donné ;

« f) Le versement de contributions financières.

« **Les actions mentionnées aux a à d sont examinées en priorité ; (...)** »

Une fois ces définitions posées, le dispositif législatif **précise ce à quoi il ne s'applique pas**. En particulier, ces règles françaises ne sont pas applicables :

– aux ressources génétiques prélevées à l'étranger (quand bien même elles seraient prélevées par des ressortissants ou entreprises français) ;

– aux connaissances traditionnelles qui ne peuvent pas être attribuées précisément à une ou plusieurs communautés d'habitants ;

– aux activités concourant à la défense nationale ;

– aux ressources génétiques couvertes par des traités internationaux particuliers (distincts de la CDB mais qui n'y sont pas contraires).

Le dispositif APA laisse subsister, dans la loi française, plusieurs dispositifs spécifiques antérieurs qui s'appliquent à des champs différents, par exemple les règles sur les ressources génétiques issues d'espèces domestiquées (art. L. 412-4 du code de l'environnement) ⁽¹⁾.

Il existe donc désormais un **régime général** pour l'APA, défini par les dispositions de la loi du 8 août 2016 et ses textes d'application, **et plusieurs régimes spécifiques** applicables à des catégories de ressources génétiques identifiées (mais ces régimes spécifiques ne sont pas définis par la loi du 8 août 2016, et certains d'entre eux n'ont pas encore de base juridique, ce qui est l'un des problèmes identifiés dans la mise en œuvre de l'APA – voir le IV de la présente partie). Les principaux éléments du régime juridique général sont exposés dans les B à F ci-dessous.

B. L'ACCÈS AUX RESSOURCES GÉNÉTIQUES

La notion d'« accès » n'est pas définie par la loi du 8 août 2016, mais par le règlement européen de 2014 : il s'agit de toute forme d'**acquisition** d'une ressource. Toute personne qui engage un travail de recherche sur des ressources génétiques issues du territoire français, et qui a besoin, pour ce faire, d'un accès à ces ressources, doit faire une **déclaration** préalable. Si le résultat de sa recherche peut conduire au développement d'un produit commercialisé, il est alors nécessaire d'obtenir une **autorisation** avant le développement de la phase de recherche qui va aboutir à l'obtention du produit qui sera mis sur le marché.

Un changement d'utilisation non prévu dans l'autorisation ou la déclaration nécessite une nouvelle demande d'autorisation ou une nouvelle déclaration (article L. 412-17 de code de l'environnement, créé par l'article 37 de la loi).

1. Une procédure déclarative pour les activités sans but commercial

L'accès à une ressource génétique en vue de son utilisation est soumis à une simple déclaration préalable lorsque cette utilisation a pour objet la connaissance de la biodiversité, la conservation en collection ou la valorisation sans objectif direct de développement commercial (article L. 412-7 du code de l'environnement). C'est également une simple déclaration qui est exigée lorsque certaines situations d'urgence relatives à la santé humaine, animale ou végétale le justifient.

(1) Par ailleurs, en raison des compétences propres de ces territoires qui sont dotés de codes de l'environnement spécifiques, des dispositions législatives particulières s'appliquent en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française (articles L. 311-1 et suivants du code de l'environnement de la Province Sud de Nouvelle-Calédonie et chapitre 5 du titre II du livre I du code de l'environnement de la Polynésie française). En revanche, le régime spécifique d'APA qui a été applicable au territoire du Parc amazonien de Guyane entre 2007 et 2017 a été abrogé par l'article 44 de la loi du 8 août 2016.

Les modalités de la procédure déclarative ont été précisées par décret et codifiées aux articles R. 412-13 à R. 412-17 du code de l'environnement. Dès que la déclaration comporte toutes les informations exigées par l'article R. 412-13, un récépissé est délivré par le ministère chargé de l'environnement au déclarant, et l'accès aux ressources génétiques mentionnées dans la déclaration devient autorisé pour celui-ci.

Les récépissés de déclaration sont transmis par le ministère au Centre international d'échange sur l'APA ⁽¹⁾. Lorsque l'accès aux ressources demandé a lieu dans une collectivité où sont présentes des communautés d'habitants, l'autorité administrative doit informer celles-ci par l'intermédiaire de la « personne morale de droit public » prévue par l'article L. 412-10 et qui est compétente pour organiser le partage des avantages.

L'article R. 412-12 du code définit les modalités possibles du partage des avantages, dont la définition est donnée par l'article L. 412-4 créé par la loi (voir l'encadré au A précédent), dans les cas où des ressources génétiques sont utilisées sans objectif commercial et font donc l'objet de la procédure **déclarative** d'accès.

2. Une procédure d'autorisation pour les activités à finalité commerciale

a. L'autorisation d'accès

Tout projet qui ne relève pas du régime de la déclaration est soumis à autorisation. C'est donc le cas pour toute utilisation de ressources génétiques dans laquelle une commercialisation est envisagée. **L'intention commerciale peut exister dès le départ mais peut aussi apparaître après une phase de recherche qui n'avait donné lieu qu'à une déclaration** : dans ce cas, l'utilisateur doit passer d'un régime à l'autre, et demander une autorisation même s'il avait fait au départ une déclaration.

Les modalités de la procédure d'autorisation ont été précisées par décret et codifiées aux articles R. 412-18 et suivants du code de l'environnement. Dès réception de la demande d'autorisation, qui doit comporter un ensemble d'informations défini à l'article R. 412-18, le ministère chargé de l'environnement délivre un récépissé au demandeur.

Lorsque l'accès demandé a lieu sur un territoire où sont présentes des communautés d'habitants, l'autorisation donne lieu à une information de celles-ci par l'autorité administrative. Si la ressource va être prélevée dans un parc national, la demande d'autorisation est transmise au conseil d'administration du parc, qui doit rendre un avis motivé sur cette demande. Cet avis n'est que consultatif : un avis défavorable ne constitue pas un motif de refus de l'autorisation.

(1) *Clearing House Mechanism of the Convention on Biological Diversity.*

Les services du ministère de la transition écologique et solidaire ont précisé à vos rapporteuses que la procédure de demande d'autorisation comporte un questionnement sur le calendrier prévisionnel de réalisation des activités : il est utile à l'instruction des dossiers de connaître aussi précisément que possible, en l'état des projets, quand et sur quelle durée doivent avoir lieu des prélèvements sur le terrain, notamment parce que des contrôles du respect des autorisations délivrées doivent pouvoir avoir lieu. Les autorisations délivrées indiquent une durée de validité, qu'il est possible de prolonger ensuite.

Lorsque l'utilisation conduit à une demande de brevet en France, des informations – dont la liste figure dans le règlement européen – doivent être adressées à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Le directeur général de l'INPI, auditionné par vos rapporteuses en janvier 2018, a souligné que la loi confère ainsi à l'institut un rôle de « point de contact », et que les modalités de déclaration ont été précisées par l'INPI en juillet 2017, mais que celui-ci n'a pas à contrôler l'exactitude des informations transmises. Au jour de son audition, aucune déclaration n'avait encore été faite à l'INPI.

b. Le partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources

Dans le cadre de la procédure d'autorisation, le partage des avantages est négocié au cas par cas. Dans un délai d'un mois à compter de la réception du dossier complet de demande d'autorisation, le ministère notifie au demandeur **le délai fixé pour parvenir à un accord sur le partage des avantages**. Ce délai ne peut pas en principe être supérieur à quatre mois, sauf si le demandeur exprime dans sa demande d'autorisation son souhait de disposer d'un délai plus long. Dans tous les cas, si aucun accord sur le partage des avantages n'a pu être conclu dans le délai accordé (y compris après une étape de conciliation, prévue par la loi en cas de désaccord), l'autorisation d'accès aux ressources est **refusée**. C'est l'un des cinq motifs pouvant justifier un refus d'autorisation, qui sont définis à l'article L. 412-8.

Si un accord a bien été conclu dans le délai fixé, le ministre chargé de l'environnement dispose, pour statuer sur la demande d'autorisation, de deux mois à compter de la signature de l'accord (et l'absence de décision du ministre dans ce délai vaut délivrance de l'autorisation).

L'autorisation et le contrat de partage des avantages sont, comme les récépissés de déclaration, transmis d'une part au Centre d'échange sur l'APA qui assure un suivi de la mise en œuvre du Protocole de Nagoya, et d'autre part, le cas échéant, aux « *personnes morales de droit public* » prévues dans les collectivités où sont présentes des communautés d'habitants (voir plus bas, sous-partie D.).

C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIONS

L'article L. 412-4 définit la **collection de ressources génétiques** comme un ensemble d'échantillons prélevés et d'informations afférentes, rassemblés et stockés. Une collection peut être détenue soit par une personne publique (par exemple, en France, les collections du Muséum national d'histoire naturelle), soit par une personne privée. Elle peut avoir été constituée avant l'adoption de la loi ou après celle-ci.

Une collection peut être doublement concernée dans un processus d'APA : en tant que collecteur et/ou en tant que source de ressources.

Tout d'abord, toute collection doit être alimentée en échantillons, et dans ce cas les personnes qui vont récolter des spécimens *in situ* sont soumises aux obligations de la procédure déclarative d'accès, ainsi qu'aux obligations de partage des avantages si des connaissances traditionnelles associées sont également sollicitées. L'article L. 412-16 prévoit toutefois une procédure de déclaration annuelle simplifiée pour les détenteurs de collections scientifiques ; cette procédure a été définie par voie réglementaire (article R. 412-16 du code de l'environnement).

D'autre part, la collection constitue un « fonds » auquel divers utilisateurs peuvent souhaiter recourir pour se procurer des ressources génétiques. Le dispositif APA a été introduit en droit français par la loi du 8 août 2016, mais n'est pas applicable seulement à l'accès et à l'utilisation de ressources intégrées dans une collection postérieurement à cette date. L'article L. 412-6 dispose que l'APA est applicable aux collections qui ont été constituées avant la loi, mais cette « rétroactivité » n'est qu'apparente ; dans le cas de ces collections, les règles issues de cette loi s'appliquent uniquement dans deux hypothèses :

- la procédure déclarative s'applique à l'accès aux ressources de ces collections ultérieur à la publication de la loi, donc est applicable seulement aux accès postérieurs au 9 août 2016 ;

- la procédure d'autorisation doit être respectée pour toute « nouvelle utilisation ».

La **nouvelle utilisation** est définie comme « *toute activité de recherche et de développement avec un objectif direct de développement commercial et dont le domaine d'activité se distingue de celui précédemment couvert par le même utilisateur avec la même ressource génétique ou connaissance traditionnelle associée* ».

Les services du ministère ont précisé à vos rapporteuses que, pour qualifier une utilisation de « nouvelle », la date de récolte de la ressource et la date de constitution de la collection où elle se trouve sont sans incidence : qu'un spécimen conservé dans une collection ait été collecté en France ou à l'étranger, en 1880 ou en 2015, c'est la date de l'activité de recherche qui est seule prise en compte.

L'article L. 412-20 prévoit que le détenteur d'une collection peut demander la **labellisation** de tout ou partie de sa collection en vue de l'inscription de celle-ci dans un registre européen de collections, qui a été créé par le règlement (UE) 2015/1866 du 13 octobre 2015 et qui est opérationnel depuis le 26 septembre 2017. La labellisation d'une collection par l'État et son inscription au registre européen des collections **visent à faciliter l'utilisation des ressources génétiques** : lorsque de telles ressources sont obtenues auprès d'une collection enregistrée conformément au règlement européen, l'utilisateur est réputé avoir exercé la diligence nécessaire en ce qui concerne la recherche d'informations sur ces ressources. C'est le ministère chargé de la recherche qui gère l'enregistrement des collections détenues sur le territoire français (article D. 412-41 du code de l'environnement).

D. L'UTILISATION DES CONNAISSANCES TRADITIONNELLES

L'utilisation des CTA est soumise à un régime spécifique **d'autorisation** : après avoir obtenu une autorisation d'accéder à une ressource génétique, l'utilisateur demandeur doit obtenir une nouvelle autorisation, distincte de la première, pour pouvoir faire usage des CTA à cette ressource, et ce, afin d'obtenir le consentement préalable et éclairé de la communauté d'habitants qui les détient et de fixer les modalités du partage des avantages entre l'utilisateur et cette communauté.

Les articles L. 412-9 à L. 412-14 du code de l'environnement, créés par l'article 37 de la loi, définissent cette procédure d'autorisation, qui a été précisée par décret et codifiée aux articles R. 412-28 et suivants du code. La mise en œuvre de cette procédure nécessite la désignation, par décret, d'une « *personne morale de droit public* » dans chaque collectivité où est présente une communauté d'habitants (article L. 412-10). Il peut s'agir d'un établissement public de coopération environnementale (EPCE), du conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge en Guyane, « *ou, à défaut, de l'État ou un de ses établissements publics* » compétents en matière d'environnement. C'est cette structure qui est compétente pour organiser une consultation de la ou des communautés detentrices des CTA concernées, et pour signer les contrats de partage des avantages⁽¹⁾. La consultation aboutit à la rédaction d'un procès-verbal qui en expose le déroulement et le résultat, et ce procès-verbal est remis à l'autorité administrative comme base pour accorder ou refuser l'autorisation. Si l'autorisation d'utiliser des CTA est accordée, l'utilisation est limitée aux fins et conditions expressément mentionnées dans l'autorisation.

Comme pour l'accès aux ressources génétiques à but commercial, l'utilisation de CTA ne peut être autorisée qu'après la signature d'un contrat de partage des avantages, avec une négociation au cas par cas, par l'utilisateur et par

(1) Cette « *personne morale de droit public* » a également le droit de se constituer partie civile dans le cas où des activités portent préjudice aux intérêts environnementaux qu'elle défend, donc en cas de violation des dispositions relatives à l'APA (articles L. 132-1 et L. 412-14 du code de l'environnement).

la personne morale de droit public mentionnée à l'article L. 412-10. La procédure d'élaboration de ce contrat, ainsi que son contenu, sont définis par la loi et les dispositions réglementaires correspondantes.

E. LES DISPOSITIONS COMMUNES À TOUTES LES PROCÉDURES

1. Les obligations de restitution des connaissances et de partage des avantages

Dans tous les cas où une ressource va être prélevée sur un territoire où est présente une communauté d'habitants, le demandeur va devoir restituer les informations et connaissances acquises à partir de cette ressource. Si la ressource provient d'un territoire où aucune communauté d'habitants n'est présente, il n'y a aucune obligation de cette nature pour l'utilisateur.

Quant à la démarche de partage des avantages issus de l'utilisation de ressources génétiques, elle n'est pas seulement obligatoire lorsque l'accès à des ressources entre dans le cadre de la procédure d'autorisation : cette obligation est aussi applicable lorsque l'accès est conditionné à une simple déclaration. Elle est également applicable lorsque l'utilisation porte sur des connaissances traditionnelles associées. Toutefois, les modalités de ce partage sont différentes dans les trois procédures.

Les **avantages** dont il est question sont les résultats des recherches, les résultats de la mise en valeur des ressources et des CTA, et les résultats de leur utilisation, qu'elle soit commerciale ou non. En principe, il s'agit d'avantages en nature, conformément à l'article L. 412-4 présenté plus haut, les compensations financières n'étant possibles qu'à titre de « dernière option » : la loi indique très clairement que la priorité est obligatoirement donnée au partage non monétaire en faveur de la biodiversité et des communautés d'habitants.

Il convient de noter que, si l'accès à une ressource génétique est accordé mais que la recherche menée n'aboutit pas à un résultat, le contrat de partage des avantages peut prévoir des conséquences de l'aboutissement ou du non-aboutissement de cette recherche.

2. Les obligations de traçabilité des informations

En application de la réglementation européenne, les utilisateurs de ressources génétiques et les utilisateurs de CTA doivent s'assurer de la légalité de leur accès et de leur utilisation. Ils ont donc l'obligation de rechercher, de conserver et, le cas échéant, de transmettre aux utilisateurs ultérieurs des informations sur les ressources et connaissances qu'ils utilisent, ainsi que sur le partage des avantages.

La loi du 8 août 2016 met en œuvre la réglementation européenne pour introduire une traçabilité tout au long de la chaîne d'utilisation, le non-respect de ces obligations étant pénalement sanctionné.

Comme indiqué plus haut, la loi dispose que les récépissés de déclaration et les autorisations d'accès délivrés en France par le ministre chargé de l'environnement sont transmis à l'organe international qui assure le suivi de la mise en œuvre de la CDB et du Protocole de Nagoya (le Centre d'échange de la CDB, ou *Clearing House Mechanism of the Convention on Biological Diversity*). Cette transmission transforme ces déclarations et autorisations en actes ayant valeur de certificat international de conformité, qui peut être considéré comme une preuve que l'accès à la ressource concerné n'a pas été obtenu par des procédés de biopiraterie. Le règlement européen oblige les utilisateurs à obtenir un tel certificat et à le transférer aux utilisateurs ultérieurs.

En effet, un utilisateur de ressources génétiques ou de CTA peut les transférer à un autre utilisateur, mais ce transfert entraîne obligatoirement le transfert des obligations correspondantes ; c'est ce nouvel utilisateur qui a l'obligation de déclarer ce transfert à l'autorité administrative (article L. 412-17 du code de l'environnement).

Une traçabilité spécifique est prévue par le droit européen et français pour les collections, par la labellisation présentée plus haut.

F. LES CONTRÔLES ET LES SANCTIONS

Du fait de l'entrée en vigueur du dispositif législatif d'APA, les prélèvements non déclarés et non autorisés, tout comme le non-respect des obligations de partage des avantages, sont désormais passibles de sanctions : la biopiraterie est entrée dans le droit pénal français, même si ce terme n'apparaît pas dans les articles de la loi relatifs à l'APA ⁽¹⁾.

La loi étend la compétence des agents habilités à rechercher et à constater les infractions aux règles de protection du patrimoine naturel, à la recherche et à la constatation des infractions aux articles L. 412-7 à L. 412-16 du code de l'environnement qui régissent l'APA. L'article L. 415-1 (modifié par l'article 38 de la loi) prévoit désormais qu'outre les agents qui étaient déjà mentionnés dans cet article (inspecteurs de l'environnement, agents des douanes, agents de l'Office national des forêts, gardes du littoral...), sept catégories supplémentaires d'agents sont habilitées à rechercher et à constater les infractions à ces articles, ainsi qu'aux obligations prévues par le règlement européen, notamment les agents de la DGCCRF, des agents assermentés désignés par le ministre de la défense, par le ministre de la recherche ou par le ministre de l'agriculture, les agents assermentés

(1) Toutefois, le terme « biopiraterie » figure bien dans la loi du 8 août 2016, puisque parmi les missions de l'AFB il y a « la lutte contre la biopiraterie » (article L. 131-8 du code de l'environnement, créé par l'article 21 de la loi).

des parcs naturels, les inspecteurs de santé publique et les inspecteurs de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Il s'agit donc de catégories d'agents déjà assermentés auparavant pour d'autres missions de contrôle.

S'agissant des peines encourues, l'article L. 415-3-1 du code de l'environnement (article 39 de la loi) punit d'un an d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende :

- le fait d'utiliser des ressources génétiques ou des CTA sans disposer des documents obligatoires ;

- le fait de ne pas rechercher, conserver ou transmettre aux utilisateurs ultérieurs les informations pertinentes sur l'APA.

L'amende peut être portée à 1 000 000 euros lorsque l'acquisition frauduleuse d'une ressource ou de CTA a donné lieu à une utilisation commerciale.

Une peine complémentaire peut être prononcée contre les personnes physiques ou morales qui commettent ces infractions, sous forme d'une interdiction temporaire de demander une autorisation d'accès à toute ressource génétique, ou à certaines catégories de ressources, et aux CTA.

Enfin, l'article 40 de la loi intègre le dispositif de sanctions pénales relatives à l'APA dans les sanctions générales instituées par le code de l'environnement contre toutes les formes de poursuite d'activités contraires aux dispositions de ce code (article L. 173-2). Ainsi, poursuivre une opération ou une activité soumise à déclaration ou à autorisation, malgré une mise en demeure qui n'a pas amené l'utilisateur à se mettre en conformité, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.

III. DES ENJEUX PARTICULIÈREMENT IMPORTANTS EN GUYANE

La « révolution » des règles et des pratiques par la mise en œuvre de la loi du 8 août 2016 et de ses textes d'application **ne pourra être présentée comme une avancée remarquable de la France** au niveau national, européen et international **que si cette démarche constitue une réussite en Guyane et dans les autres territoires d'outre-mer**. Or, les informations communiquées à vos rapporteuses, ainsi que des travaux d'étude récents, permettent d'affirmer que, compte tenu de la place de la biodiversité guyanaise dans l'ensemble de la richesse de biodiversité des territoires français, l'application en Guyane d'une réglementation « APA » ambitieuse **est à la fois cruciale et particulièrement difficile**.

La présentation qui suit se base principalement sur la contribution qu'avait présentée en 2013 la région Guyane dans la perspective du projet de loi devenu la loi du 8 août 2016, sur les publications du Parc amazonien de Guyane, sur une étude sur les politiques de développement durable en Guyane publiée en décembre 2017⁽¹⁾, et sur **le rapport de la mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) publié en mai 2017**⁽²⁾.

La mission du CGEDD a cherché « à identifier l'ensemble des prérequis indispensables pour faire de la biodiversité un des leviers de développement durable du territoire » en Guyane, et présente la biodiversité comme « catalyseur de développement ». Le rapport de mission propose plusieurs pistes pour un plan d'action dans les domaines de l'écotourisme, de la forêt, de la mer, de l'agriculture, de l'artisanat et des biotechnologies.

Le rapport du CGEDD rappelle que **la Guyane recèle une biodiversité exceptionnelle reconnue sur le plan scientifique comme la plus riche et la plus fragile au monde**. L'enjeu que représente cette biodiversité, tant terrestre que marine, « peut aujourd'hui apparaître comme une évidence. Pourtant la Guyane, vaste territoire (...) couvert à 96 % de forêts, a longtemps été considérée comme un " enfer vert ". Ce n'est que depuis les années 1990 que l'on a découvert qu'elle abritait des écosystèmes considérés comme les plus riches et les plus fragiles du monde : forêts tropicales primaires, forêts marécageuses, marais, mangroves côtières et d'estuaire, savanes, inselberg... ». On y dénombre plus de 5 700 espèces végétales, 691 espèces d'oiseaux nicheurs, 217 espèces de mammifères (terrestres et marins), 500 espèces de poissons d'eau douce et saumâtre, 167 espèces de reptiles, 134 espèces d'amphibiens et au moins 420 espèces de mollusques. La variété et le nombre des espèces sont toujours en cours d'inventaire. Dans les zones les plus riches en biodiversité, selon les publications de l'ONF sur les arbres de Guyane, un arbre sur deux aurait plus de 700 ans. D'autre part, la société guyanaise, multiculturelle, est **riche en savoirs traditionnels**, ceux des communautés amérindiennes, Bushinengués, Créoles...

La dynamique de préservation du patrimoine naturel guyanais a bien été enclenchée, notamment avec la création du Parc amazonien de Guyane, le deuxième plus grand parc national au monde (3,4 millions d'hectares), du Parc naturel régional de Guyane, de 9 réserves naturelles et biologiques, ainsi que d'un vaste domaine terrestre et maritime sous la protection du Conservatoire du littoral et des espaces lacustres.

(1) « Politiques de développement durable en Guyane : souveraineté sur les ressources forestières », article de Mmes C. Aubertin (IRD) et S. Pons (ADEME) publié le 5 décembre 2017 dans la revue Territoires en mouvement.

(2) Rapport du CGEDD « La biodiversité, un des leviers du développement économique et social en Guyane » (mai 2017).

Selon le document de travail présenté en 2013 par la région de Guyane dans le cadre des travaux sur le projet de loi de reconquête de la biodiversité, « *les principales atteintes et dégradations de la biodiversité sont (...) consécutives à l'orpaillage clandestin, à la pêche illégale, au biopiratage et à l'implantation sauvage d'habitats insalubres sur le territoire* ». Selon l'article précité publié dans *Territoires en mouvement*, « **la Guyane possède par ailleurs tous les ingrédients susceptibles de favoriser les conflits autour de l'accès aux ressources génétiques.** » La biodiversité guyanaise est étudiée par de nombreux instituts de recherche (IRD, CIRAD, CNRS, Institut Pasteur...), les recherches en « bioprospection » sont nombreuses. **La diversité des populations** – Créoles, Amérindiens et Bushinengués, mais aussi plusieurs groupes de migrants (Hmongs, Haïtiens, Brésiliens...) – **et leurs connaissances traditionnelles sur les milieux naturels constituent des atouts mais ceux-ci sont encore trop peu reconnus.** Enfin, le rapport du CGEDD relève que **la concurrence est rude avec les pays voisins** qui disposent d'atouts similaires en termes de biodiversité.

« *La biodiversité apparaît comme un levier de développement réel, mais délicat à mobiliser si certaines contraintes ne sont pas levées* » : la mission du CGEDD relève deux conditions essentielles qui doivent être remplies. D'une part, mieux connaître et savoir préserver ce potentiel, et d'autre part, faire comprendre à la population qu'il s'agit d'une « richesse » en participant à sa protection et à sa gestion. Dans un contexte économique et social fragile, les leviers d'action sont faibles : la démarche doit donc être progressive et continue, et soutenue par les habitants.

La valorisation de la biodiversité et de ses métiers doit recouvrir deux approches complémentaires : une démarche « défensive », par exemple pour protéger strictement les « points chauds » de la biodiversité et interdire les extractions minières affectant durablement l'environnement, et une démarche « offensive », par exemple pour améliorer la connaissance de la biodiversité, améliorer la formation de base et la formation professionnelle, développer la découverte du patrimoine naturel, promouvoir des filières « vertes », et mettre en œuvre concrètement l'APA.

À ce sujet, la mission du CGEDD a noté des « points de tension » : les dispositions de la loi sur la biodiversité relatives à l'APA « sont contestées par une partie des Amérindiens ». La loi prévoit la création d'un établissement public, vu par la Collectivité territoriale de Guyane (CTG) comme devant faire partie du conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (CCTAB), **mais il existe une polémique sur la composition de cet établissement public local.** Par ailleurs, le projet « Montagne d'or » au sud de Saint-Laurent-du-Maroni inquiète et fait débat, notamment parce qu'il menace de détruire plusieurs centaines d'hectares de milieux naturels à proximité immédiate d'une réserve naturelle nationale.

Faire de la biodiversité un levier de développement économique pour la Guyane nécessite au préalable de répondre aux enjeux de **formation**, à tous les niveaux, d'accompagner les porteurs de projet, d'intégrer l'objectif dans les commandes publiques, et d'encourager à la fois l'innovation et la création d'entreprise. Le rapport du CGEDD rappelle que la Guyane, dans un contexte économique et social difficile, représente des besoins d'éducation et de formation « *immenses, matériels, humains, tant en formation initiale que continue* », et appelle à un renforcement, dans un cadre d'action plus général en faveur de la formation, de l'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD) en s'appuyant sur les initiatives locales, aussi bien au niveau scolaire qu'au niveau, par exemple, de la formation continue proposée aux acteurs du secteur agricole. L'Agence française de la biodiversité (AFB) a lancé un portail en ligne de ressources, ayant pour objet d'offrir une « cartographie » des domaines d'activité et des métiers liés à la biodiversité, avec des référentiels de compétence pour ces métiers : la mission recommande notamment à l'AFB de compléter cette cartographie des filières et des métiers pour la Guyane.

D'autre part, la mission insiste sur **l'importance du dispositif « APA » pour la Guyane et l'avenir prometteur à forte valeur ajoutée de la recherche scientifique et du développement des biotechnologies** : « *De nombreux instituts de recherche français et étrangers sont déjà présents en Guyane. Mais la ratification par la France du protocole de Nagoya (...) et la fixation par la loi sur la biodiversité du régime des APA et, notamment, des règles relatives à l'utilisation de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées (...) vont conduire au développement de la bio-prospection en Guyane.* »

Jusqu'à la loi du 8 août 2016, les ressources biologiques de la Guyane n'étaient protégées que par des règles d'origine internationale : celles de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Selon les auteurs de l'article précité de décembre 2017, « *cette absence de protection a créé une ambiance lourde de suspicion. Des cas de biopiraterie ont régulièrement été dénoncés en Guyane⁽¹⁾, d'autant plus que le Brésil voisin, avec un écosystème forestier comparable, encadrait très strictement l'accès à ses ressources génétiques depuis 2001, faisant de la Guyane une zone de libre accès* ».

Certes, **un dispositif d'APA était déjà partiellement en place dans le parc naturel amazonien antérieurement à la loi de 2016**, mais il ne pouvait s'agir que d'un régime transitoire dans l'attente de la transcription en droit français des accords internationaux signés par la France :

(1) L'article cite par exemple un dépôt de brevet de l'entreprise Yves Rocher sur une crème anticellulite à base d'huile de carapa, le prélèvement de très grandes quantités d'une plante connue pour ses propriétés hydratantes (*Mourera fluviatilis*) par la société Cognis, ou encore, début 2016, la contestation, par une association, d'un dépôt de brevet par l'IRD sur une molécule possédant un principe actif antipaludéen.

L'article L. 331-15-6 du code de l'environnement, créé en 2011⁽¹⁾, a soumis l'accès aux ressources génétiques des espèces prélevées dans le Parc amazonien de Guyane, ainsi que leur utilisation, à une autorisation délivrée par le président du Conseil régional après avis conforme du président du Conseil général et consultation de l'établissement public du parc national. Il a également prévu que la charte du parc définisse les orientations relatives aux conditions d'accès et d'utilisation de ces ressources, notamment en ce qui concerne les modalités du partage des bénéfices pouvant en résulter, « *sur proposition du congrès des élus départementaux et régionaux* » et dans le respect des principes de la Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992. Dans ce cadre, la responsabilité était donc confiée, non à l'État, mais aux collectivités locales. Mais à l'exception du parc naturel régional et d'une réserve régionale, toutes les aires protégées en Guyane sont des outils régaliens qui échappent à l'autorité locale, d'autant que 90 % du territoire de cette région appartient au domaine de l'État.

Article 44 de la loi du 8 août 2016

« L'article L. 331-15-6 du code de l'environnement est abrogé à compter de la plus tardive des dates d'entrée en vigueur des décrets prévus à la section 3 du chapitre II du titre I^{er} du livre IV du même code [articles L. 412-3 à L. 412-20], dans sa rédaction résultant de la présente loi, et au plus tard le 1^{er} janvier 2018. »

Si la loi du 8 août 2016 a abrogé ce dispositif spécifique, c'est parce que désormais les dispositions relatives à l'APA s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la Guyane et des autres territoires français.

Pour autant, la région de Guyane avait anticipé l'extension du champ de l'APA en créant, en décembre 2012, un « comité régional de coordination APA », réunissant des représentants de l'État, des collectivités locales, des organismes scientifiques de recherche, des gestionnaires d'espaces naturels, des ONG et des communautés autochtones et locales.

Par ailleurs, la région envisageait de créer un Office de la biodiversité amazonienne en Guyane (OBAG), à statut public : l'une des demandes exprimées par la région de Guyane, et qui s'est traduite par une des dispositions de la loi du 8 août 2016 (article 56), était la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics, les Établissements publics de coopération environnementale (EPCE), afin que le futur Office prenne cette forme (voir l'encadré *L'EPCE sera-t-il un outil utile pour la gouvernance locale de la biodiversité*, au I de la deuxième partie du présent rapport).

Selon WWF France, auditionné en janvier 2018 par vos rapporteures, **une dizaine de demandes d'accès à des ressources génétiques ont été déposées en Guyane** depuis la publication du décret d'application de l'article 37 de la loi du

(1) Introduit par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, et abrogé par l'article 44 de la loi du 8 août 2016 avec effet au plus tard au 1^{er} janvier 2018.

8 août 2016, **mais il y a pour l'instant un « vide juridique » puisque la personne morale de droit public compétente pour organiser la consultation et l'association au processus des communautés d'habitants n'a pas été désignée.** Selon les représentants de l'AFB auditionnés en octobre 2017, à ce stade la Guyane a bien fait connaître sa volonté de procéder à la création d'une telle personne morale, et l'AFB s'attachera à apporter son soutien à la mise en place de cette structure. En revanche, le cabinet de la ministre des outre-mer a indiqué à vos rapporteures que la collectivité de Guyane a fait savoir au Gouvernement qu'elle ne souhaite pas exercer la compétence d'autorité administrative pour le suivi et la gestion des demandes de déclaration et d'autorisation d'accès sur son territoire.

IV. LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE LA LOI : INQUIÉTUDES ET INCOMPRÉHENSION

La loi du 8 août 2016 n'ayant pas prévu de période d'expérimentation, l'ensemble du dispositif législatif relatif à l'APA est, sous réserve de la publication des textes réglementaires qu'il prévoit, d'application immédiate ; **en réalité, deux ans après l'adoption de la loi, ce dispositif est encore « dans les limbes ».**

Au cours des auditions menées par vos rapporteures, la majorité des personnes entendues ont salué l'avancée – potentiellement – considérable que représente le respect par la France de ses engagements internationaux dans le cadre du Protocole de Nagoya. Mais les acteurs auditionnés ou interrogés ont été unanimes : le dispositif d'APA français n'est pas opérationnel aujourd'hui. **Non seulement il manque encore plusieurs textes réglementaires pour rendre possible son application effective, mais il subsiste aussi de nombreuses interrogations**, chez les utilisateurs, sur la « marche à suivre » pour utiliser des ressources et connaissances collectées sur le territoire français.

Cinq textes réglementaires d'application de la loi ont été publiés :

– le décret précité n° 2017-848 du 9 mai 2017, dont la plupart des dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2017 ;

– un arrêté du 13 septembre 2017 proposant un modèle de contrat (« contrat-type ») pour le partage des avantages ;

– un arrêté du 8 novembre 2017 relatif aux formulaires de déclaration et de demande d'autorisation d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées ;

– un arrêté du 20 mars 2018 relatif aux modalités d'instruction des demandes d'inscription des collections de ressources génétiques au registre européen des collections et aux modalités de contrôle des procédures de gestion y afférentes ;

– un second arrêté du 20 mars 2018 portant nomination au comité d’experts chargé de l’instruction des dossiers d’inscription des collections de ressources génétiques au registre européen des collections.

Depuis le 7 décembre 2017, les trois formulaires CERFA permettant de faire, respectivement, une déclaration, une demande d’accès à des ressources génétiques et une demande d’accès aux connaissances traditionnelles associées sont disponibles, et un télé-service a été créé pour permettre de transmettre en ligne ces formulaires.

A. LES TEXTES D’APPLICATION MANQUANTS

S’agissant des **communautés d’habitants** au sens de l’article L. 412-4, l’article R. 412-28 du code de l’environnement (introduit par le décret d’application du 9 mai 2017) fait référence à la présence de communautés d’habitants **en Guyane et à Wallis-et-Futuna**, sans les identifier plus précisément et sans mentionner l’existence de telles communautés dans d’autres territoires français. Or, vos rapporteuses ont constaté, notamment, que des savoirs traditionnels sur l’utilisation de plantes médicinales constituent un patrimoine culturel important, encore vivace, mais fragile, à La Réunion.

Aucune « personne morale de droit public » compétente pour organiser le partage des avantages dans les territoires où sont présentes des communautés d’habitants **n’a été constituée** : les décrets d’application à prendre en vertu de l’article L. 412-10 du code de l’environnement n’ont pas encore été publiés. Les responsables de l’AFB ont assuré à vos rapporteuses que l’agence s’attachera à apporter son soutien à la mise en place de ces structures lorsque les collectivités l’auront décidée, et à s’assurer de l’homogénéité des démarches engagées par ces structures.

La loi organise la possibilité pour certaines assemblées délibérantes des collectivités d’outre-mer de délivrer, à la place de l’État, les autorisations d’accès aux ressources génétiques et les autorisations d’utilisation des CTA (art. L. 412-15). Aucune de ces assemblées n’a décidé d’exercer cette compétence, qui reste donc à ce stade intégralement détenue par l’État.

L’article 42 de la loi introduit le principe d’un dispositif particulier d’APA dans le code de la santé publique pour les ressources microbiologiques (pathogènes), mais la définition du contenu de ce dispositif est renvoyée à des textes réglementaires. **Les textes réglementaires nécessaires pour l’application de l’article 42 de la loi n’ont toujours pas été publiés** : selon les informations communiquées à vos rapporteuses (avril 2018), la structure susceptible de gérer la collection nationale de ressources biologiques d’intérêt pour la santé publique n’a toujours pas été choisie, ce qui explique la non-parution des trois textes réglementaires d’application dont l’élaboration relève du ministère chargé de la santé. Or, ces dispositions sont attendues par le secteur médical et pharmaceutique, car le régime général de l’APA, avec ses procédures qui prennent

nécessairement du temps, ne semble pas adapté pour assurer le plus rapidement possible l'accès aux ressources biologiques utiles pour lutter contre la propagation des maladies.

Plusieurs autres arrêtés ministériels ou interministériels sont en cours d'élaboration, notamment la liste (prévue par l'article 37 de la loi) des ressources génétiques des espèces utilisées comme modèles dans la recherche-développement.

L'article 45 de la loi habilitait le Gouvernement à prendre des dispositions législatives par voie d'ordonnance applicables à des ensembles de ressources génétiques auxquels le dispositif général « APA » des articles L. 412-3 et suivants du code de l'environnement n'est pas applicable (les ressources des espèces cultivées et domestiquées et les ressources collectées par les laboratoires pour la prévention et la maîtrise des risques graves pour la santé humaine). **La loi donnait jusqu'au 9 février 2018 pour publier ces ordonnances**, dont l'élaboration relève respectivement du ministère chargé de l'agriculture et du ministère de la santé. Or, le Gouvernement n'a publié aucune ordonnance dans ce délai : **l'habilitation étant devenue caduque, il faudra un nouveau texte législatif pour créer ces dispositifs spécifiques**. La non-parution de cette ordonnance a été signalée comme une lacune particulièrement regrettable à vos rapporteures par les représentants du Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS).

Vos rapporteures déplorent que le Gouvernement n'ait pas respecté l'habilitation qui lui avait été donnée par le Parlement, car les règles qui auraient dû être ainsi définies permettraient de mieux distinguer les catégories auxquelles le régime général est applicable des catégories auxquelles ce dispositif ne s'applique pas, en définissant précisément celles-ci, et donc de rendre le dispositif plus lisible pour les acteurs concernés.

Enfin, l'article 37 de la loi prévoit des conventions conclues avec l'AFB et une démarche de labellisation des collections : les services de l'AFB ont indiqué aux rapporteures en octobre 2017 qu'à ce stade, aucune convention n'était conclue avec des détenteurs de collections, ni en cours d'élaboration.

B. UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE NON OPÉRATIONNELLE

Plusieurs ministères sont directement concernés par la mise en œuvre, sur le territoire français, du Protocole de Nagoya. Le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) est l'acteur administratif principal, puisqu'il est chargé de piloter l'application du régime général : aucune assemblée délibérante dans les collectivités d'outre-mer n'ayant décidé d'exercer la compétence, qui leur était proposée par le législateur, d'autorité administrative compétente pour gérer l'accès et l'utilisation des ressources génétiques et des CTA sur leur territoire, les dispositions réglementaires d'application de la loi relèvent essentiellement du MTES.

Les services du ministère ont indiqué à vos rapporteuses qu'ils travaillent en contact régulier avec les autres ministères concernés, notamment ceux chargés des outre-mer, de la recherche, de l'agriculture et de la santé. Les représentants du Muséum national d'histoire naturelle ont signalé l'existence d'un groupe de travail constitué sous l'égide du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et qui réunit les organismes de recherche concernés.

Selon le MTES, le fonctionnement pleinement opérationnel de l'organisation administrative devrait être atteint... d'ici 2020. Plusieurs étapes importantes ne sont pas encore franchies, en particulier la conception et la mise en œuvre d'un plan de communication et de formation à destination des services de l'État et des acteurs de la recherche et de l'industrie. Les services du MTES sont en mesure de répondre à des demandes de renseignements d'ordre général, notamment en ce qui concerne le champ d'application des procédures de déclaration et d'autorisation. Le régime déclaratif n'est opérationnel que depuis le 1^{er} octobre 2017. Au 31 mars 2018, une trentaine de déclarations étaient en cours d'instruction, et aucune demande d'autorisation n'avait été déposée. À ce stade, aucune estimation ne peut être présentée concernant le nombre de dossiers qui devront être instruits.

2018 a été consacré en priorité à la mise en place du dispositif d'instruction des déclarations et autorisations. La mise en place d'un dispositif de contrôle figure parmi les priorités du MTES pour l'année 2019. Elle s'appuiera sur l'outil informatique créé par la Commission européenne pour recueillir les déclarations des utilisateurs des ressources génétiques.

Vos rapporteuses ont donc constaté qu'un système se met progressivement en place, mais déplorent :

- que les services du ministère chargé de l'industrie ne soient pas représentés dans le dialogue interministériel, bien que les secteurs industriels concernés (pharmacie, cosmétiques, agroalimentaire...) soient d'une importance majeure pour l'économie française ;

- que seuls deux postes dédiés aient été créés au sein du MTES, d'autant qu'ils ne l'ont été qu'en septembre 2017 et que l'un de ces postes est encore vacant ;

- que le dialogue entre le MTES et l'AFB, qui est déjà régulier, n'ait pas encore débouché sur l'élaboration de conventions comme le prévoit l'article 37 de la loi.

C. DES ACTEURS DANS L'EXPECTATIVE

La Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) a souligné que les inquiétudes formulées avant l'adoption de la loi se révèlent fondées quant à la complexité du dispositif pour les acteurs scientifiques français, notamment ceux

qui sont dans une logique de connaissance pure de l'état de la biodiversité et du fonctionnement des écosystèmes. Ce sentiment, selon la FRB, est partagé par des chercheurs européens.

Vos rapporteuses ont constaté que tant les organismes de recherche que les acteurs économiques concernés se sont organisés « en interne » pour analyser et s'approprier le nouveau dispositif juridique : la FRB a publié en juillet 2017 un guide pratique, la Fédération des entreprises de la beauté (FEBEA) mène des actions de formation auprès de ses adhérents... Le Muséum national d'histoire naturelle participe à l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques au niveau européen, et s'est doté d'un service assurant l'interface entre les missions de recherche et les missions de conservation des collections pour définir les modalités d'application du dispositif au sein de l'établissement.

Mais l'absence de visibilité sur le calendrier des mesures d'application place l'ensemble des acteurs dans une situation globale d'incertitude, de méfiance et même de blocage pour certaines actions, qu'il s'agisse d'acteurs publics ou privés, d'autant que chacun d'eux devra consacrer des moyens humains et techniques (élaboration de procédures internes, outils informatiques...) au respect des nouvelles obligations. De plus, plusieurs organismes ont déploré que les différents ministères concernés ne semblent pas dialoguer de manière structurée et efficace.

Certains acteurs semblent par ailleurs encore ignorer si leurs activités sont ou non « dans le champ » du dispositif APA. Ainsi, les représentants du Muséum ont fait état d'un véritable problème conceptuel pour l'application, ou non, de la procédure déclarative aux travaux de collecte réalisés par leurs équipes *in situ* pour enrichir les collections : toute déclaration doit mentionner précisément les ressources génétiques auxquelles le déclarant souhaite accéder, alors que les équipes du Muséum se rendent sur des territoires sans savoir précisément ce qu'elles vont y trouver, lorsqu'il s'agit de missions d'exploration ou d'inventaire. Les responsables du Muséum auditionnés par vos rapporteuses sont allés jusqu'à demander que toutes les ressources détenues par le Muséum dans ses collections soient purement et simplement exclues du champ d'application de l'APA, ce qui priverait l'APA de toute efficacité !

L'organisation professionnelle Les Entreprises du Médicament (LEEM), l'un des acteurs consultés pendant l'élaboration des textes réglementaires d'application, a exprimé de vives critiques sur l'ensemble du dispositif législatif, sur son insuffisante lisibilité sur la lourdeur des sanctions considérées comme disproportionnées, en contestant l'intérêt même et la pertinence de la procédure « APA », qui nuirait à l'attractivité de la recherche en France, tout en indiquant que les entreprises du secteur pharmaceutique avaient déjà engagé, de leur propre initiative et sans attendre l'adoption d'une loi en France, des démarches volontaires d'APA directement au contact des populations dans les pays de provenance des ressources utilisées. Si le LEEM n'a pas été en mesure de fournir aux rapporteuses des exemples de partenariats de ce type conclus par des

entreprises françaises pour l'accès à des ressources génétiques sur le territoire de pays étrangers, pour des raisons de confidentialité, la FEBEA a illustré ces démarches individuelles volontaires antérieures de plusieurs années à la loi de 2016 par plusieurs exemples en France et à l'étranger (démarche d'« approvisionnement responsable » en quinoa mise en œuvre par L'Oréal en Bolivie, mesures prises par LVMH en faveur de la protection de l'abeille noire bretonne dans le cadre de l'utilisation des propriétés du miel et de la gelée royale, partenariats locaux du Groupe Rocher à Madagascar...).

Ces accords et partenariats dispersés ont certainement un intérêt, mais ont des objets et des contenus très variables et loin d'être tous centrés sur la préservation de la biodiversité ⁽¹⁾.

La FEBEA s'est montrée moins radicale dans ses critiques contre le dispositif de la loi, mais a également fait valoir que les modalités de mise en œuvre opérationnelle des contrats de partage des avantages seront susceptibles d'avoir un impact positif ou négatif sur la compétitivité française.

Vos rapporteuses tirent des auditions qu'elles ont réalisées la conclusion que le dispositif, tel qu'il existe à ce stade, est perçu comme incomplet, et surtout qu'il est mal connu et mal compris par les nombreux acteurs directement concernés, qu'il s'agisse d'organismes publics, de grandes entreprises multinationales ou de petites et moyennes entreprises. Il est décevant, mais compréhensible, que les collectivités territoriales d'outre-mer et les communautés d'habitants potentiellement bénéficiaires du dispositif ne manifestent pas d'intérêt ou de soutien à la démarche à ce stade, comme l'a signalé le cabinet de la ministre des outre-mer.

En revanche, il est intéressant de constater que, si de grandes entreprises du secteur cosmétique se sont déjà engagées de leur propre initiative dans des démarches de partage des avantages pour des raisons d'image – et il faut saluer ces actions –, l'évolution de la législation française rend ces démarches obligatoires, permettra de les harmoniser dans une certaine mesure, et va entraîner dans le progrès l'ensemble des entreprises et organismes qui mènent des travaux de recherche-développement, y compris les PME.

Vos rapporteuses soulignent donc l'urgence qu'il y a à rendre l'APA véritablement opérationnel et à mener, dans le même temps, des actions pédagogiques de grande ampleur, ce qui ne peut pas se faire avec de très faibles moyens humains.

(1) Les accords de bioprospection favorisent-ils la conservation de la biodiversité ?, *Revue de droit de l'université de Sherbrooke*, volume 34, novembre 2003.

Les enjeux économiques de l'APA

Extrait du rapport « *La biodiversité, une opportunité pour le développement économique et la création d'emplois* » (rapport Delannoy), novembre 2016 :

« Le potentiel de diversification économique basé sur les ressources génétiques et les connaissances traditionnelles est réel. Ces nouvelles filières, basées sur le vivant, constituent un gisement potentiel de création d'emploi. Il est néanmoins méconnu et donc faiblement soutenu. Il s'agit donc de créer des produits et services compatibles avec l'exploitation durable et la conservation de la biodiversité et d'éclairer les choix de gestion des milieux. Ces opportunités sont présentes dans des secteurs comme l'agriculture, la cosmétique, la pharmaceutique et les biotechnologies qui innoveront à partir du vivant.

« À l'échelle mondiale, cela représente un investissement de 124 milliards de dollars en R&D par les 400 plus grandes entreprises de ces secteurs (2013). Ce chiffre ne prend pas en compte des investissements conséquents réalisés par les PME.

« La France a des forces et des avantages comparatifs compte tenu de la richesse de sa biodiversité, des savoirs traditionnels associés et de son expertise scientifique. Cela concerne des filières majeures (agricoles, forestières, pharmaceutiques, cosmétiques,...) avec des possibilités de diversification par-dessous – produits à forte valeur ajoutée tant en métropole qu'en outre-mer. Il s'agit de créer un cercle vertueux pour que les acteurs se mettent à percevoir et concrétiser ces valeurs potentielles. Compte tenu des besoins sociaux et économiques du pays, des pistes de valorisation peuvent porter sur l'alimentation, les semences, les connaissances traditionnelles sur les plantes aromatiques et médicinales. C'est un sujet transversal en lien avec les politiques de conservation (notamment le Protocole de Nagoya), la recherche, l'agriculture, le commerce... Plus globalement, cela concerne aussi la contribution de la science aux objectifs du développement durable. »

Recommandation n° 19

Identifier et recenser les « communautés d'habitants » au sens de la loi, détentrices de connaissances traditionnelles associées à l'utilisation de ressources génétiques, et créer pour chaque communauté la « personne morale de droit public » prévue par la loi, pour permettre à ces communautés de faire-valoir leurs droits au partage des avantages et ainsi préserver ce patrimoine de connaissances, particulièrement en outre-mer.

Recommandation n° 20

Publier rapidement les autres textes réglementaires d'application manquants, en améliorant le travail interministériel et en renforçant le dispositif administratif pour le rendre plus rapidement opérationnel.

Recommandation n° 21

Présenter un véhicule législatif permettant de renouveler l’habilitation qui était prévue à l’article 45 et qui est caduque, ou introduisant directement dans la loi les dispositions indispensables à la création de la collection nationale de ressources biologiques d’intérêt pour la santé publique.

Recommandation n° 22

Poursuivre et renforcer les travaux des ministères concernés en direction de tous les acteurs scientifiques et économiques concernés par l’APA, pour qu’une « doctrine » d’interprétation et d’application claire, précise et pédagogique permette à ceux-ci de comprendre parfaitement le champ d’application et les conséquences de la loi sur leurs activités.

QUATRIÈME PARTIE : LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL : PROTECTION DES ESPÈCES ET DES ESPACES

I. LA PROTECTION DES ESPÈCES DOIT S'ACCÉLÉRER

Sans dresser un état des lieux de la protection des espèces en France, la réglementation nationale reposant pour une large part sur les engagements internationaux auxquels la France est partie et sur les directives européennes, comme cela a été rappelé, vos rapporteuses se concentreront sur les dispositions de la loi pour la reconquête de la biodiversité.

Le renforcement des sanctions examiné en première partie du rapport a souligné le relèvement sensible des peines applicables en cas d'atteinte aux espèces protégées ou de commerce illégal de la faune et la flore sauvages.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, un arrêté du 15 novembre 2016 a été pris fixant la liste des espèces protégées dans les eaux territoriales de l'île de Clipperton. Un arrêté du 9 décembre 2016 a été pris relatif aux mesures de protection de l'habitat du hamster commun (grand hamster d'Alsace) ⁽¹⁾.

Un arrêté du 25 avril 2017 a été pris fixant la liste des coraux protégés en Guadeloupe, en Martinique et à Saint-Martin et les modalités de leur protection. Trois arrêtés du 17 janvier 2018 portent sur la liste des mammifères terrestres représentés en Guadeloupe, en Martinique ainsi qu'à Saint-Martin et protégés sur l'ensemble du territoire national et les modalités de leur protection.

Vos rapporteuses souhaitent rappeler ici que des débats nourris avaient eu lieu pour interdire la chasse à la glu par la loi pour la reconquête de la biodiversité. Elles regrettent que cette interdiction n'ait pas pu être adoptée.

A. L'ENCADREMENT DE L'USAGE DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

1. Une interdiction des néonicotinoïdes plus urgente que jamais

Apparues dans les années 90, les substances néonicotinoïdes font partie des insecticides les plus utilisés. Ces molécules sont d'efficaces neurotoxiques, de surcroît classées comme perturbateurs endocriniens. Plusieurs études scientifiques ont montré que tous les milieux sont contaminés (air, eau, sol, habitats naturels,

(1) La Cour de justice de l'Union européenne avait condamné la France pour ses insuffisances dans la protection du hamster commun le 9 juin 2011 (C-383/09 – Commission / France). Deux arrêtés de protection avaient ensuite été pris, en août et en octobre 2012. Ces deux arrêtés ont été annulés par le Conseil d'État le 15 avril 2016, suivant la requête de plusieurs collectivités alsaciennes (décision n° 363638 du 15 avril 2016).

plantes non traitées) ; de même que les aliments, selon une enquête menée par l'association Générations futures en 2013. Les néonicotinoïdes peuvent persister plusieurs années dans l'environnement. Une équipe du CNRS a d'ailleurs montré que les molécules présentes dans les sols peuvent être reprises par des cultures ultérieures. Cependant les premières alertes sont venues des constats, effectués partout dans le monde, de leur nocivité pour les insectes pollinisateurs.

Dès le printemps 2012, à la suite d'une étude de l'INRA et du CNRS mettant en évidence le rôle d'une molécule néonicotinoïde (le thiaméthoxame) dans la désorientation mortelle des abeilles domestiques, la France a interdit l'utilisation sur son territoire de son produit dérivé, le Cruiser. Elle fut suivie par la Commission européenne qui a imposé un moratoire sur trois des sept substances composant cette famille (la clothianidine, le thiaméthoxame et l'imidaclopride) et interdit la mise sur le marché des semences traitées avec (Règlement (UE) n° 485/2013).

Face aux dangers représentés par ces substances, notre pays a eu le courage de franchir une étape supplémentaire avec la loi du 8 août 2016. Son article 125 a en effet posé le principe d'**une interdiction générale de l'utilisation** des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de cette famille, ainsi que des semences traitées avec ces produits, **à compter du 1^{er} septembre 2018** (article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime).

Devant les besoins de protection des cultures et les potentielles difficultés à identifier rapidement les solutions alternatives, l'article 125 a toutefois ouvert **la possibilité d'accorder des dérogations jusqu'au 1^{er} juillet 2020**. L'arrêté qui les définira doit être établi sur la base d'un bilan réalisé par l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Celle-ci devait comparer les bénéfices et les risques liés aux usages de ces produits avec ceux des produits de substitution ou méthodes alternatives opérationnels. L'article précise que *« ce bilan porte sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole »*.

Un long et minutieux processus d'évaluation

L'ANSES a été saisie dès mars 2016 ; mais elle avait **130 usages** à examiner, se subdivisant en **154 cas d'études** et se traduisant par plus de 3 600 lignes à comparer (par produit, par culture et par nuisible). En mars 2017, l'agence a publié une méthodologie pour identifier les alternatives phytopharmaceutiques chimiques, non chimiques et agronomiques pour chaque usage. La grille d'analyse retenue doit permettre de comparer de manière cohérente et systématique les méthodes de lutte alternatives pour chacun des usages des néonicotinoïdes, sur la base de quatre critères : l'efficacité, l'opérationnalité, la durabilité et la praticité de chaque méthode considérée ⁽¹⁾.

L'ANSES a élaboré cette méthodologie à partir de l'exemple de la cicadelle de la vigne ; elle a poursuivi ce travail en l'appliquant aux usages sur la vigne, les betteraves industrielles et fourragères, les céréales à paille, le maïs et les laitues, qui ont fait l'objet d'un deuxième rapport intermédiaire publié en mars 2018. L'analyse présente également des indicateurs de risque pour permettre une comparaison des substances entre elles, qu'il s'agisse des risques pour l'homme, pour l'environnement et pour l'ensemble de la biodiversité ⁽²⁾.

L'agence a par ailleurs publié en mars 2018 une évaluation des dangers pour la santé humaine que pourraient présenter six substances actives de la famille des néonicotinoïdes, qui conclue à l'absence de « *risque inacceptable* » pour cinq d'entre elles, dans la mesure où les conditions réglementaires d'emploi sont respectées. En revanche, elle estime « *souhaitable de réduire au maximum les usages pour les produits à base de thiaclopride dès 2018* » ⁽³⁾.

L'ANSES a publié son rapport final le 30 mai dernier ⁽⁴⁾. Indiquant s'être heurtée à plusieurs difficultés qui ne lui ont pas permis de mener à bien l'évaluation qui lui était demandée de l'impact agricole de l'interdiction des néonicotinoïdes, l'agence propose néanmoins une liste indicative de critères d'évaluation de l'impact sur l'activité des filières qui lui paraît susceptible d'éclairer les décisions à venir.

De ses travaux, l'ANSES a conclu que :

– aucune alternative opérationnelle, chimique ou non, n'a été identifiée dans seulement 6 cas sur les 154 cas d'études ;

(1) ANSES, saisine n° 2016-SA-0057, Premier avis relatif à la méthode d'identification des alternatives existantes et à son application à une étude de cas, 8 mars 2017.

(2) ANSES, saisine n° 2016-SA-0057, Avis intermédiaire.

(3) ANSES, saisine n° 2016-SA-0104, Avis relatif à l'impact sur la santé humaine des substances néonicotinoïdes autorisées dans les produits phytopharmaceutiques et les produits biocides.

(4) ANSES, saisine n° 2016-SA-0057, Avis relatif à « l'Évaluation mettant en balance les risques et les bénéfices relatifs à d'autres produits phytopharmaceutiques autorisés ou des méthodes non chimiques de prévention ou de lutte pour les usages autorisés en France des produits phytopharmaceutiques comportant des néonicotinoïdes », 7 mai 2018.

Les six cas orphelins identifiés par l'ANSES

- Maïs : traitement des semences contre les mouches ;
- Arbres et arbustes : traitement des parties aériennes contre divers ravageurs, en particulier les coléoptères ;
- Cerisier : traitement des parties aériennes contre les insectes xylophages ;
- Forêt : traitement du sol contre les insectes du sol, tels les hannetons ;
- Framboisier : traitement des parties aériennes contre des mouches ;
- Navet : traitement des parties aériennes contre les pucerons.

– 89 % des cas disposent d'au moins une substance active de remplacement. Mais le constat le plus important est que **pour 78 % des cas analysés, il existe au moins une solution alternative non chimique.**

Certes, en l'état actuel des connaissances et de la disponibilité des techniques, une action pleinement efficace suppose de combiner plusieurs méthodes (techniques culturales, auxiliaires des cultures, médiateurs chimiques *etc.*). Le remplacement des néonicotinoïdes nécessite alors une reconception parfois significative des systèmes de cultures. **Aussi l'ANSES recommande-t-elle d'accélérer le développement et la mise à disposition des autres alternatives encore à l'étude.**

Cependant, vos rapporteuses retiennent que **si un remplacement durablement respectueux de la santé des hommes et de l'environnement pourra demander un temps de transition, il n'en reste pas moins que le renoncement aux néonicotinoïdes apparaît d'ores et déjà possible dans la très grande majorité des situations.**

Recommandation n° 23

Tirer très rapidement les enseignements des travaux de l'ANSES pour enclencher concrètement la sortie de notre agriculture du recours aux néonicotinoïdes.

Limiter les dérogations autorisées jusqu'au 1^{er} juillet 2020 aux seules situations culturales ne disposant pas de solutions de substitution opérationnelles rapidement accessibles. Et prévoir une révision de ces dérogations au bout d'un an à compter de la publication de la liste réglementaire.

Renforcer les moyens de la recherche des solutions de substitution aux néonicotinoïdes, ainsi qu'aux autres produits phytopharmaceutiques.

En attendant la mise en œuvre de cette interdiction, ce sont toujours 6 millions d'hectares au moins qui sont traités en France, sans compter les épandages en arboriculture et viticulture. En outre, selon *Agreste* – un service du ministère de l'Agriculture –, la majorité des surfaces agricoles françaises sont implantées avec des semences ou des plants traités aux pesticides, en particulier aux néonicotinoïdes. Leur empreinte est donc substantielle dans notre pays.

Or, il est plus que jamais **crucial** de lancer le processus de désintoxication car **les dégâts causés par les substances néonicotinoïdes sur les populations de pollinisateurs sont alarmants, et les conséquences qui en découleront pour la biodiversité et l'alimentation humaine redoutables.**

On constate aujourd'hui que 37 % des populations mondiales d'abeilles, sauvages et domestiques, et 31 % des papillons sont déjà en déclin et 9 % menacées de disparaître. Même si d'autres causes expliquent aussi l'important déclin des abeilles (diminution des ressources alimentaires, invasion de parasites, autres insecticides), les produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes en favorisent ou aggravent les effets ⁽¹⁾ quand ils ne tuent pas directement les abeilles. En tout état de cause, apiculteurs et experts constatent que depuis l'arrivée de ces produits, les pertes hivernales touchant les ruchers français sont de l'ordre de 30 % en moyenne, alors qu'auparavant, les taux s'établissaient entre 5 et 10 %.

Au reste, depuis 2016, de nouveaux travaux scientifiques ont non seulement démontré les effets négatifs des néonicotinoïdes, mais ont aussi révélé une menace directe pour la survie à terme des colonies. Le 28 février dernier encore, après une étude très poussée, l'EFSA ⁽²⁾ confirmait le « *risque élevé* » que représentent les trois substances sous moratoire européen pour les abeilles sauvages et domestiques. À la suite de ces travaux, un règlement européen a été adopté le 27 avril 2018, restreignant cette fois drastiquement l'utilisation des clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride aux seuls usages sous serre, limitant ainsi les autorisations de mise sur les marchés européens des produits phytopharmaceutiques à base de ces substances, de même que les dérogations qui auraient pu être accordées en France pour ces molécules.

De fait, les alertes se multiplient dans le monde. En février 2017, la rapporteure spéciale sur le droit à l'alimentation évoquait le « *syndrome d'effondrement des colonies d'abeilles* » dans le monde devant l'Assemblée générale des Nations Unies : « *le déclin de 50 % des populations d'abeilles mellifères enregistré en vingt-cinq ans aussi bien aux États-Unis qu'au Royaume-Uni est imputé à l'utilisation massive [des néonicotinoïdes]. Ce déclin menace le fondement même de l'agriculture, car les abeilles sauvages et les abeilles mellifères domestiques, jouent un rôle essentiel dans la pollinisation des*

(1) Un rapport de l'ANSES montrait déjà en 2015 que les différents facteurs peuvent entrer en synergie pour aggraver la fragilité des populations de pollinisateurs.

(2) European Food Safety Authority.

cultures. Selon des estimations de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), sur les 100 espèces cultivées qui fournissent 90 % de la nourriture dans le monde, 71 dépendent des abeilles pour leur pollinisation. »

Plus récemment encore, le 1^{er} juin 2018, 233 scientifiques internationaux ont publié un message dans la revue *Science* dénonçant le caractère hautement toxique – et hautement persistant dans l'environnement – des néonicotinoïdes pour les insectes, parmi lesquels de « *nombreuses espèces d'une importance vitale pour les humains, comme les pollinisateurs et les prédateurs des ravageurs des cultures* ». Ils ont souligné « *la nécessité immédiate d'accords nationaux et internationaux pour restreindre fortement leur usage, et d'empêcher l'homologation d'agrototoxiques similaires dans l'avenir* ».

Des craintes sur de nouvelles substances

La France s'est elle-même inquiétée de la délivrance en septembre 2017 d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) pour deux nouveaux insecticides (*Closer* et *Transform*) à base de sulfoxaflor qui, sans être classés parmi les néonicotinoïdes, présenteraient les mêmes effets pour les abeilles.

Les ministres de l'agriculture et de l'alimentation et de la transition écologique et solidaire ont alors demandé à l'ANSES de réexaminer ces AMM. L'agence devait notamment analyser les données confirmatives demandées par la Commission européenne pour affiner les restrictions et précautions d'emploi.

De fait, les soupçons d'une similitude des impacts entre ces diverses substances justifiaient pleinement d'appliquer le principe de précaution et de les étudier de manière approfondie avant d'en autoriser un quelconque usage.

Depuis, la France envisage une étape supérieure : lors de l'examen en première lecture du projet de loi sur l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, votre commission, saisie pour avis, a proposé d'inscrire dans la future loi une définition élargie des substances néonicotinoïdes afin de soumettre ces nouveaux produits à l'interdiction posée par la loi du 8 août 2016. Finalement, en séance publique, le Gouvernement a fait adopter un amendement (article 14 septies du texte en discussion) ajoutant à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime l'interdiction de « *l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives **présentant des modes d'action identiques à celles de la famille des néonicotinoïdes** et des semences traitées avec ces produits* ». Si elle est confirmée par le Sénat, vos rapporteuses saluent cette avancée, qui dépendra néanmoins d'une double condition :

– la publication du décret qui en précisera les modalités d'application. Aucune date-butoir n'est en effet indiquée quant à l'entrée en vigueur de l'interdiction pour les substances « similaires ». La situation pourrait perdurer si le décret tarde à sortir. L'identification des molécules ciblées sera également déterminante ;

– et l'établissement d'un bilan comparatif concernant ces nouvelles substances. Dans l'absolu, cette condition peut sembler plutôt théorique car notre agriculture a travaillé jusqu'alors sans ces produits – qui ne sont donc pas pris en compte dans les produits alternatifs aux néonicotinoïdes identifiés par l'ANSES. **Il ne devrait pas avoir d'inconvénient à y renoncer** – alors qu'à l'inverse, il serait absurde de laisser se développer une dépendance à ces nouvelles molécules pour les dénoncer ultérieurement.

En tout état de cause, **l'effectivité de cette avancée dépendra largement du décret qui sera pris.**

Recommandation n° 24

Veiller à la mise en œuvre effective et rapide de l'interdiction des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques à celles de la famille des néonicotinoïdes (si elle est confirmée à l'issue de la navette parlementaire).

2. La difficile limitation des produits phytopharmaceutiques

Outre l'interdiction des néonicotinoïdes, la loi du 8 août 2016 comporte quelques autres dispositifs relatifs aux produits phytopharmaceutiques.

Le II de son article 125 assouplit l'interdiction de la vente en libre-service des produits phytopharmaceutiques à des utilisateurs non-professionnels, instaurée par l'article 68 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Dans sa version de 2015, l'article L. 254-7 du code rural et de la pêche maritime ne prévoyait en effet d'exception que pour les produits de biocontrôle et les produits composés uniquement de substances de base au sens du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil. La loi de 2016 s'est contentée d'étendre ces dérogations aux produits dont l'usage est autorisé en agriculture biologique. Cet assouplissement vise donc des produits réputés être moins nocifs et qui, surtout, offrent des alternatives aux autres produits phytopharmaceutiques. Laisser les usagers sans solution de traitement était trop abrupt et pouvait les inciter à contourner les interdictions. C'est pourquoi un tel assouplissement était opportun.

L'article 142 a par ailleurs créé un délit de trafic de produits phytopharmaceutiques en bande organisée aux articles L. 253-15, L. 253-16 et L. 254-12 du code rural et de la pêche maritime qui, en sus d'amendes de 150 000 euros, punit de sept ans de prison, au lieu des un à deux ans prévus pour les personnes isolées, le fait, notamment, de faire de la publicité, conseiller l'achat, vendre ou même donner des produits phytopharmaceutiques non autorisés, ou sans l'autorisation ou l'agrément nécessaire.

Enfin, l'article 116 de la loi du 8 août 2016 est venu renforcer le fondement juridique du dispositif réglementaire qui encadre les conditions du mélange des produits phytopharmaceutiques dans les cuves des pulvérisateurs, ainsi que les modalités d'épandage, de vidange ou de réutilisation des fonds de cuve après une première application. Il s'agit de fixer des règles permettant d'éviter les pollutions des sols et des eaux.

Ce régime était alors fixé par un arrêté interministériel du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime (c'est-à-dire les produits phytopharmaceutiques et les adjuvants vendus seuls ou en mélange).

L'article 116 a introduit dans ce même code un article L. 253-7-2 qui confie à l'autorité réglementaire la compétence de définir lesdites modalités en précisant qu'elle le fait « *dans l'intérêt de la santé publique et de l'environnement* ». Cette mention indique les limites du pouvoir réglementaire mais aussi **ses objectifs et la responsabilité qui peut être invoquée** si le gouvernement ne prend pas les mesures nécessaires.

L'arrêté de 2006 a depuis été remplacé par un arrêté interministériel du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants ⁽¹⁾.

L'arrêté de 2017 et ses annexes fixent notamment la vitesse maximale du vent au-delà de laquelle ces produits ne peuvent pas être appliqués, les délais à respecter entre l'application et la récolte (en général 3 jours), et le délai de rentrée ⁽²⁾ minimum applicable aux travailleurs agricoles après l'utilisation des produits (de 6 à 24 heures, voire 48 heures pour les produits classés cancérogènes). Ils prévoient également des dispositions pour limiter les pollutions ponctuelles, relatives notamment à l'épandage et la vidange des effluents phytopharmaceutiques, mais aussi au rinçage externe des matériels. Par ailleurs, ils comportent des mesures visant à éviter la pollution des points d'eau par la dérive de pulvérisation ou le ruissellement de ces produits, telles que le respect de largeurs de zones non traitées (ZNT, qui sont définies, selon les situations, entre un minimum de 5 mètres à plus de 50 mètres des points et cours d'eau protégés), ainsi que des préconisations sur les équipements de protection individuelle.

Toutefois, cet arrêté fait l'objet des **recours de plusieurs associations** qui demandent son annulation. Au ministre de la transition écologique et solidaire saisi d'un premier recours gracieux, l'une d'entre elles, Générations futures, déclarait que « **cet arrêté ne tient pas compte des connaissances scientifiques sur**

(1) Sur ce dernier arrêté, le syndicat agricole la Coordination rurale a signalé à vos rapporteuses avoir défendu, pendant les travaux préparatoires, une dilution d'au moins 10 fois plutôt que d'au moins 100, eu égard aux capacités limitées des pulvérisateurs, pour éviter trop de manipulations. Finalement la dilution doit être de 5 pour l'épandage des fonds de cuve et de 100 fois pour leur vidange ou leur réutilisation.

(2) Soit le temps minimum entre l'épandage et le retour de l'agriculteur sur la parcelle traitée. Il s'agit de limiter la durée d'exposition maximale pour les utilisateurs.

la dangerosité pour la santé humaine des produits phytopharmaceutiques, notamment pour les riverains, en autorisant un épandage trop près de zones sensibles et en ne protégeant pas les riverains contre les pesticides». Les associations lui reprochent notamment de **ne viser que les points d'eau** et non les habitations pour délimiter les zones non traitées, qui sont pourtant censées éviter que ne se reproduisent des incidents comme celui de Villeneuve-de-Blaye en Gironde, en mai 2014, où les élèves d'une école avaient été intoxiqués par un épandage. De fait, l'arrêté du 4 mai 2017 s'en remet à l'appréciation des préfets pour définir d'éventuelles restrictions supplémentaires.

Au reste, même les points d'eau et les cours d'eau ne sont plus systématiquement à l'abri de ces épandages. En effet, outre l'arrêté du 4 mai 2017, la mise en œuvre des nouvelles dispositions s'appuie sur une **cartographie des cours d'eau définie aujourd'hui de manière plus restrictive**. Plusieurs préfectures ont **exclu des zones non traitées une part significative des points d'eau et cours d'eau auparavant retenus**.

Vos rapporteuses voient à travers cet exemple **l'illustration de la difficulté à imposer des limites à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques qui tiennent suffisamment compte des enjeux sanitaires et environnementaux**. Non seulement cet arrêté ne tire pas les enseignements des malheureuses expériences passées, mais il a permis **une régression des périmètres protégés**. Et ce, en dépit de la dénonciation croissante des risques portés par ces intrants chimiques.

Recommandation n° 25

Renforcer les exigences de l'arrêté du 4 mai 2017 en prenant en compte les établissements scolaires, les hôpitaux et autres lieux accueillant des publics particulièrement sensibles pour délimiter les zones non traitées (ZNT).

Sur la base de nombreux témoignages professionnels et experts et de plusieurs rapports scientifiques, le récent rapport d'information⁽¹⁾ de vos collègues députés, MM. Didier Martin et Gérard Menuel, dresse **un constat sans équivoque sur la nocivité des produits phytopharmaceutiques et de l'usage massif** qui en est fait depuis des décennies dans notre pays. S'agissant de santé humaine, s'il n'a pas été possible d'évaluer exactement l'ampleur de leurs effets – parce que leurs évaluations, en amont des mises sur le marché comme en aval, sont insuffisamment documentées –, des experts relèvent notamment des « associations positives » entre l'exposition professionnelle aux pesticides et des pathologies lourdes et même létales.

Quant à l'environnement, les impacts des produits phytopharmaceutiques sont encore plus mal mesurés – par désinvolture ou négligence – et, en tout état de cause, rarement pris en compte dans les évaluations préalables aux autorisations

(1) Rapport d'information n° 852 de la Mission d'information commune sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, 4 avril 2018.

des substances et produits dans l'Union européenne. Mais leur ampleur est avérée. On constate en effet une **pollution presque générale** de l'air et des eaux, et une contamination des sols touchés entretenue par des traitements généreux et répétés qui produit des effets à long terme malgré la biodégradabilité des nouvelles substances.

Or, **plusieurs études récentes montrent, sans doute possible, les dégâts que leur large utilisation a occasionnés sur la biodiversité. Les plus visibles sont d'une gravité affolante** : plus de 75 % de la biomasse des insectes a disparu en 27 ans, bouleversant de nombreuses chaînes alimentaires. À commencer par les oiseaux, victimes directes ou indirectes des pesticides, dont la population a diminué de 30 % en à peine 15 ans. Ces produits dérèglent et affaiblissent également des écosystèmes et des acteurs de la biodiversité vitaux pour la production alimentaire humaine : on a déjà souligné les inquiétudes mondiales suscitées par le déclin des insectes pollinisateurs ; mais la richesse productive des sols se dégrade aussi vite.

L'importance des dommages et des menaces ont amené cette mission d'information commune à insister fortement sur la nécessité de réduire drastiquement l'usage des pesticides pour tendre aussi rapidement que possible vers leur abandon – et en attendant, de renforcer les mesures de protection à destination à la fois des populations et de l'environnement.

Vos rapporteuses sont pleinement convaincues de **l'urgence de prendre des mesures de protection plus exigeantes, mais aussi de travailler activement à sortir de l'utilisation des intrants chimiques. C'est une nécessité absolue pour la préservation de la biodiversité et des services écosystémiques qu'elle rend à l'humanité.**

Pour ce faire, deux leviers leur apparaissent prioritaires :

Recommandation n° 26

Accélérer la transition agro-écologique, dont les méthodes culturales représentent les premières solutions de substitution à l'usage des néonicotinoïdes, et des produits phytopharmaceutiques en général, et les plus durables car elles s'appuient précisément sur la richesse environnementale, de la flore, de la faune et des paysages, pour prévenir et gérer les agressions.

Recommandation n° 27

Engager activement la sortie de l'utilisation des molécules les plus toxiques, dont le glyphosate, en commençant par les interdire à échéance de trois ans dans toutes les situations culturales disposant de solutions de substitution raisonnablement accessibles.

Cette nouvelle étape est réalisable. De la même façon que l'ANSES, l'INRA a établi, dans un rapport publié en novembre 2017 sur les usages et alternatives au glyphosate dans l'agriculture française, l'existence de diverses solutions de substitution déjà opérationnelles, à l'exception de quelques « impasses à titre provisoire » dûment identifiées.

B. LE DÉVELOPPEMENT DES PLANS NATIONAUX D'ACTION EN FAVEUR DES ESPÈCES MENACÉES

L'article 8 de la loi comporte une disposition importante qui doit permettre **d'accélérer la protection des espèces menacées**. Dorénavant, les **plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées** doivent être opérationnels, définis par espèce ou par groupe d'espèces et doivent être fondés, non seulement sur les données des instituts scientifiques comme précédemment, mais aussi sur les données des organisations de protection de l'environnement agréées.

Par ailleurs, pour les espèces endémiques, identifiées comme étant « en danger critique » (CR) ou « en danger » (EN) dans la liste rouge nationale des espèces menacées, établie selon les critères de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), ces plans doivent être élaborés avant le 1^{er} janvier 2020.

Il convient de rappeler que, d'après la liste rouge des espèces menacées de l'UICN, la France fait partie des dix pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces menacées. 1 235 espèces menacées au niveau mondial sont présentes sur le territoire français, en métropole et en outre-mer.

Le délai très rapide d'élaboration des plans pour les espèces en danger vise à rattraper un certain retard dans la protection de ces espèces. Concrètement, la liste rouge de l'UICN des espèces visées, telle qu'elle a été actualisée fin 2017, recense 123 espèces, réparties entre 101 espèces de flore et 22 espèces de faune. 26 % concernent la métropole (32 espèces), 74 % l'outre-mer (91 espèces dont 60 présentes à La Réunion, 11 à Mayotte, 9 à la Martinique, 6 à la Guadeloupe, 4 en Guyane, 1 dans les TAAF). Les actuels plans nationaux d'actions ne sont pas bien corrélés avec la liste rouge des espèces en danger de l'UICN.

Interrogé par vos rapporteuses sur les délais de mise en œuvre des nouveaux plans nationaux d'actions, le cabinet du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire M. Nicolas Hulot a indiqué :

« Parmi les 64 plans nationaux d'actions (PNA) en cours, 8 portent sur des espèces visées par ces nouvelles dispositions (5 de faune et 3 de flore). La priorité en matière de nouveaux PNA porte sur la prise en compte des espèces CR et EN endémiques [en danger critique et en danger], afin de répondre aux dispositions introduites par la loi biodiversité.

« Les travaux portent essentiellement sur la priorisation au regard des autres outils et politiques publiques disponibles, ainsi que sur le regroupement d'espèces sur la base des caractéristiques biologiques et écologiques communes, et ce, aussi bien pour la métropole que l'outre-mer. Des fiches diagnostiques sont en cours d'élaboration pour chacune des espèces concernées afin de conduire une analyse diagnostique initiale permettant d'évaluer les éventuels besoins d'acquisition de connaissances, d'orienter les actions à mener en faveur de l'espèce considérée, et de proposer des PNA multi-espèces et/ou des PNA habitats sur la base de différents critères. Ces fiches sont élaborées par l'AFB pour la flore (service de coordination technique des conservatoires botaniques nationaux (CBN), avec l'appui des CBN), et de l'UMS PatriNat pour la faune. Leur rédaction se poursuivra au cours de l'année 2018. »

Vos rapporteuses soulignent que la loi prévoit plus qu'un doublement du nombre des plans nationaux d'actions opérationnels et que le rythme d'application de ces dispositions devrait être accéléré pour demeurer dans les délais prévus par le texte.

Recommandation n° 28

Accélérer la mise en œuvre concrète des plans nationaux d'actions opérationnels pour les espèces en danger critique ou en danger de la liste rouge élaborée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

C. LA RÉFORME DU RÉGIME D'AUTORISATION DES INTERVENTIONS SUR CERTAINES ESPÈCES SAUVAGES, EN FONCTION DE LEUR ÉTAT DE CONSERVATION, EN PARTICULIER POUR LES ESPÈCES PROTÉGÉES

Il convient de relever que les dispositions de l'article 153 de la loi ont vocation, quant à elles, à **simplifier les procédures pour certaines interventions sur des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées dont le commerce international est protégé par la convention dite de Washington, en fonction de l'état de conservation des espèces** (suivant les résolutions adoptées lors de la quinzième conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, qui s'est tenue à Doha en 2010). L'article prévoit, outre le régime d'autorisation existant, un régime de déclaration moins contraignant, selon les effets sur la conservation notamment. Par ailleurs, certaines personnes préalablement agréées pourront bénéficier de procédures simplifiées.

Un décret a été pris en application de l'article L. 421-1 du code de l'environnement (décret n° 2017-1583 du 17 novembre 2017 relatif à l'encadrement des usages portant sur des spécimens d'animaux d'espèces non domestiques ou des végétaux d'espèces non cultivées et modifiant le code de l'environnement), qui :

– définit, suivant la gravité de leurs effets sur l'état de conservation des espèces concernées et des risques qu'ils présentent pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques, les régimes de déclaration ou d'autorisation fixés pour « *la production, le ramassage, la récolte, la capture, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, à travers tout support, y compris numérique, l'utilisation, le transport, l'introduction quelle qu'en soit l'origine, l'importation sous tous régimes douaniers, l'exportation, la réexportation de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs produits ainsi que de tout ou partie de végétaux d'espèces non cultivées et de leurs produits* ». Le décret renvoie à des arrêtés la définition des espèces ou des spécimens de végétaux concernés et des activités soumises à déclaration ou autorisation ;

– fixe les cas dans lesquels les récépissés de déclaration et les autorisations ne peuvent être délivrés qu'à des personnes préalablement habilitées ;

– précise les conditions et limites dans lesquelles des personnes préalablement agréées peuvent bénéficier de procédures simplifiées (pour les activités auxquelles l'application des procédures prévues représenterait une charge excessive au regard de leur absence d'effet significatif sur l'état de conservation des espèces). Un arrêté doit fixer les conditions de délivrance de l'agrément ;

– définit les sanctions applicables.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, on peut noter que deux arrêtés fixant la liste des produits en ivoire d'éléphant ou en corne de rhinocéros ont été pris pour l'interdiction de ces commerces : l'arrêté du 16 août 2016 relatif à l'interdiction du commerce de l'ivoire d'éléphants et de la corne de rhinocéros sur le territoire national, ensuite modifié par l'arrêté du 4 mai 2017 portant modification de l'arrêté du 16 août 2016.

D. LA DÉTENTION EN CAPTIVITÉ D'ESPÈCES PROTÉGÉES

L'article 154 fixe les conditions dans lesquelles les **mammifères, oiseaux, reptiles et amphibiens d'espèces non domestiques protégées détenus en captivité** doivent être identifiés individuellement (marquage de l'animal et inscription sur un fichier national d'identification des animaux détenus en captivité).

Le décret n° 2017-230 du 23 février 2017 relatif aux conditions d'identification et de cession des animaux d'espèces non domestiques détenus en captivité précise le nouveau régime applicable à l'identification des animaux, ainsi qu'à la collecte et au traitement des données, par des personnes agréées, sur le fichier national. Le régime de protection des données à caractère personnel est précisé. Tous les animaux devront être marqués avant le 30 juin 2019. Les données relatives aux animaux déjà marqués doivent être transmises avant le 30 juin 2018.

Des arrêtés conjoints des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture définissent les conditions du marquage dans un délai différencié, le cas échéant.

Le décret fixe également les sanctions applicables (contraventions)

Toute cession doit s'accompagner d'un document de cession (nouvel article L. 413-7 du code de l'environnement). Le cédant doit s'assurer que le nouveau détenteur dispose de toutes les autorisations administratives requises. Un document d'information sur les besoins et l'entretien de l'animal doit être délivré.

L'arrêté du 3 mai 2017 fixait les caractéristiques générales et les règles de fonctionnement des établissements présentant au public des spécimens vivants de cétacés (delphinariums). Cet arrêté a été annulé par le Conseil d'État pour irrégularité de procédure (décisions n^{os} 412210 et 412256 du 29 janvier 2018 du Conseil d'État statuant au contentieux).

Trois consultations étaient requises pour prendre cet arrêté. Le Conseil d'État relève que si l'arrêté a bien été pris après avis du Conseil national de la protection de la nature et du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, la consultation n'a pas porté sur la version définitive de l'arrêté. Ne figurait notamment pas l'interdiction de la reproduction des cétacés de l'espèce des grands dauphins en captivité. Le même raisonnement est appliqué s'agissant de la consultation du public en application de la Charte de l'environnement et du code de l'environnement. Compte tenu des modifications substantielles apportées au projet de décret postérieurement à sa mise en consultation, la procédure suivie était irrégulière.

Il conviendra de relancer les consultations requises pour reprendre l'arrêté annulé par le Conseil d'État.

Une dérogation aux règles encadrant la détention d'espèces non domestiques, pour certains établissements détenant des espèces invertébrés

La catégorie des invertébrés inclut des centaines de milliers d'espèces, par exemple les limaces, les araignées, les escargots et les lombrics parmi les invertébrés terrestres, et les anémones de mer, les pieuvres, les oursins, le zooplancton et les méduses parmi les invertébrés aquatiques. Selon la Société zoologique de Londres*, près d'une espèce d'invertébrés sur cinq serait menacée d'extinction.

Le chapitre III du livre 1^{er} du titre IV du code de l'environnement (articles L. 413-1 à L. 413-8) régit la détention en captivité d'animaux d'espèces non domestiques, avec deux contraintes principales : les établissements d'élevage doivent être titulaires d'un certificat de capacité pour l'entretien des animaux, et l'ouverture de ces établissements est soumise à autorisation administrative. Le Sénat a adopté en première lecture un amendement excluant du champ de ces dispositions les établissements détenant des espèces invertébrées, sauf lorsque ces établissements procèdent à la présentation de leurs spécimens au public.

Les « établissements présentant leurs spécimens au public » sont donc, en l'occurrence, les vivariums et aquariums. En revanche, la disposition adoptée par le Sénat – devenue l'article 155 de la loi du 8 août 2016 – permet de dispenser de la procédure d'autorisation et de certification les établissements élevant, par exemple, des lombrics pour la production de compost, des escargots destinés à la consommation humaine et des insectes pour produire des protéines destinées à l'alimentation animale. Il convient de noter que si ces établissements se trouvent ainsi « soustraits » à l'application du code de l'environnement, ils n'en demeurent pas moins soumis aux contrôles de la qualité sanitaire relevant de la compétence du ministère de l'agriculture.

* « *Spineless : status and trends of the world's invertebrates* », Zoological Society of London, 2012.

E. LES DIFFICULTÉS DE LA RÉVISION DU CLASSEMENT DES ESPÈCES SUSCEPTIBLES D'OCCASIONNER DES DÉGÂTS

L'article 157 de la loi a substitué, dans le code de l'environnement notamment, la notion « d'espèce susceptible d'occasionner des dégâts » à celle « d'espèce nuisible », notion datée, niant la réalité des écosystèmes au profit d'une vision anthropo-centrée de la nature. Aucune espèce n'est en effet « nuisible » en elle-même.

L'article 150 de la loi a fixé des dérogations à l'interdiction de destruction des œufs et nids d'oiseaux. Jusqu'à présent, des dérogations à cette interdiction étaient possibles pour les espèces d'oiseaux protégées mais pas pour les espèces d'oiseaux dont la chasse est autorisée, ce qui était contradictoire. Des dérogations identiques à celles fixées pour les espèces protégées ont donc été introduites, à condition notamment qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, à des fins scientifiques, pour prévenir des dommages importants aux cultures ou à l'élevage,

pour la protection de la faune et de la flore sauvages, pour des motifs sanitaires et de sécurité publique ⁽¹⁾.

L'article 152 de la loi permet le maintien des associations communales de chasse en cas de fusion de communes.

L'ensemble de ces dispositions nécessitent un décret d'application (projet de décret portant diverses dispositions relatives à la chasse et à la faune sauvage du 12 avril 2018). Ce dernier a fait l'objet d'une procédure de consultation du public ouverte en avril 2018.

Le projet de décret procède au remplacement du mot « nuisibles » par l'expression « susceptibles d'occasionner des dégâts » dans le titre II « Chasse » du livre IV « Patrimoine naturel » (article 4 du projet de décret), conformément à la loi. Cette modification rédactionnelle ne remet pas en cause le dispositif de régulation existant pour ces espèces sauvages.

Comme le précise le texte de la consultation, **le projet de décret a aussi pour objet de repousser d'un an la révision du classement des espèces sauvages susceptibles d'occasionner des dégâts et des modes de destruction autorisés.** La question reste âprement débattue. Vos rapporteuses soulignent une nouvelle fois que les prélèvements autorisés doivent l'être sur la base d'une expertise scientifique. Ainsi que l'indique le MTES, le « *projet de décret prolonge dans son article 5 la validité de l'arrêté ministériel relatif au classement des espèces sauvages indigènes susceptibles d'occasionner des dégâts (ex – "nuisibles") actuellement en vigueur (arrêté ministériel du 30 juin 2015) du 30 juin 2018 au 30 juin 2019.*

« Ce dispositif permet de poursuivre la concertation avec l'ensemble des opérateurs d'ici juillet 2019 sur ce dossier très clivant, en particulier pour ce qui concernera dans le futur arrêté : les espèces concernées et les modalités de destruction applicables. La durée du futur arrêté sera l'objet de travaux spécifiques dans le cadre de l'élaboration, d'ici le 30 juin 2019, d'un décret spécifique modifiant l'article R. 427-6 du code de l'environnement. »

F. LA LUTTE CONTRE LES ESPÈCES EXOTIQUES ENVAHISSANTES

1. Le renforcement des dispositifs de lutte

Les espèces exotiques envahissantes sont reconnues par la Convention sur la diversité biologique (CDB) comme la troisième cause de l'appauvrissement de la biodiversité mondiale. Leur expansion est favorisée par les activités

(1) Pour ce qui concerne les espèces protégées et les dérogations aux interdictions de toute atteinte aux espèces pouvant être demandées par un pétitionnaire, on peut rappeler que l'article 68 de la loi a permis à l'autorité administrative de recourir à une tierce expertise, à la charge du pétitionnaire, pour vérifier l'absence d'autre solution satisfaisante pouvant être mise en œuvre qui ne porterait pas atteinte aux espèces ou habitats.

anthropiques et les perturbations qu'elles causent (commerce, dégradation environnementale, changement climatique *etc.*). Leur développement menace les espèces indigènes, les habitats naturels et les services rendus par les écosystèmes, mais également les activités économiques et la santé humaine.

De fait, l'ensemble des organisations syndicales agricoles auditionnées par vos rapporteuses s'inquiètent des menaces que ces invasions représentent pour leurs cultures et soutiennent les actions menées par l'Agence française de la biodiversité.

Un objectif partagé aux niveaux international et européen

La volonté de leur prévention et de leur éradication sur le long terme est portée à une échelle mondiale : elles sont inscrites dans les « Objectifs d'Aichi » du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 de la CDB approuvé à Nagoya en octobre 2010. L'objectif B.9 prévoit notamment que d'ici à 2020, les espèces exotiques envahissantes et les voies d'introductions sont identifiées et hiérarchisées, les espèces prioritaires sont contrôlées ou éradiquées, et des mesures sont mises en place pour gérer les voies de diffusion.

De son côté, une première stratégie contre les espèces exotiques envahissantes a été adoptée en 2004 dans le cadre de la Convention de Berne. À la suite de Nagoya, la Commission européenne a précisé en 2011 sa stratégie à l'horizon 2020. Elle a publié un Règlement (UE) 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à « la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes ».

Elle a enfin publié un règlement d'exécution (UE) 2016/1141 du 13 juillet 2016 adoptant une **liste de 37 espèces exotiques envahissantes** pour l'Europe continentale (14 espèces végétales, 12 animaux terrestres ou amphibiens, 4 oiseaux ou insectes et 7 poissons et crustacés)⁽¹⁾. Cette liste est révisée au plus tard tous les six ans, mais elle a fait l'objet d'une mise à jour dès l'année suivante pour être **portée à 49 espèces** (Règlement d'exécution (UE) 2017/1263 du 12 juillet 2017).

L'article 149 de la loi du 8 août 2016 est venu en conséquence renforcer les dispositions du chapitre I^{er} *Préservation et surveillance du patrimoine naturel* du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'environnement en introduisant une nouvelle section 2 qui organise les « *contrôle et gestion de l'introduction et de la propagation de certaines espèces animales et végétales* » (articles L. 411-4 à L. 411-10).

En matière de prévention, il prévoit deux niveaux de mesures. L'article L. 411-5 interdit l'introduction (simple) dans un milieu naturel, qu'elle soit volontaire, par négligence ou par imprudence, de tout spécimen d'une espèce animale ou végétale désignée par l'autorité administrative comme susceptible de porter préjudice aux milieux naturels et à la biodiversité sauvage. Il n'est désormais possible d'y déroger que sur autorisation explicite de l'autorité

(1) D'aucuns ont relevé que 22 d'entre elles étaient présentes sur le territoire français.

administrative « *pour des motifs d'intérêt général et après évaluation des conséquences de cette introduction* ».

Mais, lorsque « *les nécessités de la préservation du patrimoine biologique, des milieux naturels et des usages qui leur sont associés justifient d'éviter la diffusion d'espèces animales ou végétales* », sont alors strictement interdites toutes les voies d'introduction : détention, transport, colportage, échange, mise en vente, vente et achat, y compris le transit sous surveillance douanière, et par voie de conséquence tous les usages (article L. 411-6). Dans certains cas toutefois, une introduction (ou un usage) peut être autorisée (de manière réversible et sous réserve que les spécimens soient conservés et manipulés en détention confinée) : à des fins de recherche ou de conservation, ou pour des raisons d'intérêt public majeur après autorisation de la Commission européenne (par exemple pour réintroduire ou renforcer une espèce menacée d'extinction).

Dans les deux cas, sont visées des espèces non indigènes et non domestiques qui ont été expressément listées par un arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature, de l'agriculture et éventuellement de la pêche. Les infractions sont pénalement punies de deux ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende (article L. 415-3 du code de l'environnement).

Les douaniers et autres agents dûment habilités peuvent contrôler les animaux, produits et autres biens susceptibles de véhiculer des spécimens ciblés. Ils peuvent effectuer des prélèvements et ordonner la garde, le refoulement ou la destruction du spécimen indésirable. Ils peuvent agir sur le territoire métropolitain, mais aussi en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin.

Enfin, quand on constate la présence d'une de ces espèces dans un milieu naturel, l'autorité administrative peut faire procéder à la capture, au prélèvement ou à la destruction des spécimens. Le dispositif prévoit aussi l'élaboration de plans nationaux de lutte contre les espèces désignées comme espèces exotiques envahissantes. Ces plans sont mis en œuvre, après consultation du public, sur la base des données des instituts scientifiques compétents. Ils doivent tenir « *compte des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des impératifs de la défense nationale* ».

Il convient de souligner qu'en pratique, dans les milieux marins, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes s'appuiera plutôt sur le renforcement des mesures de contrôle et de gestion des eaux et sédiments de ballast des navires opéré par l'article 121 de la loi du 8 août 2016 (*se reporter au chapitre sur la protection des océans de cette quatrième partie*).

Les modalités d'application de la nouvelle section 2 devaient être précisées par un décret en Conseil d'État spécifique. Ce fut fait par le décret n° 2017-595 du 21 avril 2017 relatif au contrôle et à la gestion de l'introduction et de la propagation de certaines espèces animales et végétales. Il est venu préciser

des dispositions existantes en matière d'introduction d'espèces indigènes, mais crée deux nouveaux dispositifs visant la prévention et la lutte contre les espèces réglementairement identifiées comme exotiques envahissantes. Il explicite notamment la procédure d'autorisation des dérogations. C'est au demandeur de documenter, entre autres :

- les motifs d'intérêt général de cette introduction ;

- l'évaluation des conséquences de l'introduction, d'une part, sur les milieux naturels où elle doit avoir lieu ainsi que sur la faune et la flore qu'ils hébergent, d'autre part, sur la sécurité des personnes et des biens ainsi que sur les conditions dans lesquelles s'exercent les activités humaines dans le territoire affecté par l'introduction ;

- la nature des mesures prévues pour accompagner et suivre dans le temps cette introduction, et les dispositions nécessaires pour minimiser les risques qu'elle pourrait faire peser.

L'autorisation peut être refusée ou être assortie de prescriptions spéciales. Elle fait l'objet d'une publication officielle.

Le décret précise que les propriétaires d'animaux de compagnie appartenant à une espèce indésirable sont autorisés à les conserver jusqu'à la mort de ces animaux dans de strictes conditions de captivité. Tous les spécimens détenus par des particuliers ou à des fins commerciales avant l'entrée en vigueur de la loi, pour la recherche ou autres motifs d'intérêt général doivent être déclarés et sont soumis à des conditions de détention très encadrées. Le décret précise par ailleurs les modalités de contrôles aux frontières.

Il désigne enfin le préfet de département, ou le préfet maritime, comme autorité compétente pour faire procéder à la capture, au prélèvement, à la garde ou à la destruction des spécimens indésirables. Un arrêté préfectoral, publié, précise alors le cadre de ces opérations.

La définition des espèces invasives selon le MNHN

Une espèce invasive (encore appelée espèce exotique envahissante – EEE) est une espèce dont l'introduction en dehors de son aire de répartition naturelle par suite d'une intervention humaine, puis la propagation se sont révélées constituer une menace pour la biodiversité et les services écosystémiques associés, ou avoir des effets néfastes sur la biodiversité et lesdits services.

Autrement dit, une espèce invasive est un être vivant de faune ou de flore, présent en dehors de son aire de répartition naturelle, naturalisé, c'est-à-dire qui se reproduit de manière autonome sans intervention humaine, qui prolifère et qui étend son aire de distribution.

Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) avait été associé à l'élaboration du premier arrêté du 30 juillet 2010 visant à interdire certaines espèces de vertébrés dans le milieu naturel. Il a de nouveau apporté son expertise à l'établissement des nouvelles listes d'EEE et appuie les régions ultramarines pour l'élaboration des listes des espèces préoccupantes pour ces territoires. Il s'agit en particulier d'évaluer le caractère « invasif » d'un ensemble d'espèces introduites en France et de définir les actions nécessaires.

À la demande du ministère de la transition écologique et solidaire, le MNHN a ainsi piloté l'élaboration du document de **la stratégie nationale relative aux espèces exotiques envahissantes** (EEE). Celle-ci a été publiée par le ministère en mars 2017.

La stratégie nationale de lutte contre les espèces exotiques envahissantes

Sa mise en œuvre, pilotée par le ministère, a débuté avec un plan d'actions pour les années 2017-2018 :

- établissement des listes hiérarchisées d'EEE ;
- conception et mise en œuvre d'un réseau national de surveillance des EEE ;
- élaboration d'un plan d'action relatif aux voies d'introduction et de propagation ;
- publication des listes réglementaires d'EEE pour la métropole et les territoires ultramarins ;
- organisation des connaissances dans un système d'information ;
- création d'un centre de ressources national ;
- développement et animation d'un réseau national d'acteurs ;
- élaboration de campagnes d'information et de sensibilisation ;
- coordination des différentes structures impliquées dans la mise en œuvre de la stratégie.

L'AFB a également participé à la conception de cette stratégie nationale et est très impliquée dans sa mise en œuvre, qu'il s'agisse de l'établissement des listes ou de la mise en place du réseau de surveillance, du système d'information, des centres de ressources, *etc.*

Auditionnés par vos rapporteuses en janvier dernier, le comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et les autres associations de protection de l'environnement ont approuvé le dispositif de la loi, mais ont constaté que les arrêtés listant les espèces exotiques envahissantes manquaient toujours **plus d'un an et demi après la promulgation de la loi**, et que **la stratégie nationale n'était, en conséquence, pas encore opérationnelle.**

France Nature Environnement (FNE) regrette que la loi n'ait pas étendu la responsabilité de lutter contre les EEE aux collectivités, aux exploitants et aux propriétaires. L'association salue en revanche le couplage des Plans nationaux d'action (PNA) avec la stratégie nationale de lutte. Ils offriront un cadre d'action cohérent, à condition qu'ils bénéficient des moyens financiers, techniques et humains appropriés pour leur mise en œuvre. Il est notamment indispensable de former les douaniers et de sensibiliser les pépiniéristes et les animaleries.

L'association Humanité et biodiversité, qui s'est activement impliquée dans la stratégie nationale, considère qu'il reste beaucoup à faire. Selon elle, trois axes de recherches se dégagent comme nettement prioritaires :

- pour les espèces végétales d'intérêt économique, l'obtention de cultivars non dangereux (stériles, ni drageonnants ni stolonifères) et leur mise sur le marché ⁽¹⁾ ;

- la mise au point de procédés de lutte efficaces, peu coûteux, générant peu ou pas de pollutions, peu ou pas de perturbation des sols ni d'introduction de nouvelles espèces. **La piste du renforcement de populations d'organismes indigènes semble particulièrement intéressante ;**

- le développement d'une recherche fondamentale interdisciplinaire et systémique sur les invasions biologiques. La constitution d'un réseau européen coordonné permettrait une vision plus large d'un problème par nature multiforme.

En tout état de cause, les associations, ainsi que de nombreux acteurs de terrain recommandaient, dans un souci d'efficacité dans la durée, d'établir les listes en interdisant « *tout sauf...* » plutôt que de désigner limitativement les EEE, pour la métropole et *a fortiori* pour les milieux ultramarins. C'est néanmoins cette deuxième option qui a été retenue pour **l'arrêté publié le 14 février 2018 pour le territoire métropolitain** – à l'instar, il est vrai, de la liste européenne à laquelle il se réfère largement.

On relèvera enfin qu'un projet de rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable ⁽²⁾ constate que les nouvelles missions de prévention et de lutte contre les EEE n'ont **pas bénéficié de moyens humains ou financiers spécifiques.**

Parallèlement à la mise en œuvre de l'article 149, l'article 127 de la loi du 8 août 2016 prévoyait que, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement devait remettre au Parlement un rapport portant sur l'impact du développement des espèces invasives sur la biodiversité « *au*

(1) En botanique, un cultivar est une variété de plante obtenue en culture, généralement par sélection, pour ses caractéristiques réputées uniques. Le drageonnage est une méthode de multiplication spécifique aux plantes émettant des rejets ou drageons en périphérie de la plante mère, mais sous terre. Le stolon est aussi un organe végétal de multiplication mais par une tige aérienne.

(2) Rapport IGF n° 2017-M-082-02 et CGEDD n° 011918-01, L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, avril 2018. Notamment son annexe III.

regard des objectifs que la France se fixe dans ce domaine ». Il est censé porter, notamment, sur les interdictions de vente de certaines espèces et traiter des modalités d'extension de la définition des espèces interdites d'introduction dans chaque collectivité d'outre-mer.

Le ministère de la transition écologique et solidaire indiquait en avril que **ce rapport était encore en cours d'élaboration**. Au demeurant, ni l'AFB, ni le MNHN n'avaient connaissance de ce travail, alors que leurs expertises pourraient lui être utiles.

2. Un enjeu crucial dans les outre-mer

En effet, les territoires ultramarins, qui représentent 80 % de la biodiversité française, sont aussi les plus fragiles face aux invasions d'espèces non indigènes.

L'article 6 du règlement (UE) 1143/2014 laisse la main libre aux États membres dotés de régions ultrapériphériques (RUP) pour mettre en place une réglementation adaptée aux contextes locaux – sur la base néanmoins des interdictions et mesures de gestion édictées par le règlement.

Le ministère de la transition écologique et solidaire souligne que la France n'a pas souhaité mettre en place un système différencié entre métropole et RUP, les dispositifs introduits dans le code de l'environnement permettant une graduation des réponses. Ils s'appliquent donc de manière identique sur chacun de ces territoires.

Seules les listes d'espèces concernées par la réglementation diffèrent au regard du contexte écosystémique. Pour les RUP insulaires (Guadeloupe, Martinique, St-Martin, La Réunion et Mayotte) et afin de protéger l'endémisme caractéristique de ces territoires, le choix a été fait de procéder différemment entre les espèces dont on interdit seulement l'introduction dans le milieu naturel (niveau 1) et celles dont on interdit toutes les voies d'introduction sur le territoire, du transit jusqu'à la commercialisation, et tous les usages (niveau 2).

Pour le niveau 1, le ministère a établi une **liste « négative »** qui liste l'ensemble des espèces indigènes au niveau des vertébrés, invertébrés supérieurs (crustacés voire mollusques) et végétaux pluricellulaires admises sur le territoire, l'interdiction d'introduction portant alors sur toutes les espèces non listées (définies comme exogènes).

Pour le niveau 2, s'agissant de ces RUP, et le niveau 1 en Guyane, ils travaillent à établir des **listes dites « positives »** énumérant les différentes espèces soumises aux interdictions.

Fin avril, les listes (faune et flore) de niveau 1 avaient enfin été établies pour la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion ; mais les autres listes de niveau 1 (pour Saint-Martin, la Guyane et Mayotte) et l'ensemble des listes de niveau 2 étaient toujours en cours d'élaboration.

Une des difficultés rencontrées concerne l'intégration sur les listes réglementaires d'espèces à vocation économique (récolte de fruits, fourrage, réhabilitation de sites), patrimoniale (usages médicaux) ou sociale (animaux domestiques). Le ministère a donc proposé **d'établir en premier lieu des listes d'espèces consensuelles, qui pourront faire l'objet de compléments ultérieurs.**

Il va sans dire que les plans d'actions locaux pour prévenir et éradiquer ces invasions biologiques n'étant pleinement mis en œuvre qu'une fois les listes arrêtées, **les opérations n'ont généralement pas ou peu démarré.**

À l'exception notable, cependant, de La Réunion.

La stratégie de lutte contre les espèces invasives à La Réunion

L'île est particulièrement sensible à ces menaces de par l'endémisme élevé de sa flore et de sa faune. Or, on estime le nombre de plantes exotiques installées à plus de 2000 espèces, dont une centaine est actuellement perçue comme invasive. Quant à la faune, 65 espèces seraient d'ores et déjà présentes dans les milieux naturels, dont une dizaine est considérée comme invasive et une autre quinzaine potentiellement envahissante.

Une prise de conscience de l'impact des EEE a émergé vers la fin des années 70, amenant les responsables locaux à multiplier les actions de recherche et de terrain, avant de s'atteler à construire un véritable plan d'actions intégrées qui a été lancé en 2010, soit **six ans avant l'adoption de la loi du 8 août 2016.**

Dès 2003, un bilan de l'expérience acquise localement par l'ONF a été établi et une première procédure de surveillance a été mise en place sur le domaine forestier afin de détecter plus précocement les nouvelles invasions et mener une action plus efficace et moins coûteuse. Sur la base d'un état des lieux réalisé de 2005 à 2008 par le comité français de l'UICN, avec le soutien de la région de La Réunion, les services de la préfecture ont confié à un groupe d'experts locaux, puis à un groupe de travail piloté par le Parc national de La Réunion (créé en 2007), l'élaboration d'un état des lieux des actions à mener et la rédaction d'un projet de stratégie locale de lutte. Le document final a été présenté au Conseil scientifique régional du patrimoine naturel en mai 2010 et décliné en plan d'actions pour quatre ans (Plan Opérationnel de Lutte contre les espèces Invasives - POLI 2010-2013).

La stratégie régionale et le POLI ont également été présentés au comité de pilotage technique biodiversité de la stratégie régionale pour la biodiversité (SRB). De fait, **la stratégie de lutte contre les plantes invasives constitue l'axe 5 de la SRB 2012-2020.**

L'évaluation de la mise en œuvre du premier POLI a servi de base pour la rédaction d'un nouveau programme opérationnel de 4 ans (POLI 2014-2017). ⁽¹⁾

Il se déploie autour de quatre axes fondamentaux : prévenir, lutter activement, gouverner et animer ce programme, mais aussi former les acteurs et sensibiliser et éduquer les populations.

Il prévoit divers niveaux de réaction :

- la prévention de l'introduction d'espèces non encore présentes ;
- la détection précoce, suivie d'une réponse rapide, des espèces nouvelles encore très localisées ;
- et le confinement et le contrôle des secteurs prioritaires, en particulier au cœur du parc national (cœur qui occupe déjà 42 % de la surface de l'île).

L'article 149 était particulièrement attendu pour renforcer la légitimité et l'efficacité des actions entreprises, et surtout bloquer l'entrée des espèces encore peu développées. Pour autant, les acteurs réunionnais se heurtent eux-mêmes à **plusieurs difficultés juridiques et pratiques**.

Le retard pris dans la promulgation des arrêtés ministériels et préfectoraux ne permet pas de mettre en œuvre toutes les actions nécessaires. Les deux arrêtés faune et flore de niveau 1 (limitation de l'introduction dans les milieux naturels) viennent seulement d'être publiés ; quant à l'arrêté de niveau 2 qui doit réglementer l'introduction et les divers usages de 810 espèces sur le territoire réunionnais, il est toujours en attente.

La préfecture de La Réunion explique que l'obligation faite par la loi du 8 août 2016 d'interdire tous les usages pour une espèce considérée comme envahissante a limité le nombre des cibles faisant consensus localement. Du propre aveu des acteurs de terrain, la population réunionnaise aime en effet collectionner les espèces animales ou végétales « exotiques ». L'interdiction de toute détention (future) de spécimen exogène constitue alors **un frein psychologique important** pour élaborer une réglementation complète.

(1) Voir la présentation de la *Stratégie de lutte contre les espèces invasives à La Réunion 2014-2017* co-publiée par la direction régionale du ministère de la transition écologique et solidaire, la région et le département de La Réunion, l'ONF et le Parc national.

La problématique des nouveaux animaux de compagnie (NAC)

Les NAC, souvent exogènes, peuvent avoir un impact direct sur la faune endémique de l'île.

Certaines espèces d'oiseaux échappés de cage, en se naturalisant, deviennent prolifiques, avec des stratégies de conquête territoriale parfois agressives qui chassent les oiseaux endémiques (Mainate, Merle Maurice...). Certains reptiles sont en compétition directe avec les deux lézards verts endémiques. Le furet, animal domestique, est aussi susceptible de porter directement atteinte à la faune locale, notamment aux oiseaux, s'il est relâché dans la nature.

Face à ces constats, la préfecture envisage plusieurs leviers :

- utiliser les dispositions de l'article L. 411-6 (prévention de niveau 2). Cependant, devant le blocage de l'arrêté concerné, la concertation locale a été provisoirement suspendue ;

- mettre en place des mesures de biosécurité aux points d'entrée (ports et aéroports), pour les espèces « involontaires ». Toutefois, **aucun texte ne semble pouvoir porter aujourd'hui ce type de mesures et leurs éventuelles conséquences financières restent à expertiser.**

La préfecture explique aussi qu'il ne faut pas sous-estimer les réactions négatives de la population lorsque l'on porte atteinte à un animal, même avec les précautions requises pour limiter toute souffrance.

Recommandation n° 29

Prendre en compte les « nouveaux animaux de compagnie » (NAC) dans l'établissement des listes d'espèces exotiques envahissantes de niveau 2.

La sensibilisation et **l'éducation des populations locales** (ainsi que des touristes ⁽¹⁾) s'imposent donc comme une des clés de la réussite de la stratégie de lutte. L'enjeu est de leur faire prendre conscience des dégâts qu'ils peuvent causer en introduisant des EEE, mais aussi de les mobiliser dans la détection et la destruction des invasions. Toutefois, ce levier demande des années avant de donner des résultats solides, et nécessite des moyens pour l'actionner.

Maillons essentiels du dispositif de contrôle de l'introduction des EEE, les douaniers reconnaissent de leur côté être débordés par cette mission. Les services de l'État sont conscients que cette lutte contre les EEE est cruciale pour l'équilibre de l'île et que la dégradation de son patrimoine naturel pourrait lui faire perdre son classement au patrimoine mondial de l'UNESCO. La situation est particulièrement sensible depuis qu'un récent rapport de l'UICN pointe **la progression constante**

(1) Vos rapporteuses ont pu faire l'expérience de l'inadéquation des messages de sensibilisation diffusés aux nouveaux arrivants lors de leur descente des avions. Elles regrettent que le film plus explicite développé par l'association réunionnaise SREPEN ne puisse être projeté faute de moyens financiers et d'accord avec les compagnies.

des espèces envahissantes au détriment des habitats naturels sous protection, et ce, en dépit des efforts déployés depuis des années.

Mais les effectifs présents sont déjà très mobilisés par la surveillance d'autres trafics. Ils disent avoir de surcroît des difficultés à distinguer les espèces indigènes des espèces indésirables malgré quelques sessions de formation.

De manière plus générale, développer des instruments d'alerte partagée et déployer des dispositifs de surveillance sur l'ensemble d'un territoire important et complexe demande des moyens financiers qui ne sont pas toujours aisés à trouver.

Enfin, cette stratégie doit se concevoir à l'échelle de la zone sud-ouest de l'Océan indien. Une étude de 2017 a en effet montré que les différents territoires insulaires de la zone n'hébergent souvent pas les mêmes espèces invasives ; il serait donc important d'éviter de les introduire dans les régions qui en sont actuellement indemnes. Mais les coopérations peuvent être complexes, même entre les îles les plus proches.

II. LA COMPENSATION EST ENCORE MAL MAÎTRISÉE ET SA MISE EN ŒUVRE TRÈS PERFECTIBLE

La compensation des atteintes à l'environnement n'est pas un nouveau concept en droit français. Il est, au contraire, théoriquement du moins, ancré depuis la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, dont l'article 2 a introduit le principe selon lequel les études préalables aux projets risquant de porter atteinte à l'environnement devaient comprendre une étude d'impact contenant notamment « *les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement* ». Le triptyque « Éviter, réduire, compenser » (ERC) est donc applicable depuis 40 ans. Toutefois, la compensation était mise en œuvre « *si possible* », ce qui affaiblissait la portée du texte.

Le droit européen inclut le principe ERC dans ses réglementations protectrices (directive « habitats-faune-flore » précitée, directive « oiseaux » précitée, traduites dans le réseau des zones Natura 2000, protection des zones humides). Tel est également le cas des directives relatives à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes ⁽¹⁾. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est venue clarifier ces dispositions.

La loi dite Grenelle I (avec la compensation des atteintes aux continuités écologiques – trames verte et bleue) puis Grenelle II (comprenant notamment une réforme de l'étude d'impact et imposant que les modalités de suivi des mesures

(1) Directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et directive 2014/52/CE du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

annoncées par le maître d'ouvrage pour mettre en œuvre le principe ERC soient prévues) ont participé à une meilleure prise en compte du triptyque.

Plusieurs dispositions de la Charte de l'environnement, annexée à la Constitution en 2005, ont ensuite renforcé la position du principe ERC, avec le principe de prévention des atteintes à l'environnement (article 3 : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ») et le principe de réparation (article 4 : « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* »).

La réalité de la mise en œuvre concrète du principe « éviter, réduire, compenser » nécessitait d'aller plus loin pour affermir les dispositions.

A. LES AVANCÉES DE LA LOI POUR UN SOLIDE SOCLE JURIDIQUE

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a procédé à une refonte de ces dispositions pour les clarifier et les renforcer :

– elle redéfinit, dès les articles fondateurs du code de l'environnement, à l'article L. 110-1 du code, « *le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. **Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées*** ». Ainsi, la compensation des atteintes n'est à rechercher qu'en dernier ressort, lorsque les atteintes n'ont pu être ni évitées ni réduites. Ce principe doit viser « *une absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité* » ;

– la loi durcit le régime de la compensation et pose une obligation de résultat : « ***les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état*** » ;

– les mesures de compensation doivent viser à garantir les fonctionnalités du site endommagé et privilégier la réalisation de la compensation *in situ* ou à proximité immédiate ;

– les mesures peuvent être réalisées par le maître d'ouvrage lui-même, ou ce dernier peut faire appel à un opérateur de compensation ou avoir recours à l'acquisition d'unités de compensation d'un site naturel de compensation agréé par

l'État. Ces modalités de compensation peuvent être mises en œuvre de manière alternative ou cumulative ;

- dans tous les cas, le maître d'ouvrage reste seul responsable à l'égard de l'autorité administrative qui a prescrit ces mesures de compensation ;

- les mesures de compensation doivent être géo-localisées et décrites dans un système national d'information géographique accessible au public. Ce sont les maîtres d'ouvrage qui fournissent aux services de l'État toutes les données nécessaires à la tenue de ce registre ;

- la loi dispose que l'autorité administrative peut demander au maître d'ouvrage des garanties financières pour assurer la réalisation des obligations de compensation, ordonner des mesures complémentaires par mise en demeure du maître d'ouvrage de réaliser les mesures de compensation ou y faire procéder d'office, aux frais du maître d'ouvrage, par un opérateur de compensation ou un site naturel de compensation agréé ;

- elle dispose que l'Agence française pour la biodiversité est chargée du suivi des mesures de compensation (article 21 sur l'AFB, codifié à l'article L. 131-9 du code de l'environnement) et doit réaliser un inventaire national des espaces naturels à fort potentiel de gain écologique pouvant être mobilisés pour mettre en œuvre des mesures de compensation (parcelles appartenant à des personnes morales de droit public ou à l'abandon) (article 70 de la loi) ;

- la loi définit le régime de compensation par l'offre, aux nouveaux articles L. 163-2 et L. 163-3 du code de l'environnement, et dispose explicitement que les obligations réelles environnementales, instrument innovant, peuvent être utilisées pour la compensation (article 72).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, il a récemment été procédé à la ratification⁽¹⁾ des ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016, relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, et n° 2016-1060 du 3 août 2016, portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Cela a permis de bien préciser le triptyque ERC dans les dispositions relatives à l'évaluation environnementale, conformément aux dispositions de la loi pour la reconquête de la biodiversité. L'ordonnance n° 2016-1058 n'avait en effet retranscrit que très partiellement le concept ERC.

Les conditions d'obtention de l'agrément des sites naturels de compensation ont été précisées par le décret n° 2017-264 du 28 février 2017 relatif à l'agrément des sites naturels de compensation et le décret n° 2017-265 du 28 février 2017 relatif à l'agrément des sites naturels de compensation. Sont notamment précisées les capacités techniques et financières des personnes pouvant

(1) Loi n° 2018-148 du 2 mars 2018.

mettre en place des opérations de restauration agréées. La restauration doit être préalable à la vente d'unités de compensation, ce qui est indispensable au maintien de la biodiversité, la compensation intervenant avant la destruction pour permettre la survie des espèces. L'arrêté du 10 avril 2017 fixe la composition d'un dossier de demande d'agrément d'un site naturel de compensation.

B. UNE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE

Le comité de pilotage national sur la séquence ERC a abouti, en 2012, à l'élaboration d'une doctrine nationale et, en 2013, de lignes directrices nationales concernant les milieux naturels.

Le Commissariat général au développement durable a ensuite élaboré en janvier 2018 un guide d'aide à la définition des mesures ERC. Le tableau suivant, extrait de ce guide, retrace les différentes procédures dans lesquelles le triptyque ERC s'applique.

PRINCIPALES PROCÉDURES DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT POUR LESQUELLES LA SÉQUENCE ERC S'APPLIQUE

Procédures	Références législatives et réglementaires du code de l'environnement
Évaluation environnementale (plans programmes)	L. 122-4 et L. 122-6 (contenu de l'évaluation environnementale) R. 122-19 et R. 122-20 (contenu du rapport environnemental)
Évaluation environnementale (projets) – Études d'impact	L. 122-1 et L. 122-3 (contenu de l'étude d'impact) R. 122-4 et R. 122-5 (contenu de l'étude d'impact)
Autorisation environnementale	L. 181-1 et L. 181-2
Autorisation, déclaration ou enregistrement au titre des « ICPE »	L. 512-1, L. 512-7 ou L. 512-8
Autorisation ou déclaration au titre de la loi sur l'eau	L. 214-3 et R. 214-1 R. 214-6 (autorisation) R. 214-32 (déclaration, contenu du dossier)
Évaluation des incidences « Natura 2000 »	L. 414-4 R. 414-19 et R. 414-20 R. 414-23 (contenu du dossier)
Dérogations « espèces protégées »	L. 411-2, 4°

Source : Évaluation environnementale – Guide d'aide à la définition des mesures ERC

1. Une appropriation récente et des contraintes reposant sur les porteurs de projets rarement anticipées et mal dimensionnées face aux obligations de résultat définies dans la loi

Il convient ici notamment de rappeler les travaux détaillés effectués dans le cadre de la commission d'enquête sénatoriale sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi. Cette commission d'enquête, présidée par

M. Jean-François Longeot, dont le rapporteur était M. Ronan Dantec ⁽¹⁾, a rendu ses travaux en avril 2017, soit un peu moins d'un an après l'entrée en vigueur de la loi.

La prise en compte des risques d'atteintes au milieu naturel de tout projet d'aménagement susceptible d'avoir un impact sur la biodiversité doit être intégrée le plus en amont possible, dès la phase de conception du projet.

Une mobilisation en amont auprès des porteurs de projet doit être systématisée pour que la séquence ERC trouve pleinement à s'appliquer, notamment dans ses deux premiers volets : éviter et réduire. La compensation doit être envisagée comme une mesure de dernier ressort, un compromis, « un pis-aller » comme le souligne la commission d'enquête sénatoriale précitée, en cas d'atteinte à la biodiversité. L'option zéro ou l'absence de mise en œuvre du projet, doit également être sérieusement étudiée avant toute chose. Le projet doit ensuite être amélioré afin de réduire strictement les atteintes à la biodiversité et, *in fine*, pour les atteintes qui doivent être résiduelles, la compensation peut être mise en œuvre.

Peu à peu, mais trop lentement, les préoccupations de préservation de la biodiversité se diffusent. Les maîtres d'ouvrage intègrent le fait que l'acceptabilité sociale des projets repose aussi désormais sur la protection de l'environnement.

La question du financement de la compensation doit être très clairement posée. Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale précitée soulignait bien la méconnaissance des enjeux financiers attachés à la compensation. Or, c'est notamment par la démonstration du coût de la compensation des atteintes à l'environnement que les maîtres d'ouvrage se reporteront sur l'évitement et la réduction des atteintes. C'est également en budgétant correctement ce poste de dépenses que l'on pourra sortir d'une logique de compensation « au rabais ».

Recommandation n° 30

Assurer, conformément aux dispositions de la loi, un niveau de financement crédible des mesures de compensation et diffuser largement auprès des maîtres d'ouvrage des informations fiables à travers des référentiels de coûts réels à anticiper.

Le rôle de l'État comme instructeur des obligations de compensation doit être souligné. Il y a bien une obligation pour le maître d'ouvrage de faire une véritable analyse des zones d'implantation possibles pour son projet, les services ne devant plus se contenter des « variantes alibi ».

(1) Rapport n° 517 (2016-2017) de M. Ronan Dantec, fait au nom de la commission d'enquête, déposé le 25 avril 2017.

Les difficultés spécifiques se rencontrent pour les petits projets et projets de moyenne envergure (zones commerciales, lotissements, parcs d'attraction), n'ayant pas nécessairement recours à des services spécialisés et à l'égard desquels le niveau d'exigence ne doit pas être abaissé. Les textes doivent être respectés.

S'agissant des méthodes généralistes d'évaluation de la compensation, les travaux sont menés par le CGDD/CEREMA auxquels l'AFB et le MNHN participent (voir le guide d'aide à la définition des mesures ERC, précité, paru en janvier 2018).

Il convient de souligner la difficulté de l'appréciation des mesures de compensation, car les méthodes d'évaluation peuvent diverger, de nombreuses approches existant, soit en France, soit à l'étranger. Pour les services instructeurs, ces questions nécessitent un fort investissement. Ces travaux de méthodologie et de recensement sont donc importants, à la fois pour gagner du temps, et pour uniformiser le traitement des dossiers sur le territoire.

Du côté des porteurs de projets, une meilleure visibilité est nécessaire et le travail d'harmonisation permettra d'atténuer le sentiment d'insécurité juridique qui entoure encore parfois le principe ERC.

Recommandation n° 31

Poursuivre et accélérer la diffusion systématique des guides méthodologiques de mise en œuvre de la séquence « Éviter, réduire, compenser ».

Recommandation n° 32

Renforcer le niveau d'exigence des services instructeurs dans l'étude des dossiers en matière d'évitement, de réduction et, en dernier ressort, de compensation des atteintes à la biodiversité.

Comme l'indique le ministère de la transition écologique et solidaire, interrogé par vos rapporteures : *« le dimensionnement de la compensation écologique se fait au cas par cas, généralement sur la base de ratios surfaciques qui doivent être le résultat d'une démarche d'expertise (généralement menée par les bureaux d'études) visant à atteindre les objectifs recherchés (rétablissement des fonctionnalités, des espèces, des habitats d'espèces, des milieux endommagés par le projet) »*. Il convient de relever que les ratios surfaciques ont leurs limites et ne doivent pas être seuls déterminants de la compensation.

Les services instructeurs entendus par vos rapporteures ont souligné que, si la qualité des travaux des bureaux d'études n'est pas assurée, alors la charge d'évaluation de la qualité des études et des mesures proposées est bien plus lourde et repose sur les services instructeurs, ce qui ne leur permet pas concrètement de se concentrer sur d'autres missions, au premier rang desquelles le contrôle des mesures de compensation.

Recommandation n° 33

Permettre, si besoin par un système d'agrément, une véritable spécialisation des bureaux d'études en matière de compensation pour garantir la qualité des études d'impact produites.

La disponibilité du foncier, en particulier pour des projets de long terme, est un point d'achoppement majeur pour les porteurs de projets. Nombre de projets d'aménagements sont réalisés, par nature, dans des zones en tension. Il existe ainsi une très forte pression sur les zones littorales et très peu de foncier disponible pour réaliser, à proximité de projets d'aménagement, des mesures de compensation.

Il convient à cet égard de souligner le rôle des opérateurs de compensation, tels que la CDC Biodiversité, dont le métier consiste précisément à assumer la recherche du foncier, sa mise à disposition sur le long terme et la mise en œuvre, parfois sur le très long terme également, jusqu'à 60 ans, des mesures de compensation.

Il convient également de rapporter la parole des exploitants agricoles entendus par vos rapporteuses. Ces derniers soulignent la double peine dont pâtit souvent le foncier agricole en matière de compensation : les terres sont à la fois consommées pour le projet en lui-même et d'autres terres agricoles peuvent être acquises en vue de la compensation. La FNSEA souligne notamment la nécessité de privilégier la contractualisation directe avec les exploitants, plutôt que l'acquisition de foncier par le maître d'ouvrage, aux fins de compensation, sous réserve d'une plus juste indemnisation des actions menées par les agriculteurs. Ils soulignent également les limites des coefficients surfaciques, au profit d'une démarche qualitative de l'équivalence écologique.

Vos rapporteuses estiment à cet égard nécessaire de développer les régimes de paiement pour services environnementaux ou écosystémiques au profit des exploitants agricoles, dans la droite ligne du principe de complémentarité posé à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Ces régimes peuvent trouver à s'appliquer dans différents domaines (mesures agroenvironnementales et climatiques de la PAC par exemple) mais présentent sans doute un intérêt spécifique en matière de compensation. Des guides méthodologiques pourraient être élaborés et diffusés.

Recommandation n° 34

Développer l'idée de paiement pour services environnementaux ou écosystémiques au profit des exploitants agricoles s'engageant dans des démarches de compensation (haies, alignements d'arbres, prairies), dans la droite ligne du principe de complémentarité entre l'environnement et l'agriculture, nouvellement défini comme un principe fondateur à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

L'autorisation environnementale unique (un dossier, un interlocuteur et une autorisation environnementale unique), en vigueur depuis le 1^{er} mars 2017 ⁽¹⁾, vise à garantir une meilleure anticipation et une plus grande lisibilité des règles pour le porteur de projet soumis à certaines autorisations, avec des échanges en amont du dépôt du dossier. Cela devrait permettre de mieux identifier, au stade de la conception et de la définition du projet, des mesures d'évitement, de réduction et de compensation à anticiper. Vos rapporteuses soulignent la nécessité que ces mesures de simplification portent bien l'exigence d'un renforcement de la cohérence de la protection environnementale. Elles ne doivent en effet pas uniquement viser l'accélération des procédures.

2. Le suivi dans le temps est un défi et la pérennité des mesures de compensation requiert une méthodologie rigoureuse

Il est bien entendu trop tôt pour pouvoir dresser un bilan de la mise en œuvre des nouveaux éléments introduits par la loi en termes de suivi des mesures de compensation. Toutefois, de vraies difficultés se confirment, qu'il ne faut pas ignorer.

a. Un contrôle des mesures de compensation encore trop accommodant et inégal sur le territoire

Il apparaît que le suivi de la compensation à moyen et long terme est trop faible. Les services départementaux contrôlent, en lien avec les DREAL, la mise en place effective des obligations de compensation par les maîtres d'ouvrage, plus particulièrement pour les grands travaux d'infrastructures linéaires (autoroute, LGV).

L'ensemble des acteurs interrogés par vos rapporteuses ont souligné la difficulté des contrôles, en particulier sur le long terme, et leur trop faible effectivité. Un certain cercle vicieux se met en place puisque, la mise en œuvre et les contrôles exercés étant trop lâches, le coût de la compensation ne ressort pas réellement et, par conséquent, n'est pas intégré à l'origine des projets. Cela ne plaide pas en faveur des deux premiers volets du principe : éviter et réduire.

La compensation est mise en œuvre sur des échelles de temps et sur une matière dynamique en évolution par essence, ce qui soulève des problèmes très

(1) L'autorisation environnementale inclut les prescriptions des différentes législations applicables et relevant de plusieurs codes :

- code de l'environnement : autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA), autorisation spéciale au titre de la législation des réserves naturelles nationales ou des réserves naturelles de Corse, autorisation spéciale au titre de la législation des sites classés, dérogations à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés, agrément pour l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM), agrément des installations de traitement des déchets ; déclaration IOTA ; enregistrement et déclaration ICPE ;
- code forestier : autorisation de défrichement ;
- code de l'énergie : autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité ;
- code des transports, code de la défense et code du patrimoine : autorisation pour l'établissement d'éoliennes.

concrets pour les services de l'État en charge du contrôle de la mise en œuvre. Par ailleurs, la compensation exige une connaissance très fine de chaque cas d'espèce, les écosystèmes concernés ayant tous leurs particularités. Il convient par ailleurs de souligner que les changements climatiques et l'érosion générale de la biodiversité entreront en ligne de compte dans l'évaluation des sites.

La tâche s'annonce ardue car c'est bien le suivi sur des dizaines d'années qui doit s'organiser, ce qui implique le maintien d'une mémoire administrative des dossiers de compensation, par le recensement précis, non seulement des sites, mais également des mesures mises en œuvre et de leurs résultats constatés. Le commissariat général au développement durable (CGDD) développe un outil national de géolocalisation des mesures compensatoires : GéoMCE. En mars 2018, 300 mesures compensatoires avaient été saisies sur l'outil. Une première cartographie des mesures est attendue sous peu.

Recommandation n° 35

Affecter des effectifs suffisants aux services en charge de l'instruction des dossiers et du suivi de la compensation.

Recommandation n° 36

Développer fortement la formation initiale et continue sur le principe éviter, réduire, compenser auprès des agents de l'État chargés de la maîtrise d'ouvrage, de l'instruction des demandes ou du contrôle de l'application des mesures de compensation.

Recommandation n° 37

Généraliser les comités de suivi des mesures de compensation.

Il convient enfin de souligner la grande inconnue, à ce stade, de la compensation en milieu marin, qui est, à juste titre, prévue par la loi, mais dont on pressent toutes les difficultés (voir le IV de la quatrième partie du rapport).

b. Le rôle de l'AFB

Interrogée par vos rapporteuses, la direction de l'AFB indique, s'agissant de ses nombreuses actions en matière de compensation, que cinq axes de mission se dessinent :

« – la connaissance des milieux, qui alimente souvent l'état initial des maîtres d'ouvrage et participe à la hiérarchisation des enjeux ;

« – le financement de travaux de recherche sur les mesures de réduction et de compensation ;

« – la mise à disposition d'outils d'aide à l'instruction des projets et à la rédaction des actes administratifs autorisant les projets ;

« – de très nombreuses actions de prévention dont l'organisation et la participation à des formations ou journées de sensibilisation sur la séquence ERC, l'appui à la réalisation de documents de planification et l'appui technique auprès des services instructeurs de l'État ou du MTES, directement via l'expertise des dossiers " loi sur l'eau" ou "espèces protégées" ;

« – et enfin, le contrôle sur le terrain de la bonne mise en œuvre des mesures ERC associé à une mission de veille juridique et d'appui aux instances judiciaires. »

Le Commissariat général au développement durable (CGDD) développe l'outil national de géolocalisation des mesures compensatoires (GéoMCE). L'AFB y participe et y contribue, notamment pour son volet relatif aux contrôles. Une première version a été déployée mais une version plus complète est attendue pour 2018.

L'AFB a été désignée comme service pilote pour le suivi de la mise en œuvre des compensations pour les travaux sur les cours d'eau et les zones humides. L'AFB peut être associée aux services de la DREAL ou de la DDT pour les contrôles des mesures de compensation relatives aux espèces.

En termes de méthodologie et de recherche, l'AFB soutient la recherche pour les méthodes de dimensionnement de la compensation sur les « cours d'eau », « zones humides », et « milieux côtiers » et la compensation suite à dommage environnemental, qui n'est par définition pas dans le champ du principe ERC mais comprend de fortes similitudes méthodologiques.

L'Agence a engagé il y a un an des travaux afin de réaliser l'inventaire national des espaces à fort potentiel de gain écologique.

3. Des solutions innovantes qui répondent partiellement aux défis de la compensation

S'agissant des options de banque de compensation et de sites naturels de compensation, l'on manque de retours d'expérience.

Les sites naturels de compensation doivent être agréés. Quatre expérimentations de sites naturels de compensation sont actuellement menées (opération sur le site de « Cossure » avec la CDC Biodiversité, opération « Combe Madame » conduite par EDF en Isère, opération « Yvelinoise » conduite par le conseil départemental des Yvelines et opération « Sous-bassin-versant de l'Aff »). Ces expérimentations sont suivies par un comité national. Celle de Combe Madame devrait s'achever fin 2018.

Aucune nouvelle demande d'agrément n'a encore été présentée au ministère de la transition écologique et solidaire. Plusieurs acteurs paraissent intéressés mais aucune demande ne devrait être formulée avant la fin de l'année 2018.

Il existe de nouvelles propositions d'acteurs financiers reposant sur la fiducie, qui permet un transfert temporaire de propriété et une affectation spécifique du bien, les mesures de compensation pouvant être réalisées et suivies sur des espaces naturels qu'un propriétaire met en fiducie, pour une longue durée sans en perdre la propriété *in fine*.

C. LES OBLIGATIONS RÉELLES ENVIRONNEMENTALES NE RENCONTRENT PAS ENCORE DE DEMANDE

Un outil contractuel innovant, plutôt d'inspiration anglo-saxonne, a été créé par la loi pour la reconquête de la biodiversité avec les obligations réelles environnementales (article 72, codifié au nouvel article L. 132-3 du code de l'environnement).

Les propriétaires de biens immobiliers peuvent conclure un contrat avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, des obligations réelles environnementales. Ces obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques.

Les obligations réelles environnementales peuvent être utilisées à des fins de compensation. La durée des obligations, les engagements réciproques et les possibilités de révision et de résiliation doivent figurer dans le contrat. Le contrat doit être établi en la forme authentique.

Le propriétaire qui aurait préalablement consenti un bail rural sur son fonds ne peut mettre en œuvre une obligation réelle environnementale qu'avec l'accord préalable du preneur. Enfin, la mise en œuvre d'une obligation réelle environnementale ne peut en aucune manière remettre en cause ni les droits liés à l'exercice de la chasse, ni ceux relatifs aux réserves cynégétiques.

Les communes peuvent exonérer de la taxe foncière sur les propriétés non bâties les propriétaires ayant conclu une obligation réelle environnementale.

L'article 73 de la loi prévoit que, dans un délai de deux ans, le Gouvernement remette un rapport sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales. À ce stade, ce rapport est prématuré.

Selon les informations transmises par le ministère de la transition écologique et solidaire en mars 2018, seuls quelques contrats d'obligations réelles environnementales auraient été signés à ce jour.

La direction de l'eau et de la biodiversité du ministère prépare un guide pédagogique présentant cette mesure et ses objectifs.

Recommandation n° 38

Accélérer la communication et la diffusion des connaissances sur les obligations réelles environnementales, qui constituent un outil innovant pouvant être au service de la compensation écologique, en particulier auprès du Conseil supérieur du notariat.

III. LA PROTECTION DES ESPACES ET DES PAYSAGES

A. LA PROBLÉMATIQUE DE LA DÉFORESTATION IMPORTÉE

1. Un phénomène d'une extrême gravité et de dimension mondiale

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a organisé le 23 mai dernier une table ronde sur la lutte contre la déforestation importée. À cette occasion, des représentants de Greenpeace France, du WWF France et de l'Alliance pour la préservation des forêts ont pu exposer les caractéristiques du phénomène de la déforestation importée, son ampleur et son impact extrêmement grave sur la biodiversité (les orangs-outans et les tigres d'Asie du Sud-Est étant les espèces les plus emblématiques) et le changement climatique (plus de 10 % des émissions de gaz à effet de serre sont dues à la déforestation, comme l'a rappelé le représentant de Greenpeace).

La déforestation a de multiples causes, qu'il s'agisse de la création de pistes, des grandes exploitations forestières, du trafic d'espèces animales rares ou, **principalement, du développement d'activités agricoles. Le développement de cultures de soja** pour l'alimentation des animaux d'élevage **et d'huile de palme** pour le secteur alimentaire et pour la production de biocarburants dits de « première génération » **joue un rôle de premier plan dans la pression foncière qui entraîne une déforestation massive** dans des pays tels que le Brésil, l'Inde, la Malaisie ou l'Argentine.

Or, les pays européens importent des volumes considérables de matières premières dont la production est une cause directe de la déforestation (dans les forêts tropicales humides en particulier), et donc une menace majeure pour la biodiversité : c'est la problématique de la « déforestation importée ». Outre l'huile de palme et le soja, les produits concernés incluent le bois, le cacao, le café, le caoutchouc... Les pays de l'Union européenne sont collectivement responsables d'un tiers de la déforestation liée au commerce international de produits agricoles, comme l'a rappelé la représentante des services du MTES lors de la table ronde.

De nombreux engagements internationaux ont été pris pour lutter contre la déforestation, et **la France est partie à tous ces accords**, qu'il s'agisse du programme « zéro déforestation » de la Convention sur la diversité biologique, de l'Accord de Paris ou de la Déclaration de New York sur les forêts. Au niveau européen a été adoptée la Déclaration d'Amsterdam du 7 décembre 2015, qui vise à soutenir la constitution d'une chaîne de production entièrement durable pour l'huile de palme d'ici 2020 ; la France préside actuellement le « groupe d'Amsterdam » qui réunit les États signataires de cette déclaration.

Par ailleurs, **des entreprises ont engagé des démarches volontaires** dans le cadre de processus de certification, en particulier s'agissant de l'huile de palme. Mais ces certifications – qui ont le mérite d'exister – ne s'appuient pas sur des critères suffisamment exigeants et ne s'accompagnent pas de dispositifs de contrôle efficaces.

2. Une problématique discutée pendant l'élaboration de la loi du 8 août 2016, au sujet des importations d'huile de palme (article 47)

a. Un alignement de la fiscalité sur l'huile de palme avait été envisagé

Le Sénat avait introduit, en première lecture, un article visant à créer une taxe additionnelle spécifique aux huiles de palme, de coprah et de palmiste, de manière à ce que le tarif applicable à ces huiles au titre de la « taxe spéciale sur les huiles végétales destinées à l'alimentation humaine » devienne très largement supérieur aux tarifs applicables à d'autres huiles (olive, arachide...) alors qu'il est actuellement inférieur à ceux-ci (104 euros/tonne pour l'huile de palme, contre 190 euros/tonne pour l'huile d'olive). Les sénateurs souhaitaient ainsi rendre la taxation clairement dissuasive contre l'utilisation d'huile de palme dans les produits alimentaires, afin de mettre fin à son importation.

En deuxième lecture à l'Assemblée, le principe d'une taxe additionnelle avait été conservé, mais de manière beaucoup plus modérée, avec un tarif opérant simplement un « rattrapage » ou un « alignement » sur le tarif applicable à l'huile la plus taxée (l'huile d'olive), avec l'avis favorable du Gouvernement.

Dans un contexte marqué par la vive réaction diplomatique des principaux pays producteurs d'huile de palme – constatée à chaque occurrence du débat sur l'huile de palme, en France comme au niveau européen -, et dans l'attente des conclusions d'une mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la taxation des produits agroalimentaires⁽¹⁾, le Parlement a finalement substitué à ce dispositif fiscal un article demandant au Gouvernement de présenter une proposition de réforme de la fiscalité sur les huiles végétales.

(1) Rapport d'information n° 3868 sur la taxation des produits agroalimentaires, présenté au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale par Mme Véronique Louwagie et M. Razzi Hammadi (juin 2016).

b. Le rapport prévu par la loi a conclu en faveur du statu quo fiscal

Pour préparer la mise en œuvre de l'article 47 de la loi, le Gouvernement a chargé le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) d'établir un rapport sur la durabilité de l'huile de palme et des autres huiles végétales utilisées pour des usages alimentaires et non alimentaires (en particulier pour la production de biocarburants). La mission a remis son rapport en décembre 2016 et présenté huit recommandations au Gouvernement.

Les huit recommandations de la mission CGEDD-CGAAER sur la durabilité des huiles végétales (décembre 2016)

1. La mission constate que l'huile de palme entre dans l'Union Européenne avec des droits de douane inférieurs à ceux des autres huiles végétales. Elle recommande aux services compétents d'étudier la possibilité de remédier à ce qui peut sembler une anomalie.
2. La mission recommande de privilégier des moyens d'action autres que la voie fiscale qui n'est pas adaptée à la promotion des huiles végétales alimentaires durables.
3. La mission recommande de ne pas poursuivre l'idée d'instaurer par voie réglementaire nationale une obligation de normes de durabilité pour les huiles végétales et de privilégier l'étude d'une telle éventuelle mesure au niveau européen.
4. La mission recommande au Gouvernement de porter politiquement, davantage qu'il ne le fait, les initiatives du secteur en faveur de la durabilité, en affichant des objectifs ambitieux, en apportant son concours à la nécessaire vérification des engagements pris, et en informant les consommateurs.
5. La mission recommande au Gouvernement de saisir l'occasion de la signature par la France des déclarations d'Amsterdam, pour porter auprès de la Commission européenne une initiative de soutien à l'adoption d'une norme de définition et d'évaluation des terres à haute capacité de séquestration du carbone.
6. La mission recommande au Gouvernement de porter auprès de la Commission européenne, avec les États membres partenaires, l'élaboration d'un nouveau règlement qui permettrait d'intégrer des critères de responsabilité sociale et environnementale, pour les importations de commodités agricoles (dont les huiles végétales), en s'appuyant sur l'expérience acquise via le dispositif FLEGT ⁽¹⁾ et en adaptant les tarifs douaniers en conséquence (en bonus ou malus).
7. La mission recommande au Gouvernement de renforcer son action internationale en matière de durabilité des huiles végétales par une approche climatique, diplomatique, commerciale et de coopération au développement.
8. La mission indique qu'une voie possible pour remédier aux multiples inconvénients d'une importation d'huile de palme à destination de biocarburants serait d'amender l'article 266 *quindecies* du code des douanes afin que les biocarburants issus d'huile de palme ne soient pris en compte que pour une proportion de l'ordre de 50 % de leur valeur énergétique aux fins du calcul relatif à l'obligation d'incorporation de biocarburants prévue par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

En mars 2018, les services du ministère de la transition écologique et solidaire ont indiqué à vos rapporteuses qu'un projet de texte a été élaboré fin 2016 pour modifier, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, l'actuelle taxe sur les huiles végétales, de manière à appliquer des taux différenciés entre les huiles certifiées durables et les huiles non certifiées. **Ce projet n'a pas été discuté lors de l'examen du projet de loi de finances en**

(1) Le régime d'autorisation FLEGT (Forest Law Enforcement Governance and Trade) concerne les importations de certains bois et produits du bois en provenance d'Indonésie (bois transformés ou non, pâtes à papiers, mobiliers ...) dans l'Union européenne ; il est entré en vigueur le 15 novembre 2016.

raison des arbitrages politiques de l'époque. Depuis, les services du ministère n'ont pas été sollicités pour ré-ouvrir ces réflexions.

L'article 47 de la loi a donc constitué une double déception pour les promoteurs de la lutte contre la déforestation importée : le renoncement à mettre fin à un avantage fiscal par cette loi, puis à y mettre fin dans la loi de finances pour 2017, a pu être vu comme une « occasion manquée ». Toutefois, il est important de prendre en considération le fait que la déforestation importée est une problématique globale et complexe qui dépasse largement le cas particulier de l'huile de palme, et pour lequel le niveau d'action approprié n'est pas le niveau national.

3. Une problématique de retour dans le débat public, et une stratégie nationale très attendue

À l'heure actuelle, et malgré le surnom de « taxe Nutella » qui avait été donné par les médias au projet de taxation additionnelle pendant les débats parlementaires, **ce n'est pas le secteur agroalimentaire qui est le plus gros consommateur d'huile de palme importée : 75 % des 900 000 tonnes d'huile de palme consommées en France sont utilisés pour la production de biocarburant.** L'autorisation préfectorale accordée le 16 mai dernier au groupe Total pour convertir en « bioraffinerie » ses installations à La Mède (Bouches-du-Rhône) a suscité une polémique de grande ampleur, que les participants à la table ronde ont analysée.

Dans le cadre du Plan Climat présenté en juillet 2017, le ministre d'État, **M. Nicolas Hulot, a annoncé la présentation en 2018 d'une stratégie nationale visant à mettre fin à l'importation de produits forestiers et agricoles contribuant à la déforestation.** Cette présentation est attendue pour le mois de juillet, et vos rapporteuses expriment le souhait qu'elle apporte le cadre et le soutien indispensable de l'État aux démarches des acteurs en faveur de filières plus durables, moins néfastes pour la biodiversité et le climat.

Vos rapporteuses expriment le souhait que la stratégie nationale contre la déforestation importée (SNDI) utilise tous les leviers possibles qui ont été présentés par les participants à la table ronde : recherche de la « souveraineté protéique » pour réduire la dépendance aux importations de soja, exemplarité des achats publics, exercice effectif et exigeant d'un devoir de vigilance, modification des réglementations nationales et européennes sur les biocarburants, amélioration qualitative des démarches de certification, prise en considération de la lutte contre la déforestation dans la politique de coopération avec les pays en voie de développement, politique d'investissement dans la recherche et la connaissance sur la déforestation et les solutions pour la limiter, etc.

Recommandation n° 39

Veiller à ce que la Stratégie contre la déforestation importée, qui va être présentée prochainement par le Gouvernement, utilise tous les leviers possibles au niveau national pour lutter contre la déforestation importée, et affirme une position claire de la France dans les travaux européens et internationaux.

Il convient également de souligner que l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, à l'initiative de la présidente de votre commission Barbara Pompili, deux amendements au projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Le premier vise à ce que la politique qualité et de l'origine des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer porte le nouvel objectif de promouvoir les produits n'ayant pas contribué à la déforestation importée.

Il est également prévu que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai de six mois, *« un rapport portant sur la définition de la déforestation importée, sur les pratiques agricoles qui y contribuent significativement et sur les pistes à suivre pour les réduire. »*

B. NOUVELLES MESURES DE PROTECTION DES ESPACES ET DES PAYSAGES

1. L'artificialisation des sols se poursuit à un rythme inquiétant

L'article 86 de la loi impose des **obligations nouvelles d'utilisation des toitures des zones commerciales au profit du développement durable et de perméabilisation des espaces de stationnement**. Il dispose que les nouveaux permis de construire délivrés pour des bâtiments soumis à autorisation d'exploitation commerciale (surface de vente supérieure à 1 000 m²) seront subordonnés à deux nouvelles conditions :

– sur tout ou partie des toitures des nouveaux bâtiments, devront être intégrés *« soit des procédés de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation basé sur un mode cultural garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité, soit d'autres dispositifs aboutissant au même résultat »* ;

– sur les aires de stationnement, *« des revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols »* devront être prévus.

La loi dispose que ces nouvelles règles sont applicables aux demandes de permis déposées à compter du 1^{er} mars 2017.

Il n'est, selon le ministère de la transition écologique et solidaire interrogé par vos rapporteures, pas possible de disposer d'un retour sur la mise en application concrète de ce dispositif. La délivrance des autorisations d'exploitation commerciale (AEC) et de permis de construire relève des collectivités territoriales. Toutefois, « à partir de l'analyse des dossiers faisant l'objet d'un recours et passant en commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), soit 16 % des dossiers, on constate que les porteurs de projet prennent en compte des dispositions de végétalisation et imperméabilisation, mais en des termes qui sont parfois imprécis. » Il conviendra de veiller à la pleine application du dispositif.

Recommandation n° 40

Améliorer le suivi de l'article 86 et veiller à diffuser largement l'information relative à l'utilisation des toitures des nouveaux bâtiments soumis à autorisation d'exploitation commerciale et à la perméabilisation des places de stationnement.

Recommandation n° 41

Étendre l'obligation de perméabilisation des places de stationnement à toute nouvelle construction, qu'elle soit sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée.

Vos rapporteures souhaitent en effet souligner que l'impact sur l'environnement de l'artificialisation des sols est majeur :

– **érosion de la biodiversité**, qu'il s'agisse de celle contenue sur les aires artificialisées et dans leurs sols mais aussi d'espèces impactées par la rupture des continuités écologiques. L'apport des sols est souvent mésestimé. Or, le sol abrite un quart de la biodiversité mondiale, souligne l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)⁽¹⁾. Une cuillère à café de sol sain contient plus d'organismes vivants qu'il n'y a d'êtres humains sur terre ;

– **accroissement des ruissellements** des eaux de pluie, ce qui provoque une érosion accélérée des sols, un appauvrissement des nappes phréatiques et des épisodes de crue plus fréquents et violents. L'adaptation des territoires concernés et de leurs alentours aux changements climatiques et aux événements climatiques majeurs (sécheresse, pluies exceptionnelles) est amoindrie ;

– les **externalités environnementales** de ces aménagements ne sont pas toujours bien prises en compte (allongement des temps de parcours en voiture et, d'un point de vue économique et social, désertification des centres-villes et centres-bourgs, consommation d'énergie, construction des infrastructures de

(1) Voir l'étude réalisée pour 2015, *année internationale des sols* : Sols et biodiversité – Les sols abritent un quart de la biodiversité de la planète.

desserte et des réseaux). Il convient à cet égard de souligner que l'impact est différent selon la situation des espaces artificialisés et leur affectation antérieure.

La **réduction des espaces de production agricole** est une autre préoccupation centrale (qui n'est d'ailleurs pas sans lien avec l'intensification des pratiques agricoles).

Il convient également de rappeler que les sols ne sont pas renouvelables et qu'un sol artificialisé ne récupérera le plus souvent pas ses fonctions écologiques originelles (ou lorsque cela est techniquement envisageable, à un coût très élevé et sur le temps long).

Vos rapporteuses rappellent l'étendue de l'artificialisation en France : ce sont 590 000 hectares qui ont été artificialisés entre 2006 et 2015, dont deux-tiers d'espaces agricoles ⁽¹⁾. 9,4 % du territoire de la métropole étaient ainsi artificialisés ⁽²⁾. Les sols artificialisés se sont étendus de 1,4 % en moyenne par an de 2006 à 2015, alors que la population métropolitaine progressait de 0,5 % par an sur la même période ⁽³⁾. Tous les sept ans, l'équivalent de la superficie d'un département est artificialisé en moyenne. Depuis, le marché de l'urbanisation connaît une nouvelle accélération. Les facteurs sont multiples, l'habitat (secteur dans lequel le desserrement de l'urbanisation est continu) et les transports ayant un rôle premier. Mais l'artificialisation liée aux activités progresse depuis 2009.

Les espaces artificialisés sont pour deux-tiers des espaces imperméabilisés et pour un tiers des espaces non imperméabilisés.

2. Plusieurs mesures ont été adoptées en matière de protection des espaces

a. Préservation des continuités écologiques

L'article 85 de la loi définit aux nouveaux articles L. 113-29 et L. 113-30 du code de l'environnement les **espaces de continuités écologiques (ECE)**, pour opérer le classement des parcelles « *qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* ». Ainsi, des éléments des trames vertes et bleues peuvent être classés en ECE par les plans locaux d'urbanisme (PLU) et plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), et ce sont des éléments de réglementation préexistants qui peuvent être utilisés afin de protéger les ECE (en particulier des servitudes d'utilisation). L'article L. 113-30 prévoit en effet que les dispositions relatives à la lutte contre l'imperméabilisation des sols, à

(1) Données de l'enquête Teruti-Lucas, ministère de l'agriculture.

(2) La définition européenne, fondée sur l'outil européen Corine Land Cover fondé sur les données satellitaires et utilisée par Eurostat, est plus restrictive et selon cette dernière, l'artificialisation des sols s'établit à 5,2 % en France contre une moyenne européenne de 4,1 %.

(3) Voir l'étude réalisée par l'Ifstarr et l'INRA à la demande du ministère de la transition écologique et solidaire, de l'Ademe, et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : quels leviers pour en maîtriser l'expansion ou les effets ?, décembre 2017.

la protection de certains secteurs pour des motifs écologiques ou à la création d'espaces verts peuvent être mobilisés au profit des ECE.

L'objectif de ces dispositions est de permettre une meilleure visibilité des mesures prises et des objectifs des trames vertes et bleues dans les PLU et PLUi.

Le ministère de la transition écologique et solidaire a indiqué, interrogé par vos rapporteuses sur l'impact de cette mesure, que les PLU étant élaborés sur un temps relativement long (trois ans), l'effet de cette mesure pourra être observé à moyen terme uniquement. À ce stade, aucune difficulté particulière d'application n'apparaît être remontée de la part des collectivités territoriales.

S'agissant des **continuités écologiques des cours d'eau**, il convient de relever que l'article 119 de la loi du 8 août 2016 **visait à faire prévaloir la restauration des continuités écologiques** sur la protection des moulins à eau ⁽¹⁾.

Toutefois, à peine quatre mois après l'entrée en vigueur de la loi pour la reconquête de la biodiversité, une autre loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, a **rétabli la disposition qui avait été supprimée**. Certaines associations de protection de l'environnement y voient une violation de l'esprit du principe de non-régression posé par la loi de 2016.

Par ailleurs, un délai supplémentaire a été accordé par l'article 120 de la loi du 8 août 2016 pour la **réalisation des travaux sur les moulins visant à améliorer la continuité écologique des cours d'eau**. L'article L. 214-17 du code de l'environnement impose en effet la réalisation des travaux nécessaires pour rétablir un écoulement qui permette le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs sur les cours d'eau ou tronçons de cours d'eau classés en « liste 2 » ⁽²⁾. Cette exigence entraîne l'obligation pour les propriétaires des ouvrages qui y sont installés d'effectuer les aménagements adéquats – cela signifie en pratique que les ouvrages hydrauliques doivent comporter des dispositifs d'ouverture. L'article L. 214-17 fixe un délai de cinq ans après la publication des listes 2 pour réaliser ces travaux. Cependant, l'article 120 de la loi de 2016 a ouvert la possibilité d'allonger ce **délai de cinq années supplémentaires** lorsque les travaux n'ont pu être menés à bien mais que le dossier relatif aux propositions d'aménagement ou de changement de modalités de

(1) Il supprimait à cet effet le III de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, qui venait d'être introduit par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, posant le principe que la « gestion équilibrée de la ressource en eau ne fait pas obstacle à la préservation du patrimoine hydraulique, en particulier des moulins hydrauliques et de leurs dépendances ».

(2) La première liste identifie, selon l'article L. 214-17 du code de l'environnement, les cours d'eau qui sont en très bon état écologique ou ceux qui servent de réservoir biologique au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau d'un bassin-versant ou à la protection complète des poissons migrateurs qui vivent alternativement entre eau douce et eau salée. Sur ces cours d'eau, les exigences sont renforcées : les constructions nouvelles y sont interdites si elles représentent un obstacle à la continuité écologique ; et le renouvellement de la concession ou de l'autorisation des ouvrages existants est subordonné à des prescriptions spécifiques.

gestion de l'ouvrage a bien été déposé auprès des services chargés de la police de l'eau ⁽¹⁾.

Quelle que soit leur raison d'être, ces **reculs de la législation ne favorisent pas le rattrapage par notre pays de son retard** dans la restauration de ces continuités écologiques.

On peut également noter, s'agissant de la trame bleue, que l'article 117 de la loi du 8 août 2016, **renvoie à un texte réglementaire la fixation des échéances d'atteinte du bon état chimique des eaux** de surface.

Anticipant un peu l'adoption de la loi, le texte pris en application est l'arrêté du 28 juin 2016 modifiant l'arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du code de l'environnement. Il a **reporté le respect des normes de qualité environnementale** correspondant à divers polluants ⁽²⁾.

On relèvera que, si ces échéances restent dans les limites définies par la directive-cadre sur l'eau d'octobre 2000 qui donne aux États membres l'objectif de 100 % de masses d'eau en bon état en 2027, et qu'elles ne sont pas nécessairement incompatibles avec l'objectif retenu par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement des deux-tiers des masses d'eau en bon état pour 2021, ces reports peuvent faire **douter de la soutenabilité de ces objectifs**, alors qu'en 2015, seules 43,7 % des 11 414 masses d'eau continentales de surface répondaient aux critères de bon état.

(1) Il s'agissait surtout d'éviter que des propriétaires ou gestionnaires de bonne foi ne soient pénalisés par les retards pris dans l'instruction de leur dossier. 15 000 ouvrages sont potentiellement en infraction.

(2) Reports :

- du 22 décembre 2018 au 22 décembre 2027 pour les substances numérotées de 34 à 45 dans la liste du point 1.2 de l'annexe 8 de cet arrêté du 25 janvier 2010 (telles les dioxines) ;
- du 22 décembre 2015 au 22 décembre 2021 pour les substances numérotées 2, 5, 20, 22 et 23 de cette même liste (tel le plomb).

La définition du cours d'eau par la loi

Avant la loi du 8 août 2016, **la notion de cours d'eau** était évoquée dans plusieurs codes, mais n'avait jamais été définie. L'article 118 a corrigé cette lacune en introduisant un nouvel article L. 215-7-1 dans le code de l'environnement : « *constitue un cours d'eau un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année. L'écoulement peut ne pas être permanent compte tenu des conditions hydrologiques et géologiques locales.* »

Ce faisant, l'article a précisément repris la jurisprudence du Conseil d'État qui distinguait trois critères cumulatifs : la présence et la permanence d'un lit, naturel à l'origine ; un débit suffisant une majeure partie de l'année ; l'alimentation par une source (CE, 21 octobre 2011, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement).

Selon l'analyse du ministère de la transition écologique et solidaire, cette définition législative ne modifie pas les règles de fond préexistantes. Au reste, une décision du Conseil d'État du 22 février 2017 a précisé que cette définition ne fait pas obstacle à recourir à un faisceau d'indices lorsqu'un ou plusieurs critères sont indéterminés. L'administration continue en conséquence d'appliquer en l'état les quelques autres dispositions réglementaires qui proposaient leur propre définition d'un cours d'eau, tel le cours d'eau BCAA (Bonnes conditions agro-environnementales).

Vos rapporteuses relèvent cependant qu'une **redéfinition plus restreinte de la cartographie des cours d'eau a été établie, ce qui a eu pour conséquence de réduire les aires protégées** contre les épandages de produits phytopharmaceutiques (les cours d'eau et points d'eau et leurs « zones non traitées » adjacentes) (voir le I de la présente quatrième partie du rapport).

b. Autres dispositions

L'article 167, issu d'un amendement gouvernemental, vise à faciliter les **opérations de déboisement favorables au patrimoine naturel effectuées par les propriétaires forestiers** (en les excluant de la qualification de défrichement) et module les obligations de compensation en cas de défrichement pour simplifier la compensation pour de telles opérations.

L'article vise à permettre aux propriétaires de continuer à réaliser des opérations d'ouverture de milieux forestiers favorables au patrimoine naturel, tout particulièrement en application des documents de gestion dans les parcs nationaux, les réserves naturelles nationales, les parcs naturels régionaux, les sites classés ou Natura 2000, les réserves biologiques sans devoir compenser en reboisement (obligation introduite par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014).

L'article étend le champ des travaux de génie civil ou biologique pouvant compenser une opération de défrichement.

Le projet de décret en Conseil d'État d'application de l'article 167 de la loi fait encore l'objet d'échanges entre le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Vos rapporteuses soulignent la nécessité, deux ans après l'entrée en vigueur du texte, d'accélérer la publication de ce décret.

Recommandation n° 42

Accélérer la publication du décret d'application de l'article 167 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, relatif à l'exonération de l'obligation de compensation pour certaines opérations d'ouverture de milieux forestiers réalisées en faveur du patrimoine naturel dans des espaces protégés.

Par ailleurs, l'article a introduit une compensation financière pour les communes trop fortement pénalisées par une disposition de 2005 qui exonère des parts communale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties les propriétaires de parcelles situées sur un site Natura 2000 et ayant signé une charte ou un contrat Natura 2000. Cette compensation est applicable à compter du 1^{er} janvier 2017.

L'article 80 de la loi étend à **l'environnement l'objet de l'aménagement foncier agricole et forestier au moyen d'une redistribution des parcelles morcelées et dispersées**. La loi définit une notion d'aménagement foncier agricole, forestier « *et environnemental* ». Une finalité supplémentaire, consistant à permettre « *une utilisation des parcelles à vocation naturelle, agricole ou forestière en vue de la préservation de l'environnement* » est définie à l'article L. 123-1 du code rural et de la pêche maritime.

L'article 81 de la loi a rétabli le régime applicable aux espaces boisés identifiés dans le cadre d'un règlement de PLU ⁽¹⁾, différencié mais néanmoins utile aux collectivités, du régime plus protecteur des espaces boisés classés par les PLU.

L'article 88 de la loi élargit le **champ d'action des associations forestières pastorales** en prévoyant qu'elles regroupent des propriétaires de terrains concourant à la préservation de la biodiversité : elles regroupent dorénavant « *des propriétaires de terrains à destination agricole ou pastorale ainsi que des terrains boisés ou à boiser concourant à l'économie agricole, pastorale et forestière et à la préservation de la biodiversité ou des paysages dans leur périmètre.* »

(1) Régime qui existait antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

L'article 90 de la loi supprime des dispositions qui **facilitaient l'arrachage des pommiers à cidre et des poiriers à poiré**, hors du contrôle des commissions consultatives départementales des baux ruraux. La suppression de ces dispositions est applicable pour les nouveaux contrats de baux ruraux.

L'article 114 de la loi a rétabli, à compter des impositions dues au titre de l'année 2017, **un dispositif d'exonération fiscale** qui avait été abrogé par la loi de finances pour 2014. L'article 1395 B bis du code général des impôts ainsi créé prévoit une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties – taxe qui est perçue au profit des communes et des EPCI – en faveur des propriétaires de certains terrains (prés et prairies naturels, herbages et pâturages, landes, bruyères, marais...) situés **dans les zones humides** définies au 1° du I de l'article L. 211-1 et à l'article R. 211-108 du code de l'environnement. Cette exonération de plein droit, accordée pour une durée de cinq ans, s'applique à concurrence de 50 % de la part communale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, et est portée à 100 % lorsque les zones humides sont situées dans certaines zones naturelles définies par le code de l'environnement (par exemple les terrains du Conservatoire du littoral).

L'exonération est de plein droit, mais son bénéfice est subordonné à l'inscription des terrains sur une liste arrêtée par le maire **et à un engagement de gestion souscrit pour cinq ans par le propriétaire, portant notamment sur la préservation de l'avifaune et le non-retournement des parcelles**. L'exonération est renouvelable si le propriétaire souscrit de nouveaux engagements de gestion au bout de la période de cinq ans.

Le décret d'application prévu par la loi a été publié (décret n° 2017-698 du 2 mai 2017 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code), mais les services du ministère des Comptes publics **n'ont pas pu fournir à vos rapporteuses une estimation du montant des exonérations** accordées au titre de l'article 1395 B bis.

3. La politique en faveur des sites et des paysages

La loi a porté un renouveau dans la politique des paysages, souvent méconnue en tant que telle.

La politique des paysages date de 1906 et recouvre trois dimensions :

- la préservation par la procédure d'inscription ou, pour les sites les plus emblématiques, de classement ;

- la valorisation et la gestion au plan national ou international avec notamment les opérations grands sites ;

- l'inscription sur la liste du patrimoine mondial.

À l'image de la politique de protection des monuments historiques, l'inscription d'un site vise à une surveillance plus souple que le classement.

Aujourd'hui, 2 701 sites sont classés, qui couvrent 1,03 million d'hectares (soit 1,6 % du territoire). L'inscription concerne, quant à elle, 4 500 sites sur 1,6 million d'hectares. Au total, 2,5 % du territoire sont inscrits ou classés. Le budget affecté à cette politique représente, en 2018, 1,7 million d'euros (programme 113 de la mission Écologie, développement et mobilité durables).

L'article 168 de la loi pour la reconquête de la biodiversité **réforme la procédure d'inscription des sites et monuments naturels sur les listes départementales des sites inscrits et simplifie la procédure de classement**. Il réaffirme, d'une part, le caractère exceptionnel et la nécessité d'un contrôle très strict des sites qui sont classés, et, d'autre part, la nécessité de classer effectivement dans un délai de 10 ans (avant le 1^{er} janvier 2026) les sites inscrits ayant vocation à l'être.

La mise en œuvre induira une accélération importante du rythme des classements au cours des 10 prochaines années. La mobilisation des services déconcentrés de l'État est accrue.

Les sites qui ne seront pas classés avant 2026 feront l'objet, soit d'un décret mettant fin à leur inscription (état de dégradation irréversible ou lorsque les sites sont couverts par une autre mesure de protection du code de l'environnement), soit d'un maintien en tant que site inscrit sur une nouvelle liste, lorsque leur dominante naturelle ou rurale présente un intérêt paysager justifiant leur préservation.

Une instruction du ministre chargé des sites a été adressée aux préfets le 10 avril 2017 pour engager la mise en œuvre de la désinscription des sites irréversiblement dégradés ou couverts par une protection de niveau égal ou supérieur. L'instruction fixe les critères à retenir pour une première vague de désinscription et, dans tous les cas, les sites à désinscrire doivent répondre à des motifs évidents et certains. La méthode de travail est également encadrée par l'instruction (au niveau local et au niveau central, les projets de décret de désinscription faisant l'objet d'une procédure de consultation du public). Les premiers décrets de désinscription sont attendus pour 2018.

En parallèle, le ministère de la transition écologique et solidaire souligne que le travail a été engagé pour l'actualisation de la liste indicative des sites majeurs restant à classer.

L'article 171 définit le **paysage** (« *Le paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations dynamiques* ») et traite **des atlas de paysage**. Il consacre au niveau législatif la pertinence des atlas de paysages, souvent constitués depuis une à deux décennies. Dans la plupart des départements, l'enjeu résidera donc dans l'actualisation des atlas.

Tous les acteurs locaux peuvent continuer de bâtir des partenariats souples sur chaque territoire. L'échelle de restitution de la connaissance ainsi produite est départementale, même si l'élaboration et le pilotage de l'atlas impliquent des acteurs aux échelles régionale et intercommunale.

Trois atlas ont été publiés dès 2016 (Pays-de-la-Loire, Haute-Marne, Lot-et-Garonne). Un l'a été au cours de l'année 2017 (Yvelines) et plusieurs initiatives sont en cours (Normandie, Pyrénées-Atlantiques, Savoie, Dordogne, etc.), notamment dans des territoires où aucune démarche antérieure n'avait été déployée (Côtes-d'Armor par exemple).

L'article 173 de la loi a étendu les **missions des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement** à l'information sur l'environnement et les paysages.

L'article 174 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a créé le **titre de paysagiste-concepteur**. Trois textes réglementaires (un décret et deux arrêtés⁽¹⁾) ont précisé les conditions requises pour obtenir l'autorisation d'utiliser ce titre sur le territoire français.

L'article 172, codifié en un nouvel article L. 350-3 du code de l'environnement, crée une protection spécifique pour les **allées et alignements d'arbres**, reconnaissant qu'ils constituent un patrimoine culturel et une source d'aménités, au-delà de leur rôle en matière de biodiversité. L'article interdit d'abattre un arbre ou de modifier radicalement l'aspect d'un ou plusieurs arbres d'une allée ou d'un alignement d'arbres (sauf en cas de danger sanitaire ou de risque pour la sécurité des personnes et des biens). Des dérogations peuvent être accordées pour les besoins d'une construction. Une note de la DGALN du ministère de la transition écologique et solidaire a été publiée sur ce sujet en novembre 2017, n'apportant à ce stade pas beaucoup de précisions sur les dérogations (il est conseillé de soumettre les demandes de dérogation à la commission départementale de la nature, du paysage et des sites).

4. Plusieurs nouveaux dispositifs ne sont pas encore mis en œuvre, comme en témoigne le long processus de mise en place des zones de conservation halieutique

Les nouveaux dispositifs de zonage, tels que les zones prioritaires pour la biodiversité ou les espaces de continuité écologique ne sont pas encore concrètement mis en œuvre. Il en est de même des zones de conservation halieutiques.

(1) Décret n° 2017-673 du 28 avril 2017 relatif à l'utilisation du titre de paysagiste concepteur, arrêté du 28 août 2017 fixant les conditions de demande et de délivrance de l'autorisation d'utiliser le titre de paysagiste concepteur des personnes mentionnées au décret n° 2017-673 du 28 avril 2017, arrêté du 28 août 2017 portant désignation des membres de la commission consultative relative à l'utilisation du titre de paysagiste concepteur.

a. Les zones prioritaires pour la biodiversité

L'article 74 crée les **zones prioritaires pour la biodiversité (ZPB) pour restaurer l'habitat dégradé des espèces protégées**. Il n'existait en effet pas encore de dispositif permettant de restaurer l'habitat dégradé d'une espèce faisant l'objet d'une protection stricte. Les nouvelles dispositions, codifiées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement, permettent à l'autorité administrative (préfet de département), lorsque l'évolution des milieux naturels ne permet plus de garantir des conditions de vie favorables à une espèce protégée, de délimiter des zones dans lesquelles un programme d'action en faveur de l'espèce concernée sera mis en place. Comme le souligne le ministère de la transition écologique et solidaire interrogé par vos rapporteuses, *« le programme d'action est dans un premier temps volontaire et peut inclure des pratiques agricoles, pouvant faire l'objet d'aides et à choisir parmi une liste limitative de 7 mesures : maintien d'une couverture végétale du sol ; travail du sol, gestion des résidus de culture et apports de matière organique ; gestion des intrants ; diversification des cultures par assolement et rotations culturales ; maintien ou création de haies et de fossés d'infiltration ; restauration ou entretien d'un couvert végétal spécifique ou restauration ou entretien de zones humides.*

« La zone prioritaire pour la biodiversité vise donc à mobiliser les acteurs d'un secteur donné, particulièrement les collectivités territoriales et les représentants des propriétaires et des exploitants agricoles, pour la préservation d'une espèce protégée et menacée. Si les actions définies collectivement ne sont pas mises en œuvre ou n'apportent pas les résultats attendus, le préfet peut décider de rendre certaines actions du programme obligatoires au bout de 5 ans, voire de 3 ans si l'état de conservation de l'espèce le nécessite.

Ces dispositions constituent un outil supplémentaire pour la préservation des espèces, à la disposition des préfets depuis le 16 février 2017, destinées à faciliter le rétablissement d'habitats pour les espèces protégées les plus menacées. »

Le décret n° 2017-176 du 13 février 2017 relatif aux zones prioritaires pour la biodiversité précise de quelle manière les zones sont délimitées, les autorités donnant leur avis, les mesures pouvant être mises en œuvre dans le cadre du programme d'actions ainsi que les sanctions applicables (contravention de cinquième classe).

Ce nouvel outil serait par exemple bien adapté au cas du grand hamster d'Alsace mais dans la mesure où la contractualisation précédemment mise en place donne de bons résultats, l'outil ZPB ne devrait pas être mis en œuvre pour le grand hamster. Aucune ZPB n'a à ce stade été mise en œuvre.

b. Les zones de conservation halieutique

Une zone de conservation halieutique (ZCH) est définie comme *« un espace maritime et, le cas échéant, fluvial pouvant s'étendre jusqu'à la limite des*

eaux territoriales, qui présente un intérêt particulier pour la reproduction, la croissance jusqu'à maturité ou l'alimentation d'une ressource halieutique et dont il convient de préserver ou restaurer les fonctionnalités afin d'améliorer l'état de conservation des ressources concernées » par l'article L. 924-1 du nouveau chapitre IX du code rural et de la pêche maritime créé par le II de l'article 98 de la loi du 8 août 2016.

La création des zones de conservation halieutique était une initiative du Gouvernement. Il s'agissait de mettre en place un zonage intermédiaire qui ne limite pas drastiquement l'utilisation et l'exploitation des espaces comme une réserve ou un parc naturel – l'identification d'une ZCH doit « *tenir compte de l'intérêt du maintien des actions et activités existantes* » (article L. 924-3) –, mais permette de prendre les mesures réglementaires nécessaires à la protection des zones présentant un intérêt halieutique crucial contre les pressions (prélèvements excessifs, pollutions et destructions) de tous les types d'activités – au contraire des cantonnements de pêche.

De surcroît, si la délimitation exacte d'une ZCH reste motivée par des « *objectifs d'amélioration des stocks concernés* », cette nouvelle catégorie n'en a pas moins été inscrite dans la liste des aires marines protégées définie à l'article L. 334-1 du code de l'environnement par l'article 102 de la loi du 8 août 2016. Les ZCH relèveront ainsi du suivi de l'Agence française pour la biodiversité ; et les inspecteurs de l'environnement, ainsi que les gardes-jurés territorialement compétents, pourront y exercer divers pouvoirs de police au même titre que des agents de la police judiciaire (grâce à l'extension de leurs compétences opérée par le 1° de l'article 100 de la loi du 8 août 2016).

En outre, le 8° du même article 100 définit un régime de sanctions prévoyant de punir de six mois d'emprisonnement et 22 500 euros d'amende le fait de ne pas respecter « *y compris par négligence ou par imprudence* » les règles et interdictions édictées par le décret de classement d'une ZCH. Il prévoit aussi la possibilité de prononcer des injonctions, assorties d'une astreinte journalière, pour la remise en état des lieux (article L. 945-4-2 du code rural et de la pêche maritime). Enfin, le 9° de l'article 100 ajoute, à titre de peine complémentaire, l'immobilisation du véhicule, navire, embarcation ou aéronef qui a été utilisé pour commettre l'infraction si le contrevenant en est propriétaire.

Sur les principes retenus, la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) se réjouit en particulier du fait que la loi permette de prendre en compte les espaces fluviaux, qui jouent un rôle crucial pour la reproduction de certaines espèces et entretiennent de multiples interactions avec les milieux marins. La FRB suggère néanmoins une approche plus ambitieuse des zones de conservation halieutique : dans la mesure où elles n'imposent qu'une utilisation plus raisonnée et durable des mers, elles pourraient, selon la fondation, recouvrir la totalité des bandes côtières des 3 milles, dans un premier temps, puis être progressivement étendues aux 12 milles. Quoi qu'il en soit, la FRB souligne que **l'efficacité d'une action de restauration des habitats et des stocks de poissons dépend d'abord**

du niveau de protection assuré. Une étude parue en juillet 2017 ⁽¹⁾ a montré que seules des zones très protégées où ne sont autorisées que des activités de pêche limitées et aux méthodes faiblement impactantes donnent des résultats.

WWF reconnaît que ce nouvel outil pourrait inciter les pêcheurs à mieux protéger les ressources dont ils vivent. Mais il observe que la situation actuelle reste éloignée des objectifs de 10 % (voire 30 %) de protection préconisés par les experts internationaux pour préserver durablement l'ensemble de la biodiversité marine.

Les professionnels de la pêche, quant à eux, ont bien accueilli le nouveau dispositif. Le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) espère en particulier que les ZCH permettent de protéger les ressources halieutiques des dégradations occasionnées par les activités autres que la pêche. Mais **la limitation par le nouvel article L. 924-4 de la possibilité de réglementer, voire interdire, actions et activités au seul périmètre des ZCH ne permettra pas de traiter les impacts par répercussion** (telluriques par exemple) des grands chantiers se trouvant à l'extérieur. Au demeurant, les professionnels doutent de la possibilité de créer des ZCH sur des périmètres où d'importants acteurs industriels ont ou auraient des intérêts, tels les grands estuaires qui représentent pourtant des zones vitales pour de nombreuses espèces.

Comme c'était prévu par la loi, **le décret en Conseil d'État n° 2017-568** du 19 avril 2017 a complété la **procédure de classement en ZCH** et précisé les conditions d'élaboration du diagnostic préalable à la mise en place d'une zone de conservation, ainsi que les modalités d'établissement du plan de suivi et du rapport d'évaluation de la zone.

L'initiative d'une telle démarche n'est pas réservée à un acteur en particulier. Toutes les options sont donc ouvertes en principe. Encore faut-il qu'une volonté publique ou privée s'en empare.

Bien que le dispositif s'attache à ménager les intérêts économiques concernés par son périmètre, les critères scientifiques doivent en principe primer pour définir une ZCH. De manière conforme, le décret fonde toute la démarche sur une notion de nature *a priori* scientifique, la « *zone fonctionnelle halieutique* », définie comme « *un espace qui est le siège d'au moins une phase du cycle de vie d'une ressource halieutique* ». Sa spécificité doit ensuite être appréciée sur la base d'évaluations de l'état des « *stocks d'espèces* », de la stabilité et de l'importance de la zone identifiée pour ces espèces, leur renouvellement et leur abondance, des actions et activités susceptibles d'affecter significativement ses fonctionnalités et des enjeux socioéconomiques associés à ces actions et activités, ainsi que des mesures de protection et de gestion déjà mises en œuvre.

(1) Robert et al., Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS), 2017.

Le décret précise par ailleurs les modalités de consultation du public et de rendu de l'avis du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML – réputé favorable au bout de trois mois). Il n'indique toutefois ni qui mène les évaluations préalables, ni comment sont définis les objectifs de conservation ou de restauration ainsi que les propositions de mesures. Le CNPMM regrette pour sa part qu'aucune consultation spécifique des professionnels locaux ne soit prévue, ni en amont de la création de la zone, ni dans sa gestion. L'absence de communication et de concertation avec ces acteurs pourrait alors compliquer son acceptation.

De même, le décret du 19 avril 2017 prévoit que le décret de classement fixera les objectifs à atteindre ; mais, au final, il reviendra à l'autorité administrative qu'il désigne (vraisemblablement un préfet) d'arrêter les mesures concrètes de préservation, de réglementation ou d'interdiction. On relèvera que le décret introduit une forme de limitation du pouvoir réglementaire – que le nouvel article L. 924-4 ne prévoyait pas à ce stade du processus - en indiquant que ces mesures sont prises en tenant compte de leurs impacts socio-économiques sur les actions et activités qu'elles visent à encadrer.

Selon le décret du 19 avril 2017, il revient aussi à cette autorité administrative d'élaborer, en concertation avec les seuls représentants des secteurs d'activité concernés, son plan de suivi de la zone et son rapport d'évaluation tous les six ans, avec pour seul contrôle l'avis de l'autorité habituellement compétente pour prendre une mesure de conservation (réputé favorable après seulement un mois), celui du conseil maritime de façade ou du conseil maritime ultramarin ainsi que des notifications aux ministres compétents.

Le CNPMM craint que faute de financement dédié, ces plans de suivi soient conçus *a minima*. Pour les différentes raisons évoquées, les professionnels disent donc leur scepticisme quant à la capacité de l'outil à atteindre les objectifs initialement fixés.

L'association Humanité et biodiversité s'inquiète pour sa part de l'absence de définition de sanctions en cas de non-respect des prescriptions.

Aucune ZCH n'ayant encore été créée à ce jour, il est difficile d'affirmer que ces craintes se confirmeront. Mais, dans la mesure où il s'agira d'aires marines protégées, et sachant la complexité des stratégies de préservation des espaces maritimes, on peut tout de même **regretter qu'il ne soit pas prévu de prendre systématiquement conseil auprès de scientifiques ou d'experts, ni même de solliciter l'avis de l'AFB** pour repérer, définir et organiser une ZCH. Il paraît étonnant qu'en dehors de sollicitations volontaires et de la consultation publique organisée dans la phase initiale – et éventuellement pour des modifications limitées du périmètre ou de la réglementation –, les experts des milieux marins et de la protection de l'environnement n'auront plus d'occasion de s'exprimer alors que ce dispositif a pour vocation de concilier intérêts environnementaux et socioéconomiques.

Cela étant, avant d'envisager la création d'une zone de conservation halieutique, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture qui pilote ce dossier au sein du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, en partenariat avec la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique et solidaire, a jugé nécessaire de passer par **des étapes méthodologiques**. Elle s'est appuyée pour ce faire sur les travaux de plusieurs équipes scientifiques – avec un comité de pilotage associant l'AFB⁽¹⁾.

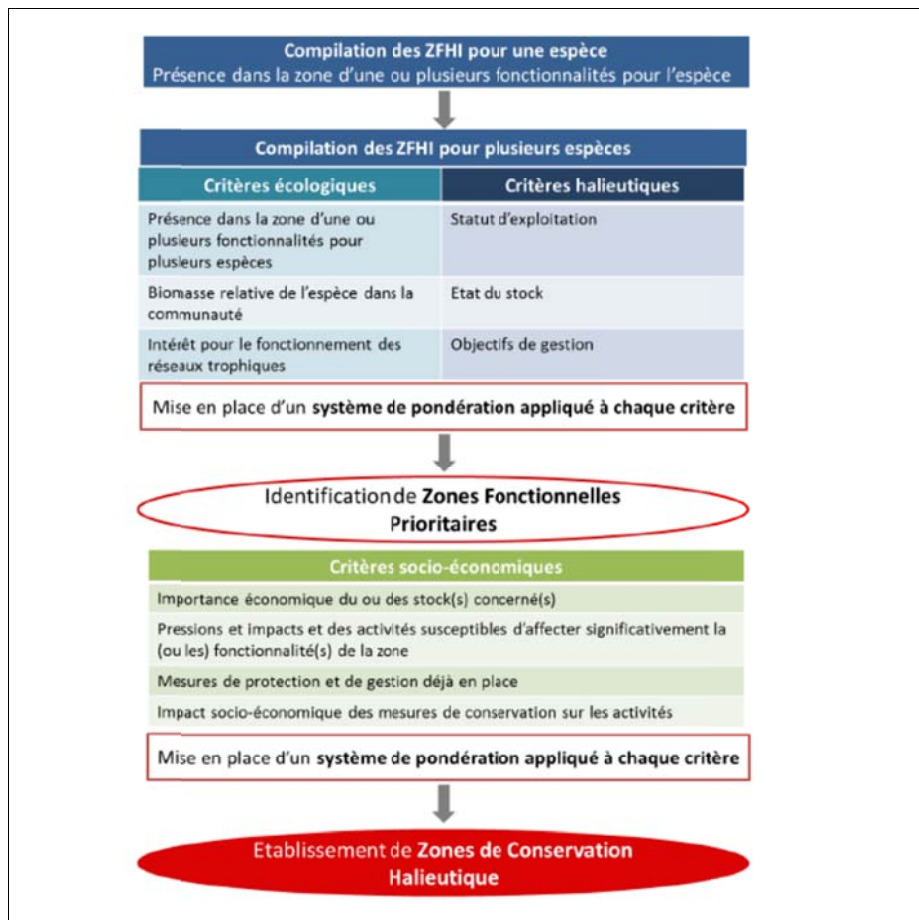
Nature et identification des ZCH

Le premier rapport de 2016 du comité de pilotage observe que parmi les huit finalités de gestion d'une aire marine protégée, les zones de conservation halieutique en englobent quatre : atteindre le bon état des espèces et des habitats (F2), maintenir le rendu de fonctions écologiques clés (F3), soutenir l'exploitation durable des ressources (F5) et le développement durable des usages (F6).

Les ZCH concernent potentiellement toutes les espèces d'intérêt halieutique, exploitées ou potentiellement exploitables, dont tout ou partie du cycle de vie se déroule dans les eaux territoriales françaises (de la limite de salure des eaux jusqu'à la ligne des 12 milles nautiques au large). Cette définition inclut les espèces faisant l'objet d'une interdiction temporaire d'exploitation mais exclut celles qui bénéficient d'un statut pérenne de protection.

Après avoir posé plusieurs définitions et méthodes d'identification, ses auteurs (MM. Delage et Le Pape) proposent une démarche pour prioriser les zones fonctionnelles halieutiques, schématisée comme suit par les auteurs du second rapport (MM. Regimbart, Guitton et le Pape) :

(1) Un premier rapport, rendu en septembre 2016, s'est attaché à définir les critères permettant de qualifier l'importance d'une zone fonctionnelle halieutique, ainsi qu'une méthode pour prioriser ces zones ; puis un second rapport, rendu accessible à tous en juin 2017, a établi un inventaire des zones fonctionnelles halieutiques d'importance dans les eaux métropolitaines.



Le même exercice vient d'être finalisé pour les Antilles françaises. La phase d'inventaire devrait se poursuivre en 2018 dans l'Océan Indien, à Wallis-et-Futuna ainsi qu'en Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le ministère des Outre-mer constate qu'à ce stade, il n'existe aucun projet concret de création de zone de conservation halieutique. Toutefois, dans le cadre de sa mesure 40⁽¹⁾, le FEAMP⁽²⁾ a lancé un appel à projet entre le 15 décembre 2017 et le 15 mai 2018 pour favoriser l'amélioration des connaissances sur les zones fonctionnelles halieutiques et financer les analyses préalables à la désignation d'une ZCH, qui s'adresse aux professionnels de la pêche et est ouvert aux outre-mer.

(1) Intitulée : « Protection et restauration de la biodiversité des écosystèmes marins dans le cadre d'activités de pêche durable ».

(2) Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

Les perspectives à La Réunion et dans les TAAF

La préfecture de La Réunion réfléchit à une mobilisation du nouveau dispositif pour traiter la problématique « *bichique* », qui conjugue milieu marin, embouchure et continuité écologique, voire réguler la gestion des stocks halieutiques, en particulier ceux des poissons démersaux (vivant près des fonds) profonds (entre 200 et 600 mètres) qui sont commercialement intéressants mais représentent une ressource fragile à la croissance lente et la maturité sexuelle tardive. Dans le cadre d'une mesure compensatoire de la Nouvelle route du littoral, des études sont également en cours au large de la commune de Sainte-Rose et au niveau des Monts sous-marins.

Les services des Terres australes et antarctiques françaises considèrent que ce nouvel outil est très intéressant pour leurs territoires. Ces zonages pourraient venir en parallèle à la réglementation encadrant les activités sur le territoire de la réserve naturelle des Terres australes françaises. Ils permettraient, le cas échéant, d'affiner la politique en matière de pêche, en ciblant certaines zones ou espèces, pour une période déterminée. Ils faciliteraient également la mise en œuvre de programmes d'amélioration des connaissances sur des espèces ciblées.

Les services relèvent que la rédaction du décret du 19 avril 2017 ne les intègre pas aux dispositions spécifiques à l'Outre-mer, mais il ne s'agit pas d'un point bloquant. L'article 103 de la loi prévoit explicitement l'application du dispositif des ZCH aux TAAF.

La pêche australe est la principale activité économique des TAAF, déclinée en deux pêcheries : celle du légine austral de Crozet et Kerguelen et la pêcherie aux poissons et à la langouste dans les eaux de Saint-Paul et Amsterdam. Une troisième, qui cible le poisson des glaces à Kerguelen, est en cours de reprise. Elles sont gérées par la collectivité des TAAF dans un cadre spécifique fondé sur les articles L. 958-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime. Leur administration par le préfet repose sur plusieurs principes :

- *une expertise et un suivi des ressources* mis en œuvre par le Muséum national d'histoire naturelle ;
- *la fixation annuelle de Totaux admissibles de capture* (TAC) pour chaque espèce ciblée, chaque zone géographique et chaque engin de pêche, après recommandation du MNHN et avis des ministres chargés des affaires étrangères, des pêches et de l'outre-mer. Ils déterminent le niveau de prélèvement que la ressource est capable d'absorber sans mettre en danger sa population ;
- des *prescriptions techniques* réglementaires encadrant chacune des pêcheries ;
- un *suivi et un contrôle permanents* exercés à bord de chacun des navires en pêche dans les TAAF par des contrôleurs de pêche embarqués, puis à la débarque à La Réunion ;
- enfin, un *cadre international de recherche et de gestion* déterminé par la Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) pour les zones économiques exclusives (ZEE) de Crozet et de Kerguelen.

Une pêche aux thonidés s'exerce aussi dans les TAAF, mais sous gestion de la Commission des thons de l'Océan indien qui ne définit ni quota ni TAC. Toutefois, les services des TAAF actualisent régulièrement les prescriptions techniques pour réduire les impacts sur les écosystèmes et gérer durablement les ressources.

En tout état de cause, une présentation de l'outil « Zones de conservation halieutiques » a été faite en CNML le 25 janvier 2018 afin d'assurer l'information de l'ensemble des professions concernées.

D'autre part, le ministère de la transition écologique et solidaire indiquait en avril dernier qu'à partir de ces premières explorations, le dernier comité interministériel de la mer (CIMer) prévoyait la création d'une première ZCH d'ici la fin de l'année.

De son côté, l'AFB a précisé qu'il est prévu de tester ce nouvel outil au sein du parc naturel marin d'Iroise. Les pêcheurs sont a priori prêts à s'engager dans la démarche. Le PNM Estuaire de la Gironde et mer des Pertuis a, en revanche, fait le choix de préserver les zones fonctionnelles halieutiques sans projet de création de ZCH. Mais l'articulation entre la gouvernance des ZCH et la gouvernance des parcs reste un sujet non encore résolu.

Si le processus n'est pas encore abouti, des projets se dessineraient donc – en outre, sur des bases plus scientifiques et plus partagées entre les différents intérêts que l'on ne pouvait le craindre. En effet, au-delà des aires se trouvant déjà sous sa surveillance, l'AFB a laissé entendre qu'elle « *pourrait être associée* » à l'élaboration des dossiers de création de ZCH. Et l'IFREMER indique disposer de modèles écosystémiques et spatialement explicites qui pourraient aider à l'évaluation des mesures à prendre en tenant compte de la biodiversité comme des divers usages de la zone.

Néanmoins, vos rapporteuses considèrent qu'il est nécessaire, et serait plus explicite sur la finalité écologique de ce dispositif, que l'expertise de l'agence soit systématiquement sollicitée à chaque stade d'une zone de conservation halieutique.

Recommandation n° 43

Associer l'Agence française de la biodiversité à l'identification, la mise en place, la gestion et l'évaluation des zones de conservation halieutiques.

IV. LES MESURES DE PROTECTION DES OCÉANS NE SONT, D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE, PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Plusieurs associations de protection de l'environnement saluent la prise en compte des enjeux marins dans la loi du 8 août 2016. Ils observent néanmoins qu'un certain nombre des nouveaux dispositifs n'ont pas encore fait l'objet d'une application concrète et constatent au final que, si 22 % des eaux sous juridiction française sont classées en aires marines protégées, le niveau de protection qui y est appliqué est très variable. Par exemple, seul 0,3 % ferait l'objet d'une interdiction totale de la pêche, ce qui est très éloigné des préconisations internationales recommandant une protection pour 10 % du domaine maritime – certains

scientifiques estimant même qu'en réalité, il faudrait en protéger 30 % pour préserver durablement la biodiversité marine.

A. LA CONCILIATION DE L'EXPLOITATION ET DE LA PROTECTION DES OCÉANS : DES PROGRÈS À CONFIRMER ET DES ÉVOLUTIONS À SUIVRE

1. Un encadrement des activités de pêche plus sévère, mais aussi plus souple

On relèvera au préalable que l'article 101 de la loi du 8 août 2016 a étendu le droit reconnu aux associations de protection de l'environnement de se porter partie civile, et d'obtenir une indemnisation, en cas d'infraction aux législations relatives à la protection de la nature et de l'environnement (article L. 142-2 du code de l'environnement) et aux manquements aux règles relatives à la pêche maritime.

Ces associations étaient auparavant jugées infondées à agir pour de telles infractions ⁽¹⁾. Elles ne pouvaient contester la capture illicite d'espèces migratrices que lorsqu'elle avait lieu en milieu fluvial et pas en milieu marin. Elles ne pouvaient pas non plus contester la pêche en mer réalisée avec des engins interdits ou sans respecter les quotas. France Nature Environnement (FNE) indique avoir **récemment utilisé cette nouvelle possibilité** pour des faits de pêche de thon rouge sans autorisation (45,5 tonnes saisies), de pêche de spécimens de requin-taupo commun dont la pêche est interdite (3,6 tonnes saisies) et de pêche d'espadons n'ayant pas la taille ou le poids requis. Le tribunal correctionnel de Lorient a, par exemple, condamné le 25 janvier 2018 les prévenus à payer l'amende maximale (soit 22 500 euros pour le capitaine et 112 500 euros pour l'armateur d'un palangrier portugais).

Humanité et biodiversité a également engagé des actions ; mais l'association estime que les condamnations pécuniaires ne sont souvent pas encore suffisamment dissuasives pour les contrevenants et les délinquants.

Les comités des pêches, qui se sont vus reconnaître un intérêt à agir contre ces mêmes infractions par l'article 92 de la loi du 8 août 2016 (voir ci-après), craignent toutefois que la multiplication des parties civiles ne menace la visibilité de leur propre action en tant qu'organisations professionnelles responsables.

En parallèle, plusieurs dispositions de la loi du 8 août 2016 visaient un net renforcement de la protection de certaines espèces halieutiques.

Les articles 139 et 140 ont, respectivement, modifié l'article L. 436-16 du code de l'environnement et complété l'article L. 945-4 du code rural et de la pêche maritime afin :

(1) Cf. l'arrêt de la Cour de cassation, chambre criminelle, 23 mai 2000, Bull. crim. n° 199, p. 582, n° 99-86246.

– de donner un fondement législatif à la liste des espèces menacées dont la pêche est particulièrement encadrée, et même interdite en eau douce, à savoir l’anguille européenne (*anguilla anguilla*), y compris au stade alevin, l’esturgeon européen (*acipenser sturio*) et le saumon atlantique (*salmo salar*) ;

– de durcir les sanctions appliquées en cas de pêches irrégulières de ces trois espèces.

Ainsi, les peines prévues pour leur pêche dans des zones ou à des périodes interdites, en utilisant des engins, dispositifs, instruments ou appareils prohibés – en général ou dans des circonstances particulières, *a fortiori* s’il s’agit d’explosifs ou de substances toxiques – ont été portées de 22 500 à 50 000 euros d’amende, à laquelle s’ajoutent six mois d’emprisonnement. Le simple fait de détenir ces divers matériels est également puni, ainsi que le fait de vendre, mettre en vente, transporter, colporter ou acheter les espèces visées lorsqu’on les sait provenir d’actes de pêche irréguliers.

Ces dispositions sont d’application directe. Vos rapporteuses n’ont pu savoir si de telles sanctions ont déjà été mises en œuvre. Toutefois le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) considère qu’elles **peuvent être dissuasives** au profit de ces trois espèces, au contraire des autres peines pour pêche illégale qui ne font pas la différence selon la valeur commerciale ou le degré de protection dont bénéficient les populations concernées. Le CNPMM affirme que la profession s’implique particulièrement dans la gestion de ces trois poissons. Il observe cependant que la mise en place de limitations et interdictions, notamment dans le cadre de la CITES précitée⁽¹⁾, aurait favorisé le développement de filières clandestines.

La mesure la plus ambitieuse – potentiellement – est la création, permise par le II de l’article 98 de la loi du 8 août 2016⁽²⁾, d’une nouvelle aire marine protégée, la zone de conservation halieutique (ZCH), précédemment décrite dans le rapport.

On soulignera que, dans une approche cette fois globale, le I de l’article 98 a ajouté aux objectifs de la politique française des pêches maritimes et élevages marins la nécessité d’exploiter et valoriser les ressources halieutiques nationales « *dans le cadre d’une approche écosystémique afin de réduire au minimum les incidences négatives sur l’environnement* » (article L. 911-2 du code rural et de la pêche maritime).

En sens inverse, des assouplissements ont également été accordés, dont deux (immédiatement applicables) auront un impact très limité.

(1) La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction est un accord intergouvernemental signé le 3 mars 1973 à Washington. Elle est aussi appelée Convention de Washington.

(2) Complété par les articles 100 et 102.

L'article 136 a écarté les pratiques du *no-kill fishing* – qui consiste à pêcher un poisson pour le remettre immédiatement à l'eau – des sanctions pénales prévues à l'article L. 432-10 du code de l'environnement contre les introductions en eau douce de poissons étrangers ou susceptibles de déséquilibrer le peuplement local. Il apparaissait en effet légitime de ne pas punir la remise à l'eau de poissons qui s'y trouvaient déjà. L'article 136 maintient au demeurant ces sanctions quand il s'agit d'espèces invasives, telles que le poisson-chat.

Quant à l'article 137, il reconnaît simplement le droit de pêche aux membres d'une association départementale agréée de pêcheurs amateurs aux engins et filets, afin d'accompagner le développement d'une pêche de loisir respectueuse des écosystèmes.

D'autres dispositions, en revanche, ont significativement fait évoluer les règles de certaines aires marines protégées en faveur des professionnels de la pêche.

Ainsi l'article 91 de la loi du 8 août 2016 a-t-il exonéré les activités de pêche maritime professionnelle s'exerçant dans le périmètre de sites Natura 2000 des évaluations d'incidences normalement exigées avant la délivrance d'une autorisation d'exploiter leurs ressources. Ces activités ne sont désormais soumises qu'à des « *analyses des risques d'atteinte aux objectifs de conservation des sites* » réalisées lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'objectifs des sites (article L. 414-4 du code de l'environnement).

Les sites Natura 2000

Inscrits dans la liste des aires marines protégées quand ils comportent une partie maritime, les sites Natura 2000 sont définis aux articles L. 414-1 et suivants du code de l'environnement.

La directive 92/43/CEE du Conseil de l'Europe, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite directive « Habitats-faune-flore », a mis en œuvre un cadre commun pour la conservation des habitats, des plantes et des animaux **d'intérêt communautaire**. Un réseau, baptisé « Natura 2000 », a été mis en place, constitué des zones spéciales de conservation définies par cette directive ainsi que des zones de protection spéciale créées par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite directive « Oiseaux » ⁽¹⁾, les deux catégories pouvant se superposer totalement ou partiellement. En revanche elles ne concernent que le territoire européen, à l'exclusion des territoires ultramarins.

Ce réseau de sites, identifiés par les États membres, abrite des habitats naturels d'intérêt communautaire ou des habitats d'espèces animales ou végétales participant à la richesse biologique du continent européen.

(1) Qui a remplacé la directive 79/409/CE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Ces directives n'excluent pas les activités, mais les encadrent. Y sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement des habitats naturels ou des populations des espèces pour lesquels le site est choisi. Ces mesures sont inscrites dans un document d'objectifs, nommé DOCOB, établi par le comité de pilotage du réseau, le gestionnaire du parc national, ou l'AFB pour un parc naturel marin dans lequel un site Natura 2000 serait situé.

La France compte 213 sites en mer, dont les deux tiers au sein des parcs naturels marins où la gestion Natura 2000 est intégrée à celle du parc.

Chaque État membre doit remettre tous les six ans un rapport à la Commission européenne sur l'application des directives, les mesures de conservation prises, les résultats et les pronostics sur l'état à venir des habitats ou des espèces cibles.

En France, le réseau Natura 2000 représente 12,8 % de la surface terrestre métropolitaine (7 millions d'hectares) et 11,2 % de la surface marine de la ZEE.

Les services ministériels conviennent que, conçus initialement pour les milieux terrestres, les sites Natura 2000 étaient insuffisamment adaptés aux milieux marins⁽¹⁾. De fait, cette exigence n'a jamais été réellement mise en œuvre ; les différentes parties ont rapidement travaillé à une évaluation globale des activités de pêche, en s'efforçant de distinguer au mieux les différentes techniques de pêche et leurs impacts. **Le dispositif d'analyse des risques existe depuis 2013. La loi de 2016 n'a donc fait que régulariser ce qui se pratiquait sur le terrain.**

L'AFB s'est dite très impliquée dans ces démarches d'évaluation. Des analyses de risque ont déjà été menées en Manche et en Méditerranée en partenariat avec les comités régionaux des professionnels de la pêche. Elles ont permis de définir des mesures réglementaires et des actions pour limiter les impacts des pêches. Ces partenariats vont se poursuivre sur l'ensemble des façades dans le cadre de projets financés par le FEAMP⁽²⁾. Les Parcs récemment créés se préparent à lancer également ces analyses, en concertation avec les pêcheurs.

Les professionnels reconnaissent toutefois que **l'analyse des risques reste difficile à réaliser sur les différents terrains car il manque encore des données sur les habitats et les espèces**. Et l'AFB précise que le repérage des risques pour les autres espèces que les poissons (à l'occasion de captures accidentelles par exemple) n'est pas encore traité. Des travaux doivent être prochainement lancés en ce sens sous l'égide du Muséum national d'histoire naturelle, du Centre national de la recherche scientifique et de l'agence.

(1) Le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins avait signalé dès l'origine l'impossibilité pratique de réaliser et faire expertiser par les services de l'État ces évaluations individuelles préalables dans la mesure où cela concernait un grand nombre de bateaux.

(2) Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

En tout état de cause, lorsqu'un risque de dégradation est identifié, l'autorité administrative a toujours le devoir de prendre des mesures réglementaires pour assurer que les activités en cause ne portent pas atteinte aux objectifs de conservation du site.

Le ministère de la transition écologique et solidaire a indiqué que la **circulaire du 30 avril 2013** et la méthodologie relatives à la prise en compte des activités de pêche professionnelle dans les sites Natura 2000 sont encore **en cours d'actualisation**. La direction des pêches maritimes et de l'aquaculture y travaille avec les acteurs. Mais des mesures de gestion ont déjà été adoptées dans les sites où l'analyse a été finalisée.

La prise en compte des risques de dégradation des habitats d'intérêt communautaire (sites Natura 2000) par la pêche professionnelle

La méthodologie initiale a été définie par le MNHN en 2012. Elle vise à qualifier la sensibilité des habitats benthiques, préciser les paramètres locaux qui peuvent être retenus et prioriser les mesures nécessaires le cas échéant. Elle a notamment pour objectif de proposer une évaluation des risques qui soit homogène et cohérente à l'échelle nationale tout en tenant compte des spécificités locales.

Il peut s'agir, par exemple, du tableau d'évaluation du degré de pression (de 0 à 3) exercé par les différents engins de pêche sur l'habitat (les sols, les conditions hydrodynamiques, la charge en particules, le dépôt de matériels) de la ligne à la main à la drague remorquée par bateau.

Les mesures d'encadrement déjà envisagées sont en Manche et mer du Nord, par exemple :

- d'arrêter progressivement le chalutage de fond dans la bande côtière (mettant fin à la dérogation dans la bande des 1 à 3 milles) ;
- de limiter les zones de drague à coquille Saint-Jacques ;
- d'expérimenter l'arrêt des arts traînants sur les habitats de la zone témoin ;
- de réduire l'effort de pêche au niveau des estuaires fréquentés par les aloses et les saumons ;
- de créer enfin deux zones de quiétude à proximité des oiseaux marins.

Rappelant que l'adoption de ces mesures relève de la pleine compétence de l'État – ou parfois de l'Union européenne –, l'AFB insiste sur l'importance que les services de l'État en charge de la réglementation s'approprient et appuient la mise en œuvre des nouvelles mesures, mais aussi que **ces mesures fassent l'objet de suivi et d'évaluation de leur efficacité**. Un exercice par nature difficile dans les milieux marins, et d'autant plus complexe que l'on s'éloigne des eaux territoriales, mais néanmoins indispensable.

Plus innovant, l'article 92 de la loi du 8 août 2016 a ouvert la possibilité d'associer, à leur demande, les organismes professionnels de la pêche maritime et de la conchyliculture de niveau national ou régional à la gestion des réserves

naturelles marines. À leur demande, la gestion pourrait même leur être confiée (article L. 414-4 du code de l'environnement).

L'article 92 réserve toutefois l'exclusivité de la gestion des réserves naturelles des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ayant une partie marine à leur administration préfectorale.

Les missions des organisations professionnelles des pêcheurs et conchyliculteurs ont été élargies en conséquence pour intégrer « *la protection, la conservation et la gestion des milieux et écosystèmes contribuant au bon état des ressources halieutiques* » (article L. 912-2 et suivants du code rural et de la pêche maritime) – avec, entre autres, le droit d'agir en justice contre les infractions. Malgré cela, **certaines associations de protection de l'environnement craignent que les organisations professionnelles ne se retrouvent en position de juge et partie** si elles devaient gérer seules.

À ce jour, les services ministériels constatent qu'**aucun comité régional des pêches maritimes et des élevages marins n'est devenu gestionnaire** d'une réserve naturelle marine ; et seul le CRPME de Corse a demandé à être associé à la gestion de la réserve naturelle de Biguglia. Les autres comités n'excluent cependant pas cette possibilité à l'avenir.

Le CNPME pense qu'il peut y avoir complémentarité dans les approches, les professions concernées étant déjà habituées à gérer « durablement » les espèces exploitées, par le levier des licences qui limitent les lieux et les périodes de pêche, dans le cadre des sites Natura 2000 dont leurs comités régionaux peuvent être les opérateurs principaux, sans parler de l'investissement, depuis plusieurs années, dans des actions et des programmes dédiés à la préservation des écosystèmes et des espèces. Le Comité national considère que cette ouverture est une reconnaissance de ce que les pêcheurs réalisent déjà pour la biodiversité et souhaite faire la démonstration de leur compétence.

Quoi qu'il en soit, cette nouvelle mission a amené le CNPME à s'impliquer ou être naturellement associé aux travaux d'élaboration ou de révision de la réglementation environnementale. Elle a aussi **renforcé sa légitimité pour se porter partie civile contre les auteurs de certaines infractions environnementales** affectant les écosystèmes marins (pollutions des eaux, trafics internationaux de civelles...).

2. L'encadrement des autres activités : entre avancées et pragmatisme

La loi du 8 août 2016 a remis à plat la réglementation des activités autres que la pêche ou l'élevage marin. En effet, avec le développement des nouvelles utilisations de la mer, en particulier pour la production d'énergie renouvelable, et l'exploration de nouvelles ressources, ces activités sont appelées à croître fortement dans les prochaines années. Les responsables publics sont donc confrontés avec de plus en plus d'acuité à un double enjeu : faire coexister les

divers usages, en préservant notamment les activités de pêche, et concilier intérêts économiques et intérêts environnementaux sur une zone maritime qui s'étend sur plus de 10 millions de km².

Ainsi, l'AFB reconnaissait-elle devant votre commission du développement durable, le 17 janvier dernier, que la dimension pêche avait été récemment sous-estimée dans des projets d'éoliennes en mer et qu'elle était intervenue pour faciliter le dialogue entre professionnels et porteurs de projets.

La réforme fondamentale a été portée par l'article 95 qui a :

- modifié 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 pour étendre son champ d'application au plateau continental ⁽¹⁾ ;

- donné un fondement législatif à la notion de « zone économique exclusive » (ZEE) ;

- introduit un régime d'autorisation unique (qui vaut également autorisation d'occupation du domaine public) pour toutes les activités exercées dans la zone économique exclusive ou sur le plateau continental en vue de l'exploration, de l'exploitation ou de l'utilisation des ressources ou des milieux marins (à l'exception des activités régies par le code minier ou relevant de la politique commune de la pêche), ainsi qu'un régime d'agrément pour le tracé des pipelines et câbles sous-marins ;

- défini les sanctions pénales applicables en cas de non-respect de ces nouvelles règles ;

- et créé enfin, au profit de l'Agence française de la biodiversité, des redevances sur ces activités (article 13 de la loi du 16 juillet 1976), ainsi que sur l'exploitation des gisements sous-marins autres que des mines d'hydrocarbures (soit essentiellement des nodules polymétalliques) si celle-ci est un jour pratiquée dans la ZEE ou sur le plateau continental (article L. 132-15 du code minier).

Les différents périmètres maritimes

Au-delà du rivage, le droit de la mer distingue différentes zones avec des statuts juridiques et des règles applicables spécifiques, soit, pour les principales et en s'éloignant progressivement de la côte :

- les eaux territoriales, qui appartiennent au domaine public maritime naturel et sur tous les niveaux desquelles l'État côtier exerce sa pleine souveraineté. Ce sont les zones côtières limitées à un maximum de 12 milles nautiques des lignes de base ou traits de côte ;

(1) Qui faisait tout de même déjà l'objet de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles.

– la zone économique exclusive, adjacente à la mer territoriale. Elle ne peut s'étendre au-delà de 200 milles marins (370,4 km) des lignes de base. Elle n'existe pas en mer Méditerranée qui est devenue une zone de pêche communautaire. L'État côtier peut y défendre certains droits exclusifs, souverains ou de juridiction (en matière d'exploration et d'exploitation, de protection et de gestion des ressources naturelles et d'application de la juridiction environnementale) ;

– toutefois, si un État entend n'exercer que des compétences relatives à la protection et à la préservation du milieu marin et à la recherche scientifique marine sur un espace donné au-delà de la mer territoriale mais sans dépasser les 200 milles marins, cet espace est dénommé zone de protection écologique ;

– le plateau continental qui comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de la mer territoriale et jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles des lignes de base. L'État côtier y dispose de droits exclusifs en matière d'exploration et d'exploitation des ressources ;

– au-delà, se trouvent la haute mer, libre de toute souveraineté, et les eaux internationales dont les fonds marins et leur sous-sol ont été consacrés comme patrimoine commun de l'humanité.

Sur ce point précis, vos rapporteuses relèvent que lors des débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2018, le Gouvernement s'est engagé à examiner l'opportunité de compléter les redevances versées aux agences de l'eau par une ou plusieurs redevances assises sur l'usage du milieu marin et la dégradation de la biodiversité. Il conviendra de veiller attentivement à ce que les redevances sur les activités dans la ZEE ou sur le plateau continental demeurent bien affectées à l'AFB.

Recommandation n° 44

Confirmer l'affectation à l'AFB des redevances sur les activités en ZEE et sur le plateau continental.

La loi du 16 juillet 1976 a été ultérieurement abrogée mais ces dispositions ont été **reprises aux articles 20 à 27 et 47 à 55 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016** relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, sans modification rédactionnelle, à l'exception d'**une modulation introduite dans le nouveau régime de sanctions**.

L'article 47 de l'ordonnance a ainsi repris les différentes sanctions pénales initialement définies par l'article 95 de la loi du 8 août 2016, mais en distinguant le fait d'entreprendre, sans l'autorisation requise, une installation ou une activité d'exploration, qui est désormais puni d'une amende de « seulement » 150 000 euros, des activités d'exploitation non autorisées, punies d'une amende de 300 000 euros et deux ans d'emprisonnement.

Les dispositions adoptées en août 2016 ne prévoyaient l'intervention de décrets (en Conseil d'État ou simple selon les cas) que pour la désignation de l'autorité administrative qui agréé le tracé des pipelines et câbles sous-marins et pour la fixation des modalités de calcul, de répartition et d'affectation de la nouvelle redevance sur la production des concessions exploitant les gisements en mer. **Les deux textes ont été publiés en 2017.**

S'agissant de la redevance, le décret n° 2017-32 du 12 janvier 2017 prévoit, outre une modulation de son montant selon les techniques employées, les zones géographiques et les conditions de l'extraction, que les exploitants doivent déclarer chaque année les volumes extraits aux directeurs des services chargés des mines et des recettes domaniales de l'État qui sont territorialement compétents. Le décret s'applique aux extractions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2018. Mais à la connaissance de vos rapporteuses, **aucun projet d'exploitation n'est actuellement à l'étude.**

Sur ce sujet, l'article 99 de la loi du 8 août 2016 prévoyait que le Gouvernement remette au Parlement « *dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi* » un rapport visant à évaluer l'impact environnemental et économique sur le littoral et l'écosystème marin de l'exploration et de l'exploitation de ces ressources minérales. Le ministère de la transition écologique et solidaire a indiqué que ce rapport venait d'être remis mais vos rapporteuses n'en ont **pas encore eu communication.**

S'agissant du nouveau régime applicable aux pipelines et câbles sous-marins, le décret n° 2017-781 du 7 mai 2017 désigne le préfet maritime territorialement compétent comme l'autorité qui instruit et délivre l'agrément pour leur installation sur le plateau continental, en précisant la procédure à suivre.

Ce même décret n° 2017-781 adapte par ailleurs le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 ⁽¹⁾ pour détailler la nouvelle procédure applicable aux demandes d'autorisation pour la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et de leurs installations connexes sur le plateau continental, dans la zone économique exclusive et dans une zone de protection écologique.

L'instruction et la décision incombent également au préfet maritime avec l'appui des services de la DDTM et de la DEAL ⁽²⁾.

On relèvera que la durée de l'autorisation accordée reste plafonnée à 30 ans, comme le prévoyait déjà le décret de 2013. Mais elle est augmentée à 40 ans par le décret de 2017 lorsqu'elle porte sur des installations de production

(1) Décret n° 2013-611 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins.

(2) Direction départementale des territoires et de la mer et direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

d'électricité à partir de sources renouvelables (telles les éoliennes en mer) et leurs ouvrages connexes, ainsi que sur les ouvrages des réseaux publics d'électricité.

Le décret du 7 mai 2017 précise aussi que la procédure de consultation du public sur les projets d'installation est réalisée dans les conditions prévues à l'article 21 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 ainsi qu'à l'article L. 123-19 du code de l'environnement qui s'applique aux projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale mais ne sont soumis qu'à une **participation du public par voie électronique**. En effet, l'article 94 de la loi du 8 août 2016 a intégré les projets d'îles artificielles, installations ou ouvrages sur le plateau continental ou dans la ZEE dans la liste des opérations **exemptées d'enquête publique**, par dérogation à l'article L. 123-2 du code de l'environnement, considérant que leur éloignement géographique rendait cette procédure difficilement praticable.

Il n'en reste pas moins que 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, de même que 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, de la faune et de la flore sauvages, demeurent applicables aux projets visés par le nouveau régime d'autorisation.

Le décret du 7 mai 2017 prévoit donc une publication préalable dans deux journaux et la mise à disposition d'informations sur le projet sur internet en amont de la procédure de soumission des projets aux observations du public.

D'autres garanties sont définies, entre autres :

– si une activité n'est pas soumise à étude d'impact (parce que n'entrant pas dans le champ d'application des articles L. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement), une analyse des principaux impacts susceptibles d'avoir des conséquences sur le milieu marin est néanmoins réalisée pour permettre au service instructeur de vérifier la compatibilité du projet avec les objectifs environnementaux du plan d'action pour le milieu marin – une compatibilité exigée en tout état de cause de toutes les activités d'exploration, d'exploitation et d'utilisation exercées sur le plateau continental ou dans les ZEE par l'article 20 de l'ordonnance du 8 décembre 2017. Le projet doit en outre faire l'objet d'une évaluation des incidences s'il s'inscrit dans un site Natura 2000 (cf. l'article 91 *supra*) ;

– et lorsque les projets d'îles artificielles, installations ou ouvrages se situent dans le cœur d'un parc national, l'avis de l'établissement du parc doit être recueilli par l'autorité compétente ; ou celui des autorités gestionnaires des aires marines protégées s'ils concernent une réserve naturelle, etc.

Il n'y a **pas encore de projet instruit concernant une ZEE**. Cependant, auditionné par vos rapporteuses, le syndicat des énergies renouvelables (SER) a indiqué qu'un calendrier de développement de l'éolien en mer⁽¹⁾ devait être présenté pour la Programmation pluriannuelle de l'énergie 2018-2028⁽²⁾, dans lequel des projets de parcs en ZEE, à fondations flottantes ou posées, pourraient être étudiés. **Et les projets de pipelines sur le plateau continental se multiplieraient.**

Sur le cadre juridique, le SER regrette que le décret du 5 mai 2017 n'ait pas supprimé l'hypothèse – prévue à l'article 16 du décret du 10 juillet 2013 – d'une abrogation de l'autorisation d'exploiter une installation en ZEE ou sur le plateau continental pour un motif d'intérêt général. Les acteurs considèrent que cette autorisation est un acte créateur de droits qui ne devrait pouvoir être abrogé que pour un motif tenant à son illégalité. En outre, compte tenu de l'importance de certains projets et de la nature des investissements qu'ils impliquent, en cas d'abrogation, le porteur du projet devrait, selon eux, être indemnisé de l'intégralité du préjudice subi, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, et non seulement remboursé des investissements non encore amortis comme le prévoit le texte réglementaire.

Le SER juge par ailleurs que la procédure de révision des autorisations aurait mérité d'être encadrée pour garantir une certaine stabilité, nécessaire à l'obtention des financements. En l'état de l'article 14 du décret de 2013, il est possible de réécrire l'autorisation donnée *« en fonction de nouvelles connaissances sur les impacts »* des installations sur l'environnement, les ressources naturelles et les activités pratiquées dans la zone concernée, sans autre précision. La profession aurait souhaité qu'au moins l'autorisation initiale définisse une procédure permettant aux titulaires de défendre leur position.

Le SER affirme ainsi que le dispositif n'offre pas une protection suffisante aux porteurs de projets, ce qui **constituerait un frein au développement des activités en ZEE**.

En revanche, le SER soutient les **allègements qu'apporterait l'article 34 du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance**, en cours d'examen, en habilitant le Gouvernement à définir par ordonnance, outre des simplifications procédurales, une procédure de délivrance des autorisations administratives qui serait préalable à la mise en concurrence des projets (dans sa version issue de la première lecture dans les deux chambres). La planification des projets et la consultation du public seraient organisées à ce stade ; et l'État réaliserait les études techniques de relevé des risques, dont les résultats seraient

(1) Il existe d'autres technologies permettant de produire de l'énergie à partir des forces ou des ressources du milieu marin : énergies hydrolienne, marémotrice, houlomotrice, osmotique et énergie thermique des eaux ; mais elles sont moins matures.

(2) La Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) instituée par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte fixe des objectifs de développement de la production d'électricité par l'éolien marin « posé » en France métropolitaine continentale de 500 MW de puissance installée au 31 décembre 2018 et de 3 000 MW de puissance installée au 31 décembre 2023.

communiqués aux candidats, ainsi qu'une partie de l'étude d'impact, à savoir l'état initial de l'environnement sur le site avant et pendant la mise en concurrence.

Il est certain que la prise en charge par les responsables publics de l'expertise du site allégerait les coûts pour les candidats mais pourrait aussi contribuer à améliorer l'adéquation des projets et à rassurer les parties prenantes sur la qualité des bilans qui serviront de référence aux évaluations et au suivi ultérieurs.

Enfin, le SER déplore que le décret du 5 mai 2017 reste imprécis sur les futures redevances. Selon lui, il aurait fallu au moins préciser que leur paiement n'intervienne pas avant le démarrage effectif du projet. En effet, ces projets supposent des investissements lourds qui ne seront engagés qu'une fois l'autorisation purgée de tout recours. Cette période de sécurisation pouvant être relativement longue, les professionnels considèrent que le versement d'une redevance d'occupation alourdirait injustement les coûts du projet.

Le Comité national des pêches maritimes et élevages marins a indiqué, pour sa part, que les professionnels sont ouverts à la coexistence des activités, mais qu'elle doit être organisée. Or, dans certains sites, malgré des études préalables rassurantes, les premiers constats se sont avérés problématiques pour les pêcheurs. Le CNPMM suggère de mettre en place **des sites pilotes pour observer les impacts**, et ce, **dans la durée**, les situations pouvant se dégrader, ou s'arranger, avec le temps.

Il souhaiterait au moins que les comités de pêche soient systématiquement et étroitement associés aux réflexions sur les projets, bien en amont du public. Les acteurs de la pêche d'origine communautaire devraient aussi être consultés.

L'installation de câbles sous-marins peut également avoir des répercussions sur la pêche. Le CNPMM sollicite donc certaines mesures de sécurité ainsi qu'une consultation des comités sur le « fuseau de moindre impact » (FMI) retenu pour préserver les secteurs à fort enjeu pour l'exploitation des ressources halieutiques. Le comité national a élaboré avec le Réseau de transport de l'électricité (RTE) un guide de bonnes pratiques qui prévoit d'associer les comités locaux de pêcheurs à chaque étape de la mise en place des réseaux afin d'optimiser leur cohabitation.

Quant aux associations de protection de l'environnement auditionnées par vos rapporteuses, elles **craignent dans l'absolu que la loi du 8 août 2016 ne parvienne pas à faire prévaloir la préservation de la biodiversité sur d'autres politiques sectorielles, en particulier face aux enjeux de l'indépendance énergétique et de la lutte contre le réchauffement climatique.**

Néanmoins, la plupart reconnaissent que le nouveau régime d'encadrement des activités sur le plateau continental et les ZEE offre **des garde-fous**

proportionnés. L'équilibre se jouera désormais au niveau de l'application de ces articles s'agissant du contrôle de la qualité des études d'impact, de la compatibilité des projets avec l'atteinte du bon état écologique, *etc.*

Les associations apprécient également que les redevances créées soient affectées à l'AFB, même si elles restent encore théoriques – et même si Humanité et biodiversité s'interroge sur la pertinence de certains coefficients retenus dans le calcul de la redevance sur l'exploitation de substances non énergétiques.

WWF observe toutefois que l'exigence du démantèlement, en fin d'autorisation, de toutes les installations réalisées sur le plateau continental ou les ZEE (article 23 de l'ordonnance du 8 décembre 2016) comporte un effet pervers : elle oblige à renoncer à l'immersion d'enrochements pour créer des récifs artificiels favorisant l'enrichissement biologique ou halieutique, au profit de produits manufacturés en béton plus aisés à retirer mais plus coûteux et moins efficaces. Certes, le dispositif prévoit la possibilité de décider de maintenir certains éléments, mais cela reste à l'appréciation de l'autorité administrative.

Autant il est trop tôt pour identifier les éventuelles carences de l'article 95 de la loi du 8 août 2016 et de ses textes d'application, autant cette incohérence serait aisée et pertinente à corriger. Vos rapporteures recommandent donc :

Recommandation n° 45

Permettre une dérogation systématique à l'obligation de démanteler les installations sur le plateau continental ou en zone économique exclusive pour permettre de contribuer à la reconstitution ou l'enrichissement de la biodiversité.

B. UNE EXTENSION DES DISPOSITIFS DE PROTECTION DES MILIEUX ET ESPÈCES MARINS SANS RAPPORT AVEC LES MOYENS DÉDIÉS

1. Un renforcement significatif des régimes de protection

Au-delà de l'évolution des régimes encadrant les activités susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur la biodiversité et les écosystèmes marins, la loi du 8 août 2016 contient plusieurs articles renforçant ou élargissant les dispositifs de protection existants, ou en créant de nouveaux.

On rappellera en premier lieu les articles 123 et 159 qui renforcent la prise en compte des intérêts non seulement économiques mais aussi environnementaux dans les outils de planification des espaces littoraux et maritimes en intégrant les plans d'action pour le milieu marin dans les documents stratégiques de façade et en imposant un rapport de compatibilité (ou de prise en compte) entre ces documents stratégiques et tous plans, programmes et projets concernant un milieu marin ou pouvant y avoir des incidences significatives (voir la deuxième partie du rapport).

a. L'élargissement de la protection publique sur les espaces

La possibilité, ouverte par l'article 98 et précédemment décrite par vos rapporteures, de créer des zones de conservation halieutique, peut être rappelée.

Cela étant, interrogé sur ce nouveau zonage, le Comité national des pêches maritimes et élevages marins a observé, avec raison, que les poissons et les crustacés bougent et que ce phénomène s'accroît avec le réchauffement climatique. Il en concluait que la protection offerte par les aires marines protégées serait relativement illusoire. **Vos rapporteures insistent plutôt sur l'importance de régulièrement évaluer, et adapter si nécessaire, les périmètres protégés.**

Recommandation n° 46

Évaluer périodiquement l'adéquation des périmètres des aires marines protégées avec leurs objectifs de préservation et de restauration.

Dans certains cas cependant, ce périmètre peut être si vaste que la question ne devrait pas se poser.

L'article 160 de la loi du 8 août 2016 a effet ouvert la possibilité d'inscrire dans un parc national des espaces appartenant au plateau continental (article L. 331-1 du code de l'environnement), mais aussi, plus substantiellement, d'étendre le classement d'une réserve naturelle aux « *eaux sous juridiction de l'État ainsi que, pour le plateau continental, aux fonds marins et à leur sous-sol* » – en conformité avec la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982.

Les différentes catégories de droits pouvant être exercés par un État côtier

Un État côtier n'exerce sa pleine souveraineté que sur les eaux intérieures et la mer territoriale (jusqu'à 12 milles du trait de côte). Il y gère l'organisation et le fonctionnement des activités du point de vue économique et de la sécurité. Cette souveraineté s'étend au sol, au sous-sol et à l'espace aérien surjacent.

Au-delà, un État côtier ne dispose plus que de droits souverains finalisés ou de droits de juridiction. Dans la « zone contiguë » adjacente à la mer territoriale (jusqu'à 24 milles du trait de côte), il peut encore exercer le contrôle nécessaire pour prévenir ou réprimer les infractions à sa législation en matière douanière, fiscale, sanitaire et d'immigration.

Dans la zone économique exclusive ou sur le plateau continental, les droits souverains porteront sur l'exploration et l'exploitation des milieux et des ressources (articles 56 et 77 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer). Les droits de juridiction concernent la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, installations ou ouvrages, la recherche scientifique marine et la protection et la préservation du milieu marin. Cette catégorie de droits est strictement encadrée par les dispositions de la CNUDM.

En haute mer, chaque État exerce son contrôle et sa juridiction sur ses propres navires (compétence exclusive de l'État du pavillon, article 92 de la CNUDM) en dehors des situations de lutte contre la piraterie, la traite des esclaves et les trafics de stupéfiants.

La Fondation pour la recherche sur la biodiversité salue ces perspectives, citant un article paru en juillet 2017 dans la revue *Proceedings of the National Academy of Sciences* (PNAS) montrant que les réserves marines peuvent atténuer les effets du changement climatique et favoriser l'adaptation des écosystèmes et des populations. Cela étant, leur efficacité dépend de la protection concrètement mise en œuvre.

Le CNPMM estime pour sa part que les processus d'extension respectent les prérequis (justification écologique et concertation optimale) et que ces nouveaux périmètres ne deviennent pas des sanctuaires interdits à toute activité. Il souligne en outre qu'**il faut s'assurer de disposer de moyens adaptés, sauf à ne créer que des réserves « sur le papier ».**

À ce jour, **une seule extension a été opérée**, mais elle a permis d'atteindre l'objectif de 20 % de surfaces classées en aires protégées à l'échelle de la ZEE française.

La Réserve naturelle nationale des Terres australes françaises (RNN-TAF)

Créée en 2006, la RNN-TAF était déjà la plus vaste réserve naturelle de France, avec ses 22 700 km², dont 7 000 km² de domaine terrestre et 15 700 km² de domaine maritime, représentant près de 80 % de la surface totale des réserves naturelles nationales.

En dépit d'un premier bilan de gestion satisfaisant, cette réserve ne permettait pas encore d'assurer la continuité écologique entre les écosystèmes terrestres des îles australes et les écosystèmes marins qui y sont associés. Suite aux travaux d'éco-régionalisation menés par les scientifiques français dans le cadre de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) depuis 2010, et grâce à l'article 160 de la loi du 8 août 2016, la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises s'étend désormais sur **plus de 670 000 km²** (décret n° 2016-1700 du 12 décembre 2016).

Elle constitue ainsi une des six plus grandes aires marines protégées au monde et la première réserve halieutique stricte de la planète. Le conseil scientifique des TAAF y est compétent pour émettre des avis sur les activités pouvant s'y exercer ; et sur plus de 120 000 km² d'espace maritime toute activité extractive industrielle ou commerciale, dont la pêche, est interdite.

Auditionnés par vos rapporteuses, les gestionnaires des TAAF expliquent que l'instruction du Secrétaire général de la mer en date du 4 novembre 2016 a identifié la lutte contre la pêche illégale comme un champ d'action prioritaire sur l'ensemble de leurs territoires.

La surveillance de ces zones est prise en charge par la Marine nationale *via* deux frégates et un hélicoptère embarqué ainsi qu'un brise-glace, depuis 2017, grâce à un partenariat avec l'Institut polaire Paul-Émile Victor, et par la direction des affaires maritimes de l'océan indien (DMSOI) *via* un bateau financé à 80 % par la collectivité des TAAF. Un accord bilatéral avec l'Australie mutualise la surveillance des ZEE connexes des deux pays, entre l'archipel français des Kerguelen et l'île australienne d'Heard. Enfin, le dispositif est complété par un suivi satellitaire coordonné par le CROSS, en partie financé par le ministère de la transition écologique et solidaire, qui permet d'avoir une vision régulière des activités se déroulant dans les ZEE françaises. Les TAAF n'ont formellement constaté aucune pêche illégale, mais l'attention de toutes les parties doit être soutenue.

En revanche, les moyens de contrôle effectif dans la réserve naturelle proprement dite sont restés constants et **n'ont pas augmenté avec l'extension du périmètre** de la réserve en décembre 2016. Une nouvelle opportunité de mutualisation pourrait cependant se présenter : en fin de vie, le patrouilleur des affaires maritimes sera remplacé par un navire de pêche australe en cours de rachat. Après transformation, ce navire pourrait être doté à la fois de moyens de surveillance mais également de moyens de connaissance scientifique nécessaires à la réserve naturelle nationale des terres australes françaises. **Le MTES devait être saisi de ce projet de transformation du navire.**

* * *

La préfecture de La Réunion explore de son côté l'éventualité de classer les monts sous-marins qui jouent un rôle primordial en matière de biodiversité et de gestion des ressources halieutiques – à moins que ne soit créée une zone de conservation halieutique. Plusieurs campagnes en mer et des recherches sont en cours sur ce thème.

En tout état de cause, la mise en œuvre des plans de gestion attenants n'a pas encore fait l'objet d'évaluation précise.

Concernant la gestion des aires marines protégées, on rappellera que l'article 93 de la loi du 8 décembre 2016 a ouvert la faculté de prévoir, dans le décret de création d'un parc naturel marin, la mise en place de comités spécialisés, géographiques ou thématiques, qui pourront recevoir délégation du conseil de gestion pour définir certaines catégories de décisions. C'est une option d'organisation qui peut être précieuse pour des parcs couvrant une superficie importante.

Le décret n° 2017-784 du 5 mai 2017 portant création du parc naturel marin de Martinique n'en a cependant pas fait usage. Il s'agit du **neuvième parc naturel marin** que compte la France.

On peut **regretter que cette option n'ait pas été ouverte pour les parcs déjà créés.**

b. De nouvelles mesures pour la préservation des espèces menacées

i. La protection des espèces marines migratrices

L'article 105 de la loi du 8 août 2016 a étendu le régime juridique français de protection des espèces marines migratrices (fondé sur l'article L. 411-2 du code de l'environnement) aux zones économiques exclusives et aux plateaux continentaux sous la responsabilité de la France, ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises.

Cette extension du périmètre protégé était bienvenue car, ainsi que l'IFREMER l'a souligné, si la plupart des espèces évoluent sur le plateau continental, ce n'est pas le cas des grands migrateurs et des espèces profondes ⁽¹⁾.

Mais il apparaît sur le terrain que **ce progrès n'est pas suffisant**.

La préfecture de La Réunion – qui est longée par une « route des baleines » – observe que **pour une action efficace, il faudrait déjà cibler les axes de migration** dans les eaux internationales. Or, s'ils sont assez bien connus pour les tortues marines, ils restent très méconnus pour les baleines et autres grands migrateurs.

Les actions en faveur des tortues et des baleines à La Réunion

- S'agissant des tortues marines : La Réunion dispose d'un observatoire des tortues marines qui étudie, recueille avec la collaboration des pêcheurs, et soigne les tortues.

Elle contribue par ailleurs au plan national d'actions sur les tortues marines (PNATM) 2015-2020. Il vise à améliorer les connaissances sur les tortues et sur leurs interconnexions avec les activités de pêche, à développer et optimiser la bancarisation des données régionales dans une base partagée entre opérateurs, à étudier les sites d'importance et à développer des technologies pour le suivi des tortues juvéniles à l'échelle du bassin ainsi que des partenariats avec les pays voisins (Comores, Maurice, Madagascar).

- Concernant les baleines : La Réunion participe au plan de conservation de la baleine à bosse (PDC) 2018-2023, financé par le FEDER. Il s'agit d'approfondir les connaissances des populations sur la zone sud-ouest de l'Océan indien et d'identifier les menaces qui pèsent sur leurs routes migratoires.

Les responsables de l'île étudient plus spécifiquement la faisabilité de l'inscription de la route des baleines au patrimoine mondial de l'humanité. Un pré-projet avait été présenté en 2015, mais il a paru trop restrictif pour une inscription par l'UNESCO ; et la communauté scientifique manque de données pour circonscrire les trajets migratoires et caractériser les stocks à l'échelle régionale.

Des études de suivi de balises satellitaires seraient un préalable indispensable. Enfin, il serait nécessaire de trouver un porteur de projet légitime à l'échelle de la région pour réussir à mobiliser les fonds nécessaires.

(1) On relèvera qu'un arrêté du 16 mars 2017 est venu modifier l'arrêté du 18 décembre 2006 portant création d'un permis de pêche spécial pour les espèces d'eau profonde.

Les gestionnaires des TAAF confirment que les routes migratoires des baleines à bosse ⁽¹⁾ sont encore très mal documentées, notamment s'agissant de leur migration nord-sud et de leurs zones de reproduction. En l'état actuel des connaissances, rien ne leur permet d'affirmer que ces mammifères utilisent ou même traversent de manière significative la réserve naturelle des Terres australes françaises. Un suivi télémétrique en 2012 a tout de même montré que les eaux peu profondes du Crozet pourraient avoir un intérêt fonctionnel ; mais l'utilité précise reste à documenter. L'extension de la réserve naturelle est une mesure intéressante à ce titre (entre autres), même si elle reste insuffisante.

Le Muséum national d'histoire naturelle reconnaît en outre que les populations des espèces migratrices sont elles-mêmes relativement mal connues et qu'il est donc difficile d'en évaluer l'état de conservation. Néanmoins, sous l'impulsion des directives communautaires, **plusieurs programmes ont permis d'accroître les connaissances sur le milieu marin** depuis 2010.

Les programmes de connaissance et de surveillance de la biodiversité marine

● **PACOMM** (2010-2014, Programmes d'acquisition de connaissances sur les oiseaux et les mammifères marins en France métropolitaine) était **le premier état des lieux des espèces marines migratrices de la ZEE métropolitaine**. Il a été lancé pour répondre en particulier aux impératifs de Natura 2000 et de la directive-cadre Stratégie pour le milieu marin (DCSMM). Il a permis de mettre en œuvre des technologies complémentaires pour le suivi des prédateurs supérieurs marins, avec pour objectifs plus spécifiques :

- de connaître la répartition spatio-temporelle et les abondances relatives des espèces (dans toute la ZEE) ;
- d'identifier leurs habitats préférentiels et de les caractériser ;
- de comprendre la place des espèces considérées dans l'écosystème marin ;
- d'identifier les interactions potentielles avec les activités anthropiques ;
- d'évaluer l'impact des interactions identifiées et d'en qualifier les perturbations pour mettre en œuvre des mesures de gestion appropriées ;
- de proposer des indicateurs de suivi de l'état de conservation de la biodiversité marine.

Sa mise en œuvre opérationnelle a été déléguée à l'Agence des aires marines protégées (désormais AFB). Un programme et des protocoles d'acquisition ont été élaborés en s'appuyant sur le travail d'un comité scientifique réunissant le MNHN, l'Observatoire Pelagis (Université de La Rochelle), le Centre d'études biologiques de Chizé (CNRS-CEBC) et le Centre d'écologie fonctionnelle et évolutive (CNRS-CEFE).

PACOMM comportait cinq volets :

- volet 1 : 4 campagnes aériennes dédiées permettant d'évaluer la distribution des prédateurs supérieurs marins ainsi que leur variabilité spatiale et temporelle ;

(1) Potentiellement situées entre le plateau des Mascareignes et le continent Antarctique, et entre Rodrigues et les côtes d'Afrique de l'Est.

– volet 2 : des campagnes d’observation depuis des bateaux océanographiques pour l’évaluation des variations interannuelles et du lien fonctionnel proie-prédateur ;

– volet 3 : suivi télémétrique des puffins de France métropolitaine pour comprendre la dynamique de ces populations ; projet FAME (acquisition de données sur le puffin des Baléares et sur le Fou de Bassan) ; et étude des interactions entre oiseaux marins et activités humaines ;

– volet 4 : suivi acoustique des marsouins communs pour surveiller cette espèce en Manche et Atlantique ;

– volet 5 : suivi des projets locaux pour garantir la cohérence et la valorisation des projets.

● Les données PACOMM ont permis :

– l’identification de sites Natura 2000 pour les oiseaux et mammifères marins au large.
Ces sites seront désignés en 2018 par la France ;

– l’élaboration d’un état initial biologique pour ces espèces, afin d’alimenter les documents d’objectifs des sites Natura 2000 et de proposer des actions de gestion en faveur de la conservation de ces espèces.

● *Pour les tortues marines* : les campagnes aériennes de PACOMM permettaient de distinguer les espèces de tortue, mais rarement d’estimer leur taille et leur sexe, ce qui est essentiel pour évaluer la structure démographique des populations. Les **réseaux d’échouage des tortues marines** contribuent à leur connaissance grâce à un réseau d’alerte en métropole (l’Observatoire national, coordonné par le MNHN). Les données d’échouage donnent une image de ce qui se passe en haute mer. Mais pour identifier l’âge des individus, il faut des études de squelette-chronologie et de génétique, ainsi que des autopsies et des diagnostics permettant d’identifier les causes de morbidité et de mortalité. Les études de « capture-recapture » sont également importantes pour baguer et installer des balises télémétriques et puces électroniques.

● PACOMM a permis l’élaboration du **programme de surveillance DCSMM** à la fois pour les oiseaux, les mammifères marins et les tortues, dont le contenu final a été adopté en juin 2015 pour les 4 sous-régions marines françaises. Par exemple, il y est recommandé d’effectuer de nouvelles campagnes aériennes de suivi de la mégafaune marine sur l’ensemble de la métropole tous les 6 ans en hiver et en été.

Les données recueillies permettront **l’évaluation de l’état écologique de ces espèces.**

– Selon les critères de la DCSMM *pour les « espèces mobiles »*, il faut que :

- les pressions anthropiques n’aient pas d’effets néfastes sur l’abondance des populations des espèces concernées, pour garantir leur viabilité à long terme ;
- les caractéristiques démographiques des populations des espèces témoignent d’une population saine (qui n’est pas affectée par les pressions anthropiques) ;
- l’aire de répartition des espèces et leur schéma de répartition dans ladite aire soient conformes aux conditions physiographiques, géographiques et climatiques dominantes ;
- l’habitat des espèces offre l’étendue et les conditions nécessaires pour permettre à celles-ci d’accomplir les différentes étapes de leur cycle biologique.

– Pour certaines espèces (et leurs habitats), les connaissances actuelles ne permettent pas de définir des seuils précis aux critères d'évaluation des directives DCSMM/DHFF/DO ; les évaluations devront se baser sur les avis des experts.

ii. La protection des cétacés contre les collisions

L'article 106 de la loi du 8 août 2016 a, quant à lui, renforcé l'équipement des navires battant pavillon français et navigant dans les sanctuaires pour mammifères marins situés dans les aires marines protégées Pelagos et Agoa.

Les sanctuaires pour mammifères marins

La Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine de 1946 avait créé des zones de refuge, les sanctuaires marins, où la chasse est interdite pour la sauvegarde des peuplements baleiniers, mais sans objectifs de conservation plus globaux.

En 1999, la France, l'Italie et la principauté de Monaco ont signé un accord instaurant le premier sanctuaire marin international des cétacés en Méditerranée, dit « Sanctuaire Pelagos ». Entré en vigueur en 2002, il vise à instaurer des actions concertées et harmonisées entre les trois pays pour la protection des cétacés et de leurs habitats contre toutes les causes de perturbations (pollutions, bruit, captures et blessures accidentelles) et la conciliation du développement des activités socio-économiques avec ces objectifs.

Dans le même esprit, le « Sanctuaire Agoa » a été créé dans les eaux caribéennes par une déclaration de la France devant la Commission baleinière internationale à Montego Bay en 2010. Il a été ensuite reconnu comme aire spécialement protégée au titre du protocole SPAW (*Specially Protected Areas and Wildlife*) de la convention de Carthagène en 2012. Cette aire dédiée à la conservation des mammifères marins couvre la totalité de la ZEE des Antilles françaises sur une superficie de 143 000 km².

Le nouvel article L. 334-2-2 du code de l'environnement exige ainsi des bateaux qui traversent fréquemment ces sanctuaires de s'équiper d'un dispositif de partage des positions leur permettant de prévenir les collisions avec les cétacés dès lors que leur longueur est supérieure ou égale à 24 mètres. N'en sont exemptés que les bateaux de l'État participant à des activités de sécurité ou de défense nationales et les bateaux de charge ou de passagers qui proposent des sorties commerciales comprenant l'observation des mammifères marins. Les bateaux de pêche ne sont pas concernés non plus. Il s'agit de permettre aux navires qui croisent des cétacés d'en informer les autres bateaux pour éviter les collisions.

Les articles suivants définissent les sanctions (30 000 euros d'amende) applicables si un navire n'est pas équipé du dispositif, ou si l'on équipe un bateau destiné à l'observation commerciale des cétacés, ainsi que les compétences des officiers et agents de police judiciaire et des inspecteurs de l'environnement pour rechercher et constater les infractions.

Le décret n° 2017-300 du 8 mars 2017 relatif aux dispositifs de partage des positions visant à éviter les collisions des navires avec les cétacés dans les aires marines protégées Pelagos et Agoa détaille les modalités d'application de l'article 106. Il définit les conditions d'exonération pour certains navires battant pavillon français, et énonce les exigences relatives au dispositif de partage des positions (précisées par un arrêté) : ce dispositif doit être compatible avec tout navire soumis à la même obligation ; les données recueillies doivent être accessibles et interopérables en temps réel, quel que soit le système utilisé ; il doit enfin identifier les navires équipés.

Une lettre a été envoyée le 7 juin 2017 par la direction des affaires maritimes (DAM) à Armateurs de France afin que les armateurs puissent engager les démarches d'équipement.

Les coûts pour les navires

Aux dires de la DAM, les coûts d'installation, de location et de maintenance du matériel sont compris dans un abonnement forfaitaire adapté à l'équipement préexistant sur chacun des navires.

Les navires équipés de connexions satellitaires de type VSAT s'engagent pour un abonnement de 24 mois au tarif de 275 euros HT par mois.

Les navires disposant d'une connexion internet plus faible, de type Iridium, peuvent s'abonner avec un engagement de 24 mois pour un tarif de 353,50 euros HT par mois.

Une réduction (5 %) peut s'appliquer à partir d'une flotte de 4 navires, mais aucune des administrations n'est à ce stade concernée.

La DAM a confirmé à vos rapporteuses que les navires appartenant à l'État, armés par lui ou exploités par des établissements publics se mettaient en conformité. Ils étaient cinq en Méditerranée à être d'ores et déjà équipés au 1^{er} septembre 2017, l'IFREMER étudiant la possibilité d'équiper trois de ses navires et l'administration des douanes, un. Il n'y a pas d'autre navire d'État concerné.

À la même date, vingt navires commerciaux français étaient également équipés. Un bilan effectué en novembre montrait que quatorze autres navires étaient encore susceptibles d'être équipés sur Pelagos, dont neuf bateaux de passagers, et vingt-deux sur Agoa, dont douze internationaux. Toutefois, d'autres bateaux se sont également équipés sans être soumis à l'obligation, comme le voilier de recherche Tamory de *Star's and Bars*, ainsi que quatre bateaux de l'armateur italien Corsica Ferries qui croisent régulièrement dans la zone. Quelques armateurs étrangers ont aussi manifesté leur intérêt pour le système.

La DAM indiquait qu'une politique de contrôle devait être mise en place, sous l'égide du Centre d'appui au contrôle de l'environnement marin (CACEM), avant la fin de l'année 2017, des rappels ciblés étant régulièrement effectués d'ici-là.

Ces mesures d'évitement sont saluées par les associations de protection de l'environnement. **WWF souligne l'importance de la mesure** introduite par l'article 106 car la collision est la première cause de mortalité non naturelle des grands cétacés en Méditerranée. L'organisation constate aussi que **les textes d'application peuvent en assurer une mise en œuvre efficace**. Son réseau (WWF Italie notamment) s'appuie aujourd'hui sur la loi française pour agir auprès des acteurs italiens et obtenir une disposition similaire. La France déploie également des efforts diplomatiques en ce sens.

Les associations ont tout de même souligné **certaines limites** :

- le dispositif se fonde sur les observations des marins. Or, il n'y a pas de veille nocturne ;

- **le dispositif d'alerte n'est mature qu'en Méditerranée**. La technique n'est pas encore au point dans Agoa, même si un système de radars REPSEC est cours d'expérimentation ; les officiers ne sont pas formés et le code de bonne conduite qui a été défini dans Pelagos n'a pas été étendu à Agoa ;

- enfin, les effets des ultrasons sur les cétacés n'ont pas été évalués.

c. La confirmation de la lutte contre les espèces exotiques envahissantes en mer

60 % des cas d'introduction d'espèces invasives seraient liés au trafic maritime. Les eaux de ballast⁽¹⁾ sont l'une des voies majeures de cette introduction. Elles sont en effet porteuses d'une grande variété d'organismes comme des larves, des petits mollusques, des planctons et bactéries qui peuvent être ainsi transportés vers des mers étrangères et s'y propager, perturbant la biodiversité et les écosystèmes locaux.

L'article 121 de la loi du 8 décembre 2016 est venu consolider l'interdiction du largage des eaux de ballast près des côtes et renforcer le régime de contrôle et de gestion des eaux et des sédiments de tous les navires pénétrant ou navigant dans les mers sous souveraineté ou juridiction française, y compris dans les eaux ultramarines.

On notera que, par répercussion, l'article 122 de la loi du 8 décembre 2016 a abrogé une habilitation, accordée par l'article 167 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, à légiférer par ordonnance pour « *mettre en conformité certaines dispositions avec la convention pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires, signée à Londres le 13 février 2004* ».

(1) Lors du ballastage d'un navire, de grandes quantités d'eau de mer sont pompées afin d'assurer une réserve de flottabilité acceptable ou d'obtenir la stabilité recherchée. De nombreuses espèces marines sont involontairement happées lors de cette opération.

De fait, les dispositions de l'article 121 traduisent les engagements pris en 2008 par la France en ratifiant la Convention internationale (OMI) pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires, signée le 13 février 2004 et entrée en vigueur le 8 septembre 2017. Elle a pour objectif de maîtriser les flux de chargement et de déchargement des eaux de ballast afin de limiter l'introduction d'espèces invasives et d'empêcher la propagation d'organismes aquatiques nuisibles d'une région géographique du globe à une autre par les navires effectuant des voyages internationaux.

Les équipements et normes sont définis à l'échelle internationale. La totalité de la flotte mondiale devra progressivement se mettre en conformité à l'échéance de 2024 (norme D2/BWM/IMO), et ce, en dépit des pressions contraires permanentes des pavillons de complaisance.

Les articles L. 218-83 et suivants du code de l'environnement s'imposent à tous les navires se trouvant dans les mers sous souveraineté ou juridiction française, la loi du 8 août 2016 n'ajoutant aux exemptions que des situations de bon sens : les bateaux qui ne sont pas conçus ou construits pour transporter des eaux de ballast, ceux qui sont munis de citernes de ballast scellées, ceux qui se retrouvent avariés ou en situation d'urgence lorsque le rejet vise à sécuriser le navire, sauvegarder la vie humaine ou limiter les dommages causés par une pollution, *etc.*

Un arrêté du 19 décembre 2016 portant modification de l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires précise les cas de dispense permanente et les conditions pour qu'une dérogation circonstancielle soit reconnue comme légitime, en spécifiant qu'aucune exemption ne doit porter atteinte ou nuire à l'environnement.

Comme prévu par la nouvelle rédaction de l'article L. 218-83, ce même arrêté détaille les conditions dans lesquelles les navires sont tenus de procéder au renouvellement des eaux de ballast, ou de les gérer au moyen d'équipements embarqués approuvés par l'autorité compétente. Il prévoit notamment que hors zones spécialement dédiées, le renouvellement des eaux de ballast s'effectue à une distance minimale de 200 milles de la terre la plus proche (ou d'au moins 50 milles en cas d'impossibilité pratique) et par 200 mètres de fond au moins.

Avec ou sans équipements de gestion, chaque navire doit mettre en œuvre un « plan de gestion des eaux de ballast » qui lui est spécifique et qui doit être approuvé par l'administration compétente. Il doit enfin tenir un registre des opérations qu'il réalise à cette fin.

L'arrêté du 19 décembre 2016 précise également les normes de renouvellement, celles des systèmes de traitement des eaux, les conditions d'approbation des documents et de délivrance du certificat de gestion des sédiments et eaux de ballast et les modalités de contrôle et d'inspection. Sont prévues une série de visites : à la mise en service, au renouvellement du certificat

deux ans et demi après, avec une visite intermédiaire, puis au plus tard cinq ans après, une inspection générale du bateau et de ses équipements chaque année, ainsi qu’une visite supplémentaire en cas de changement ou de réparation importante.

Le nouvel article L. 218-84 du code de l’environnement ne punit plus la présentation d’un faux certificat, mais ajoute une peine d’un an d’emprisonnement en cas de rejet illégal, en sus des 300 000 euros d’amende déjà prévus.

La direction des affaires maritimes (DAM) estime à environ 34 000 les navires qui devront s’équiper de systèmes de traitement des eaux de ballast **entre septembre 2019 et septembre 2024** (selon le calendrier défini par l’Organisation maritime internationale). **Avant cette date, les navires existants sont contraints de renouveler leurs eaux de ballast au large.** Mais les navires neufs ont l’obligation d’être équipés de systèmes de traitement dès leur mise en service.

Pour les navires sous pavillon français, le contrôle du respect de ces obligations est réalisé dans le cadre d’une visite annuelle réalisée par les inspecteurs de la sécurité des navires des centres de sécurité des navires, ou par les inspecteurs des sociétés de classification habilitées par la France. Aucune demande d’exemption n’a été encore sollicitée.

Concernant les navires étrangers, 6 000 navires différents font escale chaque année dans un port français ; ce sont près de 80 000 navires en Europe. Le régime de contrôle de ces navires est structuré par la directive européenne 2009/16/CE du 23 avril 2009 relative au contrôle par l’État du port. Cette directive fixe des objectifs chiffrés d’inspections à réaliser par chaque État membre. En 2016, la France a réalisé **1 085 inspections**. De plus, un système d’informations communautaire calcule en temps réel le profil de risque de chaque navire faisant escale dans un port de l’Union et détermine ainsi les navires devant être inspectés en priorité. Ce mécanisme communautaire garantit un contrôle de tous ces navires. C’est dans ce cadre que l’obligation d’emport de système de traitement des eaux de ballast sera vérifiée.

Quant aux dérogations qui pourraient être accordées à ces navires, la convention prévoit que l’État du port soit associé au processus d’exemption. À ce jour, la France n’a reçu aucune demande.

Expérience à La Réunion

Pour la préfecture de l’île, cette mesure est particulièrement bienvenue alors que se développe le transport maritime à La Réunion.

La mesure est gérée au niveau de la capitainerie du Port. Le Grand port maritime (GPM) de La Réunion mène, dans son projet stratégique 2014-2018, une réflexion sur la gestion de ces eaux. Les opérations de déballastage ne sont actuellement pas autorisées. Elles le seront dans le cadre du nouveau règlement particulier de police (en cours de finalisation) sous réserve que le navire soit en possession du certificat international de gestion des eaux de ballast.

* * *

Les TAAF souhaiteraient pouvoir appliquer les dispositions des articles L. 218-83 et suivants du code de l'environnement. Mais cela nécessite des mesures réglementaires d'application.

Le CNPMMEM souligne que les navires de pêche entrent dans le champ d'application de la convention, et en subissent les contraintes, alors qu'ils sont peu concernés par la gestion des eaux de ballast.

En effet, au regard des caractéristiques des activités de pêche, et contrairement aux navires de commerce (pétroliers, vraquiers, porte-conteneurs...), les navires de pêche français ne réalisent pas de voyage transocéanique et leurs zones d'exploitation restent limitées par les pratiques et les espèces ciblées. Certes, un navire de pêche peut faire escale dans plusieurs ports mais il reste proche de sa ou ses zones de pêche. Les transferts éventuels d'eaux de ballast se limitent alors à une même région géographique possédant globalement les mêmes caractéristiques. Ainsi, à de rares exceptions, la quasi-totalité des bateaux de pêche français n'emportent pas d'eaux de ballast. Et si une dizaine d'entre eux emportent des eaux considérées par la convention comme des eaux de ballast, il s'agit de stabilisateurs passifs (dispositifs internes qui ne sont pas déballastés lors de la marée).

La réglementation française permet en principe d'exempter les bateaux disposant d'un système scellé. Mais cette difficulté mériterait d'être examinée.

Recommandation n° 47

Étudier la légitimité d'une adaptation de la réglementation eu égard aux pratiques de pêche des professionnels français.

En tout état de cause, l'IFREMER considère que la nouvelle législation et sa réglementation sont **un pas en avant très significatif** pour lutter contre l'introduction d'espèces exotiques et potentiellement envahissantes dans nos eaux.

Les différentes associations de défense de l'environnement entendues par vos rapporteuses jugent également ces textes conformes à la mise en œuvre de la convention internationale, adaptés et fonctionnels pour éviter au maximum ces propagations. Les sanctions appliquées en cas de rejet de ces eaux paraissent dissuasives.

Cette réforme est fondamentale. Toutefois, l'IFREMER et la Fondation pour la recherche sur la biodiversité observent que le vecteur d'introduction d'espèces exotiques par le transport maritime n'est que **partiellement traité** par la convention OMI et le règlement français. **La question du contrôle des biosalissures**

(*biofouling*)⁽¹⁾ fixées ou vagiles sur les coques de bateaux reste d'actualité. La mise en place de ce contrôle devrait être l'étape suivante. L'Organisation mondiale de la mer ne commence à aborder cette problématique que depuis septembre 2017.

2. Des moyens d'action consolidés

Outre de nouveaux régimes de contrôle et de sanction mis en place par les réformes précédemment évoquées, ou par le nouveau dispositif des zones de conservation halieutique (articles 98, 100 et 102), d'autres articles de la loi du 8 août 2016 ont introduit, ou rétabli, des moyens d'action supplémentaires en faveur de la protection de la biodiversité et des écosystèmes marins.

a. Des outils juridiques renforcés

Conformément aux exigences de la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal demandant aux États membres d'établir des sanctions pénales « *effectives, proportionnées et dissuasives* », **la loi du 8 août 2016 a renforcé le quantum des peines applicables** pour un certain nombre d'infractions : en sus des articles précédents, l'article 129 a ainsi doublé les peines d'emprisonnement et sextuplé, voire décuplé, les amendes pour atteinte aux habitats et espèces protégés définies à l'article L. 415-3 du code de l'environnement, ainsi qu'à l'article L. 415-6 s'agissant des infractions en bande organisée (voir la première partie du rapport).

L'article 126 a par ailleurs introduit un article L. 5241-4-6 dans le code des transports donnant à l'autorité administrative **pouvoir d'expulser** un navire étranger en infraction avec la réglementation sur le recyclage des navires et l'élimination des déchets dangereux ou avec la réglementation sur l'interdiction de l'utilisation des composés organostanniques dans les peintures antisalissure des navires.

Son application était renvoyée à un texte réglementaire. Un décret n° 2017-422 du 28 mars 2017, modifiant notamment le décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires, est venu préciser la procédure d'expulsion.

Vos rapporteuses n'ont pas eu connaissance de cas de mise en œuvre.

L'article 115 a modifié les articles L. 216-6 et L. 432-2 du code de l'environnement pour **reporter l'ouverture du délai de prescription de l'action publique** pour les délits de pollution des eaux marines et fluviales **à la découverte du dommage** causé.

(1) Le biofouling ou encrassement biologique est la formation d'une couche d'êtres vivants sur une surface artificielle (ici la coque des navires) en contact permanent ou fréquent avec l'eau.

Les délits concernés sont notamment :

– le fait de jeter, déverser ou laisser s’écouler dans les eaux superficielles, souterraines ou les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, une ou des substances quelconques dont l’action ou les réactions entraînent des effets nuisibles sur la santé, des dommages à la flore ou à la faune ;

– le fait de jeter ou abandonner des déchets en quantité importante dans les eaux superficielles ou souterraines ou dans les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, sur les plages ou sur les rivages de la mer ;

– le fait de jeter, déverser ou laisser écouler dans des cours d’eau, canaux, ruisseaux et plans d’eau, des substances dont l’action ou les réactions détruisent le poisson ou nuisent à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire.

À l’époque du vote de la loi du 8 août 2016, les articles 7 et 8 du code de procédure pénale prévoyaient un délai de prescription de droit commun de trois ans révolus en matière de délit et de dix ans révolus pour les crimes, décompté à partir de la commission des faits. Depuis la loi n° 2017-242 du 27 février 2017, ces délais ont été portés à, respectivement, six et vingt ans.

Pour autant, **la réforme de 2016 n’est pas remise en question** car le doublement des délais de prescription réduit, sans la résoudre, l’inadaptation de la règle générale de computation aux pollutions aquatiques, souvent découvertes de nombreuses années après leur commission, et à la rémanence de leurs effets dans les organismes marins qui accumulent les substances nocives même quand elles sont diluées dans les eaux.

Le Comité national des pêches maritimes et de l’élevage marin salue cette évolution, pour laquelle la profession s’est battue après s’être vue privée d’action dans plusieurs affaires de pollutions graves en raison d’une découverte trop tardive des dommages.

On rappellera que l’article 101 a parallèlement étendu le droit des associations de protection de l’environnement d’agir en justice contre les manquements aux règles relatives à la pêche maritime (voir supra).

Enfin, l’article 100 a non seulement reconnu les compétences des inspecteurs de l’environnement pour rechercher et constater les infractions en matière de pêche et d’élevage marins, et appréhender, le cas échéant, les matériels utilisés en vue de leur saisie (article L. 942-1 du code rural et de la pêche maritime), mais il a aussi **rétabli certaines prérogatives des gardes-jurés** et prud’hommes pêcheurs assermentés qui avaient été supprimées lors de la codification du code rural et de la pêche maritime en 2010 (article L. 942-2). Ils peuvent à nouveau prendre des mesures conservatoires, comme appréhender engins et produits de la pêche, et établir des procès-verbaux faisant foi en matière de contrôle des pêches.

L'article 100 a par ailleurs précisé à l'article L. 942-2 les incompatibilités comportementales ou professionnelles à l'agrément d'une personne en qualité de garde-juré, renvoyant à un décret en Conseil d'État les conditions de son agrément, de son assermentation et de l'exercice de ses missions.

Ce fut fait par un décret n° 2017-243 du 27 février 2017 portant statut particulier de garde-juré. Recrutés par les comités régionaux, interdépartementaux ou départementaux des pêches maritimes et des élevages marins, ou par le comité national de la conchyliculture et les comités régionaux de la conchyliculture, les gardes-jurés sont agréés pour cinq ans par l'autorité administrative compétente - généralement le préfet de région - et assermentés. Ils sont également soumis à une formation. Ce sont, pour la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, des **garanties indispensables pour l'éthique et le professionnalisme** de ces personnels investis de pouvoirs de police administrative et judiciaire.

D'autre part, pour améliorer la lisibilité de leur action, les gardes-jurés sont désormais tenus de détenir une carte professionnelle ainsi que de porter une tenue affichant clairement leur fonction. Enfin, leurs missions de contrôle et de surveillance n'étant pas compatibles avec l'obligation du repos dominical, les comités sont admis à donner le repos hebdomadaire par roulement aux gardes-jurés qu'ils commissionnent.

Le rétablissement des pouvoirs des gardes-jurés était une revendication des organisations professionnelles des pêcheurs. La suppression de ces compétences ne leur permettait plus d'exiger de rejeter les produits d'une pêche illégale ; les contrevenants pouvaient repartir avec. De surcroît, contraints de refaire les procès-verbaux des gardes-jurés pour leur donner une valeur probante, les services de l'État surchargés en laissaient beaucoup sans suite, ce qui affaiblissait encore davantage l'impact de ces agents sur le terrain.

Le Comité national des pêches maritimes et de l'élevage marin ne regrette que l'obligation posée par le décret de suivre l'intégralité de la formation avant les entrées en fonction. En effet, l'École nationale de sécurité et de l'administration de la mer organisant peu de formations dans l'année, avec une programmation non connue des comités locaux, le recrutement de gardes-jurés peut se trouver bloqué quand il est nécessaire et leur entrée en fonction être retardée.

b. Quelques financements supplémentaires en faveur des milieux marins

On a vu précédemment que l'article 95 de la loi du 8 août 2016 a instauré des redevances au profit de l'Agence française de la biodiversité sur les activités d'exploration, exploitation ou utilisation des milieux marins en zone économique exclusive ou sur le plateau continental français.

Le décret d'application ne datant que du 5 mai 2017, le dispositif n'a **pas encore généré de recettes** – ainsi que l'a confirmé l'AFB.

Mais il est potentiellement intéressant par la régularité de ce type de recettes et par les montants qui pourraient être générés. Il apparaît donc d'autant plus important d'en préserver l'affectation à la seule protection de l'environnement marin.

L'article 104 de la loi du 8 août 2016 est venu préciser que la taxe sur le transport maritime de passagers vers les espaces naturels protégés prévue à l'article 285 *quater* du code des douanes « *est affectée à la préservation de ceux-ci* ». Au demeurant, cette affectation est conforme au projet de la « *loi Barnier* » qui l'avait créée en 1995 ⁽¹⁾ pour contribuer à la protection des espaces naturels sensibles à la fréquentation touristique.

Cette taxe est due par les entreprises de transport public maritime qui embarquent des passagers à destination de certains espaces naturels protégés. Elle est ajoutée au prix demandé aux passagers et est recouvrée par les services des douanes.

L'article 104 précise par ailleurs que si aucune personne publique n'est spécifiquement chargée de la gestion de la zone concernée, la taxe récoltée revient au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour les sites qu'il suit, plutôt qu'aux communes où ils se situent.

Cette modification corrige seulement une ambiguïté textuelle qui pouvait remettre en cause la répartition des recettes entre le Conservatoire et les communes. Dans les faits, les sommes étaient déjà encaissées par le Conservatoire du littoral. Sur un produit global estimé à environ 3 millions d'euros, celui-ci a vu évoluer sa part comme suit :

**MONTANT DE LA TAXE SUR LE TRANSPORT MARITIME DE PASSAGERS VERS
LES ESPACES PROTÉGÉS PERÇU PAR LE CONSERVATOIRE**

(en milliers d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
185	222	291	294	406	219	307	360	454	395	547

Source : Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, décembre 2017.

Les sommes encaissées par le Conservatoire du littoral sont ensuite reversées aux gestionnaires sur présentation d'un rapport d'activité et d'un bilan financier. Elles peuvent exceptionnellement couvrir des dépenses engagées par le Conservatoire pour des travaux sur les sites considérés.

Un décret fixe la liste des destinations concernées par la taxe. Il est périodiquement mis à jour. Le Conservatoire a engagé des discussions avec le ministère de la transition écologique et solidaire sur son **éventuelle révision en 2018** – afin d'ajouter de nouvelles destinations comme Mayotte.

(1) Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Malgré le rappel fait par l'article 104, **le Conservatoire craint encore que les montants affectés ne soient plafonnés un jour**, comme pour la plupart des taxes affectées, **alors que par définition ils couvrent des charges qui, liées à l'affluence des usagers**, s'alourdissent avec l'augmentation de la fréquentation du site.

c. Une lutte contre les déchets plastiques enfin engagée, mais à accentuer

Le plastique représente environ 60 à 70 % des déchets marins, en mer et sur les fonds, avec des apports de plusieurs centaines de tonnes par jour dans les mers européennes et un volume total d'environ 8 millions de tonnes par an dans l'ensemble des mers et océans ⁽¹⁾.

Pour la première fois, la loi du 8 août 2016 s'est attaquée à deux sources significatives de ces redoutables pollutions marines en interdisant, par son article 124 (article L. 541-10-5 du code de l'environnement), la mise sur le marché :

– au plus tard le 1^{er} janvier 2018, des produits cosmétiques rincés à usage d'exfoliation ou de nettoyage comportant des particules de plastiques solides (micro-billes) ;

– puis, à compter du 1^{er} janvier 2020, celle de tous les bâtonnets ouatés à usage domestique dont la tige est en plastique, c'est-à-dire des cotons tiges, à l'exception de ceux qui sont utilisés à des fins thérapeutiques ou diagnostiques.

De fait, d'après les données des conventions de mers régionales, les cotons tiges sont parmi les dix types d'objets les plus fréquents, représentant 4 % des déchets retrouvés sur les plages de l'Atlantique Nord Est et 5 % des déchets sur les plages de Méditerranée.

En revanche, seules quelques centaines de tonnes de micro-billes à usage cosmétique atteindraient le milieu marin chaque année, sur une production annuelle d'environ 4 600 tonnes en Europe. Ces apports représentent donc un volume limité au regard des apports de plastique en général. Néanmoins la littérature scientifique montre que les micro-billes sont estimées à plus de 8 000 milliards dans les habitats aquatiques. De surcroît, des études scientifiques sont en cours pour évaluer l'ampleur de la pollution chimique qu'elles génèrent et son transfert dans la chaîne alimentaire. Les polymères de synthèse dont ces micro-billes sont composées sont eux-mêmes des polyéthylènes contenant des additifs chimiques comme les retardateurs de flammes ou métalloïdes. Or, suivant les doses d'exposition, la toxicité chimique de ces additifs peut entraîner l'apparition de perturbations endocriniennes ou des effets cancérogènes.

(1) Certaines estimations vont jusqu'à un rythme de 12,5 millions de tonnes déversées chaque année.

En cas de violation de ces interdictions, une amende administrative pourra être prononcée dans un plafond de 1 500 euros pour une personne physique et de 7 500 euros pour une personne morale par unité ou par tonne de produit en fonction de la gravité des manquements et de l'importance des avantages qui en sont tirés. Créée par le même article 124 de la loi du 8 août 2016, cette sanction s'applique aussi aux contraventions aux règles relatives aux sacs, verres et assiettes plastiques.

Le décret n° 2017-291 du 6 mars 2017 définit plus précisément les objets et produits visés par ces interdictions (de même que les gobelets, verres et assiettes jetables dont la mise à disposition sera interdite au plus tard au 1^{er} janvier 2020 conformément à la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte).

Bien que non directement concerné par ces interdictions, le Syndicat national des fabricants d'agents de surface et de produits auxiliaires industriels ASPA-INGRECOS a approuvé la définition physico-chimique du plastique par le décret d'application, à même d'éviter d'amalgamer tous les polymères à des plastiques. Il espère que ce cadre juridique servira de base aux futures discussions européennes sur une interdiction générale des micro-plastiques.

Vos rapporteuses ont par ailleurs auditionné les représentants de certains des principaux utilisateurs des produits incriminés.

FEBEA, le syndicat professionnel du secteur cosmétique, a assuré que celui-ci se préparait à l'interdiction des produits cosmétiques utilisant des micro-billes plastiques depuis 2015 et que **leur mise sur le marché a bien été totalement arrêtée au 1^{er} janvier 2018**. Les entreprises ont travaillé sur des alternatives à base de noyaux d'abricots ou de cerises finement broyés ou de matériaux composés de cellulose. Entre 2012 et 2015, on pouvait déjà observer une réduction de 82 % du recours aux micro-billes plastiques.

Soulignant que tous emballages confondus, le secteur des cosmétiques ne représente que 2,2 % du tonnage global et 2,5 % des unités d'emballage, FEBEA dit encourager néanmoins l'éco-conception par le choix de matériaux recyclables ou l'incorporation de matières recyclées. Elle vient de publier un Livre blanc sur l'économie circulaire dans le secteur cosmétique qui recense 120 bonnes pratiques. Elle observe toutefois que cette démarche se heurte à des problèmes de traçabilité, de qualité et de disponibilité des matières première recyclées.

Quoi qu'il en soit, la loi ne prévoit pas le retrait des produits non encore vendus. **Leurs adhérents n'ont donc rien négocié avec les distributeurs.**

Le syndicat des entreprises du médicament LEEM a aussi rappelé sa mobilisation et celle des entreprises du secteur pour encourager l'éco-conception des emballages. Dès 2010, dans le cadre des conventions d'engagement volontaire signées avec les ministères compétents, un groupe de travail a été constitué avec l'éco-organisme Adelphe pour y travailler. Des outils ont été développés, tels des

formations et des guides. Le LEEM suit de près les travaux menés sur le Paquet Économie circulaire européen, la Stratégie plastique de la Commission européenne et la Feuille de route sur l'économie circulaire en France.

Précisément, le 28 mai dernier, l'exécutif européen a dévoilé une **proposition de directive visant à réduire drastiquement l'utilisation des produits plastiques à usage unique**. Les cotons tiges, couverts, assiettes, pailles et autres, notamment, seraient interdits dans leur forme actuelle et leurs fabricants contraints de les produire avec des matériaux plus durables. Les récipients plastiques pour l'alimentation et la boisson devraient aussi être sévèrement réduits et les fabricants d'emballages amenés à financer les coûts de traitement des déchets qu'ils génèrent... Ces mesures ne pourraient entrer en vigueur avant 2022 mais la Commission européenne compte ainsi éviter l'émission de 3,4 tonnes d'équivalent CO₂ et économiser 223 milliards d'euros sur les dommages environnementaux d'ici 2030.

De fait, comme la Fondation pour la recherche sur la biodiversité l'a souligné, les deux interdictions adoptées par la loi du 8 août 2016 vont dans le bon sens. Mais elles ne constituent **pas une réponse suffisante face à l'ampleur des enjeux** nationaux et internationaux, la pollution massive qui passe les frontières et pourrait transformer irréversiblement les écosystèmes.

Déjà, des îles de plastiques se créent dans des zones hors protection étatique. Les macro-déchets étranglent ou étouffent les oiseaux et les espèces marines qui les avalent ; et quand ils finissent par se désagréger sous forme de micro-plastiques, ils empoisonnent ceux qui les mangent. **Le plastique affecte les organismes à tous les niveaux biologiques** : le fonctionnement des gènes, des cellules, des tissus, de la reproduction, mais aussi les comportements ⁽¹⁾. Enfin, la pollution plastique des zones côtières favorise le transport des sargasses, des algues brunes qui s'échouent en masse, dégagent des gaz toxiques, menaçant les activités économiques, la biodiversité et même les populations humaines. Ce fléau inquiète particulièrement les Antilles.

De surcroît, lutter localement pour endiguer ces pollutions est un effort continu.

L'ensemble des Terres australes et antarctiques françaises est touché par les pollutions plastiques. Au regard de leur abondance sur les Îles Éparses, les TAAF organisent des ramassages réguliers par les agents en place sur le terrain. Les déchets sont ensuite évacués par les navires logistiques puis traités à La Réunion. Mais ils ne peuvent guère faire davantage, ces déchets provenant de toute la zone de l'Océan indien, soit largement au-delà du champ de compétence national.

(1) Cf. Études de Rochman et al., *Ecology*, 2016 ; Sussarellu et al., *PNAS*, 2016.

Les TAAF font cependant remarquer que **le plastique n'est pas la seule source de pollution menaçant les écosystèmes marins** : leurs eaux souffrent également des dégazages d'hydrocarbures, notamment dans les îles du canal du Mozambique. Malgré les efforts de surveillance, la sanction des bateaux identifiés reste très difficile pour des questions liées à la compétence de l'État du pavillon. Quant aux pertes de matériels de pêche (bateaux, palangres constituées de métaux lourds, casiers et filet dérivants, etc.), elles génèrent une pêche « fantôme » redoutable pour les espèces marines, comme ces centaines de requins morts sur une plage bretonne après avoir été piégés par un filet errant de 600 mètres.

Quelles autres pollutions menacent les espaces marins ?

Les particules « naturelles » que l'on retrouve en suspension dans l'eau de mer en concentration encore supérieure constituent des vecteurs de composés chimiques organiques et métalliques plus importants que les microbilles cosmétiques et représentent un risque chimique supérieur dans les zones côtières.

L'IFREMER indique qu'environ 140 000 substances chimiques sont susceptibles de menacer la vie des organismes vivants en milieu marin suivant leur concentration et le stade de développement des organismes. Il est impossible de mesurer l'ensemble de ces substances et leurs métabolites dans l'eau de mer, les sédiments et les organismes marins. Certains métaux lourds, biocides et composés organiques persistants sont néanmoins surveillés et analysés dans le cadre des directives-cadres sur l'eau et sur la stratégie pour le milieu marin, de la convention marine OSPAR en Atlantique Nord-Est et de la convention de Barcelone en Méditerranée. Les composés organiques persistants appelés POPs (tels que les PCB, PAH, dioxines, furanes) sont interdits ou réglementés depuis les accords de la convention de Stockholm, entrée en vigueur en 2004.

« Le risque d'exposition aux mélanges chimiques de l'ensemble de ces composés constitue une réelle menace pour les organismes marins », souligne l'IFREMER interrogée à ce sujet par vos rapporteures.

La bonne santé de nos océans, de leur biodiversité, et celle des hommes qui s'en nourrissent méritent que l'on s'attaque plus vigoureusement aux pollutions qui les menacent directement et à court terme.

Les chantiers sont nombreux et vastes ; ils nécessitent souvent des actions à l'échelle internationale.

Mais **certains efforts sont à la portée de notre pays**. *A fortiori* quand on constate que d'autres ont pris les devants, comme la Grande-Bretagne qui interdit les pailles et les cotons à tige plastique dès la fin de cette année.

Recommandation n° 48

Élargir et accélérer l'interdiction des produits plastiques à usage unique.

Dans l'attente de leur disparition, créer une redevance sur ces produits pour financer des campagnes de ramassage dans les eaux sous juridiction française.

3. Mais qui restent très insuffisants sur le terrain

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a introduit plusieurs mesures en faveur de la protection des espèces et des milieux marins, et nombre d'entre elles sont porteuses de progrès significatifs.

Cependant leur efficacité dépendra de la mise en œuvre qui en sera faite, et, en premier lieu, des moyens dont disposent les responsables publics et les gestionnaires des aires marines protégées pour faire entendre les intérêts des milieux marins et pour les défendre sur le terrain.

Or, au fil de leurs rencontres et auditions, vos rapporteuses ont constaté que **ces moyens s'avèrent très en-deçà des besoins et de l'importance des enjeux**.

Vos rapporteuses ont été alertées sur la prise en compte des enjeux marins par l'Agence française de la biodiversité qui a intégré l'Agence des aires marines protégées (AAMP).

Professionnels de la mer et associations de défense de l'environnement s'inquiètent d'une **dilution des sujets maritimes** dans le vaste champ des problématiques dont l'AFB a la charge.

En termes de gouvernance en premier lieu, les intérêts maritimes ne sont plus autant représentés dans les instances décisionnaires. Auparavant, le président de l'AAMP disposait d'une tribune supplémentaire en étant également vice-président du Conseil national de la biodiversité.

WWF craint aussi que la réorganisation des services après l'intégration des équipes et des moyens de l'AAMP ne disperse les compétences et les expertises qu'avait développées la précédente agence.

Au demeurant, même si ces personnels restent dédiés aux actions sur les mers et océans, ils paraissent **sous-dimensionnés au regard des élargissements opérés ou envisagés** depuis la loi du 8 août 2016, qu'il s'agisse des périmètres protégés ou des missions et responsabilités à exercer.

Les territoires à suivre sont vastes : 3,78 millions d'hectares marins pour les seuls parcs nationaux, 41 461 km² marins sur l'ensemble du réseau Natura 2000, sans compter les réserves naturelles marines.

La réserve naturelle marine des Terres australes françaises représente désormais à elle seule un périmètre de plus de 670 000 km². Or, comme cela a été relevé précédemment, son extension n'a été accompagnée d'aucun renforcement des équipes de terrain – ni, encore, des moyens matériels.

Un projet de rapport sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, remis au ministre de la transition écologique et solidaire en avril

dernier par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable ⁽¹⁾, dresse **un constat de criante insuffisance**, en dépit de quelques efforts.

Des effectifs supplémentaires ont certes été affectés à l'AFB à sa création, pour remédier notamment aux sous-effectifs manifestes des parcs naturels marins (PNM) qui fonctionnaient en partie avec des services civiques et des emplois aidés.

Malgré cela, aujourd'hui, les équipes permanentes des PNM varient encore de 22 à 3 ETP (équivalents emplois temps plein), avec une moyenne inférieure à 10 ETP. Ce n'est que début 2018 que trois personnes ont été affectées, au dernier né, le parc naturel de Martinique, pourtant créé en mai 2017 ; et il n'y a toujours qu'une seule personne pour gérer le Sanctuaire d'Agoa. Le projet de rapport d'avril 2018 estime qu'avec ses 22 ETP seul le parc naturel marin d'Iroise semble en mesure de fonctionner correctement. Les autres « *ne disposent pas des moyens humains nécessaires pour remplir leurs missions* » ⁽²⁾.

Le projet de rapport IGF-CGEDD ajoute que « *quatre parcs naturels marins ont été créés entre 2014 et 2017, sans perspective crédible de disposer à court ou moyen termes des moyens humains suffisants* ». Même avec une mutualisation des services transversaux au siège de l'AFB, les rapporteurs évaluent à une centaine d'ETP le besoin de personnels supplémentaires pour les seuls PNM.

Il conclut que « ***cette situation crée un risque politique de crédibilité des engagements pris par l'État*** ».

Le constat relatif aux services départementaux et interdépartementaux de l'AFB et de l'ONCFS n'est pas plus rassurant.

Sachant que ces mêmes équipes sont aussi censées assurer la police de l'environnement, en collaboration avec les dispositifs mis en place par les affaires maritimes et la police judiciaire, sur l'ensemble des aires marines protégées, on mesure le **fossé entre les intentions et la réalité de terrain**.

D'autant que ces agents ne disposent pas nécessairement du matériel adapté pour des missions en mer, *a fortiori* en haute mer, comme vos rapporteuses ont pu l'entendre à La Réunion.

Le projet de rapport IGF-CGEDD d'avril 2018 a également souligné **les besoins financiers à venir pour les milieux marins**.

(1) *Projet de rapport IGF n° 2017-M-082-02 et CGEDD n° 011918-01, L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, avril 2018. Notamment son annexe III.*

(2) *La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 leur a confié des missions de connaissance, de protection et de développement durable des activités en mer (article L. 334-3 du code de l'environnement).*

La création de l'AFB ne s'est pas traduite par une réduction de ses ressources par rapport à l'addition des budgets des agences qu'elle a réunies. Pour autant, on ne peut considérer que ces crédits suffisent au regard des évidents besoins de renforcer les personnels et les moyens matériels mobilisés pour suivre les aires protégées.

De même, si les financements directement consacrés par l'État aux milieux marins ont significativement augmenté, c'est **un effort à souligner, mais il devra être accentué.**

Le projet de rapport IGF-CGEDD montre que les crédits alloués au financement de la préservation des milieux marins par le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*⁽¹⁾ ont progressé de plus de 38 % entre 2016 et 2018 :

ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS DU MILIEU MARIN SUR LE PROGRAMME 113

Actions financées par le programme 113	2016 (M€)	2018 (M€)	Évolution (%)
Études et connaissance	0,35	0,64	82,86
Surveillance DCSMM	5,33	9,65	81,05
Animation DCSMM	0,15	0,29	93,33
Natura 2000 en mer	0,35	0,47	34,29
Plans espèces marines	1,20	1,34	11,67
Récifs coralliens	0,80	0,67	-16,25
Protection du littoral	3,00	3,50	16,67
Pollutions marines	3,00	3,01	0,33
Total	14,18	19,57	38,01

Source : Projet de rapport IGF-CGEDD, d'après la direction de l'eau et de la biodiversité

(1) Des crédits budgétaires auxquels se rajoutent 7,65 millions d'euros pour le dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes sur la pêche et les aires marines protégées, 7,4 millions d'euros pour l'acquisition de connaissances, les évaluations de stocks depuis le programme 205 Sécurité et affaires maritimes, ainsi que 0,2 million d'euros du programme 123 Conditions de vie outre-mer. Il convient d'évoquer aussi les dotations versées à plusieurs opérateurs de recherche sur le programme 172 Recherche, tel l'IFREMER qui a été doté de 13,54 millions d'euros en 2016 pour l'étude de la biodiversité et des écosystèmes marins.

Mais il cite dans le même temps plusieurs besoins de financement supplémentaires – et ce, « *au-delà des besoins humains nécessaires aux parcs naturels marins* » – en se référant à un rapport du CGEDD de juillet 2016 ⁽¹⁾.

Ce dernier avait ainsi évalué les **besoins de financement supplémentaires pour les milieux marins à un total de 30 millions d’euros par an**, dont 21,5 millions d’euros qui devraient être apportés par l’État et ses opérateurs.

Estimation des besoins supplémentaires de financement nécessaires pour la mise en œuvre de l’ensemble des objectifs fixés pour les milieux marins

(cf. Annexe III du projet de rapport IGF-CGEDD 2018)

- Moyens pour la mise en œuvre des programmes de surveillance requis par la DCSMM pour évaluer l’état du milieu marin : besoins nouveaux d’environ 12 millions d’euros par an, sur un coût global annuel de 60 millions d’euros ;
- moyens supplémentaires pour la mise en œuvre des programmes de mesures prévus dans les plans d’action pour le milieu marin exigés par la DCSMM : environ 9 millions d’euros par an, en sus des mesures déjà prises (dont les coûts sont estimés entre 18 et 89 millions d’euros sur six ans) ;
- moyens supplémentaires pour le réseau Natura 2000 : il ne s’agit plus de l’étendre, mais de le conforter. Pour cela, les besoins sont estimés à 10 millions d’euros par an, sur un besoin total de 11,2 millions d’euros par an.

Le FEAMP pouvant couvrir ces besoins à hauteur de 3 millions d’euros.

La France est en particulier liée par des obligations communautaires dont **le non-respect pourrait un jour susciter de lourds contentieux** pour notre pays (de l’ordre de plusieurs centaines de millions d’euros). Elle est notamment tenue de mettre en place un réseau de surveillance du bon état des masses d’eaux au titre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM). Les crédits correspondants ont été augmentés de 5,33 millions d’euros en 2016 à 9,65 millions d’euros en 2018 – mais cette augmentation résulte pour partie d’un redéploiement de ressources auparavant attribuées aux opérateurs de la biodiversité terrestre.

Interrogé par vos rapporteuses sur l’adaptation des moyens de l’État ou de ses établissements publics aux réformes introduites par la loi du 8 août 2016, le ministère de la transition écologique et solidaire a répondu en avril dernier qu’à ce jour, **il n’a pas été prévu de déployer des moyens supplémentaires** pour contrôler et surveiller les activités susceptibles de se dérouler dans le périmètre de futures aires marines protégées et extensions d’aires marines protégées existantes – y compris s’agissant de la réserve marine des Terres australes françaises (*cf. supra*).

(1) Rapport relatif à des propositions de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins.

Le ministère est néanmoins conscient que le renforcement de la protection du milieu marin en métropole et en outre-mer est essentiel pour permettre à la France de remplir ses obligations internationales et européennes et assurer le respect des nouvelles dispositions issues de la loi du 8 août 2016.

C'est pourquoi sa direction de l'eau et de la biodiversité travaille avec les services du ministère de l'agriculture compétents sur les questions maritimes à la **mobilisation de l'ensemble des moyens de contrôle et de surveillance** (hors la police de la pêche maritime qui relève de la politique commune des pêches).

La politique nationale de contrôle et de surveillance des activités pour la protection de l'environnement marin

Sous le pilotage de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), cette politique est mise en œuvre avec le concours des différentes unités opérationnelles des ministères compétents (dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes, services eau et biodiversité des DDTM et DREAL), des opérateurs nationaux (AFB, ONCFS, parcs nationaux) et depuis fin 2016, d'autres administrations telle l'Action de l'État en mer (AEM). ⁽¹⁾

La mise en œuvre de cette politique, lancée en 2015 mais effective depuis 2017, repose sur la **mutualisation des moyens** servant notamment au contrôle des pêches maritimes.

L'AFB et l'École nationale de la sécurité et de l'administration de la mer ont par ailleurs été chargées de développer des outils pédagogiques à destination des administrations et agents chargés des différentes polices de la protection de l'environnement marin. La formation des agents de contrôle est en effet un axe essentiel pour certaines polices, comme pour le contrôle des installations de gestion des eaux de ballast des navires ou celui des installations de prévention des collisions avec les cétacés.

Cette politique nationale s'applique à l'ensemble des eaux sous juridiction française ainsi qu'à l'étranger, et a vocation à être déclinée à l'échelle de chaque façade maritime et bassin ultramarin par l'élaboration et la mise en œuvre de **plans de contrôle et de surveillance pour la protection de l'environnement marin**. Dans le cadre de l'adoption des plans de contrôle ultramarins, une réflexion sera menée, durant l'année 2018, quant aux perspectives de renforcement des activités de contrôle dans de grandes AMP situées au large (comme dans le Pacifique).

Selon le ministère, cela devrait permettre d'augmenter l'effort de contrôle et de surveillance dans les aires marines protégées qui le nécessitent.

(1) Textes de références :

- instruction du Gouvernement du 13 mars 2015 relative à la mise en place d'un dispositif ministériel de contrôle des aires marines protégées et de certaines autorisations délivrées dans les eaux métropolitaines au titre de la protection de l'environnement marin ;
- instruction interministérielle n° 180/2016 du 4 novembre 2016 relative à l'organisation et la mise en œuvre de la surveillance et du contrôle des activités pour la protection du milieu marin, y compris dans les aires marines protégées, dans le cadre de l'action de l'État en mer.

Le succès de cette stratégie dépendra, selon lui, outre de la mobilisation et la bonne coordination des administrations et établissements publics concernés par la mise en œuvre des plans de façade ou de bassin maritimes, de la capacité du Centre d'appui au contrôle pour l'environnement marin (CACEM) à jouer pleinement son rôle d'appui, d'orientation et de rapportage des activités de surveillance et de contrôle.

Les quatre façades métropolitaines ainsi que le bassin Sud-Océan indien auront adopté leurs plans de contrôle et de surveillance dès 2017.

Vos rapporteuses ne peuvent qu'**approuver ces efforts de mutualisation** qui optimisent les moyens existants et devraient renforcer la cohérence, la coordination et par suite l'efficacité des actions de police de l'environnement.

Elles estiment toutefois que cela ne sera **pas encore suffisant pour relever les défis de la protection des précieux milieux marins.**

Recommandation n° 49

Augmenter les moyens humains et financiers consacrés au contrôle et à la protection des milieux marins.

V. LES BESOINS DE PROTECTION ESSENTIELS DES OUTRE-MER NE SONT PAS SATISFAITS

A. UNE BIODIVERSITÉ EXCEPTIONNELLE OUTRE-MER

La responsabilité de la France en matière de protection de la biodiversité outre-mer est grande.

Les chiffres présentés par le Muséum national d'histoire naturelle sur son site Internet donnent une idée de la place unique de la France en matière de biodiversité grâce à ses collectivités d'outre-mer.

Presque toutes les collectivités d'outre-mer, et toutes celles qui sont situées en zone intertropicale, constituent des zones prioritaires pour la préservation de la biodiversité.

La Nouvelle-Calédonie est une « Zone d'endémisme pour les oiseaux » (BirdLife International), un « Centre de diversité pour les plantes » (IUCN & WWF), un « Point chaud » (Conservation International), et regroupe quatre écorégions (WWF).

La Guyane ⁽¹⁾ comprend un des quinze derniers grands massifs de forêts tropicales intacts d'activités humaines et elle a les plus grandes possibilités au monde de préservation des grandes forêts primaires intactes.

(1) Voir la troisième partie du présent rapport.

De la zone subarctique (Saint-Pierre-et-Miquelon) à l'Antarctique (Terre Adélie), en passant par les zones tropicales de trois grands océans, les collectivités d'outre-mer recouvrent un patrimoine d'une richesse infiniment plus grande que la France métropolitaine, bien que les surfaces terrestres insulaires pour la plupart, soient souvent limitées :

« – Plus de 95 % de la faune vertébrée et des plantes vasculaires spécifiques à la France est concentrée sur les 22 % de son territoire que représentent les collectivités d'outre-mer (Terre Adélie exclue) ;

« – La biodiversité atteint en outre-mer des niveaux exceptionnels, tant pour sa richesse que pour son originalité. Les collectivités d'outre-mer hébergent globalement plus d'espèces pour tous les groupes que la France métropolitaine. Si l'on ne considère que les espèces endémiques, pour lesquelles il est possible de calculer la diversité totale, il y a globalement 35 fois plus de plantes, 3 fois plus de mollusques, et 70 fois plus d'oiseaux endémiques en outre-mer qu'en métropole ; enfin, tandis qu'aucun reptile ou mammifère n'est endémique de France métropolitaine, les collectivités d'outre-mer en hébergent respectivement une centaine et une dizaine d'espèces ;

« – Cette biodiversité atteint des sommets : en Nouvelle-Calédonie, sur une surface à peine plus grande que la Picardie, on trouve près de 3 000 plantes, plus de 5 000 insectes, une centaine de reptiles, une vingtaine d'oiseaux et 6 mammifères endémiques. À titre de comparaison, l'originalité de cette flore et de cette faune est du même ordre que celle de l'Europe. De la même manière, l'île de Rapa en Polynésie Française héberge sur une surface équivalente à quelques arrondissements de Paris (40 km²) au moins 300 espèces endémiques !

« – Le milieu marin d'outre-mer couvre une énorme superficie : plus de 10 millions de km², ce qui représente 97 % de la Zone économique exclusive (ZEE) de la France. Il regroupe une richesse biologique exceptionnelle, notamment par la présence de 55 000 km² de récifs coralliens et lagons (10 % des écosystèmes récifo-lagonaires de la planète, 20 % des atolls du monde). » ⁽¹⁾

L'accélération de la mise en œuvre de plans nationaux d'actions en faveur des espèces figurant sur la liste rouge de l'UICN comme étant « en danger » ou « en danger critique » devrait permettre une meilleure protection de la biodiversité outre-mer. En effet, sur les 64 plans d'actions actuellement en vigueur, une quinzaine ne concernent que les outre-mer. Or, sur les 123 espèces, majoritairement de flore sauvage, identifiées sur la liste rouge de l'UICN, 80 % sont présentes outre-mer.

Il convient également de souligner que la lutte contre les espèces exotiques envahissantes est un enjeu vital outre-mer, dans un contexte insulaire bien particulier, et compte tenu de l'immense richesse biologique de ces territoires. Comme vos rapporteuses l'ont précédemment souligné, les listes des espèces

(1) <http://inpn.mnhn.fr/informations/biodiversite/france>

ciblées par les actions ont tardé à être établies, repoussant d'autant la mise en œuvre opérationnelle des actions, à l'exception notable de La Réunion, qui s'était saisie du problème en amont mais fait néanmoins face à de grandes difficultés pratiques. La lutte contre les espèces exotiques envahissantes implique un travail considérable et constant, qui doit être appuyé par une meilleure formation des agents de l'État et une éducation accrue des populations. La question des moyens dédiés à cette politique est posée.

B. LA NÉCESSAIRE PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES LES PLUS FRAGILES

1. Que sont un récif corallien, une mangrove et un herbier ?

Un **récif corallien** est un édifice marin construit principalement par des organismes bio-constructeurs : les coraux hermatypiques scléractiniaires. Les coraux sont des animaux marins invertébrés. Les récifs et leurs lagons, sur le territoire français, couvrent plus de 57 500 km², dont 90 % dans l'Océan Pacifique : les huit collectivités françaises d'outre-mer abritent ainsi près de 10 % des récifs et 20 % des atolls du monde, ainsi que deux doubles récifs-barrières de corail.

Une centaine de pays comptent des récifs coralliens sur leur littoral, mais la France, qui détient la deuxième plus vaste ZEE du monde (11 millions de km²), est le seul pays à posséder des récifs coralliens dans trois océans, et ces contextes variés leur confèrent une diversité exceptionnelle. La France porte donc une responsabilité mondiale en matière de conservation et de gestion durable de ces récifs et des écosystèmes qui leur sont associés (mangroves et herbiers).

Les **mangroves** se trouvent sur le littoral, ce sont des « forêts aquatiques » à l'interface entre l'eau douce et l'eau de mer – certains types de mangroves sont associés à des récifs coralliens, d'autres non. Les **herbiers** sont des prairies marines situées entre un récif et une mangrove, et regroupant de nombreuses espèces de plantes qui poussent sous l'eau.

Les récifs coralliens sont, avec les forêts tropicales, les écosystèmes les plus diversifiés et les plus productifs de la planète. Ils abritent une biodiversité considérable : un tiers des espèces marines connues, selon l'IFRECOR (Initiative française pour les récifs coralliens). Outre cet intérêt biologique, les récifs coralliens et leurs écosystèmes jouent un rôle économique et culturel majeur : plus de 100 millions de personnes bénéficient des biens et des services écosystémiques rendus par les récifs (pêche, tourisme, activités artisanales). Par ailleurs, les récifs-barrières forment un rempart naturel contre l'érosion des côtes, car ils sont capables d'absorber jusqu'à 90 % l'énergie de la houle.

Très complexes, ces milieux naturels sont aussi très fragiles. Aux actions humaines directes (surpêche, surexploitation des ressources, remblaiement, pollutions, hypoxie, tourisme...) s'ajoutent les effets du changement climatique

(augmentation de la température des eaux de surface, eutrophisation, acidification) qui entraînent un phénomène de blanchissement corallien de plus en plus étendu : d'ici 2050, plus de 98 % des récifs seront exposés à des phénomènes de blanchissement. Les coraux s'affaiblissent face aux algues et les maladies coralliennes se développent.

Les mangroves constituent également la fondation d'un écosystème extrêmement productif et biologiquement riche qui abrite et fait office de garde-manger pour une grande variété d'espèces, dont beaucoup sont en voie de disparition. Les mangroves ont beau ne constituer que 1 % du total des forêts tropicales du monde entier, elles constituent néanmoins des écosystèmes très précieux, fournissant un éventail de biens et de services qui contribuent considérablement aux moyens de subsistance, au bien-être et à la sécurité des communautés côtières (zones de pêche, produits forestiers, eau salubre, protection contre les tempêtes...). Les racines des mangroves, notamment, constituent comme les récifs coralliens des « freins » à l'érosion côtière.

Malgré sa valeur, l'écosystème des mangroves est l'un des plus menacés : plus d'un quart de la couverture de mangrove d'origine a déjà disparu, suite à la conversion des terres pour l'aquaculture et l'agriculture, l'aménagement des côtes, la pollution et la surexploitation des ressources des mangroves. Les mangroves stockent en moyenne environ 1 000 tonnes de carbone par hectare dans leur biomasse et le sol sous-jacent, ce qui leur confère un rôle important dans la régulation du climat mondial : les émissions de gaz à effet de serre découlant du recul des mangroves constituent presque 20 % des émissions mondiales liées à la déforestation.

Les principales menaces qui pèsent à la fois sur les récifs coralliens, les mangroves et les herbiers sont l'urbanisation du littoral, le défrichage, l'agriculture intensive, les pollutions, un mauvais encadrement des activités de loisirs, la surpêche d'espèces comestibles et le braconnage d'espèces menacées, l'introduction d'espèces exotiques envahissantes, et le changement climatique

2. Les outils existant en France pour la préservation des récifs coralliens

Les aires marines protégées, espaces délimités en mer, répondent à des objectifs de protection de la nature qui incluent la protection des récifs. Il existe, toutefois, des démarches spécifiquement consacrées à ces milieux.

a. L'IFRECOR

Créée en 1999, l'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) est constituée d'un comité national et d'un réseau de comités locaux (Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Polynésie française) ; Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont intégrés au comité local de Guadeloupe ; il n'existe pas de comité local pour les Îles Éparses, ni pour Clipperton, mais des stations de suivi y sont installées. Les comités rassemblent

l'ensemble des acteurs concernés : élus, représentants des ministères concernés, chercheurs, acteurs socioprofessionnels (par exemple des clubs de plongée à la Guadeloupe), représentants des préfets, des universités, des ONG, etc. Le budget annuel de l'IFRECOR est d'environ 1 million d'euros, supporté pour moitié par le ministère des outre-mer et pour moitié par le ministère de la transition écologique et solidaire.

L'IFRECOR est la déclinaison, au plan national, de l'Initiative internationale pour les récifs coralliens (ICRI), partenariat informel créé en 1994 par huit États (dont la France) et qui compte aujourd'hui plus de 60 membres (37 États, une vingtaine d'ONG, plusieurs organisations intergouvernementales régionales, la Banque mondiale, la Commission océanographique de l'UNESCO...).

Le comité national de l'IFRECOR met en œuvre un plan d'action quinquennal (le plan actuel couvre la période 2016-2020), articulé autour de plans d'actions locaux et de programmes transversaux. Les objectifs de l'action de l'IFRECOR sont nombreux : la prise de conscience par l'opinion publique, par les élus, par les administrations et par les acteurs économiques de l'importance et des enjeux des récifs coralliens, l'établissement d'un réseau de surveillance, l'échange d'expériences, la mise en valeur et la diffusion des connaissances, etc.

b. La recherche scientifique

Pour être adaptées et efficaces, les actions de protection et de gestion doivent être basées sur des connaissances scientifiques abondantes et solides. Or, la recherche sur les récifs coralliens est relativement récente. La France est un des quatre pays développés à avoir de grandes surfaces de récifs coralliens ; elle a développé des recherches sur l'ensemble de ses territoires possédant des récifs. À l'heure actuelle, la recherche française sur les systèmes coralliens et milieux associés est structurée en de multiples équipes, à la fois par des équipes en place et par des équipes métropolitaines, qui appartiennent à une ou plusieurs institutions : universités, CNRS, Institut de recherche pour le développement (IRD), École pratique des hautes études (EPHE), IFREMER, Museum national d'histoire naturelle... Plusieurs initiatives de fédération de ces équipes ont vu le jour ces dernières années.

Mais les connaissances ne sont encore que partielles ; ainsi, en 2013, un rapport de l'Association française pour les récifs coralliens sur l'état de la recherche française concernant ces récifs constatait que, s'agissant de ces récifs, des mangroves et des herbiers, *« il existe une interdépendance entre ces milieux qui est probablement essentielle au bon fonctionnement de l'ensemble de l'écosystème corallien, cependant à l'heure actuelle nos connaissances sur ces interrelations sont très limitées. »* Le même rapport relève qu'il existe en France des recherches sur les mangroves, mais que ce sujet est très souvent abordé indépendamment de celui des récifs. La Fondation pour la recherche sur la

biodiversité signale que les recherches sur la santé des récifs à l'échelle mondiale sont encore peu nombreuses et qu'une politique de coordination serait bienvenue.

3. L'article 113 de la loi du 8 août 2016 : une reconnaissance bienvenue de l'importance du sujet, peu concrétisée à ce stade

a. Les dispositions de l'article 113

L'article 113 de la loi commence par affirmer la nécessité de « *stopper la perte de biodiversité en outre-mer* ». Il assigne trois objectifs à l'État, que celui-ci devra atteindre, d'une part, « *avec l'appui de ses établissements publics* » et d'autre part, avec les collectivités locales concernées ; deux de ces objectifs sont assortis d'une échéance, mais aucun n'est accompagné d'engagements financiers, ce qui a été souligné lors des auditions menées par vos rapporteures.

La loi charge ainsi l'État :

1° D'élaborer et de mettre en œuvre « *un programme d'actions territorialisé de protection de 55 000 hectares de mangroves d'ici à 2020* » ;

2° D'élaborer, dans le cadre de l'IFRECOR et sur la base d'un bilan de l'état de santé des récifs coralliens et des écosystèmes associés réalisé tous les cinq ans, un « *plan d'action contribuant à protéger 75 % des récifs coralliens dans les outre-mer français d'ici à 2021* ».

Il est précisé que, dans le cadre de ce plan d'action, l'État « *se fixe comme objectif d'interdire, dans les zones sous souveraineté ou juridiction françaises, les opérations de dragage des fonds marins dans lesquels des récifs coralliens sont présents* ».

3° D'expérimenter la mise en place d'un réseau d'aires protégées s'inspirant du réseau Natura 2000.

b. À quel stade de mise en œuvre se trouve chacune de ces dispositions ?

• Les mangroves

La mise en œuvre du programme de protection des mangroves repose sur les actions du **pôle-relais des zones humides tropicales**, co-animé par le Conservatoire du littoral et par le comité français de l'UICN (et qui a mis en place en 2017 un réseau d'observation des mangroves), et sur les actions des opérateurs en charge de la maîtrise foncière et de la gestion des espaces naturels protégés, notamment les parcs et réserves naturelles nationaux, l'AFB et le Conservatoire.

Le ministère des outre-mer a confirmé à vos rapporteures que **le programme d'actions de protection prévu par la loi est en cours de préparation**. À ce stade :

- de nombreux outils de communication ont été produits pour valoriser le rôle des mangroves dans l'adaptation des territoires au changement climatique et les nombreux services qu'elles rendent ;

- le programme européen de renforcement de la gestion des mangroves (programme MANG) a été déployé sur plusieurs sites-pilotes français, notamment Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Guadeloupe, Martinique, Guyane et Mayotte ;

- une méthodologie de cartographie des mangroves a été élaborée par l'Université de Nantes, et a permis de chiffrer avec plus de précision la superficie des mangroves sur chaque territoire français ; cette superficie représentait plus de 91 000 hectares en 2017 ;

- un indicateur de la superficie des mangroves protégées est en cours de construction et sera complété par plusieurs indicateurs, dont un sur l'état de santé de ces écosystèmes, pour rendre possible un suivi de l'état d'avancement des différentes actions menées.

● Les récifs coralliens

Le bilan de santé quinquennal auquel fait référence l'article 113 existe déjà en pratique, puisqu'il est réalisé par l'IFRECOR ; le dernier bilan date de 2015, et le prochain sera produit d'ici fin 2020.

Le plan d'action prévu par la loi est en cours de préparation. Les services du MTES interrogés par vos rapporteures ont souligné que l'enjeu de ce plan n'est pas tant une augmentation de la surface déjà couverte par des instruments existants (le périmètre des aires marines protégées inclut déjà 96 % des récifs coralliens des anciens départements d'outre-mer), mais le développement qualitatif des outils de protection. Les modalités d'interdiction du dragage ne sont pas encore définies.

Seize espèces de coraux sont désormais protégées aux Antilles par l'arrêté du 25 avril 2017 fixant la liste des coraux protégés en Guadeloupe, en Martinique et à Saint-Martin et les modalités de leur protection, qui interdit leur mutilation (notamment les actes provoquant leur blanchissement), leur destruction, l'enlèvement de spécimens dans le milieu naturel, et le transport, la détention et le commerce de ces spécimens. Cet arrêté s'inscrit dans les mesures d'application de plusieurs articles de la loi du 8 août 2016 relatifs à la protection des espaces et des espèces. Les services du MTES ont indiqué à vos rapporteures qu'il n'est pas envisagé de publier ce type d'arrêté pour d'autres régions, du moins tant qu'un bilan n'aura pas été fait sur l'efficacité de cet arrêté dans les Antilles. L'IFRECOR travaille avec l'UICN pour élaborer une « liste rouge » des espèces de coraux de

l'Océan indien qui pourrait, le cas échéant, être une référence pour préparer un arrêté similaire.

● **La mise en place d'un réseau d'aires protégées**

La question de l'expérimentation d'un réseau d'aires protégées a été inscrite à l'ordre du jour des Assises des outre-mer lancées le 4 octobre 2017. **Au niveau français**, la démarche choisie est une relance du Réseau Espace des Outre-mer (REDOM), tandis qu'**au niveau européen** un projet pour les régions ultrapériphériques (RUP) dans le cadre du programme BEST qui soutient des projets de conservation et de restauration de la biodiversité a été lancé en janvier 2017.

EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 20 juin 2018, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné le rapport d'information de Mmes Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell sur la mise en application de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Ce point de l'ordre du jour ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/7o1D8x>

À l'issue de sa réunion, la Commission a autorisé la publication du rapport.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Ministère de la transition écologique et solidaire – Direction des affaires maritimes

M. Hervé Brulé, adjoint au directeur des affaires maritimes

Mme Cécile Rafat, chargée de mission réglementaire et mise en œuvre des normes environnementales pour les navires

Ministère de la transition écologique et solidaire – Direction des pêches maritimes et de l’aquaculture

M. Laurent Bouvier, directeur adjoint

M. Pierre Tribon adjoint au sous-directeur des ressources halieutiques

Caisse des dépôts – CDC biodiversité

M. Philippe Thiévent, directeur

Agence française pour la biodiversité (AFB)

M. Philippe Martin, président du conseil d’administration

M. Christophe Aubel, directeur général

Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS)

M. François Burgaud, directeur des relations extérieures

Mme Maïwenn Cougard, chargée des affaires publiques

Ministère de la transition écologique et solidaire – Direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature

M. Paul Delduc, directeur général

M. François Mitteault, directeur de l’eau et de la biodiversité

M. Didier Labat, adjoint à la sous-direction de l’animation territoriale et de l’appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes

Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

M. Olivier Thibault, directeur général

Muséum national d'histoire naturelle

M. Bruno David, président

M. Pierre Dubreuil, directeur général délégué

M. Michel Guiraud, directeur général délégué aux collections

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Mme Odile Gauthier, directrice

Délégation à la mer et au littoral

M. Olivier Laroussinie, adjoint à la déléguée à la mer et au littoral

Table ronde « associations environnementales »

Fondation pour la recherche sur la biodiversité

M. Jean-François Silvain, président

Mme Hélène Soubelet, directrice de la Fondation

Mme Sarah Aubertie, en charge du dossier APA

Ligue de protection des oiseaux (LPO)

M. Yves Verilhac, directeur général

Surfrider Foundation

Mme Antidia Citores, coordinatrice lobbying et actions juridiques environnement

Table ronde « agences de l'eau »

Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse

M. Laurent Roy, directeur général

Agence de l'eau Loire-Bretagne

M. Martin Gutton, directeur général

Agence de l'eau Adour-Garonne

M. Guillaume Choisy, directeur général

Agence de l'eau Seine Normandie

Mme Patricia Blanc, directrice générale

Syndicats des personnels de l'Agence française pour la biodiversité (AFB)

M. Philippe Vachet, secrétaire général du syndicat national autonome des personnels de l'environnement Solidaires, chef de service départemental de l'AFB35

M. Remy Arsento, administrateur représentant du personnel

M. Olivier Gallet, administrateur représentant du personnel

Mme Véronique Caraco, administratrice représentante du personnel

Ministère de la Justice – Direction des affaires criminelles et des grâces

Mme Isabelle Minguet, sous-directrice de la justice pénale spécialisée

Mme Flavie Le Sueur, cheffe du bureau du droit économique, financier et social de l'environnement et de la santé publique

Mme Emmanuelle Crochet, magistrate adjointe cheffe de bureau

Ministère des outre-mer - Cabinet de la ministre Mme Annick Girardin

M. Yohan Wayolle, conseiller chargé des affaires réservées et de la transition écologique

Mme Sandra-Elise Reviriego, conseillère parlementaire en charge des associations

Table ronde « associations environnementales »

Humanité et biodiversité

M. Bernard Chevassus-au-Louis, président

Mme Sandrine Bélier, directrice

M. Antoine Charpentier, chargé de mission « politiques de la biodiversité »

Mme Chloé Begue, chargée de mission « droit et économie de la biodiversité »

France Nature Environnement (FNE)

M. Jean-David Abel, vice-président

M. Christian Hosy, coordinateur du réseau biodiversité

Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)

M. Sébastien Moncorps, directeur du Comité Français de l'UICN

M. Sébastien Mabile, président de la commission « Droit et politiques environnementales » du comité français de l'UICN

WWF

Mme Christine Sourd, directrice adjointe des programmes, en charge de la biodiversité

Fédération des entreprises de la beauté (FEBEA)

Mme Virginie d'Enfert, directrice des affaires économiques, environnementales et internationales

Mme Christine Laymard, directrice des affaires publiques et de la communication

M. Claude Fromageot, directeur développement durable groupe Rocher et directeur de la Fondation Yves Rocher

Institut national de la propriété industrielle (INPI)

M. Romain Soubeyran, directeur général

Table ronde « syndicats agricoles »

Coordination Rurale CRUN

M. François Lucas, président d'honneur

Jeunes Agriculteurs

M. Baptiste Gatouillat, vice-président en charge des dossiers économiques

Mme Zoé Clément, conseillère environnement, territoires, qualité

FNSEA

M. Hervé Lapie, membre du Bureau de la FNSEA

M. Thierry Coué, vice-président

Mme Nelly Le Corre Gabens, chef service environnement

M. Gilles Baraize, juriste environnement, responsable biodiversité

Confédération paysanne

M. Thierry Jacquot

M. Guy Kastler

Comité national des pêches (CNPMM)

M. Hubert Carré, directeur

Mme Perrine Ducloy

Mme Lucile Toulhoat

Mme Camille Contamine

Ministère de la transition écologique et solidaire

M. Julien Boucher, directeur des affaires juridiques

Mme Justine Roulot, conseillère en charge de la biodiversité, de l'eau, de la mer et des territoires

M. Laurent Grave-Raulin, conseiller parlementaire et relations avec les élus

M. Brice Huet, chef de projet auprès du directeur de l'eau et de la biodiversité

Les Entreprises du Médicament (LEEM)

Mme Florence Bordon Pallier, directrice des partenariats de Sanofi Genzyme

Mme Christelle Maréchal, directrice des affaires européennes et relations extérieures du LEEM

Mme Fanny de Belot, responsable des affaires publiques du LEEM

Mme Annaïk Lesbats, chargée de mission affaires publiques du LEEM

Office national des forêts (ONF)

M. Patrick Falcone, adjoint au directeur général

M. Albert Maillet, directeur forêt et risques naturels

Table ronde « Espaces protégés »

Réserves naturelles de France

M. Michel Métais, président

Mme Charlotte Meunier, vice-présidente

M. Arnaud Collin, directeur

Fédération des parcs naturels régionaux de France

M. Michael Weber, président

M. Pierre Weick, directeur général

Agence française pour la biodiversité

M. Thierry Canteri, directeur des territoires, parcs nationaux et parcs naturels marins

Déplacement en Nouvelle-Aquitaine

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

M. Christian Marie, directeur régional délégué

M. Jacques Regad, directeur régional adjoint en charge des sujets liés à la nature

M. Stéphane Allouch, chef du service patrimoine naturel

Mme Nathalie Greslier, Chargée de mission sur la réglementation espèces protégées

Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM 33)

M. Hervé Servat, directeur adjoint

M. Paul Cojocar, chef du service de l'eau et de la nature

THALES Groupe

M. Pierre-Emmanuel Raux, chef d'établissement du site Thales Mérignac

M. Dany Campalou, coordination hygiène, sécurité, environnement

Bordeaux Métropole

Mme Catherine Delaloy, directrice de la nature

Mme Aurore de Melo, direction de la nature

Rivière Environnement

Mme Françoise Gross, assistance à maîtrise d'œuvre des travaux compensatoires

Déplacement à La Réunion

Conseil régional de La Réunion

Mme Denise Hoarau, conseillère régionale déléguée à la biodiversité

M. Didier Aubry, directeur général adjoint

Mme Soudjata Radjassegarane, directrice de l'environnement

M. Olivier Odon, membre du Cabinet chargé de la biodiversité

M. Laurent Bridier, membre du Cabinet chargé de la transition écologique

Mme Patricia Puylayrent, conseillère technique au cabinet.

Avec la participation du Professeur Jean-Pierre Philippe de l'Université de La Réunion

Préfecture de La Réunion

M. Amaury de Saint-Quentin, Préfet

M. Ivan Marin, directeur adjoint, direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

Mme Isabelle Bracco, DEAL, cheffe de l'unité biodiversité et chargée de mission espèces exotiques envahissantes

Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF)

Direction régionale des Douanes et droits indirects

Office national des forêts (ONF)

Brigade Nature Océan indien (BNOI)

Préfecture des Terres australes et antarctiques françaises

Mme Anne Tagand, secrétaire générale, représentant Mme la Préfète Cécile Pozzo di Borgo

Conservatoire et Parc national de La Réunion

M. Daniel Gonthier, président du conseil d'administration

M. Jean-Philippe Delorme, directeur

Réserve nationale marine de La Réunion

Mme Karine Pothin, directrice

Réserve naturelle nationale de l'Étang de Saint-Paul

M. Pascal Hoarau, conservateur

Conservatoire et Muséum d'histoire naturelle

Mme Sonia Ribes, directrice, conservatrice en chef du patrimoine

Conservatoire botanique des Mascariens

M. Armand Hoareau, président

M. Luc Gigord, directeur scientifique

Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) - Délégation Océan indien

Mme Magali Duval, cheffe de la station de La Réunion, responsable de l'unité de recherche et déléguée de l'IFREMER dans l'Océan indien

Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) - Direction régionale pour La Réunion-Mayotte et les pays de la COI (hors Madagascar)

M. Éric Jeuffrault, directeur

Centre de ressources et d'appui sur le risque Requin

M. Olivier Bielen, directeur

Cité du Volcan

M. Patrice Huet, directeur scientifique

Mme Marie-Renée Robert, chargée de la prospection et du développement des publics

Kélonia

Mme Claudette Konz, directrice marketing

Associations de défense de l'environnement :

Mme Bernadette Ardon, présidente de Réunion Nature Environnement (SREPEN)

M. Claude Marodon, président de l'Association Plantes aromatiques et médicinales de La Réunion (APLAMEDON)

M. Mayeul Dalleau, chercheur à l'Agence de recherche pour la biodiversité de La Réunion (ARBRE)

M. Patrick Maillot, président du Groupement des agriculteurs biologiques de La Réunion (GAB)

M. Johnny Chin Thing Fung, administrateur du GAB

M. Didier Galletti, administrateur du GAB

M. Laurent Mouysset, responsable administratif et sensibilisation du Groupe local d'observation et d'identification des cétacés (GLOBICE)

M. François Payet, président du Syndicat apicole Réunion (SAR)

M. Christian Léger, président de la Société d'études ornithologiques de La Réunion (SEOR)