



Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Allain Bougrain Dubourg et Pascal Férey

2020-20

NOR : CESL1100020X

mercredi 23 septembre 2020

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 23 septembre 2020

BILAN DE LA LOI POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Allain BOUGRAIN DUBOURG, Pascal FERÉY

Au nom de la

Section de l'environnement

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 10 décembre 2019 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'environnement la préparation d'un projet d'avis intitulé : *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*. La section de l'environnement, présidée par Mme Anne-Marie Ducroux, a désigné MM. Allain Bougrain Dubourg et Pascal Férey comme rapporteurs.

AVIS	4
Liste des préconisations	6
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : ÉTAT DES LIEUX	12
I - UNE LOI QUI CONSACRE DE GRANDS PRINCIPES ET INSTAURE UNE PALETTE D'OUTILS.....	12
A - Place de la loi du 8 août 2016 dans l'ensemble des politiques de protection de la biodiversité.....	12
1. Situation dans l'architecture des textes de référence et dans l'agenda	12
2. Rappel des moyens publics dédiés à la biodiversité	14
B - Une loi qui instaure de grands principes, propose une palette d'outils et rénove la gouvernance.....	16
1. Des principes novateurs affirmés	16
2. Une palette d'outils	17
3. Les évolutions du cadre institutionnel de la gouvernance de la biodiversité	21
II - UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS LACUNAIRE	24
A - La séquence « éviter, réduire, compenser », un outil largement négligé et à lui seul très insuffisant	24
B - Une artificialisation des sols mal maîtrisée	27
1. Une cause toujours plus destructrice de la biodiversité	27
2. Des outils réglementaires et économiques qui incitent à l'artificialisation	28
C - L'accès aux ressources et partage des avantages	30
D - Des carences particulièrement préoccupantes dans les outre-mer	32
E - Une gouvernance qui reste perfectible	34
1. L'échelon national	34
2. Les échelons national et local restent mal coordonnés	36
3. Les instances de gouvernance territoriale	38
4. Un partage mal défini des compétences entre collectivités territoriales	40
DEUXIÈME PARTIE - PRÉCONISATIONS	43
A - Axe n° 1 : rendre effective la séquence « éviter, réduire et compenser ».....	43
1. Favoriser l'évitement	43
2. Garantir que les instruments de compensation soient à la hauteur des pertes	44
3. Assurer le contrôle du respect de la séquence ERC	46
B - Axe n° 2 : définir un paquet réglementaire et fiscal contre l'artificialisation des sols.	48
1. Des documents d'urbanisme plus contraignants en matière d'artificialisation	49
2. Des outils fiscaux et économiques qui n'incitent pas à l'artificialisation	50
C - Axe n° 3 : mettre en œuvre l'accès aux ressources génétiques et partages des avantages	52

D - Axe n° 4 : être à la hauteur des enjeux dans les territoires d'outre-mer	53
E - Axe n° 5 : mobiliser l'ensemble des parties prenantes	54
1. Préconisation transversale relative à l'intégration des enjeux de biodiversité dans les décisions publiques	54
2. Préconisations relatives à l'État	55
3. Préconisations relatives aux régions	57
4. Préconisations relatives à la recherche et aux acteurs associés	57
5. Préconisations relatives à l'agriculture	58
6. Préconisations relatives aux entreprises	61
7. Préconisations relatives aux syndicats et associations	62
CONCLUSION	63
DÉCLARATIONS/ SCRUTIN	64
ANNEXES	68
N°1 Composition de la à la date du vote	69
N°2 Liste des personnalités auditionnées ou entendues en entretien	71
N°3 Table des abréviations	73
N°4 État d'avancement, statuts et organisations des Agences régionales de la biodiversité	76
N°5 État d'avancement des SRADDET	81
N°6 Décrets pris et restant à prendre, Rapports manquants	83
N°7 Les principes issus de la loi biodiversité du 8 août 2016	88

Avis

Présenté au nom de la Section de l'environnement

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par
149 voix, 2 contre et 10 abstentions

BILAN DE LA LOI POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

Allain BOUGRAIN DUBOURG, Pascal FERREY

Liste des préconisations

Préconisation 1

Le CESE préconise que les plans et programmes prennent davantage en compte la biodiversité et l'état des milieux naturels.

Préconisation 2

Le CESE préconise d'assurer le contrôle du respect de la séquence ERC en comblant les carences en termes de compétences, de moyens (humains et budgétaires) et d'exigence politique.

Préconisation 3

Le CESE recommande de développer, par le mécanisme de l'APA, l'accès payant aux ressources génétiques afin de financer la protection de la biodiversité dans les territoires dont elles sont issues.

Préconisation 4

Le CESE recommande de mettre en œuvre, pour les territoires d'outre-mer, l'expérimentation d'un réseau d'aires protégées s'inspirant du réseau Natura 2000, prévue par l'article 113 de la loi.

Préconisation 5

Le CESE préconise que le conseil de défense écologique investisse encore davantage le champ de la biodiversité dans la même mesure que la lutte contre le réchauffement climatique.

Préconisation 6

Le CESE préconise d'affecter une part de la taxe d'aménagement des espaces naturels sensibles (TAENS) aux régions qui mettent en place des agences régionales pour la biodiversité ou structures équivalentes.

Préconisation 7

Le CESE recommande que toutes les régions mettent en place une agence régionale de la biodiversité ou une structure équivalente.

Préconisation 8

Le CESE préconise de définir des indicateurs de biodiversité facilitant l'information et la prise de décision des parties prenantes, en particulier des entreprises.

Préconisation 9

Le CESE recommande d'appliquer l'article 44 de la loi issue des états généraux de l'alimentation qui prévoit l'interdiction de la vente de produits agricoles ayant reçu un traitement non autorisé par la réglementation européenne.

Préconisation 10

Le CESE préconise de favoriser la création d'infrastructures agro-écologiques (IAE) variées, à hauteur d'au moins 10 % de la surface totale des exploitations agricoles.

INTRODUCTION

La loi n°2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a été promulguée le 8 août 2016, au terme de plus de deux ans de débats parlementaires et de 6 700 amendements déposés. **Cette loi consacre des principes et instaure des outils potentiellement utiles pour protéger la biodiversité.**

L'enjeu est de taille : il est urgent de préserver la biodiversité compte tenu du rythme de sa dégradation. D'après la Plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (sigle anglais : IPBES¹), « *environ un million d'espèces animales et végétales sont aujourd'hui menacées d'extinction notamment au cours des prochaines décennies, ce qui n'a jamais eu lieu auparavant dans l'histoire de l'humanité* »². D'après une étude portant sur 3 700 espèces, les populations mondiales de poissons, d'oiseaux, de mammifères, d'amphibiens et de reptiles ont chuté de 58 % entre 1970 et 2012³. En France, la population des oiseaux, bon indicateur de l'ensemble de la biodiversité, a chuté en dix ans de 40 % pour les chardonnerets et d'un tiers pour les oiseaux vivant dans des milieux agricoles⁴. Les effectifs des insectes ont diminué d'environ 80 % entre 1989 et 2016 en Allemagne⁵. De même, d'après l'IPBES, 75 % de la surface terrestre est « *considérablement altérée* », « *66 % de la surface de l'océan subit des impacts cumulatifs croissants* » ; environ la moitié de la couverture corallienne vivante a disparu depuis les années 1870 et « *plus de 85 % de la superficie des zones humides a été perdue* ».

D'après l'IPBES, la planète fait ainsi face à sa sixième extinction de masse, la première d'origine anthropique. Les **cinq facteurs directs** de cette évolution sont, par ordre décroissant d'importance, les changements d'utilisation des terres et des mers, l'exploitation directe des espèces, le changement climatique, les pollutions et les espèces exotiques invasives.

¹ *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. Créé en 2012 par cent États, ouverte à tout État membre des Nations Unies, l'IPBES est l'équivalent « biodiversité » du groupe international d'experts sur le climat (GIEC) en matière de lutte contre les changements climatiques.

² Cf. rapport sur l'état de la biodiversité mondiale, approuvé samedi 4 mai 2019 à l'issue de la 7e réunion plénière de l'IPBES qui s'est déroulée à Paris du 29 avril au 4 mai 2019.

³ Rapport « Planète vivante », publié en octobre 2016 par le Fonds mondial pour la nature (WWF).

⁴ Selon deux études de suivi menées par le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) et le CNRS (mars 2018).

⁵ D'après une étude publiée par la revue PLoS one (octobre 2017).

Définition, apports et enjeux de la biodiversité

Aux termes de la Convention sur la diversité biologique de 1992 et du protocole de Nagoya de 2010, la biodiversité « *comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants* ».

La biodiversité a une valeur intrinsèque à préserver. En outre, elle fournit également à l'humanité :

- **des biens** : par exemple, l'oxygène, des aliments, des médicaments, des matières premières telles que bois, fibres, etc. ;
- **et des services** : par exemple, adaptabilité et robustesse des systèmes immunitaires des êtres vivants, pollinisation par les insectes de près de 70 % des cultures ; fertilisation des sols ; épuration de l'eau par les végétaux ; captation du carbone par les forêts et tourbières, etc.

L'érosion de la biodiversité a ainsi des **effets** :

- **écologiques** : la perte de la diversité génétique, réduction des effectifs voire l'extinction des espèces, perte des services écologiques des écosystèmes⁶ ;
- **économiques** : selon l'OCDE, la valeur des services écosystémiques est estimée « *entre 125 000 et 140 000 milliards de dollars par an, soit plus d'une fois et demie le montant du PIB mondial* »⁷ et le Fonds mondial pour la nature (WWF) estime la perte de biodiversité à près de 500 milliards de dollars (Md€) par an d'ici 2050 si rien n'est fait⁸ ;
- **sanitaires et sociaux** : la crise générée par le Covid-19, comme d'autres pandémies, pourrait être liée à des atteintes à la biodiversité⁹, la proximité de la nature favorise le bien-être et le lien social¹⁰.

Près de quatre ans après sa promulgation, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a-t-elle commencé à produire ses effets et répond-elle aux attentes des multiples parties prenantes ?

⁶ Les espèces et leur diversité peuvent avoir un rôle écologique important assurant la résilience des écosystèmes soumis à des perturbations, c'est-à-dire leur capacité à se rétablir après celles-ci. La perte d'espèces, l'amenuisement continu des populations naturelles et la simplification des habitats peuvent atteindre un seuil critique et conduire finalement à la rupture du fonctionnement et de la résilience des écosystèmes – donc à leur effondrement irréversible ; d'autres espèces, ravageurs ou fléaux, peuvent alors s'introduire et amplifier le processus.

⁷ Rapport OCDE sur les financements de la biodiversité, mai 2019.

⁸ WWF, rapport « Global futures » publié le 12 février 2020. La France figurerait à la dixième place des pays les plus impactés (8,4 milliards de dollars chaque année, principalement avec l'érosion des côtes -5 Mds de dollars-, la diminution de la production halieutique -2 Mds de dollars- et, dans une moindre mesure, la limitation du stockage du carbone, de la pollinisation et des apports en eau.

⁹ Rapport du HCC « Climat, Santé : Mieux Prévenir, Mieux Guérir », avril 2020.

¹⁰ Avis « La nature en ville : comment accélérer la dynamique ? », juillet 2018.

Le CESE constate que **non seulement la « reconquête » n'est pas amorcée mais qu'au contraire, le déclin se poursuit**. De même, un rapport parlementaire soulignait en juin 2018 de nombreuses carences dans l'application de la loi¹¹.

Alors que le Congrès de l'UICN devrait se tenir à Marseille en janvier 2021 et que la COP 15 biodiversité se réunira en principe à Kunming en Chine par la suite, le CESE a souhaité dresser un premier bilan de l'application de la loi n°2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, de la même manière qu'il a présenté son évaluation de la loi relative à la transition énergétique.

Le présent avis ne prétend pas réaliser un bilan exhaustif des 174 articles de la loi. Il est essentiellement centré autour de **quatre thématiques** : le principe consistant à d'abord éviter, puis réduire et enfin compenser les impacts d'un projet d'aménagement sur la biodiversité (souvent appelé « séquence ERC ») ; l'artificialisation des sols ; l'accès aux ressources et le partage des avantages ; la gouvernance. Ainsi, l'avis ne traitera pas de tous les enjeux de biodiversité, notamment la déforestation importée, la lutte contre les espèces invasives, la biodiversité des océans, les plans d'action de préservation des espèces, etc. qui mériteraient chacun une analyse complémentaire¹².

Les constats et préconisations ici présentés pourront notamment inspirer la prochaine Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour la période 2021-2030.

¹¹ Assemblée nationale, rapport d'information déposé le 20 juin 2018 par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire 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 (présenté par Mmes Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell, députées).

¹² Cf. par ex. l'avis du CESE « Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la déforestation importée », mai 2020.

PREMIÈRE PARTIE : ÉTAT DES LIEUX

I - UNE LOI QUI CONSACRE DE GRANDS PRINCIPES ET INSTAURE UNE PALETTE D'OUTILS

A - Place de la loi du 8 août 2016 dans l'ensemble des politiques de protection de la biodiversité

1. Situation dans l'architecture des textes de référence et dans l'agenda

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages est à replacer dans un cadre plus large de textes :

- **au niveau des Nations Unies**, la France est partie à la Convention sur la diversité biologique (CDB) ratifiée le 1er juillet 1994, complétée par le protocole de Carthagène sur la biosécurité, le plan stratégique avec les 20 objectifs d'Aichi et par le protocole de Nagoya (adopté en 2010) sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation. Le CESE soutient le processus diplomatique en cours visant à la conclusion d'une Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale¹³ ;
- **au niveau européen, hors UE**, il existe un ensemble de textes supervisés par le Conseil de l'Europe, auxquels la France est partie : Convention de Berne relative à la protection de la vie sauvage (1979), Convention européenne du paysage (Florence, 2000) ou encore Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (1993). De ce corpus se rapproche, mais avec une gouvernance et des organes autonomes, la Convention Alpine de 1991 qui regroupe les 7 pays de l'arc Alpin et qui comporte des protocoles sur la protection de la nature et des sols ;
- **au niveau de l'Union européenne**, ces objectifs ont été transcrits en 2011 dans une stratégie européenne de la biodiversité pour 2020, qui devrait être renouvelée pour la période 2020-2030. Les principales directives communautaires sont la directive 2009/147/CE relative à la conservation des oiseaux sauvages et la directive 92/43/CEE relative à la conservation des

¹³ CESE, résolution « *La biodiversité en haute mer* », novembre 2018.

habitats naturels et de la faune et la flore sauvages, modifiée par la directive 97/62/CE, qui ont créé le réseau européen « Natura 2000 ». Ces directives sont complétées par divers règlements et programmes portant par exemple sur les espèces exotiques envahissantes (EEE¹⁴), le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages¹⁵ ou le bien-être des animaux de zoo et des animaux utilisés à des fins scientifiques, le cadre de financement LIFE : programme européen pour l'environnement et l'action pour le climat, etc. ;

- **au niveau national**, la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB¹⁶), elle-même déclinée à l'échelle régionale (SRB), transcrit les objectifs d'Aichi, le protocole de Nagoya et la stratégie européenne. À l'origine, elle constituait le volet biodiversité de la stratégie nationale de développement durable.

Les résultats des deux SNB sont restés très en deçà des objectifs. La première SNB (2004-2010) prévoyait de « *stopper l'érosion de la biodiversité d'ici 2010* », celle pour 2011-2020 entendait « *préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, en assurer l'usage durable et équitable* ». Le Plan biodiversité présenté le 4 juillet 2018 vise à redonner une impulsion à une politique trop orpheline, à solliciter des actions de l'ensemble des ministères et à mettre en œuvre l'objectif de la loi de 2016, notamment réduire à zéro la perte nette de biodiversité. De nouveaux objectifs ont été également fixés en juillet 2018 par ce Plan biodiversité, notamment, pour être en cohérence avec la séquence « éviter, réduire et compenser »¹⁷, celui de « zéro artificialisation nette » (action 10), alors que, selon les bases de données utilisées, le rythme annuel d'artificialisation est en France de 40 000 à 60 000 hectares par an.

Par ailleurs, en application des directives « Oiseaux » et « Habitat, Faune, Flore », les plans nationaux d'actions (PNA) constituent des documents d'orientation visant à définir les actions nécessaires à la conservation et à la restauration des espèces les plus menacées. Ces dispositifs s'ajoutent à de nombreuses lois déjà existantes : par exemple, une loi de 1906 organise dans son article 1er la protection des sites et monuments naturels à caractère artistique ; la loi de 1976 fonde l'objectif de protection de la nature. Concernant la forêt, la France applique le règlement n°1615/89 organisant le système européen d'information et de communication forestières (EFICS), le règlement sur le bois (n° 995/2010) et dispose d'une politique forestière précisée par le code forestier et traduite dans le programme national de la forêt et du bois 2016-2026.

¹⁴ Règlement n° 1143/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des EEE.

¹⁵ Règlement de base n° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce qui applique les objectifs, principes et dispositions de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES - aussi appelée Convention de Washington) dans le droit de l'Union.

¹⁶ Prévus à l'article L. 110-3 du code de l'environnement.

¹⁷ CGDD, « La séquence "éviter, réduire et compenser", un dispositif consolidé », Théma, 2017.

2. Rappel des moyens publics dédiés à la biodiversité

Les moyens humains et financiers consacrés par les pouvoirs publics à la protection de la biodiversité **ne peuvent être déterminés avec précision** et demeurent **relativement limités** en tout état de cause.

Il est impossible d'avoir une vue globale des moyens publics consacrés à la biodiversité pour au moins trois raisons :

- les acteurs qui concourent à protéger la biodiversité procèdent rarement à une comptabilité séparée des moyens qu'ils y affectent. La même enveloppe budgétaire, le même agent public sont affectés à des tâches diverses et souvent mêlées. Dans le secteur de la recherche, ni les laboratoires ni l'Agence nationale de la recherche (ANR) pour les projets qu'elle finance, n'isolent un « budget biodiversité »¹⁸ ;
- si le budget de l'État (y compris ses opérateurs) permet autant que possible de retracer les moyens consacrés à la biodiversité, les budgets des collectivités territoriales n'offrent pas ce degré de précision et leurs dépenses ne sont pas consolidées au niveau national. Par exemple, une grande part de l'affectation de la taxe d'aménagement des espaces naturels sensibles (TAENS) n'est pas clairement communiquée ;
- certains financements de mesures de lutte contre la pollution et les émissions de gaz à effet de serre¹⁹, concourent indirectement à la protection de la biodiversité.

Toutefois, s'agissant de l'État et de ses opérateurs spécialisés dans la biodiversité, les documents annexés au projet de loi de finances pour 2020²⁰ montrent que :

- l'État apporte près de 121 millions d'euros (M€), par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ; d'autres crédits dédiés aux collectivités, comme par exemple, à travers les Contrats de transition écologique seraient toutefois à identifier ;
- ses opérateurs sont dotés de 669 M€ environ. Le principal opérateur, né de cette loi, est l'Office français de la biodiversité (OFB) qui reçoit des contributions des agences de l'eau (à hauteur de 332 M€²¹, la redevance pour pollutions diffuses au titre du plan Écophyto (41 M€) ainsi qu'une subvention de l'État pour charges de service public (41 M€)²², soit un budget total de 433 M€ en ajoutant une dizaine de millions d'euros de ressources diverses. Sur ce

¹⁸ Audition au CESE de Jean-François Silvain, président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB), le 4 mars 2020.

¹⁹ Par exemple, des dépenses fiscales comme le suramortissement des véhicules propres de plus de 2,6 tonnes ou le bonus écologique sur les véhicules électriques.

²⁰ Les données chiffrées qui suivent sont tirées du « Jaune budgétaire » consacré au « *Financement de la transition écologique* », annexé au projet de loi de finances pour 2020, à l'exception de celles relatives à l'OFB, recueillies sur son site : <https://ofb.gouv.fr/office-francais-de-la-biodiversite>.

²¹ À partir de 2020, en raison de la création de l'OFB par fusion de l'AFB et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), les redevances cynégétiques ne seront plus perçues par l'ONCFS mais par les agences de l'eau.

²² Cette contribution compense la baisse de la redevance cynégétique.

budget, l'OFB contribue au financement des onze parcs nationaux (y compris le nouveau parc national des forêts) à hauteur de 67 M€. Les autres principaux opérateurs publics intervenant dans le domaine de la biodiversité sont l'Office national des forêts (ONF), le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) et le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres du littoral (CELRL).

En 2020, près de 799 M€ sont ainsi consacrés à la protection de la biodiversité par l'État et ses opérateurs (hors agences de l'eau). Ces financements sont schématiquement ventilés en trois thématiques :

- la connaissance du patrimoine naturel et de son évolution (333 M€), avec à terme la mise en place d'un système d'information sur la biodiversité (SIB) ;
- les outils au service de la préservation de la biodiversité (226 M€), consacrés à la poursuite de la mise en œuvre pluriannuelle, d'une part, des plans de restauration des espèces et des actions relatives aux grands prédateurs (loups, ours notamment) et d'autre part de la lutte contre les espèces envahissantes ;
- la recherche dans le domaine de la biodiversité (230 M€), coordonnée notamment par la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) avec des financements issus des domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche agricole, de l'énergie et de la mobilité durables, etc.

À ces 799 M€, il est possible d'ajouter parmi les moyens affectés à la biodiversité les **474 M€ consacrés en 2020 à la protection des espaces naturels**, par l'État (244 M€) et ses opérateurs (230 M€), hors agences de l'eau et autres opérateurs : ONF, MNHN et CELRL, etc. Il s'agit de la gestion des 11 parcs nationaux, 54 parcs naturels régionaux (PNR) qui couvrent, aujourd'hui 15 % du territoire national, des réserves naturelles nationales et régionales, du réseau Natura 2000, des aires maritimes protégées, des zones humides, etc.

Au total, 1,265 milliard d'euros (Md€) est directement ou indirectement consacré à la biodiversité par l'État et ses opérateurs, soit moins de 0,4 % du budget de l'État²³. Cela représente seulement moins de 8 % des 16,4 Md€ en faveur de la transition écologique, qui représente elle-même moins de 5 % des 344 Md€ de dépenses de l'État qui étaient programmées pour 2020.

À ces financements publics, doivent être ajoutés d'autres financements, directement ou indirectement dommageables à la biodiversité, nombreux, et significatifs et qui mériteraient d'être précisément chiffrés et actualisés²⁴.

²³ Ce chiffre inclut donc la protection des espaces naturels et ne prend pas en compte les dépenses pour la gestion de l'eau (pas directement liée à la biodiversité) et celles des collectivités territoriales (pas connues).

²⁴ « Les aides publiques dommageables à la biodiversité », rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, 2012.

B - Une loi qui instaure de grands principes, propose une palette d'outils et rénove la gouvernance

1. Des principes novateurs affirmés

La loi a complété les principes généraux du droit de l'environnement en modifiant l'article L. 110-1 du code de l'environnement²⁵ :

- l'objectif de **l'absence de perte nette de biodiversité** a été ajouté au principe d'action préventive et de correction. Il vise à maintenir le même niveau de biodiversité avant et après un projet, plan ou programme d'aménagement en complétant la séquence « éviter / réduire / compenser » (dite séquence ERC) qui sera analysée plus loin ;
- 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 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 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.* » Ce principe est reconnu dans le droit français et de nombreux juristes militent pour sa prise en compte au niveau européen et international. 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* »). Ce principe de non-régression a déjà trouvé à s'appliquer dans la jurisprudence du Conseil d'État²⁶ ;
- d'origine jurisprudentielle mais jusqu'ici peu appliqué par les juges, le **principe de réparation du préjudice écologique** a été inscrit dans le code civil, dans un nouveau chapitre intitulé « La réparation du préjudice écologique », comprenant les articles 1246 à 1252. L'article 1246 du code civil dispose que « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* », le préjudice étant défini comme « *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 (par différence avec des dommages

²⁵ Cf. annexe n°7.

²⁶ Dans sa décision n° 404391 du 8 décembre 2017, le Conseil d'État a censuré pour ce motif 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.

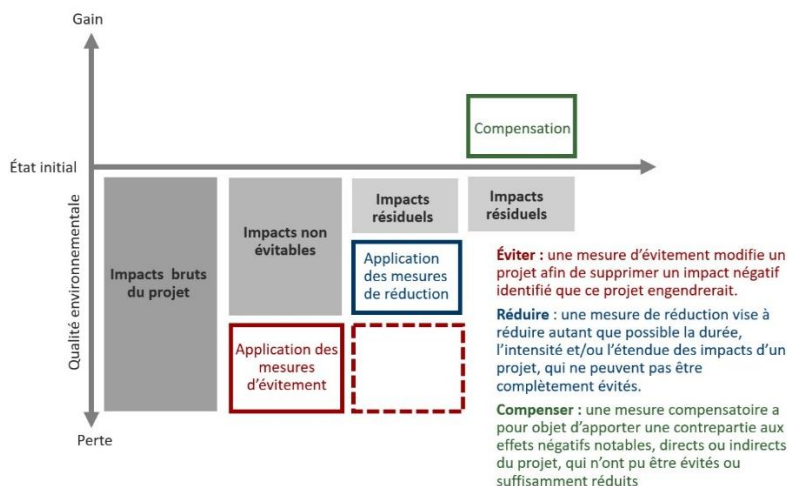
subis par des acteurs). L'article 1248 ouvre largement le droit d'agir en justice à « toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales [...] ainsi que les établissements publics et les associations agréées ».

2. Une palette d'outils

« Éviter, réduire, compenser » les atteintes à la biodiversité

La loi du 8 août 2016 a précisé le contenu de la « séquence ERC ». L'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature prévoyait déjà que les 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 ». L'article L. 110-1 du code de l'environnement précise désormais : « 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 afin de viser « une absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ». Ces mesures « doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes ».

Schéma : le bilan écologique de la séquence ERC



Source : MTES, « La séquence éviter, réduire et compenser : un dispositif consolidé », mars 2017.

En théorie, la séquence est donc bien hiérarchisée : il faut d'abord mener une réflexion sur la possibilité d'éviter l'impact du projet d'aménagement, en questionnant les besoins en infrastructures ou en proposant des alternatives utilisant l'existant avant de consommer de nouveaux espaces. Ensuite, la phase « Réduire » les impacts vise à faire prendre en compte la préservation de la biodiversité comme un impératif tout au long du projet. Par exemple, dans le cas d'une route, essayer

d'adapter son tracé pour limiter au mieux la fragmentation des habitats ou éviter des zones abritant des espèces protégées. Enfin, en dernier recours, lorsque les impacts écologiques d'un aménagement sont inévitables ou ne peuvent pas être réduits, son porteur devra prendre des mesures pour les compenser en termes de biodiversité (c'est le cas le plus fréquent) ou verser une somme à un opérateur agréé par l'État qui gère des « sites naturels de compensation ».

La transaction offre néanmoins rarement une compensation écologique équivalente ou totale d'éléments naturels qui peuvent être détruits de manière irréversible.

Dans la séquence ERC, qui doit être prévue dans les plans, programmes et projets par les responsables de leur élaboration, ces derniers sont responsables de la constitution du dossier. Ils travaillent avec des bureaux d'études, qu'ils rémunèrent, pour le rédiger. Ensuite, cette étude est transmise aux services de l'État compétents, qui instruisent le dossier et donnent un avis. Cet avis est joint au dossier d'enquête publique mis à disposition du public pour s'exprimer sur la pertinence du projet. Ces diverses prises de position font l'objet d'un rapport d'enquête publique qui vient s'ajouter aux autres pièces du dossier pour être enfin transmis au préfet. Celui-ci donne ou non l'autorisation de réalisation du projet à partir de ces éléments. Le contrôle de la mise en œuvre est en principe réalisé par les agents de la police de l'environnement (cf. *infra*).

Exemples de compensation

Pour compenser l'impact écologique du dédoublement de l'autoroute au sud de Montpellier, Vinci Autoroutes a racheté 120 hectares de ces terrains en sursis et les a cédés au Conservatoire des espaces naturels (CEN) pour une gestion environnementale pérenne. Un autre projet, d'extension du réseau d'eau, Aqua Domitia, a abouti à 40 autres hectares rachetés et cédés par l'entreprise porteuse du projet, OcVia. Créée en 2016, l'Association foncière agricole a appelé les propriétaires des terrains adjacents à les mettre à disposition. Grâce à leur apport, les 160 hectares de départ se sont transformés en 500 hectares de pelouse sèche et, en 2019, un berger s'est installé avec un troupeau de 50 bêtes, maintenant ainsi l'écosystème et la biodiversité qui en assure le fonctionnement. Ces initiatives de la part de Vinci Autoroutes et OcVia font partie des mesures « Compensation » prévues dans les études d'impact. Avant d'être mises en œuvre, ces mesures de compensation avaient été validées par le préfet.

Source : site de la FRB

Les obligations réelles environnementales (ORE) constituent un outil contractuel innovant, plutôt d'inspiration anglo-saxonne, créé par l'article 72 de la loi du 8 août 2016 et codifié au nouvel article L. 132-3 du code de l'environnement. Par ce contrat conclu avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement, les propriétaires d'un bien immobilier font naître à leur charge ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, des obligations visant le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques. Les ORE portent sur des durées longues, pouvant atteindre 99 ans.

L'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces ressources (APA).

Le Protocole de Nagoya relatif à l'APA, adopté lors de la COP10 de la Convention sur la diversité biologique, signé par la France en 2011, a été ratifié en France par l'article 46 de la loi du 8 août 2016. En créant des obligations pour les États parties et les utilisateurs de ressources génétiques, il vise à lutter contre la biopiraterie, à conserver biodiversité et connaissances locales et à partager les avantages issus des prélèvements. Il précise l'article 15 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) ratifiée par la France en 1994.

Ce protocole stipule un premier volet relatif au contrôle que les États signataires doivent obligatoirement transposer : les États doivent vérifier que les ressources génétiques prélevées sur leur territoire ont bien été obtenues à la suite d'un consentement (sous la forme d'un permis d'accès) et selon des 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). Le règlement (UE) n° 511/2014 du 16 avril 2014 a réalisé une première transposition, que la loi du 8 août 2016 est venue préciser.

Mais ce contrôle de conformité n'est rien si les procédures ne sont pas elles-mêmes mises en place, ce qui est de la compétence des États membres. Le Protocole de Nagoya stipule ainsi deux autres volets facultatifs et que la France a choisi de transposer par la loi du 8 août 2016 :

- le volet concernant l'accès aux ressources, dans lequel l'État 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 ;
- le volet relatif au partage des avantages, par lequel 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.

La loi du 8 août 2016 prévoit sur ces deux volets que :

- toute personne souhaitant utiliser des ressources génétiques sous souveraineté française 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 ;

- sont reconnues des « *communautés d'habitants* »²⁷ et des « *connaissances traditionnelles associées* »²⁸.

Ce dispositif définit le régime général de l'APA et laisse subsister dans la loi française plusieurs dispositifs spécifiques antérieurs, par exemple les règles sur les ressources génétiques issues d'espèces domestiquées (art. L. 412-4 du code de l'environnement).

Il ne s'applique pas en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui ont développé leurs propres réglementations, conformément à leurs statuts et leurs compétences. En outre, seules les dispositions relatives à l'utilisation des connaissances traditionnelles associées s'appliquent aux îles Wallis-et-Futuna.

La création d'une agence de la biodiversité, cœur de réseau identifiable.

Le titre III de la loi du 8 août 2016 a créé un nouvel opérateur public, l'Agence française pour la biodiversité (AFB), chargée de contribuer « à la préservation, à la gestion et à la restauration de la biodiversité », « au développement des connaissances, ressources, usages et services écosystémiques attachés à la biodiversité », « à la gestion équilibrée et durable des eaux » et « à la lutte contre la biopiraterie ».

Cette agence a résulté de la 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) mais pas de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Cette création d'opérateur, proche du rôle de l'Ademe pour le climat et l'énergie, était l'un des points principaux d'évolution de la gouvernance de ces enjeux.

Le législateur a finalement décidé de fusionner l'ONCFS et l'AFB à l'occasion de la transformation, le 1^{er} janvier 2020, de l'AFB en l'Office Français de la Biodiversité (OFB). Le siège de l'OFB est à Vincennes et ses services centraux sont organisés en cinq pôles nationaux, mais une grande partie de son potentiel réside dans des implantations et contacts territoriaux nombreux, constituant un maillage territorial dense²⁹. Onze parcs nationaux lui sont en outre rattachés, ainsi que les réserves naturelles nationales et les aires maritimes protégées.

²⁷ Laquelle « 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 ».

²⁸ Ce sont « 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 ». Elles incluent aussi « les évolutions de ces connaissances et pratiques lorsqu'elles sont le fait de ces communautés d'habitants ». Par exemple : les connaissances ancestrales relatives aux propriétés médicinales d'une plante.

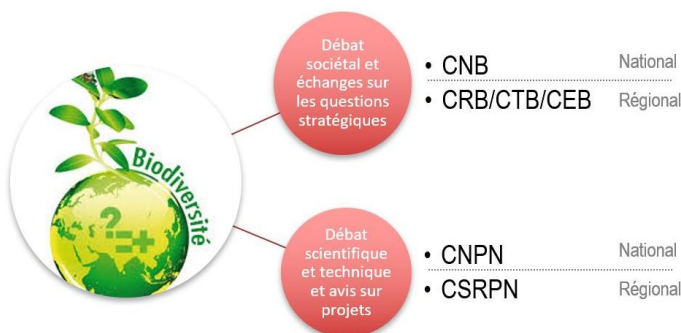
²⁹ Sur son site internet, l'OFB indique douze directions régionales, une direction interrégionale métropolitaine et une direction pour les outre-mer, quatre-vingt-dix services départementaux métropolitains et trois services interdépartementaux, quatre services départementaux ultramarins, une brigade nature Océan indien et un service territorial à Saint-Pierre et Miquelon, trois délégations de façade maritimes métropolitaines, deux délégations territoriales ultramarines (Polynésie française et Nouvelle-Calédonie compétente pour Wallis et Futuna), trois délégués territoriaux (Antilles, Guyane et Océan indien), neuf parcs naturels marins (Iroise, Mayotte, golfe du Lion, Glorieuses, estuaires picards et de la mer d'Opale, Bassin d'Arcachon, estuaire de la Gironde et mer des Pertuis, cap Corse et Agriate, Martinique), le sanctuaire de mammifères marins Agoa aux Antilles, plusieurs pôles d'études et de recherche sur les espèces et les milieux.

Au niveau régional et surtout départemental, les missions essentielles des effectifs de l'OFB sont orientées vers la police de l'environnement et l'appui technique aux services de l'État, des opérateurs et des parties prenantes.

3. Les évolutions du cadre institutionnel de la gouvernance de la biodiversité

Résultant en grande partie d'une réflexion collective des acteurs de la biodiversité, la loi poursuit un double objectif : rationaliser le dispositif national et territorial antérieur, réputé trop cloisonné et peu adapté aux enjeux multidimensionnels ; adopter une architecture séparant clairement les instances scientifiques et techniques de celles dédiées au débat sociétal et à la participation du public aux décisions ayant un impact environnemental, en application de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Gouvernance de la biodiversité



Source : FNE

Au **niveau national**, l'OFB est placé sous la double tutelle des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture. Ses grandes orientations sont validées par un conseil d'administration composé de cinq collègues représentatifs de la diversité des acteurs qui œuvrent sur le sujet de la biodiversité³⁰. Ces orientations doivent être en cohérence avec celles fixées par le gouvernement. Mis en place en mars 2020, ce conseil d'administration devrait être prochainement complété par un conseil scientifique et un comité d'orientation. Pour mener à bien ses missions, l'OFB peut actuellement s'appuyer sur 2 800 agents de terrain implantés sur l'ensemble du territoire métropolitain et dans les outre-mer et dispose pour l'année 2020 d'un budget de 433 M€.

³⁰ Des représentants de l'État, des représentants d'établissements publics nationaux œuvrant dans le champ des compétences de l'office et des personnalités qualifiées ; des représentants des secteurs économiques concernés, des représentants d'organisations professionnelles agricoles et forestières, d'associations agréées de protection de l'environnement, de gestionnaires d'espaces naturels, des instances cynégétiques et des instances de la pêche de loisir ; des représentants des comités de bassin ainsi que des collectivités territoriales et de leurs groupements ; des représentants élus du personnel de l'office ; deux députés dont un élu dans une circonscription ultramarine et de deux sénateurs dont un élu dans une circonscription ultramarine.

Deux instances consultatives différentes existent au niveau national, l'une créée par la loi, le Comité national de la biodiversité (CNB), l'autre modifiée par elle, le Conseil national de la protection de la nature (CNPN).

Intégrant l'ancien comité « trame verte et bleue », le CNB est une instance d'information, d'échange et de consultation sur les questions stratégiques et prospectives liées à la biodiversité, principalement composées d'acteurs de la société civile et qui devient l'instance sociétale de concertation. Il lui appartient d'organiser des relations régulières avec d'autres instances de consultation et de réflexion dont les missions sont relatives à la biodiversité. Composé de 120 à 150 membres répartis en neuf collèges, le CNB peut être consulté par le gouvernement ou se saisir d'office de tout sujet entrant dans son champ de compétences. Il donne en outre son avis sur les orientations stratégiques de l'OFB.

La loi a par ailleurs défini les missions du CNPN. Composé de 60 experts interdisciplinaires et indépendants, il a pour mission d'apporter, par ses avis, une expertise scientifique et technique, comme par exemple sur les dossiers de création d'un PNR ou d'une réserve naturelle, sur des diagnostics sanitaires, ou sur des autorisations de déroger à certaines réglementations. Le ministère de la transition écologique et solidaire qualifie le CNPN de « conseil national d'expertise sur la biodiversité ».

Lorsque le CNB et le CNPN sont saisis d'un même projet, ils rendent chacun leur propre avis.

Au niveau local, la région ayant été choisie comme collectivité chef de file³¹ en matière de protection de la biodiversité, l'échelon régional reproduit logiquement la partition créée au niveau national. Déclinaisons du CNB, les comités régionaux de la biodiversité (CRB) et ses équivalents en Corse - comité territorial de la biodiversité - et dans les outre-mer - comité de l'eau et de la biodiversité - remplacent les comités régionaux « trame verte et bleue ». Placé dans chaque région auprès du président du conseil régional et du préfet de région, qui en assurent conjointement la présidence, le CRB est associé à l'élaboration de la stratégie régionale pour la biodiversité, à la mise en œuvre et au suivi de cette stratégie, à l'élaboration, à la révision et au suivi du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), mais aussi à l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)³². Il est par ailleurs consulté sur les orientations de programmation financière des contrats de plan État-Régions et appelé à rendre des avis sur les orientations prises par les délégations territoriales de l'OFB. Enfin, il organise des concertations avec les autres instances territoriales de consultation et de réflexion sur la biodiversité. À l'image du CNB, les CRB sont composés de collèges représentant les grands acteurs publics et privés de la biodiversité.

Équivalents du CNPN dans les territoires, des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) sont créés par la loi dans chaque région. Ce conseil est constitué de spécialistes désignés *intuitu personae* pour leurs compétences

³¹ Lorsqu'une collectivité est désignée comme chef de file, elle exerce un rôle de coordination des autres collectivités locales, sans pour autant détenir un pouvoir de décision.

³² Voir annexe n°5.

scientifiques. Il couvre toutes les disciplines des sciences de la vie et de la terre pour les milieux terrestres, fluviaux et marins. Outre les cas de consultation obligatoire (pour les projets d'autorisation environnementale incluant une dérogation « espèce protégée » par exemple), le conseil scientifique régional du patrimoine naturel peut être saisi pour avis soit par le préfet de région, soit par le président du conseil régional ou, en Corse, par le président du conseil exécutif, sur toute question relative à la conservation du patrimoine naturel de la région.

L'articulation entre l'action de l'État et celle des collectivités territoriales est recherchée par la loi du 8 août 2016 qui dispose en particulier dans son article 8 que *« la stratégie nationale pour la biodiversité (...) est élaborée par l'État en concertation avec des représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements (...) 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. Les collectivités territoriales et leurs groupements participent à la définition et à la mise en œuvre de cette stratégie à l'échelon de leur territoire. Les délégations territoriales de l'Agence française pour la biodiversité (...) apportent leur soutien aux régions pour l'élaboration de leur stratégie et assurent le suivi de sa mise en œuvre. »*.

La quasi-totalité des textes d'application de la loi a été prise

Le texte de loi renvoyait à 47 décrets d'application, dont 28 décrets en Conseil d'État. 43 décrets d'application ont été pris dans l'année qui a suivi la promulgation de la loi, 2 autres pendant l'été 2018. En juillet 2020, il manque donc seulement 2 décrets³³ ainsi que, par ailleurs, certains arrêtés ministériels et rapports³⁴.

Le cadre législatif et réglementaire est donc presque complet³⁵. Il manque toutefois les deux ordonnances et les deux décrets prévus par la loi afin de mettre en place les régimes spécifiques d'APA pour certaines espèces³⁶. Une nouvelle loi d'habilitation devra donc être votée par le Parlement pour que le Gouvernement soit autorisé à prendre ces ordonnances.

L'existence de ce cadre normatif ne dit rien toutefois sur l'application effective de la loi du 8 août 2016 qui dépend à la fois :

- de la volonté politique des décideurs publics et privés de se saisir pleinement des enjeux ;
- des décisions prises notamment par les préfets, pour en faire respecter les principes et les dispositions ;

³³ Notamment le décret précisant les conditions dans lesquelles les opérations de défrichement à des fins écologiques ne sont pas soumises à l'autorisation de défrichement prévue à l'article L. 341-6 du code forestier.

³⁴ Contrairement à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, le Gouvernement n'a pas présenté au Parlement, dans les six mois (ni même ensuite) suivant l'entrée en vigueur de la loi, un rapport mentionnant les textes pris ou manquants pour son application.

³⁵ Cf. annexe n° 6.

³⁶ Cf. articles 42 et 45 de la loi : les ressources issues d'espèces domestiquées ou cultivées, d'espèces sauvages apparentées à ces espèces domestiquées ou cultivées, d'espèces faisant l'objet d'une surveillance biologique et sanitaire, d'espèces microbiologiques sous surveillance et pour les objets de sylviculture.

- des moyens humains et financiers mis à la disposition des services ministériels et de l'AFB (aujourd'hui OFB) pour accompagner les acteurs et la société et contrôler l'application de la loi.

II - UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS LACUNAIRE

A - La séquence « éviter, réduire, compenser », un outil largement négligé et à lui seul très insuffisant

Pour effectuer un premier bilan de la séquence ERC, le CESE s'est référé aux expériences existantes. Les retours d'expériences d'agents des directions régionales de l'OFB ont notamment été pris en compte³⁷. De même, a été auditionné un des auteurs³⁸ d'un article paru dans la revue *Biological conservation* en 2019, et intitulé « *Compensation en matière de biodiversité : certitude d'une perte nette mais incertitude d'un gain net* »³⁹. Cet article étudie 24 infrastructures réalisées entre 2012 et 2017 (routes, chemin de fer, aqueducs, lignes électriques), soit avant la mise en œuvre de la loi du 8 août 2016, mais alors que la séquence ERC était déjà intégralement applicable, en application des articles L.122-1 et suivants du code de l'environnement.

Les personnes auditionnées s'accordent sur un certain nombre de constats négatifs :

- **les dossiers de demande d'autorisation déposés par les maîtres d'ouvrage renseignent peu ou sous-estiment l'état écologique initial** (nombre et effectifs des espèces, habitats, etc.). Or cette mauvaise estimation de l'état initial conduit à minimiser les mesures d'ERC à adopter par la suite. Dans les dossiers, les inventaires disponibles peuvent être relativement anciens, ce qui peut obliger à des prospections coûteuses et réalisées sur une longue période (couvrant au minimum la saison du printemps pour les inventaires faunistiques et floristiques);
- pour certains observateurs, **les impacts apparaissent souvent sous-estimés**. Ce risque est accru pour les grands projets, aux dossiers très volumineux, où s'observe souvent une disproportion entre les moyens de contrôle et de suivi de l'administration et la puissance d'expertise technique et juridique du porteur de projet ;
- **les mesures d'évitement demeurent très rares. Et des mesures de réduction sont souvent présentées à tort comme de l'évitement** (par exemple la construction d'un viaduc, alors qu'en réalité il était techniquement impossible de procéder autrement). Dans quelques cas, les mesures

³⁷ Entretien avec Vincent Vauclin, Ingénieur projet de l'Office français de la biodiversité (OFB), direction du Centre-Val-de-Loire.

³⁸ Audition de Fanny Guillet, chercheuse au Muséum national d'histoire naturelle, UMR Centre d'écologie et des sciences de la conservation, 11 mars 2020.

³⁹ "Biodiversity offsetting: Certainty of the net loss but uncertainty of the net gain", par Magali Weissgerber, Samuel Roturier, Romain Julliard et Fanny Guillet, revue "*Biological Conservation*", septembre 2019.

d'évitement peuvent avoir existé mais ne pas être retracées dans les dossiers (cas de grandes infrastructures linéaires pour lesquelles une phase amont d'examen de différents tracés peut être considérée comme de l'évitement) ;

- **les mesures de compensation sont rares, ne portent que sur une fraction de la biodiversité impactée et sur des parcelles trop réduites pour être efficaces.** La régulation et le suivi par l'État depuis 1976 étaient très insuffisants. Le site « Géoportail » mentionne seulement 3 000 mesures en cours (la plupart postérieures à 2010)⁴⁰. Beaucoup d'opérations ciblent une ou quelques espèces protégées et menacées localement⁴¹ au lieu de prendre en compte l'ensemble de la faune et de la flore présentes ainsi que leurs habitats, les écosystèmes et services écologiques spécifiques. En négligeant la fonctionnalité écologique globale, ces mesures de compensation reposent donc sur une vision très réductrice et appauvrissante de la biodiversité. Par ailleurs, les sites de compensation apparaissent plus petits que ceux impactés⁴² et plus nombreux ;
- contrairement aux termes de la loi, **l'autorisation d'aménager est délivrée par le préfet avant qu'aient été obtenus les gains liés à la compensation écologique.** Le dossier mentionne les actions qui seront conduites afin de justifier l'autorisation d'impact, sans garantie d'une réelle compensation d'autant que les parcelles sont trop réduites. L'objectif d'équivalence écologique et d'anticipation est donc perdu de vue. Afin de remédier à cette situation, des mesures de suivi sont désormais prescrites dans les arrêtés d'autorisation des projets afin de s'assurer de l'efficacité des mesures de compensation ;
- **l'état initial du site de compensation choisi est souvent mal expertisé⁴³ ou sous-estimé**, ce qui peut rendre vague et incertain le gain écologique final. Ce site serait le plus souvent un site naturel et non un site dégradé. L'étude précitée montre ainsi que 358 des 468 ha des sites de compensation cumulés pour lesquels le type d'habitat était mentionné (dans le référentiel européen de classification Corine Biotope) étaient au départ naturels ou semi-naturels, voire parfois proches d'une biodiversité « remarquable »⁴⁴. Il semble que le résultat final, l'affichage du bon état du site, prévale sur la réalité de l'absence de perte nette de biodiversité. La logique voudrait au contraire que l'on parte d'habitats aussi dégradés que ceux que l'aménagement a détruits, voire de friches industrielles, pour leur redonner la fonctionnalité écologique initiale des habitats détruits ;

⁴⁰ L'article 69 de la loi du 8 août 2016 prévoit la géolocalisation et la description dans un système d'information géographique national (SIG) des mesures de compensation. La mise en ligne de la cartographie des mesures compensatoires sur le Géoportail, qui est mis en œuvre par l'Institut géographique national (IGN), est effective depuis le printemps 2019. Les informations principales sont décrites dans une fiche associée à chaque information géographique.

⁴¹ En moyenne 4 % des espèces présentes selon l'étude précitée.

⁴² En moyenne 6 fois plus petits dans l'étude précitée.

⁴³ Dans l'étude précitée, la qualité écologique initiale des sites de compensation n'est connue que pour 34 ha sur les 577 ha cumulés de compensation.

⁴⁴ Au total, selon cette étude, 2 400 ha artificialisés ont donné lieu à 577 ha de compensation, dont 80 % sur des espaces déjà naturels et seulement 3 % sur des espaces dégradés.

- facteur aggravant, **la relative faiblesse du suivi des mesures de réduction et de compensation ne permet pas d'en vérifier l'existence et l'efficacité.** Faute d'effectifs suffisants, seuls les agents départementaux de l'OFB procèdent parfois à des contrôles sur place, ce qui n'est que très rarement le cas de la direction départementale des territoires (DDT) placée sous l'autorité du préfet ;
- **le mécanisme des « sites naturels de compensation » est à ce jour inutilisé.** Depuis 2011, la loi autorise à titre d'expérimentation cette compensation dite « par l'offre » pour le maître d'ouvrage, public ou privé, toujours sous contrôle du préfet. L'expérimentation a été validée par l'article 69 de la loi du 8 août 2016. Cette loi a prévu un agrément pour des sites naturels de compensation, mais à ce jour seules deux demandes d'agrément ont été déposées⁴⁵. Les aménageurs, et les services de l'État chargés d'apprécier la validité des offres de compensations proposés, jugent en général plus simple et plus adapté de trouver localement, au coup par coup, les compensations répondant au mieux aux caractéristiques des impacts à compenser. En conséquence, rien ne permet d'envisager qu'à l'avenir ce mécanisme rencontre davantage de succès.

Au total, la gradation prévue par la séquence ERC constitue à elle seule un outil très insuffisant. Trop souvent détournée en un droit à artificialiser, elle se limite quasi-exclusivement aux termes réduire et compenser « RC », quand ce n'est pas à la seule lettre R, car les impacts sont à tort présentés comme non significatifs, ce qui peut dispenser de la compensation. Complexe, exigeante en moyens de contrôle, aux gains incertains, la compensation est souvent synonyme en réalité de perte nette de biodiversité. Trop fréquemment, ce sont les associations qui veillent au respect du droit, par la contestation en justice des arrêtés d'autorisation, alors que c'est la responsabilité directe de l'État, chargé d'autoriser le projet, de fixer les obligations d'évitement de réduction ou de compensation au bon niveau.

À cet égard, les mesures d'amélioration actuellement mises en œuvre à la suite du rapport Dubois⁴⁶ ne touchent pas au cœur du problème, même si elles sont bienvenues. Ce rapport rendu en 2015 identifiait six groupes de propositions : assurer le partage de la connaissance pour tous via un « centre de ressources ERC » ; intensifier et déployer la formation de tous les acteurs de la chaîne de décision à la séquence ERC ; mutualiser et articuler les mesures ERC pour différentes procédures et un même projet ; rendre plus lisible la chronologie de la démarche ERC et l'articulation entre toutes les phases d'un projet ; développer des éléments méthodologiques sur la compensation ; mutualiser les mesures compensatoires de différents projets.

⁴⁵ Respectivement par CDC Biodiversité concernant le domaine de Cossure sur la commune de Saint-Martin-de-Crau (Bouches-du-Rhône) sur 357 ha et par le groupement d'intérêt public Biodif (GIP Biodif), concernant le site de Mare à Palfour situé sur la commune de Montesson (Yvelines) sur 6 ha.

⁴⁶ Dans le cadre de la feuille de route de la modernisation du droit de l'environnement de 2013, le ministère en charge de l'environnement avait confié à Romain Dubois (SNCF Réseau) la présidence d'un groupe de travail animé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), chargé de formuler, à droit constant, des propositions relatives à l'amélioration de la mise en œuvre de la séquence ERC.

Les carences de la séquence ERC appellent à améliorer ce mécanisme (cf. axe n° 1 des préconisations de la seconde partie) et surtout à agir beaucoup plus en amont, par le dialogue entre parties prenantes afin d'éviter certains projets d'aménagement et d'en faire évoluer d'autres (cf. axe n° 2 des préconisations de la seconde partie), ce qui revient à agir sur les déterminants d'une des principales pressions néfastes à la biodiversité : la fragmentation des habitats et l'artificialisation des sols.

B - Une artificialisation des sols mal maîtrisée

1. Une cause toujours plus destructrice de la biodiversité

Le rapport précité du GIEC rappelait en mai 2019 que l'artificialisation des sols constitue **une cause majeure de l'érosion de la biodiversité**⁴⁷. En effet, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par des constructions, des infrastructures routières ou des parkings détruisent les habitats naturels et les continuités écologiques permettant à la faune sauvage les déplacements nécessaires à son adaptation, à son alimentation, à sa reproduction, etc. Hébergeant plus d'un quart de la diversité génétique de la planète, les sols *« constituent l'un des écosystèmes les plus complexes de la nature, et l'un des habitats les plus diversifiés sur terre : ils abritent des milliers d'organismes différents, qui interagissent et contribuent aux cycles globaux qui rendent possible la vie. Nulle part ailleurs dans la nature on ne retrouve une densité d'espèces aussi importante que dans les communautés du sol »*⁴⁸. Un sol sain peut ainsi contenir plusieurs espèces d'animaux vertébrés, plusieurs espèces de vers de terre, 20 à 30 espèces d'acariens, 50 à 100 espèces d'insectes, des centaines d'espèces de champignons, voire des milliers d'espèces de bactéries.

Selon la **définition** la plus couramment utilisée pour le suivi statistique, sont désignés comme artificialisés les sols qui ne sont pas des ENAF. Comme le souligne France Stratégie, *« cette définition est naturellement imparfaite, puisqu'elle revient à comptabiliser pareillement un parc urbain ou un parking goudronné. Mais les bases de données disponibles ne permettent pas de distinction plus fine, pouvant par exemple différencier l'artificialisation selon le degré d'imperméabilisation ou l'impact sur la biodiversité. »*⁴⁹.

Artificialisation et imperméabilisation sont deux notions bien distinctes. Une terre polluée, y compris par un usage agricole, peut être en réalité artificialisée même si elle ne compte pas dans les statistiques de l'artificialisation. Inversement, certaines surfaces, comme les parcs urbains et jardins familiaux, sont considérées comme artificialisées alors qu'elles peuvent présenter un intérêt écologique.

⁴⁷ La loi du 8 août 2016 ne traite pas directement cette question même si elle y consacre son article 86, relatif aux obligations nouvelles d'utilisation des toitures des zones commerciales au profit du développement durable et de perméabilisation des espaces de stationnement).

⁴⁸ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Sols et biodiversité : les sols abritent un quart de la biodiversité de la planète*, 2015.

⁴⁹ France Stratégie, *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, juillet 2019.

Les mesures de l'artificialisation varient aussi selon les trois principales bases de données utilisées. Ainsi, l'enquête européenne CORINE Land Cover est imprécise et réévaluée tous les six ans seulement (le dernier millésime est 2018). L'enquête Teruti-Lucas, du ministère de l'agriculture, ne porte que sur un échantillon de parcelles enquêtées sur le terrain et alimentant les statistiques européennes d'Eurostat. Quant à la base des fichiers fonciers de l'administration fiscale, elle intègre les terrains « à bâtir » et exclut les infrastructures non bâties comme les routes. L'observatoire de l'artificialisation des sols lancé en juillet 2019 et consultable en ligne devrait fournir des données plus précises.

Quoi qu'il en soit, **l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN)** défini par le Plan biodiversité de 2018, même s'il n'a pas encore été assorti d'une échéance, apparaît d'autant plus ambitieux que **la France se singularise en Europe occidentale par un rythme élevé de consommation d'espaces non artificialisés**. Selon les bases de données utilisées, la surface totale artificialisée représente entre 5,5 % et 9,3 % du territoire métropolitain en 2014, avec une consommation annuelle, entre 2009 et 2016, évaluée entre 40 000 hectares et 60 000 hectares (de 4 à 6 fois Paris). L'artificialisation en France est à la fois plus marquée que dans d'autres États européens (47 km² en moyenne pour 100 000 habitants contre 41 pour l'Allemagne et 30 pour le Royaume-Uni⁵⁰) et plus rapide que la croissance de la population (depuis 1981, les terres artificialisées ont augmenté de 70 % et la population de 19 %⁵¹). En termes d'utilisation, l'habitat (au sens de volumes construits et sols artificialisés associés) représente environ 42 % des surfaces artificialisées estimées, devant les infrastructures de transport (28 %), le foncier de services (16 %), qui inclut notamment les surfaces commerciales et économiques (14 %)⁵². Dans tous les cas, **les espaces naturels, agricoles et forestiers apparaissent souvent comme une variable d'ajustement de l'extension urbaine** et non comme des espaces à protéger et valoriser.

2. Des outils réglementaires et économiques qui incitent à l'artificialisation

Certains facteurs bien connus de l'artificialisation échappent en partie à l'action des pouvoirs publics⁵³. Néanmoins, le CESE constate que **les outils réglementaires et économiques mobilisés par les pouvoirs publics**, non seulement n'ont pas été conçus pour limiter cette artificialisation, mais **tendent souvent à l'amplifier**.

⁵⁰ Selon l'enquête CORINE Land Cover, qui seules permettent une comparaison internationale. Il est vrai que la densité de population est le double en Allemagne et au Royaume-Uni de celle de la France.

⁵¹ Selon les données Teruti-Lucas, qui seules permettent une analyse sur longue période.

⁵² Enquête Teruti-Lucas.

⁵³ Parmi ces facteurs, l'augmentation de la population, la décohabitation familiale, la hausse du nombre moyen de m² par ménage, le désir des ménages de s'installer dans le périurbain, la vente de terrains par les agriculteurs, etc.

Les outils de planification de l'urbanisme à la disposition des collectivités territoriales n'intègrent que marginalement l'exigence de sobriété foncière :

les SRADDET⁵⁴, qui ont vocation à intégrer les schémas sectoriels précédents depuis la loi NOTRe du 7 août 2015 et à s'imposer aux documents d'urbanisme de niveau inférieur⁵⁵, sont toujours en cours d'élaboration par les régions depuis 5 ans. Les SRADDET ne comportent aucune disposition chiffrée et contraignante en matière d'artificialisation⁵⁶. Ils sont en effet négociés par les élus, qui souvent ne souhaitent pas être contraints pour leurs documents d'urbanisme ;

- les schémas de cohérence territoriale (SCoT) visent à coordonner les documents d'urbanisme à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Mais les SCoT ne comportent pas d'exigence chiffrée de réduction des surfaces urbanisées, pour la raison précédemment indiquée ;
- les plans locaux d'urbanisme (PLU), qu'ils soient communaux ou intercommunaux (les PLUi), sont les seuls documents à planifier l'aménagement de manière opérationnelle, en prescrivant des droits d'utilisation du sol. Dans la mesure où les maires ou les présidents d'intercommunalité sont seuls compétents pour déterminer l'utilisation des sols à la parcelle, ils se font souvent concurrence pour attirer les entreprises (par des zones d'activités économiques) sur leur territoire, ce qui augmente l'artificialisation des sols⁵⁷.

De son côté, l'État doit assurer un contrôle de légalité sur les documents d'urbanisme et accompagner les collectivités territoriales pour les élaborer. L'objectif de zéro artificialisation exprimant une dimension quantitative devrait renforcer ce contrôle. Tel n'est pas pour l'instant le cas : la circulaire du 29 juillet 2019 adressé aux préfets et relative à la gestion économe de l'espace, pourtant dépourvue d'objectifs quantifiés, a déclenché une opposition très vive des élus locaux.

Les outils économiques n'ont pas davantage été conçus pour prendre en compte les atteintes à la biodiversité par l'artificialisation des sols. Ils ont d'autres finalités (sociales, économiques, etc.). De nombreuses dispositions ont même pour effet d'inciter à l'artificialisation même si ce n'est pas leur objet. Ainsi, la fiscalité applicable au foncier non bâti, par rapport au rendement des terrains, incite leurs propriétaires à les vendre comme terrains à bâtir au lieu de les maintenir naturels ou

⁵⁴ Et leurs équivalents pour l'Île-de-France (le schéma directeur de la région d'Île-de-France ou SDRIF), pour les outre-mer (les schémas d'orientation régionaux ou SAR) et pour la Corse (le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ou PADDUC).

⁵⁵ Cf. annexe n° 5. Les SRADDET sont définis à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

⁵⁶ Selon une audition du président de l'Autorité environnementale devant la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale, laquelle a examiné sept des onze SRADDET prévus.

⁵⁷ À côté des documents de planification généralistes que sont les SCoT et PLUi coexistent des documents plus spécifiques tels que le programme local de l'habitat (PLH) ou les plans de gestion des sites patrimoniaux remarquables (SPV).

agricoles avec de nombreuses fonctions écologiques. L'encadrement des fermages rend possible l'activité agricole mais diminue le prix des terrains agricoles⁵⁸ et peut inciter aussi leurs propriétaires à vendre leurs parcelles pour des usages non agricoles. La fiscalité applicable au bâti public (ex : stade) ou celle sur la plus-value foncière, ainsi que celle sur les résidences secondaires et sur les locations de courte durée (la sous-exploitation des logements privés [8 % des logements sont vacants en 2019 selon l'Insee⁵⁹] ou tertiaires contribue à la demande de logements neufs) n'incite pas à une moindre artificialisation.

De la même façon, des mesures de soutien au logement, comme le prêt à taux zéro, peuvent par certains aspects contribuer à l'artificialisation, par exemple lorsque ce prêt permet la construction d'un habitat nouveau. Mais il existe également des exemples positifs de réforme, comme l'évolution du dispositif « Pinel »⁶⁰ qui, une première fois en 2018 a été recentré sur les zones tendues (pour éviter les constructions dans des zones sans demande de logement) et, une seconde fois, a été recentré pour 2021 vers les bâtiments d'habitation collectifs (pour éviter l'étalement urbain dans ces zones)⁶¹. La mise en place de dispositifs d'aide à l'investissement locatif comme par exemple « Denormandie »⁶², applicable au bâti ancien dans les villes moyennes relevant du plan d'action « cœur de villes », va également dans le bon sens.

C - L'accès aux ressources et partage des avantages

Comme le soulignaient déjà les auteurs du rapport parlementaire précité de juin 2018, « *le dispositif, susceptible de constituer une avancée remarquable, voire une "révolution", pour la biodiversité est à ce stade plus virtuel que concret* ».

Pour le régime général de l'APA, le CESE constate que les outils nécessaires aux procédures de déclaration et autorisation (formulaires CERFA et téléservices) sont désormais disponibles. Entre le 17 mai 2017 (date du début des enregistrements) et le 16 janvier 2020, 272 récépissés de déclaration ont été enregistrés⁶³, dont

⁵⁸ Le prix de l'hectare agricole, en moyenne de 6 000 € en France, est deux à trois fois moindre qu'en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Italie.

⁵⁹ Insee Focus, n° 173, 11 décembre 2019.

⁶⁰ Ce dispositif permet une réduction d'impôt sur le revenu pour les propriétaires ayant acquis des logements neufs ou en l'état futur d'achèvement et s'engageant à louer leur bien pour une durée minimale de six ou neuf ans à des locataires qui respectent des plafonds de ressources et à un loyer également plafonné.

⁶¹ Article 161 de la loi de finances pour 2020, codifié à l'art. 199 novovicies du code général des impôts.

⁶² Du nom du ministre chargé de la ville et du logement du 16 octobre 2018 au 6 juillet 2020, Julien Denormandie.

⁶³ Le bulletin officiel du MTES publie tous les 3 ou 4 mois un « Résumé des récépissés de déclaration » au titre de l'APA. Le dernier résumé a paru le 13 mars 2020 (NOR : TREL1928896S).

beaucoup en Guyane mais aussi en France métropolitaine par exemple pour des études génétiques sur des espèces sauvages à des fins de connaissance ou encore des activités de R&D⁶⁴. Les déclarants sont aujourd'hui majoritairement des organismes de recherche publics (CNRS, MNHN, Ifremer, Universités, etc.), quelquefois étrangers (Chine, Brésil, Allemagne, etc.).

Toutefois, sur cette période, aucun permis d'exploiter ne paraît avoir été enregistré alors qu'il est probable que des projets à finalité commerciale ont conduit des entreprises, françaises ou étrangères, à prélever des ressources génétiques sur le territoire français.

A fortiori, il ne semble pas non plus qu'il y ait eu des cas de permis de prélèvement ou de partage de ressources avec les fournisseurs que sont les communautés d'habitants de Guyane⁶⁵ et de Wallis-et-Futuna (aux termes de la loi, cette dernière n'est fournisseur que pour les connaissances traditionnelles associées qu'elles détiennent).

Déjà peu effectif, ce dispositif a été entamé par l'exclusion du régime APA des micro-organismes de France métropolitaine à titre expérimental et pour 3 ans. Cette exemption, prévue par la loi dite « Pacte » du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, a été justifiée par la préservation de l'innovation, de la compétitivité et le risque de délocalisation de l'activité de recherche et développement. Afin de rendre possible l'évaluation de cette expérimentation, les entreprises devront toutefois fournir des indications sur les utilisations faites des micro-organismes.

Pour les régimes spécifiques, la mise en œuvre de l'APA est encore plus compromise. Ils devaient être mis en place, selon les cas, par les ordonnances prévues à l'article 45 de la loi ou par décrets et arrêtés. Or ces textes n'ont pas été pris.

Au total, le dispositif APA reste presque entièrement formel. Son application se heurte :

- à la volonté de ne pas augmenter les coûts d'accès aux ressources génétiques pour l'innovation, la compétitivité des entreprises et la localisation des activités de R&D ;
- aux souhaits de ne pas entourer les besoins de prélèvements génétiques pour la recherche de formalités trop contraignantes ;
- au flou de la notion de « *connaissances traditionnelles des communautés d'habitants concernées* » ;

⁶⁴ Ex : la société Yves Rocher sur trois espèces de plantes singulières à la Bretagne.

⁶⁵ Le décret n° 2019-736 du 16 juillet 2019 désigne le parc amazonien de Guyane pour organiser la consultation des communautés d'habitants et le partage des avantages en Guyane. Avant la loi du 8 août 2016, la collectivité territoriale de Guyane instruisait, avec le parc, les dossiers de demande d'accès aux ressources et son président décidait de l'autorisation.

- à la circonstance que les communautés (autochtones ou non) ne sont pas reconnues en vertu du principe d'indivisibilité du peuple français.

Les dispositifs similaires au niveau mondial ne donnent pas lieu à davantage d'applications. Ainsi, selon le président de la FRB, « *les échanges relatifs au partage juste et équitable des avantages n'auraient porté que sur quelques milliers ou dizaines de milliers d'euros à l'échelle mondiale* »⁶⁶.

Le CESE constate qu'il n'a pas été possible de connaître au cours des auditions les ressources apportées par la gestion de l'APA en France, ni de connaître la répartition éventuelle des ressources issues de l'APA entre les différents acteurs : État, OFB, collectivités territoriales, communautés, etc. Il y a un réel enjeu démocratique à rendre plus transparent le dispositif de l'APA et sa mise en œuvre, tant au niveau national que mondial.

D - Des carences particulièrement préoccupantes dans les outre-mer

La responsabilité de la France en matière de protection de la biodiversité est particulièrement grande dans les outre-mer. En effet, la France héberge 10 % de la biodiversité de la planète, dont 80 % par ses outre-mer et son domaine maritime, le deuxième mondial. Par exemple, sur le nombre de nouvelles espèces découvertes en France, 90 % le sont dans ces territoires. Ils abritent 10 % des récifs coralliens mondiaux (4^{ème} rang avec 55 000 km²) ainsi que des mangroves⁶⁷ et des herbiers⁶⁸. La Guyane comprend un des quinze derniers grands massifs de forêts tropicales préservés des activités humaines et elle a les plus grandes possibilités au monde de préservation des grandes forêts primaires intactes⁶⁹. De même, en Nouvelle-Calédonie, « *sur une surface à peine plus grande que la Picardie, on trouve près de 3 000 espèces de plantes, plus de 5 000 d'insectes, une centaine de reptiles, une vingtaine d'espèces oiseaux endémiques. À titre de comparaison, l'originalité de cette flore et de cette faune est du même ordre que celle de l'Europe.* »⁷⁰ 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.

⁶⁶ Audition précitée de Jean-François Silvain. Cet ordre de grandeur résulte d'échanges informels en vue de la COP 15.

⁶⁷ Sorte de forêts aquatiques situées entre l'eau douce et l'eau de mer.

⁶⁸ Prairies marines situées entre un récif et une mangrove.

⁶⁹ Cf. le rapport 2018 sur la biodiversité, publié par l'Agence française pour la biodiversité (AFB), l'Observatoire national de la biodiversité (ONB) et le Service de la donnée et des études statistiques (SDES).

⁷⁰ Site internet du MNHN.

Cette biodiversité est menacée. À titre d'exemples, plus d'un quart de la couverture de mangroves d'origine a déjà disparu ; 26 % des espèces évaluées⁷¹ présentent aujourd'hui un risque de disparition au niveau français, plus élevé dans les outre-mer (40 %) que dans la métropole (22 %). Les principales causes de cette érosion sont l'urbanisation du littoral, le défrichement (particulièrement destructeur dans les forêts de Mayotte), l'agriculture intensive, les pollutions, un manque d'encadrement des activités de loisirs, la surpêche, le braconnage d'espèces menacées, l'orpaillage en particulier dans la forêt guyanaise, l'introduction d'espèces exotiques envahissantes⁷² et le changement climatique.

Dans ce contexte, l'article 113 de la loi du 8 août 2016 se concentrait sur trois points, en chargeant l'État :

- d'élaborer et de mettre en œuvre « *un programme d'actions territorialisé de protection de 55 000 hectares de mangroves d'ici à 2020* » ;
- d'élaborer, dans le cadre de l'Initiative française pour les récifs coralliens (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* ». Sur ce point, 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* » ;
- d'expérimenter la mise en place d'un réseau d'aires protégées s'inspirant du réseau Natura 2000.

Mais le bilan de la loi du 8 août 2016 apparaît pour l'instant décevant. S'agissant de la protection des mangroves, le programme d'actions territorialisé, désormais porté par le comité français de l'UICN et le conservatoire du littoral, ne s'est pas traduit par un contrôle accru faute d'effectifs de police de l'environnement même si la connaissance des zones de mangroves (cartographie, indicateurs) a progressé. Il en va de même des récifs coralliens, qui étaient déjà inscrits dans des aires marines protégées et qui faisaient déjà l'objet de démarches spécifiques telles que l'IFRECOR⁷³, constituée d'un comité national et d'un réseau de comités locaux. Le bilan de santé quinquennal était déjà réalisé par l'IFRECOR. Le véritable objectif était de hausser le niveau de protection. Or l'ensemble des observateurs locaux déplore la faiblesse de la police de l'environnement. À moyens inchangés, il n'est donc pas réaliste que soit atteint l'objectif réaffirmé par le plan biodiversité 2018 d'une « *protection de 100 % des récifs coralliens français en 2025 avec un objectif intermédiaire de 75 % en 2021* ». Quant à l'expérimentation relative aux aires

⁷¹ Par le comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et par le Muséum national d'histoire naturelle.

⁷² En 2016, 60 espèces parmi les 100 considérées comme les plus envahissantes au monde sont présentes dans les outre-mer, parmi lesquelles la Liane papillon à La Réunion, l'Iguane vert en Martinique et Guadeloupe ou encore le Rat noir dans différentes îles.

⁷³ Dont le budget annuel n'excède pas un million d'euros.

protégées, elle n'a pas été initiée et semble avoir disparu de l'ordre du jour, désormais plutôt défini par l'ambition de porter, d'ici 2022, de 20 % à 30 % du territoire la superficie des aires marines et terrestres protégées dont un tiers sous protection forte⁷⁴.

E - Une gouvernance qui reste perfectible

1. L'échelon national

L'Agence française pour la biodiversité puis l'Office français de la biodiversité

Principale création de la loi de 2016, l'AFB a été décrite comme « *l'émergence d'un cœur de réseau (...) indispensable pour accélérer et diffuser la protection de la biodiversité [et] l'amener au même niveau de notoriété et de visibilité que la question climatique dans les politiques de développement durable.* »⁷⁵ En reprenant les missions des quatre établissements fusionnés et avec de nouvelles jusque-là assumées par aucun opérateur, l'AFB s'est en effet imposée comme un opérateur public central la biodiversité. Son organisation a par ailleurs dépassé la simple juxtaposition des structures préexistantes et tendu vers une plus grande transversalité entre les composantes de la biodiversité terrestre, aquatique et marine. Ce mouvement s'est notamment traduit par l'intégration dans l'AFB de certaines activités du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) et le rattachement des parcs nationaux (ce rattachement ne vise qu'à mettre en commun des services et des moyens, les établissements conservant leur personnalité morale et leur gouvernance propre).

L'OFB succédant à l'AFB n'existe que depuis le 1er janvier 2020 et son conseil d'administration s'est réuni pour la première fois en mars 2020. Aucune appréciation ne peut donc encore être portée sur cette nouvelle entité.

Mais d'une part, on peut noter que **l'intégration de l'ONCFS à l'OFB reste à consolider**. La décision publique n'intégrait pas l'ONCFS à l'AFB par la loi de 2016, empêchant ainsi la rationalisation de la police de l'environnement dans un contexte de réduction des effectifs des opérateurs de l'État. Dans leur rapport de 2018, les députées Bassire et Tuffnell estimaient que « *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.* » La fusion des deux organismes dans le nouvel OFB reste inachevée : Mme Tuffnell a souligné lors de son audition le besoin de développer « *une culture commune entre l'AFB et l'ONCFS, de remettre les compétences ensemble pour travailler (...) redéployer, voire créer de nouveaux emplois (...), mettre en place l'organisation humaine sur le territoire national et identifier les besoins* ».

⁷⁴ Déclaration du Président de la République à la suite du rapport de l'IPBES sur l'état de la biodiversité, 6 mai 2019.

⁷⁵ Rapport précité présenté par Mmes Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell, juin 2018.

D'autre part, **les moyens et les effectifs alloués à l'OFB ne lui permettront pas de mener à bien l'ensemble de ses missions**. Depuis 2018, ce n'est plus principalement le budget de l'État mais celui des agences de l'eau qui vient financer l'AFB, les parcs nationaux et l'ONCFS. En 2020, **le budget de l'OFB** qui s'élève à 433 M€ suscite deux inquiétudes : les dotations seront-elles remises en question dans les prochains projets de loi de finances et seront-elles à la hauteur des missions alors que chacune des deux structures préexistantes (l'AFB et l'ONCFS) peinait à les remplir avant la fusion ? De la même façon, le décalage est criant entre les missions et **les effectifs**, ceux de l'ONCFS ayant déjà diminué d'environ 20 % en quinze ans. Pierre Dubreuil, directeur général de l'OFB, a indiqué que grâce à une action forte et collective il a été possible de « *faire en sorte qu'il n'y ait aucune suppression d'emplois à l'OFB en 2020* », ajoutant qu'« *en 2021, le nombre de suppressions de postes sera divisé par deux, avec 20 postes en moins au lieu de 40, et 40 postes seront supprimés en 2022 pour contribuer à l'effort de réduction de l'emploi public, au même titre que tous les établissements publics* ». Devrait s'ajouter à ces suppressions le transfert d'ici à 2022 de 37 ETP vers les parcs naturels marins. Il est probable que pour répondre aux nouvelles missions à effectif constant, un renforcement des effectifs à l'échelon national et régional soit nécessaire, au détriment des effectifs en services départementaux dont les missions de contrôles et de connaissance sont pourtant essentielles.

Une fois stabilisée la gestion de l'OFB, il faudra s'interroger sur les complémentarités entre les actions de l'ONF et de l'OFB.

Le comité national de la biodiversité

Il apparaît prématuré d'évaluer l'impact de cette instance consultative sur les orientations des politiques publiques en matière de biodiversité dès lors que n'a été réalisé à ce jour aucun bilan précisant les suites données à ses avis. Pour l'instant, le CNB s'est réuni neuf fois depuis sa création en 2017, généralement en présence d'un ministre ou d'un secrétaire d'État. Sans compter les travaux de ses commissions spécialisées et groupes de travail, le CNB a adopté 7 délibérations sur le Plan biodiversité en 2018, 2 motions et 8 avis en 2019, le dernier adopté en 2020. Il a suivi pour partie l'évaluation de la Stratégie nationale pour la biodiversité et devrait contribuer à l'élaboration de la suivante.

Le conseil national de la protection de la nature

Cette instance consultative d'experts n'a été que partiellement désengorgée, en étant dessaisie à compter du 1^{er} janvier 2020 de l'examen des demandes de dérogations à l'interdiction générale d'atteinte aux espèces protégées. Depuis son renouvellement en 2017, le CNPN a publié plus d'une centaine d'avis pléniers et plusieurs centaines au titre de la commission « *Espèces et communautés biologiques et demandes de dérogations* », compétente en matière de faune, flore, habitats protégés. Aussi peut-on douter du bien-fondé de l'évolution du régime d'autorisation

environnementale⁷⁶, qui a conduit à une déconcentration de plus de la moitié des avis du CNPN⁷⁷. Désormais, le conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) est saisi à la place du CNPN pour toutes les demandes de dérogations, à l'exception notamment de celles qui portent sur l'interdiction de destruction d'une espèce menacée d'extinction en France ou figurant une liste spécifique d'espèces animales et végétales établie par un arrêté du ministre en charge de la nature. L'argument de la simplification et de l'accélération des procédures apparaît d'autant moins convaincant que de nombreux présidents de CSRPN ont témoigné de leur inquiétude vis-à-vis de la surcharge de travail que vont occasionner ces saisines supplémentaires au niveau régional par rapport à des missions originelles déjà difficiles à absorber. L'autre argument en faveur de l'évolution de la procédure d'autorisation environnementale est qu'en confiant l'expertise des dossiers de dérogation aux CSRPN les avis seront plus pertinents, car davantage ajustés aux enjeux et particularités territoriales dans lesquelles les projets s'insèrent. Deux points de vigilance doivent cependant venir tempérer cette hypothèse. L'objectif affiché par le ministère de la Transition écologique à l'occasion de la consultation publique sur le projet de décret de l'inscrire « *dans une volonté de proportionner au mieux les aspects procéduraux aux enjeux, en donnant des marges d'appréciation au préfet qui mène la procédure* » peut faire craindre qu'en raison de leur positionnement institutionnel les CSRPN soient davantage que le CNPN sujets aux pressions politiques et économiques locales.

On peut regretter également que le CNPN puisse être consulté seulement sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret concernant ses domaines de compétence. Compte tenu de l'importance du droit international en matière de biodiversité, il pourrait l'être également sur les traités et accords internationaux.

Les consultations publiques

Des consultations publiques en ligne répondent souvent au droit à l'information et à la participation du public tel qu'il est posé au principe 10 de la Déclaration de Rio, et par les articles 6 et 8 de la Convention d'Aarhus, 7 de la Charte de l'environnement, et L.120-1 du code de l'environnement.

Le CESE regrette que, trop souvent, les consultations publiques en ligne qui précèdent l'adoption de nombreuses mesures ministérielles (principalement des arrêtés) ne soient pas prises en compte, même sous la forme d'une mention dans la justification de la décision⁷⁸.

2. Les échelons national et local restent mal coordonnés

Le contexte général apparaît peu propice à une collaboration simple et harmonieuse entre l'État et les collectivités territoriales. Les services déconcentrés de l'État chargés de questions environnementales ont été en butte à des

⁷⁶ Par le décret du 12 décembre 2019 portant diverses dispositions de simplification de la procédure d'autorisation environnementale.

⁷⁷ D'après la députée Frédérique Tuffnell.

⁷⁸ Commission nationale du débat public (CNDP), avis sur les consultations publiques du ministère de la Transition écologique et solidaire, juin 2019 (https://www.lpo.fr/images/191213_cndp_avis_lpo.pdf)

modifications d'ampleur depuis quelques années : après la fusion des DIREN, des DRIRE et des DRE très difficile à mettre en œuvre, la loi NOTRe a reconfiguré la carte des régions et les compétences territoriales. Ces reconfigurations ont sensiblement compliqué le travail des administrations locales et rendu difficile leur capacité à créer la transversalité. Selon Mme Guillet, chercheuse en sociologie au MNHN, « *la biodiversité se retrouve [gérée] en silo, avec une charge de travail qui augmente notamment liée à la mise en œuvre de la séquence ERC* ».

Du côté des territoires, se pose encore trop souvent la question de la volonté politique autour de la biodiversité. Selon Christian Hosy, coordinateur du réseau biodiversité à FNE, de nombreuses raisons expliquent cet état de fait, parmi lesquelles le manque de compréhension de l'importance des enjeux. La formation et les connaissances insuffisantes dans ce domaine, aussi bien de la fonction publique territoriale que des élus et de leurs équipes au niveau des régions, mais aussi des départements, des communes et de leurs groupements pourrait notamment expliquer « *que les espaces de continuité écologique [ne sont pas appliqués car] les maires et leurs services techniques ne connaissent pas cet outil. Pour mettre un ECE dans un PLU, encore faut-il savoir que cela existe et comment cela fonctionne.* »

L'OFB souhaite initier un programme de formation avec le réseau des agences régionales pour la biodiversité. Par ailleurs, du point de vue institutionnel, il convient de rappeler que les SRCE co-pilotés par la région et les services de l'État et que les SRADDET, élaborés et adoptés par les conseils régionaux, sont approuvés par arrêté du préfet de région, à l'issue des procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique. Enfin, Mme Wargon, Secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire, lors de son audition par le CESE a souligné que, selon elle, les relations territoriales continuent d'être approfondies dans le cadre des transitions écologiques, sans pour autant être en mesure de préciser les montants engagés. La question des emplois créés ou maintenus est aussi un enjeu de la transition écologique et solidaire : or les contrats de transitions écologiques n'intègrent ni dans leur conception, ni dans leur mise en œuvre, les préoccupations sur l'emploi et les transitions professionnelles. La secrétaire d'État a affirmé avoir « *signé quatre-vingt contrats de transition écologique (CTE) avec les EPCI qui couvrent maintenant environ dix millions de Français* » avant de préciser : « *tous les contrats de transition écologique n'ont pas de dimension de biodiversité. Cela s'explique par le fait qu'il n'y a pas de cadre national prédéfini sur les CTE*⁷⁹. On trouve les dimensions qui sont souhaitées par les acteurs territoriaux. Cependant, on pourrait, dans la prochaine vague des CTE et dans les CTE actuels, insister pour couvrir plus largement des actions de biodiversité, soit à travers des actions de promotion de pratiques agricoles durables, soit de préservation d'espaces naturels

⁷⁹ Sur ce point, le CESE avait dans son avis « La transition écologique et solidaire au niveau local » (novembre 2017) précisé que les CTE succédaient à des mécanismes analogues déjà très perfectibles et préconisés, sans être suivi par le gouvernement, qu'ils soient par exemple organisés autour d'un projet de territoire.

(...) Je pense aussi à la démarche des territoires engagés pour la nature⁸⁰ qui a été lancée il y a un peu plus d'un an et qui est bien accueillie par les collectivités territoriales. ».

Par ailleurs, les agences de l'eau ont travaillé très régulièrement avec l'AFB, comme auparavant avec l'ONEMA, et avec les ARB lorsqu'elles existent. Elles coopèrent avec les collectivités territoriales, les conservatoires botaniques⁸¹, les associations de protection de l'environnement ou encore les parcs naturels, ainsi qu'avec les services de l'État (DREAL et DDT notamment). Il faudra observer si l'OFB, comme l'AFB, entend développer, grâce aux ARB ou leurs équivalents, des partenariats avec les régions et les autres niveaux de collectivités territoriales pour créer des synergies associant le plus grand nombre possible d'acteurs. Le déploiement des ARB pourrait impulser une dynamique territoriale en faveur de la biodiversité.

3. Les instances de gouvernance territoriale

Les agences de l'eau

L'article 29 de la loi de 2016 rénove aussi la gouvernance de l'eau en étendant à la préservation de la biodiversité terrestre et marine les missions des agences de l'eau. Dès l'automne 2016, les agences ont lancé des appels à projets essentiellement tournés vers la création des trames vertes et bleues pour un montant cumulé évalué à 30 M€. Elles sont aujourd'hui mobilisées financièrement sur l'analyse et les plans de financement des plans d'action pour la biodiversité pluriannuels montés par les collectivités dans le cadre de l'initiative « Territoires engagés pour la nature », prise en 2019 par le MTES. Les collaborations et partenariats avec les autres instances de gouvernance sur ces sujets (OFB, ARB, etc.) mais aussi les services de l'État et des collectivités sont donc appelés à se renforcer.

Néanmoins le basculement du schéma d'origine selon lequel « l'argent de l'eau reste à l'eau » (les redevances liées à l'usage de l'eau, qui pèsent très majoritairement sur les ménages) vers un autre finançant des interventions plus larges en faveur de l'eau et de la biodiversité pose la question des moyens et du rôle des agences, dont les effectifs ne cessent de baisser (baisse de 5 % environ entre 2018 et 2020), les ressources plafonnées⁸² et prélevées en particulier pour financer

⁸⁰ Initiative issue du plan biodiversité, lancée par le MTES et Régions de France avec la contribution de l'OFB et des agences de l'eau dans le but de faire émerger, reconnaître et accompagner des plans d'actions locaux en faveur de la biodiversité. Elle est censée se substituer au précédent dispositif de reconnaissance des engagements d'acteurs lié à la SNB.

⁸¹ Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'AFB assure la coordination technique des Conservatoires botaniques nationaux (CBN).

⁸² Le plafond annuel des redevances à compter du 1^{er} janvier 2019, date d'engagement du 10^{ème} programme pluriannuel d'interventions pour les années 2019 à 2024, a été abaissé de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros. Puis rehaussé à 2 151 millions d'euros en PLF 2020 du fait de l'affectation de la redevance

l'OFB. Le sujet est d'autant plus important qu'il existe un risque d'une précarité liée à l'eau comparable à la précarité énergétique.

En termes de gouvernance, il faut également noter la mise en œuvre d'ajustements dans la composition des comités de bassin avec l'élargissement du collège des usagers à des représentants de la sylviculture et des usagers des milieux marins et de la biodiversité. Toutefois, la principale réforme doit entrer dans les faits en 2020, à la faveur de leur renouvellement, avec la représentation à parité des usagers économiques et non économiques de l'eau dans deux collèges désormais séparés, représentant chacun 20 % des membres du comité⁸³.

Les comités régionaux de la biodiversité

Aujourd'hui, une seule région n'a pas de CRB : l'Île-de-France. Toutes les autres régions métropolitaines s'en sont dotées, mais très tardivement. Ces créations se sont échelonnées entre mi-2018 et mi-2019, alors que les comités de l'eau et de la biodiversité, l'équivalent des CRB en outre-mer, ont été mis en place dès 2017, car ils résultent de l'évolution d'une instance préexistante. Il est vrai que mettre en place un nouveau comité coprésidé par le préfet et le président du Conseil régional prend nécessairement un peu de temps. Ces conseils sont hétérogènes dans leur composition, en particulier le nombre de membres, de quatre-vingt-dix environ, notamment en Auvergne Rhône-Alpes, jusqu'à 160 membres, le maximum autorisé par la loi, en Nouvelle-Aquitaine. En moyenne, ils comptent environ 120 membres. La composition du comité et la désignation de ses membres sont arrêtées conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région⁸⁴. Les CRB ont vocation à devenir de véritables parlements de la biodiversité au niveau régional. Christian Hosy de FNE a indiqué lors de son audition au CESE que, pour l'heure, « *le nombre de réunions est très limité : trois réunions maximum depuis l'installation de ces comités. La Normandie qui a réuni son CRB trois fois a permis notamment de l'interroger sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, le nouveau SRADDET, qui intègre la politique trame verte et bleue. D'autres se sont réunis deux fois, notamment pour évoquer le SRADDET ou la mise en place d'une agence régionale de la biodiversité, comme en Centre-Val de Loire ou en PACA, ou pour parler de la future stratégie régionale de la biodiversité, comme dans les Pays de la Loire.* »

cynégétique, à hauteur de 46 millions d'euros, qui sera désormais versée aux agences de l'eau puis reversée à l'OFB. Les ressources excédant ce plafond sont reversées au budget général de l'État au titre de la contribution au rétablissement des comptes publics.

⁸³ Attendu depuis quatre ans, un décret modifiant le code de l'environnement afin de tenir compte des ajustements apportés par l'article 34 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages à la composition des comités de bassin de métropole (hors Corse) devrait être publié en 2020. Le renouvellement des comités est suspendu à cette publication, qui devrait préciser le rôle du préfet coordonnateur de bassin.

⁸⁴ Le décret du 21 mars 2017 relatif aux comités régionaux de la biodiversité précise la nature des collèges et leur poids respectif. Schématiquement, la répartition s'établit comme suit : collectivités, au moins 30 % ; État, au moins 15 % ; organismes socio-professionnels, au moins 20 % ; associations œuvrant pour la préservation de la biodiversité, au moins 20 % ; scientifiques, au moins 5 %.

Les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN)

Ils sont désormais consultés à la place du CNPN sur les projets d'arrêtés de protection de biotope afin d'améliorer le choix des mesures de protection et d'obtenir un consensus entre les acteurs impliqués (décret du 19 décembre 2018). Ils sont également consultés lorsqu'une autorisation environnementale est demandée pour un projet pour lequel elle tient lieu de dérogation aux interdictions de destructions ou dégradations de certains habitats naturels ou d'espèces animales non domestique ou végétales non cultivées. Mais il en résulte un triple risque :

- d'engorgement de ces conseils dont il n'est pas prévu d'augmenter les moyens ;
- d'indépendance moindre par rapport aux pressions locales en faveur d'un projet ;
- d'inégalité d'argumentation et de traitement selon les régions.

Ce dernier point justifie qu'en parallèle d'une déconcentration qui peut présenter des avantages en termes de connaissance et de compréhension des enjeux locaux, un travail d'harmonisation des usages liés à l'application de la réglementation relative aux espèces protégées, soit effectué au niveau du Conseil national.

4. Un partage mal défini des compétences entre collectivités territoriales

Le chef de file de la politique de protection de la biodiversité demeure la région. L'article 59 de la loi renforce même son rôle en matière de gestion du littoral en lui ouvrant la possibilité de « *fixer des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte* » dans son futur SRADDET ou dans le « *schéma de mise en valeur de la mer* » de son schéma d'aménagement régional (SAR) pour une région ultramarine.

Pour autant, les communes et les départements demeurent compétents pour la réalisation d'inventaires du patrimoine naturel et, s'agissant des départements, pour la gestion des espaces naturels sensibles. À ce titre, ils perçoivent le produit de la taxe d'aménagement des espaces sensibles (TAENS). Or, les régions se plaignent de ne pas disposer de moyens financiers adéquats pour assumer pleinement les missions de conservation et de reconquête de la biodiversité qui leur incombent au premier chef. Des tensions existent donc autour de la perception et de l'affectation du produit de la TAENS. De façon symptomatique, le rapport prévu par la loi sur la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer la politique des espaces naturels sensibles, fait partie des rares textes n'ayant pas encore été publiés.

Par ailleurs, les compétences demeurent assez largement partagées dans les domaines de l'aménagement rural, de la planification et de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du logement, autant de secteurs dans lesquels les décisions et réalisations produisent des effets très sensibles sur l'état de la biodiversité. Dans ces conditions, il est d'autant plus nécessaire que les SRADDET et les SRCE jouent leur rôle de mise en cohérence.

Les agences régionales de la biodiversité

Par leur positionnement et leurs attributions, les agences régionales de la biodiversité (ARB) ont vocation à devenir le « cœur de réseau » d'une dynamique régionale. Cette vocation subsiste, bien que la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'OFB ait confié à ce dernier la mission de « *soutien aux régions pour l'élaboration de leur stratégie et le suivi de sa mise en œuvre* » que la loi de 2016 leur avait assignée. Les ARB devraient devenir les chevilles ouvrières de la coordination et de la mise en cohérence des actions des collectivités et de l'OFB « dans les domaines d'intérêt commun », en relation avec l'ensemble des parties intéressées. Leur espace d'intervention est potentiellement très large car la loi dispose que « ces agences exercent leurs missions dans le champ des missions de l'office, à l'exception des missions de police et de délivrance du permis de chasser. » (C. envir., art L. 131-9). Les ARB ont été conçues pour prendre en charge à l'échelle territoriale le développement et la valorisation de la connaissance, la mise en réseau des acteurs régionaux, l'appui sur de l'ingénierie de projet (accompagnement technique et administratif des porteurs de projets), voire l'appui financier et la sensibilisation, la formation et l'information des publics. Ces agences sont donc destinées à faciliter l'expression des volontés et initiatives locales, mais plus encore les vecteurs d'une dynamique partenariale et intégratrice visant à dépasser la simple coordination d'actions pour passer à une action d'ensemble conjointe et mieux maîtrisée.

Facultatives, les ARB sont mises en place conjointement par chaque région volontaire et l'OFB. Dans les départements et collectivités d'outre-mer, ces délégations peuvent être constituées à la demande de plusieurs collectivités. Elles exercent alors leurs compétences sur tout ou partie du territoire de ces collectivités. Leur cadre n'étant pas fixé par la loi, la coopération qu'elles mettent en place peut ainsi prendre des formes diverses en termes de statut, de choix des partenaires et de champ d'action. On peut toutefois relever que le statut d'établissement public de coopération environnementale (EPCE)⁸⁵ a été retenu dans la moitié des cas, vraisemblablement parce qu'il permet une association directe des parties prenantes (associations et acteurs économiques) à la gouvernance de l'ARB. Il convient enfin de souligner que la démarche partenariale, présentée comme une des forces du dispositif, ne s'accompagne d'aucun transfert de compétences de la part des collectivités territoriales.

Il est regrettable que seulement sept des dix-huit régions françaises (sept sur 13 en métropole) aient créé une ARB, près de quatre ans après la promulgation de la loi⁸⁶. Des causes politiques peuvent être invoquées, qu'il s'agisse de divergences politiques entre le Gouvernement et les exécutifs régionaux, de la crainte des régions

⁸⁵ Créé par la loi, l'EPCE est chargé d'accroître et d'améliorer les connaissances sur l'environnement, leur diffusion et la sensibilisation et l'information du public, d'apporter un concours scientifique et technique aux pouvoirs publics et d'assurer la conservation d'espèces ou la mise en place d'actions visant à préserver la biodiversité et à restaurer les milieux naturels.

⁸⁶ Voir annexe n°4.

de voir réduire leur liberté d'action, de l'absence de priorisation de l'enjeu biodiversité ou de l'opposition de groupes de pression locaux. Des causes organisationnelles et financières peuvent aussi peser, comme le nombre parfois élevé de partenaires territoriaux à convaincre et associer à la démarche, la réticence à ajouter une nouvelle structure à celles déjà mises en place⁸⁷ ou à assumer des charges de fonctionnement supplémentaires.

Au regard des retours enregistrés par le CESE de la part des parties concernées, la situation apparaît à la fois grave et paradoxale. Grave, dans la mesure où Thierry Burlot, président de l'OFB, estime que l'Office ne pourra pas fonctionner sans ces outils territoriaux⁸⁸ et que les ARB existantes disposent d'un faible budget de 0,5 à 2 M€ et de 7 à 20 salariés. Paradoxale dans la mesure où les acteurs socioéconomiques considèrent que les ARB font partie des éléments sur lesquels il est possible de capitaliser pour accélérer le changement des pratiques. Les élus locaux estiment que leur présence constitue plutôt un avantage dans le déploiement de la politique relative à la biodiversité et le gouvernement qu'elles constituent un outil essentiel pour éviter les déperditions résultant de disjonctions entre les politiques régionales et la politique de l'État, au point de considérer la création d'une ARB dans chaque région comme un objectif⁸⁹.

Au total, il apparaît que les ARB se trouvent au cœur d'une double problématique : l'articulation cohérente des politiques publiques nationales et territoriales de biodiversité et les moyens à leur consacrer.

Que la région renonce ou non à créer une ARB, se pose la question de cette harmonisation dans l'action entre stratégies nationale et régionales, ou celle de la mise en synergies des instances régionales. L'élaboration et la mise en œuvre des stratégies régionales pour la biodiversité seront-elles l'occasion de développer une gouvernance plus intégrée associant ARB et CRB ? Il est encore trop tôt pour le dire, même si des régions comme l'Île-de-France en ont le projet, car les CRB ont été installés avec retard et se sont encore peu réunis.

⁸⁷ Plusieurs membres du CRB Grand Est ont fait part de leur scepticisme face à la création d'une nouvelle instance, alors qu'il est urgent d'agir face à l'érosion de la biodiversité (*installation du CRB Grand Est – mars 2019*)

⁸⁸ Audition de M. Thierry Burlot, président de l'OFB, mars 2020.

⁸⁹ Audition de Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, février 2020.

DEUXIÈME PARTIE - PRÉCONISATIONS

A - Axe n° 1 : rendre effective la séquence « éviter, réduire et compenser »

1. Favoriser l'évitement

1.1. Intégrer davantage la séquence ERC aux plans et programmes et pas seulement aux projets

Si la séquence ERC encadre les projets d'aménagement, son utilisation dans le cas des plans et programmes est encore bien trop réduite alors qu'elle est prévue par la loi depuis 2004. Or, ces plans et programmes tels que les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) voire les PLU donnent les grandes orientations pour le développement du territoire en arbitrant entre les zones naturelles et urbaines et en dessinant les trames vertes et bleues. Ces documents intégrateurs devraient donner une vision globale des zones à préserver en amont des projets pour que soit mise en application de façon plus contrainte la partie "évitement" de la séquence ERC. C'est d'autant plus important que tous les projets ne sont pas soumis à l'évaluation environnementale. Cette évaluation ne pouvant pas devenir systématique, il est décisif qu'elle soit menée plus rigoureusement, en amont, au stade des plans et programmes.

Préconisation 1

Le CESE préconise que les plans et programmes prennent davantage en compte la biodiversité et l'état des milieux naturels.

1.2. Professionnaliser les bureaux d'études

Actuellement, les évaluations réalisées par les bureaux d'études au titre de la séquence ERC souffrent de deux biais :

- le premier tient à la position de « juge et partie » du maître d'ouvrage, et de son sous-traitant qu'est le bureau d'étude. Faire effectuer l'évaluation environnementale par un tiers aurait en contrepartie l'inconvénient de ne pas disposer de toutes les informations, et de déresponsabiliser le maître d'ouvrage. C'est pour cela que la réglementation européenne et sa transposition en droit français ont prescrit une contre-expertise par une autorité environnementale, nationale ou locale, indépendante du maître d'ouvrage. Ses moyens et son indépendance doivent être assurés sans réserve.
- le second, assez spécifique, résulte du manque de temps et, parfois, du manque de compétences pour réaliser les études. Pour documenter la biodiversité existante, les études donnent la priorité à la bibliographie tandis que la prospection sur le terrain reste souvent insuffisante voire absente⁹⁰. La compétence des opérateurs pour les inventaires de terrain est rarement

⁹⁰ Entretien précité avec Vincent Vauclin.

précisée, de même que les méthodes d'inventaire utilisées. La complexité inhérente à ce domaine explique en partie ces carences : il existe peu de guides méthodologiques faisant foi, à l'exception de celui portant sur les zones humides⁹¹, assez peu employé en pratique car très technique.

C'est pourquoi **le CESE recommande de mettre à disposition de nouveaux outils pour les bureaux d'étude et leur maître d'ouvrage (privés et publics), assortis de méthodes, d'indicateurs et de référentiels de coûts réels à anticiper pour la compensation.** Ces coûts devraient prendre en compte l'ensemble de la biodiversité et pas seulement certaines espèces. Cette démarche pourrait s'accompagner de la délivrance d'un agrément pour les bureaux d'études spécialisés s'appuyant notamment sur la norme AFNOR NF X50 110 relative à la qualité de l'expertise⁹². À cet égard, la parution, en septembre 2019, de la charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale va dans le bon sens. Cette démarche, qui inclut aussi l'évaluation des mesures ERC, a d'ores et déjà recueilli près de 200 signataires⁹³.

2. Garantir que les instruments de compensation soient à la hauteur des pertes

Actuellement, l'exigence très forte de la loi de ne pas autoriser les projets (sauf « raison impérative d'intérêt public majeur ») sans compensation équivalente ne s'est pas traduite dans les faits⁹⁴.

L'analyse des conditions de réussite de la compensation impose de prendre en compte trois dimensions :

- la globalité de la compensation, mesurée par des indicateurs sur les espèces animales concernées mais aussi sur des espèces végétales ainsi que sur les fonctions écologiques;
- la durée de la compensation, qui doit être selon la loi équivalente à la durée de l'atteinte. Actuellement, les contrats de compensation écologique stipulent des durées de 15 ans à 30 ans, qui peuvent paraître déjà importantes pour les entreprises mais demeurent insuffisantes à l'échelle du temps écologique ;
- les surfaces de compensation doivent être cohérentes avec les surfaces impactées.

Le mécanisme par lequel le maître d'ouvrage assure par lui-même la compensation s'avère donc déficient. **Le CESE préconise de le compléter par**

⁹¹ Guide de la méthode nationale d'évaluation des fonctions des zones humides (2016), disponible par exemple sur <http://www.zones-humides.org>.

⁹² Cette norme a déjà inspiré la charte nationale de l'expertise préconisée par le Comité opérationnel « Recherche » du Grenelle de l'environnement et signée par un grand nombre d'organismes de recherche en 2010.

⁹³ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-dengagement-des-bureaux-detudes>

⁹⁴ Audition précitée de Harold Levrel, le 4 mars 2020.

l'utilisation des obligations réelles environnementales et la poursuite de l'expérimentation de l'achat d'unités de compensation.

Comme il a été dit, **les obligations réelles environnementales (ORE)** constituent un outil contractuel innovant, plutôt d'inspiration anglo-saxonne, créé par l'article 72 de la loi du 8 août 2016 et codifié au nouvel article L. 132-3 du code de l'environnement. Malheureusement, les ORE ne rencontrent pas de demande. Seules quelques ORE ont été signées⁹⁵, principalement avec des propriétaires publics. Au moins deux facteurs peuvent dissuader les propriétaires privés de signer une ORE :

- d'une part, la mise en fermage de plus des trois quarts de la superficie agricole utilisée (SAU) métropolitaine. En 2013, un quart seulement des exploitants agricoles de France métropolitaine sont propriétaires de la totalité de leurs terres⁹⁶. Or le propriétaire qui aurait préalablement consenti un bail rural sur son fonds ne peut mettre en œuvre une ORE qu'avec l'accord préalable du preneur ;
- d'autre part, grever la propriété d'une servitude environnementale peut diminuer sa valeur à la revente ou ne pas correspondre au projet de transmission patrimoniale, dès lors qu'il ne sera plus possible d'y construire, d'y utiliser des produits chimiques, etc.

Toutefois, une raison de cet échec est imputable aux pouvoirs publics, qui n'ont pour l'instant pas assorti le mécanisme de l'ORE d'incitations fiscales⁹⁷. Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas remis le rapport sur la mise en œuvre de l'ORE dans le délai de deux ans prévu par l'article 73 de la loi du 8 août 2016. Un tel rapport, s'il était réalisé par la direction générale des finances publiques et la direction générale des collectivités territoriales, permettrait par exemple de savoir combien de communes ont décidé d'exonérer de la taxe foncière sur les propriétés non bâties les propriétaires ayant conclu une ORE. **Le CESE recommande donc que ce rapport soit réalisé dans les meilleurs délais.**

Un autre outil potentiellement utile, **l'acquisition d'unités de compensation d'un site naturel de compensation**, reste à ce jour inutilisé. Dans ce schéma, le maître d'ouvrage a recours à une tierce partie qui gère un site agréé par l'État⁹⁸. Il lui achète des parcelles écologiquement équivalentes à l'impact du projet. Ce mécanisme de mutualisation présente deux avantages par rapport à la pratique actuelle de compensation par le maître d'ouvrage lui-même :

- l'équivalence écologique est observée avant l'achat des parcelles et non simplement annoncée au moment du dépôt du dossier ;

⁹⁵ La première ORE, et une des seules, engageant un propriétaire privé a été signée en juin 2019 entre le Conservatoire d'espaces naturels Normandie-Ouest et une famille d'agriculteurs qui a engagé pour 50 ans sa propriété de 20 hectares dans un programme de préservation de la biodiversité : préservation des haies et des mares, non-utilisation de pesticides, absence de fauchage et de pâturage d'un coteau calcaire abritant l'Orchis grenouille, une espèce très rare d'orchidée.

⁹⁶ INSEE, Tableaux de l'économie française, édition 2017.

⁹⁷ En recourant à de fortes incitations fiscales, les États-Unis sont parvenus à placer 17 millions d'hectares en régime définitif de servitude environnementale, soit la moitié de la superficie de l'Allemagne.

⁹⁸ Le décret n°2017-265 du 28 février 2017 fixe les modalités d'agrément par l'État des sites naturels de compensation.

- les unités de compensation font partie d'un vaste territoire (par exemple de zones humides) ce qui permet souvent d'obtenir une meilleure efficacité écologique que dans des petites parcelles émiettées.

Cet outil n'est néanmoins pas exempt de défauts :

- il consiste le plus souvent à compenser une série d'impacts très différents par un type de compensation unique, sans rapport avec les premiers;
- très utilisé aux États-Unis, il est malaisément transposable en France où les superficies disponibles sont plus réduites ;
- les sites de compensation sont généralement situés plus loin de l'impact, ce qui réduit l'acceptabilité sociale du projet puisque les habitants qui subissent les impacts ne sont pas ceux qui bénéficient de la compensation.

La « compensation par l'offre » constitue donc un outil complémentaire, à utiliser avec parcimonie. **Le CESE identifie deux conditions de réussite :**

- la compensation ne peut dans aucun schéma être effective si les pouvoirs publics ne font pas respecter pleinement la réglementation par le contrôle et le suivi. Aux États-Unis, l'imposition stricte de mesures de compensation sur sites dédiés a conduit à l'évitement ou à la réduction des impacts car le coût des projets devenait dissuasif⁹⁹. Donner une valeur à la biodiversité incitera aussi les gestionnaires de site à restaurer des friches industrielles ;
- enfin, il convient de tracer des limites à la notion même de compensation, au-delà desquelles seul l'évitement est acceptable. Par exemple, une tourbière centenaire n'est pas compensable. La « marchandisation » de la nature sous-jacente à l'achat d'unités de compensation ne doit pas nourrir l'illusion que tout impact peut être racheté. Là encore, il appartient à l'État de délimiter le marché par la définition des standards d'équivalence.

3. Assurer le contrôle du respect de la séquence ERC

La mise en œuvre de la séquence ERC, quels que soient son cadre (projet, plan, programme) et sa forme, suppose un contrôle effectif par les pouvoirs publics. Dans ce domaine, les personnes auditionnées constatent unanimement des carences en termes de **compétences**, de **moyens** et d'**exigence**.

Tout d'abord, dans un domaine aussi complexe et relativement nouveau, **le CESE préconise de renforcer les compétences** des agents des DREAL, chargés de préparer les avis d'autorité environnementale locale sur la séquence ERC, et des agents des DDT, chargés de préparer les décisions d'autorisation des préfets. Il convient donc de s'assurer que l'ensemble de ces agents aient reçu l'équivalent d'une

⁹⁹ « Au tournant des années 2010, en Floride, le coût des mesures compensatoires a dépassé les 100 000 dollars par hectare, de 400 000 dollars voire 1 million quand le projet était proche des zones côtières [...] Dans ce cadre, les entreprises évitaient énormément. » (audition de Harold Levrel par le CESE).

formation de trois jours à la doctrine nationale sur la séquence ERC¹⁰⁰. De la même façon, dans les collectivités territoriales, la trop rare existence d'un chargé de mission biodiversité dans les EPCI coexiste avec une faible appropriation du sujet par l'ensemble des agents, administrateurs territoriaux inclus.

Le CESE recommande également de renforcer les effectifs, sans lesquels l'instruction des dossiers restera lacunaire et les contrôles sur site trop rares. S'agissant en particulier de l'OFB, ses emplois sont seulement maintenus en 2020, à hauteur de 2 659 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT)¹⁰¹. Le schéma d'emplois prévu pour 2021 prévoit la suppression de 20 ETPT et 40 ETPT en 2022. À supposer même que ces emplois supprimés résulteraient de la mutualisation des fonctions support dans le cadre de la fusion de l'AFB et de l'ONCFS¹⁰², le nombre d'agents chargés du contrôle (au sens large) est au mieux appelé à stagner alors que les missions augmentent en volume et en nature.

Enfin, la bonne application de la séquence ERC sera conditionnée à la **volonté politique** du Gouvernement, des préfets et des procureurs de faire prévaloir localement l'intérêt général. Ainsi, lorsque le dossier d'aménagement n'apparaît pas acceptable, il appartient au préfet, représentant de l'État, de ne pas l'autoriser en résistant le cas échéant à la volonté de divers acteurs locaux. Soutenu par son ministre, il doit pouvoir lui-même soutenir ses services, en l'occurrence le directeur départemental des territoires (ou un de ses chefs de service) qui lui-même acceptera de signer l'avis ou le procès-verbal d'un agent de la DDT. Dans cette logique, la DDT elle-même sera plus réceptive aux avis qui sont rendus par l'OFB sur certains dossiers. Il en va de même pour les procureurs de la République qui ont à connaître des relevés d'infraction que lui font parvenir les agents de l'OFB ou de la DDT¹⁰³, et à qui il appartient de décider de poursuivre les auteurs des infractions.

Il serait même utile de faire évoluer le droit en étendant la compétence des services départementaux de l'OFB. Actuellement, lorsque le dossier de demande d'autorisation déposé par le maître d'ouvrage est transmis pour avis par la DDT à l'OFB, les agents de l'OFB doivent se borner à contrôler l'exactitude du dossier sans pouvoir indiquer si, par exemple, le dossier est complet. Alors que les avis de l'AFB ne sont déjà pas contraignants pour les DDT, une telle restriction du mandat des agents de l'OFB contribue à affaiblir encore davantage la portée du contrôle.

Préconisation 2

Assurer le contrôle du respect de la séquence ERC en comblant les carences en termes de compétences, de moyens (humains et budgétaires) et d'exigence politique.

¹⁰⁰ Entretien précitée de Vincent Vauclin.

¹⁰¹ Consolidation des effectifs de l'AFB et de l'ONCFS.

¹⁰² Comme le soutient Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire, audition au CESE le 26 février 2020.

¹⁰³ Par exemple, la destruction de zone humide relève du code de l'environnement et les infractions liées à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques relèvent du code rural.

En tout état de cause, l'outil ERC, même amélioré, restera très insuffisant en l'absence de mesures, en amont, contre la tendance à l'artificialisation des sols. C'est l'objet du 2ème axe.

B - Axe n° 2 : définir un paquet réglementaire et fiscal contre l'artificialisation des sols.

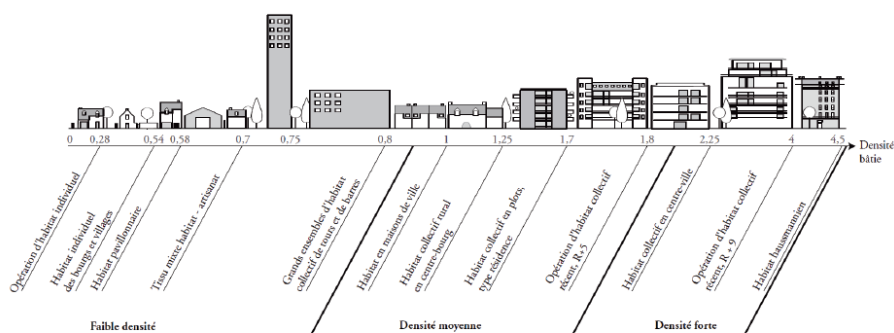
À titre liminaire, le CESE préconise de modifier la définition la plus usuelle d'un **espace artificialisé**, qui inclut actuellement les parcs urbains. La construction au sein d'un parc urbain d'intérêt écologique ne compte pas dans les statistiques officielles de l'artificialisation. Il conviendrait donc simplement de retrancher ce type de parcs de la nomenclature des espaces artificialisés.

L'atteinte de l'objectif « zéro artificialisation nette » suppose de privilégier la massification du tissu urbain sur son extension en agissant principalement sur deux paramètres :

- le renouvellement urbain, c'est-à-dire la construction en réutilisant du foncier déjà artificialisé (le taux de renouvellement urbain mesure ainsi le ratio entre les surfaces de plancher réalisées à l'intérieur d'une zone urbaine existante et la totalité des surfaces de plancher commencées sur une année donnée) ;
- la densité du bâti, mesuré par le rapport entre la surface de plancher et la surface de la parcelle d'implantation d'un bâtiment.

Les solutions à mettre en œuvre reviennent principalement à éviter la consommation d'ENAF (rénovation des logements vacants ; revitalisation des centres-bourgs ; densification du foncier ; recyclage des friches, etc.) et à la réduire en augmentant la densité bâtie. Le schéma qui suit illustre la densité du bâti des principales formes urbaines existantes.

Schéma : Typologie des formes urbaines en fonction du taux de densité observé



Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, « Appréhender la densité », 2005

À cet égard, le CESE formule deux séries de préconisations, les unes relatives aux documents d'urbanisme et les autres aux outils fiscaux.

1. Des documents d'urbanisme plus contraignants en matière d'artificialisation

Pour le CESE, les documents d'urbanisme devraient être **définis à un échelon supra-communal, intégrer des objectifs chiffrés et être appliqués** sous le contrôle rigoureux des préfets et du juge administratif.

Tout d'abord, sans instaurer une tutelle de la région sur les autres collectivités, le rôle des **SRADDET** devrait être renforcé en les rendant davantage opposables aux documents de planification infrarégionaux. Actuellement, ceux-ci doivent être simplement compatibles avec le SRADDET, ce qui est d'autant moins contraignant que les SRADDET restent peu opérationnels. Le CESE préconise que le Gouvernement, à l'occasion de l'ordonnance en cours d'élaboration relative à la simplification de la hiérarchie des normes d'urbanisme¹⁰⁴, institue une obligation de conformité des documents infrarégionaux.

Le législateur devrait aussi imposer, sans dérogations possibles, la couverture du territoire par des **SCoT** et par les **PLU à l'échelle intercommunale**. S'agissant des SCoT, l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme interdit par principe aux communes, en l'absence de SCoT, d'ouvrir de nouveaux secteurs à l'urbanisation, y compris par l'élaboration ou la révision générale de leur PLU. Toutefois, une dérogation peut être accordée par le préfet, après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et de l'avis de l'établissement public en charge du SCoT lorsqu'un schéma est en cours d'élaboration. Le CESE préconise que le législateur supprime cette possibilité de dérogation.

De la même façon, les communes ne devraient plus pouvoir s'opposer à l'élaboration de PLU intercommunaux. L'échelle communale n'est plus adaptée à la planification de l'aménagement et de l'urbanisme. L'échelon intercommunal réduit les effets de concurrence entre territoires, instaure une distance plus grande avec les porteurs de projets et permet une mutualisation de l'ingénierie. La loi ALUR du 24 mars 2014 rend obligatoire le transfert de cette compétence aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes dans un délai de trois ans, sauf opposition d'au moins un quart des communes membres représentant au moins 20 % de la population. À ce jour, environ la moitié seulement des EPCI ont pris la compétence PLUi. Si les communes persistaient à ne pas s'engager dans cette démarche, le législateur devrait aller jusqu'au bout de la logique en généralisant, sans dérogation possible, les PLUi.

Ensuite, les élus locaux devraient **intégrer dans les SCoT et les PLUi l'exigence de gestion économe de l'espace**. Cela passe par exemple par l'imposition d'un

¹⁰⁴ Cf. l'article 46 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) du 23 novembre 2018.

équivalent d'un coefficient d'occupation des sols (COS) minimal aux nouvelles constructions et l'obligation d'avoir atteint un niveau minimal de renouvellement urbain avant de délivrer des permis de construire sur des zones non artificialisées. Ce plancher serait vérifié annuellement, via le suivi des permis de construire. De telles cibles chiffrées concerneraient aussi les surfaces commerciales périphériques¹⁰⁵ et devraient être prises en compte par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) qui sont de fait décisionnaires sur ces projets¹⁰⁶. Les CDAC devraient aussi donner une autorisation formelle pour l'installation des entrepôts notamment de stockage pour la vente en ligne, ce qui n'a pas été prévu par la loi ELAN du 23 novembre 2018. De son côté, la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) devrait être consultée sur tous les PLUi, même quand il existe un SCoT, afin d'assumer dans tous les cas un travail technique de décorticage des autorisations d'urbanisme¹⁰⁷. La CDPENAF devrait aussi être habilitée par le législateur à rendre des avis conformes. À terme, la CDAC pourrait fusionner avec la CDPENAF afin de créer un conseil départemental de lutte contre l'artificialisation des terres, qui serait ouvert à l'ensemble des parties prenantes concernées et chargé de la délivrance a priori des autorisations d'artificialisation des ENAF.

Enfin, les préfets doivent **exercer rigoureusement le contrôle** de légalité sur les documents d'urbanisme, qui leur sont obligatoirement transmis et qui doivent au moins appliquer les mesures législatives et réglementaires de lutte contre l'étalement urbain. La seule véritable sanction ne pourra *in fine* venir que du juge administratif¹⁰⁸. Trop souvent, l'application du droit dépend de la vigilance d'associations qui saisissent le juge. Il appartient au préfet de déférer plus systématiquement au juge les actes pris par les collectivités territoriales qui seraient irréguliers.

2. Des outils fiscaux et économiques qui n'incitent pas à l'artificialisation

Parmi **les outils fiscaux et économiques**, le CESE préconise :

- d'utiliser davantage certaines taxes existantes afin de rendre plus coûteuse la consommation d'ENAF. À cet égard, les communes et EPCI pourraient faire varier les taux de **la taxe d'aménagement** selon les secteurs. Le montant de

¹⁰⁵ Selon les enquêtes Teruti-Lucas, les centres commerciaux, par l'emprise au sol des magasins et des parkings, arrivent en sixième place des usages responsables de l'artificialisation, à hauteur d'environ 5 % de la consommation d'espace entre 2006 et 2014.

¹⁰⁶ Si le projet nécessite un permis de construire, la CDAC donne un avis qui doit être suivi par le maire.

¹⁰⁷¹⁰⁷ Cf. rapport du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers*, mars 2018.

¹⁰⁸ Par exemple en annulant un SCoT qui ne justifierait pas des objectifs de consommation d'espace (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 29 décembre 2017, n° 15BX02851, Syndicat mixte du bassin d'Arcachon et du val de l'Eyre).

cette taxe, qui est assise sur les surfaces de plancher closes et couvertes, pourrait ainsi inciter à densifier les centres-villes. Pourraient même être exonérés de cette taxe les projets qui ne changent pas l'emprise au sol du bâti (surélévation, rénovation, reconstruction). De même, les communes et EPCI devraient davantage utiliser le dispositif de **versement pour sous-densité** acquitté par les constructeurs dont les ouvrages restent en deçà d'un seuil défini par secteurs¹⁰⁹. Les communes pourraient aussi augmenter **la taxe sur les logements vacants** (TLV) pour celles qui figurent sur la liste des zones tendues¹¹⁰ fixée par le décret n°2013-392, et augmenter le taux de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) pour les autres.

- de modifier certaines taxes par voie législative. Par exemple, il conviendrait **d'alléger la fiscalité sur le non bâti**. Selon Guillaume Sainteny, les différentes impositions qui pèsent sur le foncier non bâti, à la rentabilité déjà inférieure au foncier bâti, ont pour effet de rendre son rendement nul ou négatif, et poussent ainsi ses détenteurs à l'artificialiser¹¹¹. Cet allègement pourrait prendre la forme d'une diminution de 50 % de l'impôt sur les revenus issus des espaces naturels pour les activités respectant des critères d'éco-conditionnalité, et de la suppression de la taxe sur le foncier non-bâti. À l'inverse, **l'impôt sur la plus-value en cas de vente de terrains à bâtir** pourrait être augmenté en diminuant l'exonération progressive en fonction du nombre d'années pendant lesquelles le propriétaire a conservé le terrain. Le produit correspondant pourrait être reversé aux collectivités territoriales afin de subventionner le foncier pour les populations modestes. Par ailleurs, le Comité pour l'économie verte (CEV), qui a rendu son dernier avis sur l'artificialisation des sols en juillet 2019, avait déjà produit préalablement trois avis sur le même sujet¹¹²: le CESE appelle à mettre en œuvre ses préconisations, qui vont dans le même sens que les mesures évoquées plus haut.

¹⁰⁹ En vigueur depuis mars 2012, ce dispositif a été introduit par l'article 28 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

¹¹⁰ Communes de plus de 50 000 habitants marquées par un déséquilibre fort entre l'offre et la demande de logements.

¹¹¹ Guillaume Sainteny, *Fiscalité et biodiversité*, note pour la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité, septembre 2018.

¹¹² Cf. avis du CEV publiés en mars et juin 2013 et en juillet 2015.

C - Axe n° 3 : mettre en œuvre l'accès aux ressources génétiques et partages des avantages

À ce jour, le mécanisme de l'APA n'est presque pas appliqué. Il pourrait pourtant constituer un outil efficace de protection de la biodiversité. En effet, la France est un des principaux pays fournisseurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées. Les territoires d'outre-mer, du fait de leur situation géographique, et surtout quand ils sont insulaires, sont particulièrement riches en biodiversité endémique¹¹³. Le contexte de développement des biotechnologies est porteur pour la valorisation de ces ressources qui n'ont potentiellement pas de substitut direct.

C'est pourquoi **le CESE préconise de développer, par le mécanisme de l'APA, l'accès payant aux ressources génétiques afin de financer la protection de la biodiversité dans les territoires dont elles sont issues**. Les fonds potentiellement collectés par l'OFB (chargé de la gestion de l'APA) pourraient être redistribués à l'agence régionale du territoire d'où proviennent la ressource ou les connaissances associées. Cet apport supplémentaire existerait sans préjudice des financements de droit commun liés à la protection et à la reconquête de la biodiversité. Redistribuer directement à des « *communautés d'habitants* » porterait atteinte au principe constitutionnel d'indivisibilité du peuple français et serait inapplicable faute de pouvoir définir lesdites communautés et leurs représentants. À l'inverse, affecter la ressource au budget général de l'État ou même à d'autres territoires ne serait pas conforme à la loi qui pose une forme de fléchage vers le territoire d'où provient la valorisation.

Préconisation 3

Développer, par le mécanisme de l'APA, l'accès payant aux ressources génétiques afin de financer la protection de la biodiversité dans les territoires dont elles sont issues.

Parallèlement, les ministères concernés sont appelés à poursuivre leur travail afin de constituer une « doctrine » d'interprétation et d'application claire, précise et pédagogique permettant à tous les acteurs de comprendre le champ d'application et les conséquences de la loi sur leurs activités.

En particulier, il convient de garantir que le secteur de la recherche fondamentale, notamment publique, ne soit pas pénalisé par la mise en œuvre de l'APA. Sur ce point, il faut d'abord relativiser les craintes : l'APA n'alourdit pas significativement le travail de recherche mené sur les ressources génétiques. Lorsqu'elle est sans objectif direct de développement commercial, la recherche est possible par une simple déclaration auprès du service ministériel compétent. La procédure ne devient plus lourde que quand la recherche poursuit un objectif de développement commercial : demande d'autorisation préalable et négociation des modalités du partage des

¹¹³ La majorité des espèces endémiques sont situées en outre-mer du fait des écosystèmes iliens : 22 % des espèces des îles d'outre-mer sont endémiques, contre environ 3 % en métropole et 10 % en Guyane.

avantages dans un contrat. Cette procédure, pour l'instant très peu utilisée, concernera essentiellement les entreprises. Afin de lever les difficultés subsistantes d'appropriation, **le CESE préconise que le bureau du MTES dédié à la gestion de l'APA réalise un guide et des tutoriels à destination des acteurs de la recherche.**

S'agissant des régimes spécifiques d'APA, **il est indispensable de publier dans les meilleurs délais les textes d'application manquants**, comme le demandait déjà les auteurs du rapport d'information parlementaire en juin 2018.

Enfin, au niveau international, **le CESE estime que la France devrait soutenir l'axe « APA » dans les négociations en cours, au sein de l'ONU, d'un nouveau traité** juridiquement contraignant visant à protéger la biodiversité marine dans les zones extraterritoriales. Quatre axes sont en négociation : la création de nouveaux moyens de protection de la biodiversité marine (création d'aires marines protégées en haute-mer), la réalisation d'études d'impact sur les activités en haute mer, la mise en place d'un système de partage des avantages sur les ressources génétiques marines et le soutien au renforcement des capacités des États en développement. Nombre d'observateurs et d'associations jugent le rythme d'élaboration du texte très décevant face à l'urgence à protéger la biodiversité marine.

D - Axe n° 4 : être à la hauteur des enjeux dans les territoires d'outre-mer

Comme il a été dit, les objectifs fixés par l'article 113 de la loi du 8 août 2016 ne sont pas atteints. En premier lieu, **le CESE préconise d'augmenter de façon significative les moyens humains et financiers pour la protection des mangroves et des récifs coralliens dans les outre-mer.** Afin de mettre en œuvre le « *programme d'actions territorialisé de protection de 55 000 hectares de mangroves* » et de protéger effectivement les territoires déjà sous statut protégé, comme 70 % de la mangrove en Guyane, les agents de la police de l'environnement devront être plus nombreux et équipés. Pour que cette protection soit efficace, il faudrait aussi l'étendre à celle de la forêt marécageuse qui est une zone intermédiaire entre les terres et la mangrove.

De même, l'article 113 prévoit de mettre en œuvre, sur la base d'un bilan de santé réalisé tous les 5 ans, « *un plan d'action contribuant à protéger 75 % des récifs coralliens dans les outre-mer français d'ici à 2021* » en interdisant « *les opérations de dragage des fonds marins dans lesquels des récifs coralliens sont présents, à l'exception des opérations de dragage qui visent à assurer la continuité du territoire par les flux maritimes* ». Le CESE souligne que ce sujet exige des efforts de recherche pour bien évaluer l'état de santé des récifs coralliens, des programmes ambitieux de sensibilisation du grand public et une meilleure gestion des eaux usées, qu'elles proviennent des stations d'épuration déficientes ou des bateaux.

De la même façon, il conviendrait de mettre en œuvre l'expérimentation d'un réseau d'aires protégées s'inspirant du réseau Natura 2000, prévue par l'article 113 de la loi.

Préconisation 4

Le CESE recommande de mettre en œuvre, pour les territoires d'outre-mer, l'expérimentation d'un réseau d'aires protégées s'inspirant du réseau Natura 2000, prévue par l'article 113 de la loi.

Le CESE invite par ailleurs la France à porter auprès de la Commission européenne une réforme des instruments financiers de soutien aux projets en matière de biodiversité :

- le programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE), régi par le règlement 1293/2013, qui s'adresse à des porteurs de projets publics et privés et vise à promouvoir et à financer des projets innovants portant par exemple sur la conservation d'espèces et d'habitats¹¹⁴ ;
- le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui n'est pas spécifiquement dédié à la biodiversité.

Les instruments LIFE et FEDER s'avèrent difficile à mobiliser. La Cour des comptes européenne avait déjà montré que « *les possibilités de financement offertes par le FEDER n'avaient pas été pleinement exploitées par les États membres* »¹¹⁵ notamment en raison de la complexité du montage des dossiers. Selon certaines associations¹¹⁶, le caractère innovant exigé des dossiers LIFE ou FEDER et la durée relativement courte de la subvention (de un à quatre ans) obligent les demandeurs à « survendre » leur projet afin de justifier régulièrement une reconduction. Cela n'est pas compatible avec des actions qui, telle la protection des espèces menacées, nécessite une action continue et stable. **Le CESE préconise donc d'étendre la durée des financements LIFE et FEDER et de ne pas les réserver nécessairement à des actions innovantes.**

E - Axe n° 5 : mobiliser l'ensemble des parties prenantes

1. Préconisation transversale relative à l'intégration des enjeux de biodiversité dans les décisions publiques

Comme le CESE l'a montré dans les parties thématiques qui précèdent, la protection de la biodiversité nécessite une **sensibilisation** des élus locaux et des préfets, ainsi que des **formations appropriées** pour tous les intervenants concernés, qu'ils soient publics ou privés (agents publics dans les services déconcentrés de l'État, dans les intercommunalités et les régions, dans les bureaux d'étude et chez

¹¹⁴ Selon le MTES, la durée moyenne d'un projet est de 2 à 5 ans, sa subvention moyenne de 1,5 million d'euros qui représente de 60 à 75 % du financement total (<https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/programme-europeen-financement-life>)

¹¹⁵ Cour des comptes européenne, « *Le FEDER finance-t-il efficacement les projets destinés à promouvoir directement la biodiversité dans le cadre de la stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020 ?* », 2014.

¹¹⁶ Note de la Ligue pour la protection des oiseaux et autres associations, « *15 propositions pour la mise en œuvre Outre-mer de la loi du 8 août 2016* », mars 2020.

les porteurs de projets). L'existence d'un référent biodiversité dans les instances locales devrait être plus fréquente.

Afin de faciliter l'appropriation de cet enjeu, le CESE préconise d'ouvrir des instances de conseil et de décision aux acteurs de la biodiversité tels que des ONG, des associations (y compris d'élus locaux comme « Les Eco Maires »), des universitaires, des bureaux d'étude, etc.

2. Préconisations relatives à l'État

2.1. Suggérer par la France la commande d'un rapport commun IPBES-GIEC

Une séparation artificielle s'est instaurée entre le traitement de la question climatique et celui de la protection de la biodiversité. Il résulte de ce traitement en silos des décisions pro-climat et anti-biodiversité, dont la production massive d'huile de palme par déforestation ou la plantation d'arbres au cordeau fournissent des exemples. Il est pourtant clair que d'un côté, le changement climatique affecte la biodiversité et que, réciproquement, la protection de la diversité biologique et des écosystèmes sont essentielles pour maintenir et accroître leur résilience face aux effets néfastes des changements climatiques ainsi que pour maintenir la capacité des écosystèmes à stocker du carbone.

C'est pourquoi **le CESE préconise que des échanges techniques se multiplient entre les chercheurs travaillant respectivement au sein du GIEC et de l'IPBES afin de croiser les approches.** Un rapport commun GIEC-IPBES offrirait le double avantage de porter à la connaissance des acteurs les premiers résultats consolidés et de faire mieux connaître l'IPBES, qui jusqu'ici demeure moins visible politiquement que le GIEC. Les ateliers scientifiques communs actuellement en cours de montage doivent être encouragés.

2.2. Renforcer les compétences biodiversité du conseil de défense écologique

La création d'un conseil de défense écologique (CDE) au mois de mai 2019 incarne la volonté de faire de l'écologie une problématique globale, irriguant les actions de chaque ministère. Le décret qui l'institue précise que le conseil « *définit les orientations en matière de transition écologique, et notamment de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de protection des milieux et ressources naturels. Il fixe les priorités dans ces domaines et s'assure de leur prise en compte dans l'ensemble des champs d'action de la politique du Gouvernement et du suivi de leur mise en œuvre* »¹¹⁷.

Jusqu'ici, les décisions prises par le CDE ne concernent que marginalement la biodiversité. Les décisions favorables à la biodiversité sont de deux ordres : des annulations de projets jugés incompatibles avec les exigences environnementales de la France (projet d'exploitation minière d'une concession aurifère de l'ouest de la Guyane française dit « Montagne d'or », projet Europacity, mégacomplexe envisagé dans le cadre du Grand Paris, regroupant des équipements de loisirs, culturels, des commerces, hôtels, restaurants, etc.) et des mesures de protection destinées à respecter l'objectif fixé par le Président de la République en mai 2019 d'atteindre, en

¹¹⁷ Décret n° 2019-449 du 15 mai 2019 relatif au conseil de défense écologique.

2022, 30 % d'aires terrestres et marines protégées (contre 24 % au moment de l'annonce) dont un tiers sous protection forte, soit 10 % de la surface du territoire national. Certaines de ces mesures sont directes : renforcement des aires protégées, création du parc national de forêts en Champagne et en Bourgogne, protection de 250 000 ha de surfaces forestières en Guyane et en métropole, protection du sommet du Mont-Blanc et de ses principales voies d'accès. D'autres sont indirectes : réhabilitation des friches industrielles ou résidentielles comme levier pour lutter contre l'artificialisation des sols.

Les décisions d'annulations de projets prises en CDE ne tiennent cependant pas lieu de politiques : conjoncturelles par nature, elles ne répondent pas aux interrogations structurelles soulevées par les projets considérés. C'est d'ailleurs pourquoi, à l'issue du premier conseil de défense écologique, le gouvernement a fait part de son intention d'intégrer les exigences environnementales de façon durable dans tous les processus miniers. Cette réforme engagée en 2011, dont le terme a été plusieurs fois annoncé, peine cependant à aboutir. Quant à la décision d'annulation du projet EuropaCity, elle ne concerne qu'un élément du projet d'aménagement du Triangle de Gonesse, appelé à se déployer sur 280 hectares de terres agricoles. Enfin, en dépit des ambitions affichées en matière de protection de la biodiversité, un décret du 12 décembre 2019 portant diverses dispositions de simplification de la procédure d'autorisation environnementale visant à faciliter toute installation ou construction nécessitant une autorisation environnementale supprime l'avis de l'Office national des forêts (ONF) lorsque le projet prévoit le défrichement d'un bois relevant du régime forestier et réduit la consultation du CNPN en cas de destruction d'espèces protégées. Il est pourtant à noter que les recommandations du CNPN ont, par exemple, contribué en partie à la sauvegarde des habitats du grand hamster d'Alsace, menacé par le contournement autoroutier de Strasbourg.

Préconisation 5

Le CESE préconise que le conseil de défense écologique investisse encore davantage le champ de la biodiversité dans la même mesure que la lutte contre le réchauffement climatique.

2.3. Mieux coordonner les objectifs nationaux et l'action des territoires

Les objectifs définis par l'État ont vocation à être mis en œuvre notamment par les régions, qui sont chefs de file en matière de biodiversité, et plus largement par tous les territoires. À cette fin, **le CESE préconise de mobiliser deux types d'instruments :**

- les **instruments contractuels** : ainsi, les CPER mettent en œuvre des projets structurants mais leur volet « biodiversité » est pour l'instant négligé voire absent. Il en va de même des contrats de transition écologique (CTE), en cours d'expérimentation, qui impliquent aussi des associations et des entreprises, mais qui, de l'aveu de la secrétaire d'État Emmanuelle Wargon, ne stipulent pas tous des mesures pour la biodiversité. À cet égard, l'État pourrait insérer cet enjeu dans un cadre des CTE qui reste à définir, par exemple à travers des actions de promotion de pratiques agricoles durables

ou de préservation d'espaces naturels. Dans le même esprit, la démarche des « territoires engagés pour la nature »¹¹⁸ se révèle prometteuse ;

- un **instrument fiscal**, en affectant une part de la taxe d'aménagement des espaces naturels sensibles, après une évaluation partagée de son usage actuel¹¹⁹, aux régions qui mettent en place des ARB ou structures équivalentes.

Préconisation 6

Le CESE préconise d'affecter une part de la taxe d'aménagement des espaces naturels sensibles (TAENS) aux régions qui mettent en place des agences régionales pour la biodiversité ou structures équivalentes.

3. Préconisations relatives aux régions

Toutes les régions doivent créer une agence régionale de la biodiversité. Sur ce point, la loi de 2016 leur laisse à dessein toute latitude, avec l'OFB et selon le schéma qui conviendra le mieux territorialement. La démarche de constitution est souple, afin de permettre au maximum de régions d'initier un tel projet. En effet, la région a vocation à constituer l'échelon d'organisation opérationnelle de la protection de la biodiversité, avec les stratégies régionales de la biodiversité déclinant la stratégie nationale, les SRADDET, les PNR, et l'organisation des versements des fonds européens.

Les régions pourront davantage s'appuyer sur les CRB, qui ont contribué à l'installation des ARB notamment en Centre-Val de Loire et en Provence-Alpes-Côte d'Azur¹²⁰ et à la conception des stratégies régionales pour la biodiversité (en Normandie par exemple). Les CRB pourraient être davantage mobilisés pour participer à l'élaboration des SRADDET, comme les textes le prévoient.

Préconisation 7

Le CESE recommande que toutes les régions mettent en place une agence régionale de la biodiversité ou une structure équivalente.

4. Préconisations relatives à la recherche et aux acteurs associés

Le développement de la recherche scientifique doit être renforcé afin que l'état des connaissances scientifiques sur les espèces vivantes et les écosystèmes soit la plus complète possible. À cet égard, **le CESE préconise d'insister sur deux axes** :

- faire l'inventaire des **domaines de recherche qui seraient stratégiques** pour la biodiversité et sur lesquels il faudrait investir rapidement. Par exemple, il semble que la France manque d'entomologistes. C'est pourtant leur présence

¹¹⁸ Initiative issue du plan biodiversité, lancée par le MTES et Régions de France avec la contribution de l'OFB et des agences de l'eau dans le but de faire émerger, reconnaître et accompagner des plans d'actions locaux en faveur de la biodiversité.

¹¹⁹ Le montant et l'affectation du produit de la TAENS devaient être précisés dans un rapport prévu par l'article 18 de la loi de 2016, mais ce rapport n'a toujours pas paru.

¹²⁰ Audition précitée de Christian Hosy.

en Allemagne qui a permis de réaliser l'étude précitée sur la diminution drastique des populations d'insectes dans ce pays, phénomène jusqu'alors peu documenté ;

- définir **des indicateurs de biodiversité** pertinents à l'échelle territoriale, validés scientifiquement. En objectivant l'évolution de la biodiversité, ces indicateurs facilitent le dialogue, la prise de décision et l'évaluation des stratégies mises en œuvre. C'est la mission de l'observatoire national de la biodiversité (ONB), placé sous la tutelle de l'OFB. Le CESE souhaite que s'intensifie la collaboration avec le Service de la donnée et des études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique et solidaire, qui s'est engagé dans une démarche de publication et de mise à jour systématique des données environnementale. Afin de nourrir les bases de données de l'ONB, tous les contributeurs seront bienvenus, qu'il s'agisse d'organismes publics (comme le Muséum national d'histoire naturelle), d'entités associant acteurs publics et privés (comme la Fondation pour la recherche sur la biodiversité) ou d'associations (comme la Ligue pour la protection des oiseaux ou France nature environnement). Ces réseaux devront aussi bénéficier d'un complément de financement afin d'enrichir les données. Parallèlement, l'élaboration d'un nombre limité d'indicateurs d'impact sur la biodiversité comparables à la tonne de CO₂ ou à l'empreinte carbone pour l'impact climatique donnerait une plus grande visibilité politique et médiatique à cet enjeu, même si la mise en avant d'un seul indicateur est réducteur dans le champ de la biodiversité.

Préconisation 8

Le CESE préconise de définir des indicateurs de biodiversité facilitant l'information et la prise de décision des parties prenantes, en particulier des entreprises.

5. Préconisations relatives à l'agriculture

Le maintien de l'activité agricole, et notamment de la polyculture élevage, est un outil indispensable d'entretien et de préservation des paysages et d'une biodiversité ordinaire, naturelle et vivante. Toutefois, au vu des impacts significatifs sur la biodiversité de certaines des pratiques agricoles intensives, il est indispensable que les agriculteurs soient accompagnés efficacement pour opérer les changements nécessaires, et qu'ils soient également encouragés à plus long terme dans leurs pratiques vertueuses pour l'environnement. **Pour le CESE, deux pistes d'action sont prioritaires :**

- **valoriser et accompagner les agriculteurs qui s'inscrivent dans la transition agroécologique, et en particulier dans la réduction de l'usage de produits phytosanitaires.** D'une part, grâce à des aides du 2^{ème} pilier de la PAC post-2020 qui seraient suffisamment ambitieuses et attractives pour accompagner une majorité d'agriculteurs dans la transition agricole : mesures agro-environnementales et climatiques judicieusement ciblées, aides à la diversification et à l'autonomie des fermes, aides aux démarches collectives, aides à la conversion à l'agriculture biologique, aides à l'investissement pour des équipements agroécologiques, etc. D'autre part, un effort considérable de

moyens est à fournir pour permettre au plan Ecophyto¹²¹ d'atteindre ses objectifs initiaux de réduction des produits phytosanitaires et la sortie du glyphosate annoncée le 22 juin 2018. Alors que la trajectoire de réduction par rapport à 2009 était fixée à -20 % en 2020 et à -50 % en 2025, l'utilisation de ces produits a progressé de 22 %, en moyenne triennale, entre 2009 et 2017 et de 21 % entre 2017 et 2018¹²². Il faut toutefois souligner que sont désormais comptabilisés les produits de biocontrôle ou encore les matières minérales nécessitant une autorisation de mise sur le marché.

Le CESE préconise à cet égard de simplifier et de rendre plus incitatifs les dispositifs visant la limitation de l'usage des produits phytosanitaires¹²³. La pluralité des sources de financement, l'annualité des financements et l'éclatement des services de contrôle¹²⁴ n'offrent pas aux acteurs suffisamment de visibilité. Il serait donc utile que les services de l'État, en particulier du ministère chargé de l'agriculture et du MTES, conçoivent un tableau annuel et pluriannuel des crédits affectés à cette politique¹²⁵. Par ailleurs, la diffusion à tous les exploitants des méthodes développées au sein des 3 050 fermes DEPHY¹²⁶ serait améliorée si ces méthodes étaient mieux standardisées. Au-delà, l'État devrait introduire, dans les négociations pas encore achevées de la nouvelle politique agricole commune (PAC), un objectif prioritaire de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques. La recherche et développement constitue également un outil indispensable pour accompagner les agriculteurs dans la transition et apporter de nouvelles solutions, y compris dans le domaine de la robotique et de l'automatisation. De façon complémentaire, la vente de produits agricoles ayant reçu un traitement non autorisé par la réglementation européenne devrait être interdite.

¹²¹ Requis par la directive n° 2009/128/CE, conçu et mis en œuvre en France depuis le Grenelle de l'environnement par quatre ministères : agriculture, environnement, santé et recherche.

¹²² Ministère de l'agriculture, note de suivi du plan Ecophyto 2018-2019, janvier 2020. La Cour des Comptes a souligné que les plans Ecophyto 1 et 2 ont été des échecs et ont nécessité la mobilisation de fonds publics pouvant être estimés à 400 M€ pour 2018 (référé « Le bilan des plans Ecophyto » adressé au Premier ministre le 27 novembre 2019).

¹²³ Lourdeur des appels à projets ou complexité de l'obtention de certaines aides directes à l'investissement.

¹²⁴ Service régional de l'alimentation (SRAI), Direction départementale des territoires (DDT), Direction départementale de la protection des populations (DDPP), antennes régionales de l'OFB et de l'Agence des services de paiement (ASP), Agence régionale de santé (ARS).

¹²⁵ Ainsi que le recommande la Cour des comptes dans le référé précité.

¹²⁶ DEPHY (démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires) est un réseau composé de groupes locaux d'une dizaine d'agriculteurs volontaires ayant vocation à développer, mutualiser et diffuser les expériences réussies de systèmes de culture réduisant l'usage des pesticides.

Préconisation 9

Le CESE recommande d'appliquer l'article 44 de la loi issue des états généraux de l'alimentation qui prévoit l'interdiction de la vente de produits agricoles ayant reçu un traitement non autorisé par la réglementation européenne.

- **Développer les paiements pour services environnementaux (PSE)**¹²⁷, sur la base d'un premier bilan des expérimentations actuellement menées, pour encourager le maintien et le développement de bonnes pratiques. Inscrire ces outils contractuels dans le 1er pilier de la PAC (et plus précisément dans le cadre de l'eco-scheme¹²⁸ de la PAC post-2020 qui est proposé par la Commission européenne), permettrait de s'abstraire de l'approche manque à gagner des aides du 2nd pilier de la PAC, afin d'amorcer une véritable reconnaissance des services rendus par les agriculteurs à l'environnement. Ainsi, de nombreuses pratiques favorisant la restauration de la biodiversité pourraient être essayées à l'échelle nationale : installation et bonne gestion d'infrastructures agro-écologique (IAE), gestion durable de l'assolement, maintien des prairies permanentes, développement de l'agriculture biologique, etc. Le développement de contrats pourrait aussi s'envisager pour inciter à l'augmentation des surfaces mellifères, à l'introduction de nouvelles cultures, en modifiant les rotations, en favorisant la continuité écologique (corridors écologiques, implantation d'éléments fixes du paysage : haies, arbres isolés, etc.). Le gain écologique étant souvent dépendant des effets d'échelles et de la configuration géographique des espaces concernés, la réussite des PSE dépendra largement de la mobilisation collective et de la coordination des acteurs. Un relevé des bonnes pratiques pourra aussi fournir des éléments de négociation pour le 2nd pilier des prochaines PAC¹²⁹ et nourrir le Plan stratégique national, actuellement en phase de consultation, qui déclinera le futur règlement communautaire relatif à la PAC.

Il est certain que la prochaine PAC doit être l'instrument au service de la transition indispensable que va opérer l'agriculture française et européenne pour répondre à la fois aux besoins des exploitants agricoles et aux attentes des citoyens et des consommateurs, en apportant les instruments de soutien à cette transition, en accroissant les conditionnalités environnementales et en favorisant l'autonomie alimentaire de nos territoires, en particulier pour les filières protéiques.

Par ailleurs, **le CESE préconise de favoriser la création d'infrastructures agro-écologiques (IAE) de toutes sortes, afin que celles-ci atteignent au moins 10 % de la surface totale des exploitations.** Il peut s'agir de haies, d'espaces en herbe non productifs, de dépressions humides, de fossés, de jachères, mais aussi de

¹²⁷ Dans le cadre du plan biodiversité, les agences de l'eau financent ces PSE à hauteur de 150 millions d'euros.

¹²⁸ Terme anglais qu'on peut traduire par « éco-dispositif », et qui consiste en une rémunération à l'hectare pour les agriculteurs mettant en œuvre des systèmes agraires vertueux.

¹²⁹ Conformément à la 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.

dispositifs plus ponctuels tels que les mares, les arbres isolés, ou des installations artificielles dédiées : perchoirs à rapaces, nichoirs à chauves-souris et à oiseaux, tas de pierres ou de branches pour les reptiles et les petits mammifères. Dans certains territoires agricoles, la spécialisation a été poussée à un tel extrême que les végétaux non cultivés se font très rares : ils sont prioritaires pour de telles actions. En favorisant l'accueil d'une faune et d'une flore diverse, les IAE permettent une meilleure résilience des agrosystèmes face aux aléas et contribuent à la multifonctionnalité souhaitable des agrosystèmes. Elles peuvent également constituer une source d'approvisionnement pour les agriculteurs (bois, fruits). L'Union européenne, dans ses récentes stratégies biodiversité et « de la ferme à la fourchette », a formulé ce même objectif, qu'il est indispensable d'atteindre pour contribuer à enrayer le déclin de la biodiversité agricole. **D'après le CESE, l'atteinte d'un tel objectif suppose que le législateur intègre dans les SRADDET une telle obligation, afin que les PLU et PLUi s'y conforment à l'occasion de leur prochaine refonte.**

Préconisation 10

Le CESE préconise de favoriser la création d'infrastructures agro-écologiques (IAE) variées, à hauteur d'au moins 10 % de la surface totale des exploitations agricoles.

6. Préconisations relatives aux entreprises

De manière générale, la biodiversité est rarement intégrée dans la stratégie des entreprises en termes d'impact et de risques (dépendances aux ressources), même si des initiatives apparaissent. Sur ce point, **le CESE préconise que :**

- **la biodiversité soit intégrée dans les comités stratégiques de filières.** Pour ce faire, les financements publics (État, collectivités territoriales) pourraient être conditionnés à la mise en place d'un cahier des charges « ERC-Biodiversité » sur la mise en œuvre duquel les instances représentatives du personnel des entreprises bénéficiaires seraient régulièrement informées ;
- **les entreprises concernées par les obligations de publication d'une déclaration de performance extra-financière (DPEF) intègrent mieux la biodiversité dans le reporting extra-financier**, en utilisant une grille d'indicateurs de référence qui auront été définis par le MTES en collaboration avec le monde de la recherche comme, par exemple, le Global Biodiversity Score de la Caisse des dépôts. Ces indicateurs pourront servir de base aux négociations sur la révision de directive européenne RSE prévue en 2021. Par exemple, un des indicateurs pourrait identifier les risques de déforestation associés à la chaîne de valeur des produits. Corrélativement, les investisseurs et les agences de notation devraient prendre en compte les enjeux relatifs à la biodiversité dans leurs analyses extra-financières et mieux communiquer sur leurs attentes. Certaines pistes sont fournies par la Plateforme RSE¹³⁰ qui a rendu le 6 mars 2020 son rapport sur « L'empreinte biodiversité des entreprises » ;

¹³⁰ Dont le groupe de travail était composé d'un représentant d'Humanité et Biodiversité d'un représentant du Collège des directeurs du développement durable et d'un représentant de la CFE-CGC.

- **les entreprises s'engagent dans les initiatives** telles que « Entreprises engagées pour la nature-Act4nature France » ou telles que la coalition « Entreprises pour l'environnement » ou internationales comme « Business for Nature » ou dans le cadre des différents événements organisés par l'OFB lors du Tour de France dédié à la biodiversité et l'économie.

Pour chacun de ces axes d'actions, les pouvoirs publics, les associations, le monde de la recherche ainsi que les fédérations professionnelles pourront développer des outils et des guides d'accompagnement pour aider les entreprises. Il faut profiter des grands rendez-vous internationaux à venir.

7. Préconisations relatives aux syndicats et associations

Partant du constat que la crise sanitaire actuelle a des liens avec la crise écologique¹³¹, **le CESE invite les partenaires sociaux à négocier des mesures** visant la réduction des risques et des impacts défavorables à la biodiversité dans des accords-cadres internationaux pour harmoniser les politiques des entreprises.

De même, **le CESE demande que soient impliquées les instances syndicales** dans des Chartes locales « zones de non traitement » et dans la promotion de la réduction des usages des produits phytosanitaires. À ce titre, les syndicats de salariés peuvent jouer un rôle important sur les sujets de biodiversité :

- en organisant l'information des salariés via un « centre de ressources biodiversité »¹³²;
- en donnant un avis annuel, via le CSE, sur la prise en compte de la biodiversité par l'entreprise et sur les éventuelles aides publiques conditionnées par des engagements sur ce sujet.

Enfin, **la place des associations de protection de la nature devrait être renforcée** conformément aux objectifs de la Stratégie de développement et d'accompagnement de la vie associative lancée à l'automne 2018, en s'attachant notamment au développement d'une politique de mécénat et de philanthropie efficiente, ainsi qu'à une meilleure prise en compte du statut de bénévole, compte tenu de leur forte mobilisation.

¹³¹ De tels liens ont été mis en évidence par les rapports du HCC (2020) et de l'IPBES (2019).

¹³² À l'image de ce que fait l'Association de gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) sur les questions du handicap.

CONCLUSION

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a mis en place, sur la base de principes généraux du droit de l'environnement renforcés, des outils de concertation et d'intervention ainsi que des moyens de contrôle et de répression intéressants et promoteurs. Malheureusement, en dehors de la mise en place de l'Agence française pour la biodiversité (devenue l'Office français de la biodiversité au 1er janvier 2020), ces outils sont demeurés à ce jour largement virtuels.

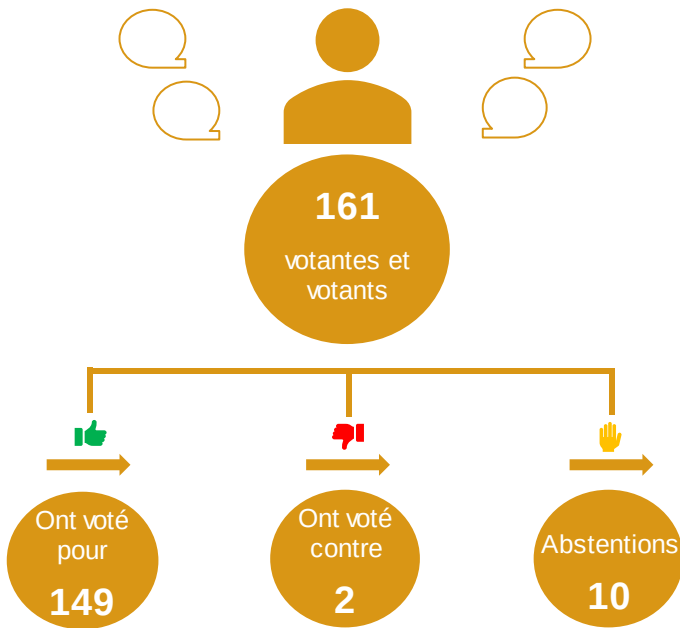
Ni la 2ème Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2011-2020 ni le plan Biodiversité de juillet 2018 n'ont joué leur rôle d'entraînement, faute de portage politique. C'est pourquoi il apparaît urgent que la prochaine SNB pour la période 2021-2030 fixe des perspectives stratégiques permettant d'assurer la reconquête de la biodiversité au bénéfice de tous.

Déclarations/ Scrutin

Déclarations des groupes à venir

Scrutin provisoire

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté
par Allain Bougrain Dubourg et Pascal Férey



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
lors de la séance plénière du Conseil économique, social
et environnemental, le 23 septembre 2020

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA SECTION DE L'ENVIRONNEMENT À LA DATE DU VOTE

☐	Présidente
✓	Anne-Marie DUCROUX
☐	Vice-Présidente
✓	Catherine TISSOT-COLLE
☐	Agriculture
✓	Pascal FEREY
✓	Thierry COUE
☐	Artisanat
✓	Catherine FOUCHER
☐	Associations
✓	Philippe JAHSHAN
☐	CFDT
✓	Marc BLANC
✓	Bruno DUCHEMIN
☐	CFTC
✓	Christine LECERF
☐	CGT
✓	Claire BORDENAVE
✓	Frédérique LANDAS
✓	Mohammed OUSSEDIK
☐	CGT-FO
✓	Gilles GOULM
☐	Coopération
✓	Véronique BLIN
☐	Entreprises
✓	Philippe DUTRUC
✓	Catherine TISSOT-COLLE
☐	Environnement et nature
✓	Anne-Marie DUCROUX
✓	Jean-David ABEL
✓	Michel BADRE
✓	Allain BOUGRAIN DUBOURG
☐	Mutualité
✓	Dominique JOSEPH

Annexes

☐ **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

✓ Julien BLANCHET

☐ **Outre-mer**

✓ Sosefo SUVE

✓ Octave TOGNA

☐ **Personnalités qualifiées**

✓ Isabelle AUTISSIER

✓ Maria-Eugenia MIGNOT

✓ Claude BUSSY

✓ Guillaume DUVAL

✓ Jean JOUZEL

☐ **Professions libérales**

✓ Dominique RIQUIER-SAUVAGE

☐ **UNAF**

✓ Dominique ALLAUME-BOBE

☐ **Personnalités associées**

✓ Madeleine CHARRU

✓ Lucie MONTCHOVI

✓ Michel MOYRAND

N°2 LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES OU ENTENDUES EN ENTRETEN

La section de l'environnement a auditionné les personnes suivantes :

- ✓ **M. Jérôme BIGNON**
Sénateur, rapporteur du projet de loi.
- ✓ **M. Thierry BURLOT**
Vice-président de la région Bretagne, président de l'Office français de la biodiversité (OFB).
- ✓ **M. Pierre DUBREUIL**
Directeur général de l'Office français de la biodiversité (OFB).
- ✓ **Mme Fanny GUILLET**
Chercheuse Centre d'écologie et des sciences de la conservation au sein du Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN).
- ✓ **M. Christian HOSY**
Coordinateur réseau biodiversité de FNE.
- ✓ **M. Harold LEVREL**
Professeur à AgroParisTech et chercheur en économie écologique au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED).
- ✓ **M. Jean-François SILVAIN**
Président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB).
- ✓ **M. Olivier SUTTERLIN**
Président du groupe Biodiversité du MEDEF.
- ✓ **Mme Frédérique TUFFNELL**
Députée, membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire – co-auteur du rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur la mise en application de la loi.
- ✓ **Mme Emmanuelle WARGON**
Secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire.

Annexes

Les personnes suivantes ont été reçues en entretien :

- ✓ **M. Thierry CAQUET**
Directeur scientifique environnement à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).
- ✓ **M. Hervé LAPIE**
Président de la Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA) Grand Est, et membre du bureau de la Fédération nationale.
- ✓ **M. Vincent VAUCLIN**
Ingénieur projet de l'Office français de la biodiversité (OFB)- Centre Val de Loire.

La présidente et les rapporteurs tiennent à adresser leurs remerciements aux personnes citées ci-dessus, pour leur apport à la réflexion de la section.

N°3 TABLE DES ABRÉVIATIONS

Act4nature	Entreprises engagées pour la nature
AFB	Agence française pour la biodiversité
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANR	Agence nationale de la recherche
APA	Accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées et partage des avantages découlant de leur utilisation
ARB	Agence régionale de la biodiversité
CDAC	Commission départementale d'aménagement commercial
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDE	Conseil de défense écologique
CDPENAF	Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CEB	Comité de l'eau et de la biodiversité
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CEN	Conservatoire des espaces naturels
CEV	Comité pour l'économie verte
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIRED	Centre international de recherche sur l'environnement et le développement
CITES	Convention on International Trade of Endangered Species : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CNB	Comité national de la biodiversité
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
COS	Coefficient d'occupation des sols
CPER	Contrat de plan État-région
CRB	Comité régional de la biodiversité
CSE	Comité social et économique
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel

Annexes

CTB	Comité territorial de la biodiversité
CTE	Contrat de transition écologique
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEPHY	Démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires
DPEF	Déclaration de performance extra-financière
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ECE	Espace de continuité écologique
EEE	Espèces exotiques envahissantes
EFICS	European Forest Information and Communication System : système européen d'information et de communication forestières
ENAF	Espaces naturels, agricoles et forestiers
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPCE	Établissement public de coopération environnementale
ERC	Éviter-réduire-compenser
ETPT	Équivalent temps plein annuel travaillé
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNE	France Nature Environnement
FRB	Fondation pour la recherche sur la biodiversité
FRSEA	Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IAE	Infrastructures agro-écologiques
IFRECOR	Initiative française pour les récifs coralliens
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services : plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
IRD	Institut de recherche pour le développement
Life	Acronyme de l'instrument financier européen pour l'environnement.
LPO	Ligue pour la protection des oiseaux
MEDEF	Mouvement des entreprises de France

MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
MTES	Ministère de la Transition écologique et solidaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFB	Office français de la biodiversité
ONB	Observatoire national de la biodiversité
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ORE	Obligations réelles environnementales
PAC	Politique agricole commune
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PLH	Plan local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PNA	Plan national d'actions
PNR	Parc naturel régional
PSE	Paiement pour services environnementaux
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SAR	Schéma d'aménagement régional
SDES	Service de la donnée et des études statistiques
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIB	Système d'information sur la biodiversité
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SNB3	Stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030
SPR	Sites patrimoniaux remarquables
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
TAENS	Taxe d'aménagement des espaces naturels sensibles
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
WWF	World Wildlife Fund : Fonds mondial pour la nature
ZAN	Zéro artificialisation nette

N°4 ÉTAT D'AVANCEMENT, STATUTS ET ORGANISATIONS DES AGENCES RÉGIONALES DE LA BIODIVERSITÉ

Région	Dates d'installation	Statuts et organisations
Auvergne-Rhône-Alpes	Pas de volonté de création d'une ARB	
Bourgogne-Franche-Comté	7 juin 2019 : arrêté du préfet de Bourgogne – Franche-Comté portant création de l'EPCE ARB en Bourgogne Franche-Comté • 8 juillet 2019 : Installation du Conseil d'administration de l'ARB	Statut : EPCE AFB Région Gouvernance • Comité de pilotage Région, AFB, État représenté par la DREAL, et les Agences de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, Loire-Bretagne et Seine-Normandie CA de 30 membres en 5 collèges (Etat et ses établissements publics, collectivités locales, organismes socio-professionnels, associations environnementales, organismes de recherche et personnes qualifiées) Comité d'orientation à vocation consultative à 5 collèges
Bretagne	25 octobre 2019 : arrêté de la préfète de Bretagne portant création d'une agence régionale de la biodiversité dénommée « Agence bretonne de la biodiversité » 14 janvier 2020 Première réunion du CA de l'agence Bretonne de la biodiversité	Statut : EPCE Etat Région AFB Agence de l'Eau Gouvernance • Comité de pilotage (7 membres) AFB, DREAL, AELB, CD22, 29, 35 et Région • Comité technique (20 à 25 membres) représentants des organismes régionaux œuvrant à la connaissance, la préservation et la gestion du patrimoine nature • Équipe projet (13 membres)
Centre-Val de Loire	19 décembre 2018 : arrêté du préfet de la région Centre-Val de Loire portant création de l'établissement public de coopération environnementale « Agence régionale de la biodiversité Centre-Val de Loire » • 11 janvier 2019 : 1 ^{ière} réunion du CA de l'ARB	Statut : EPCE l'État, la Région, AFB et les départements du Cher et de l'Eure-et-Loir Gouvernance CA de 30 membres répartis en 5 collèges : État, Organismes publics et collectivités territoriales, Usagers et acteurs socio-économiques, Associations naturalistes, Recherche • Comité technique • 5 groupes thématiques Pôle faune de l'ORB / Pôle flore et habitat de l'ORB / Pôle gestion et milieux naturels de l'ORB / Espèces invasives / Eau

Corse	Transformation de l'Office de l'environnement de la Corse	Créé par la loi du 13 Mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse (CTC), l'office de l'environnement de la Corse (OEC) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle de la collectivité territoriale de Corse. Doté de la personnalité morale et juridique ainsi que de l'autonomie financière, l'OEC a pour mission, dans le cadre des orientations définies par la collectivité territoriale, d'assurer la mise en valeur, la gestion, l'animation et la promotion du patrimoine de la Corse (CGCT, art. L.4424-35). Son conseil d'administration est principalement composé d'élus. Pour l'exercice de sa mission, l'office peut notamment passer convention avec les organismes publics, parapublics ou privés intervenant dans le domaine de l'environnement.
Grand Est	Pas de souhait de créer une ARB mais volonté de renforcer la mise en réseau et en synergie des acteurs territoriaux 5 mars 2019 : approbation de la convention de partenariat sur le Grand-Est par le CA de l'AFB	Pas de structure <i>ad hoc</i> à ce stade, plutôt formalisation d'un réseau d'acteurs et d'un comité des financeurs
Hauts-de-France	Pas de volonté de création d'une ARB	
Ile de France	23 novembre 2017 : signature de la convention portant création de l'agence régionale de la biodiversité d'Île-de-France. Parties signataires : AFB, agence de l'eau Seine-Normandie, institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, conseil régional, État (préfet de région). 12 avril 2018 : Lancement officiel de l'ARB Ile-de-France 28 septembre 2018 : 1^{re} réunion du comité des partenaires (élection des représentants au directoire + travail sur la SRB francilienne)	Statut : association loi 1901 issue de la transformation de l'agence régionale Natureparif en Département biodiversité de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France (IAU Île-de-France) Gouvernance • Directoire de 19 membres Président ARB / 6 conseillers régionaux / AFB / CESER / Préfet / DRIEE / AE SN / IAU / 6 représentants du comité des partenaires (1 par collège) • Comité des partenaires (103 membres) répartis en 6 collèges Départements Communes et établissements publics de coopération intercommunale Associations et fédérations Gestionnaires des aires protégées Organismes d'étude et de recherche Organismes professionnels et entreprises publiques et privées

Normandie	• 5 mars 2019 : validation des statuts du GIP par le CA de l'AFB • 9 avril 2019 : AG constitutive du GIP et élection du CA 17 décembre 2019 : arrêté du préfet de la région Normandie portant approbation de la convention constitutive du groupement d'Intérêt Public "Agence normande de la Biodiversité et du Développement durable" (GIP reconnu comme ARB)	Statut : groupement d'intérêt public (GIP) appelé « Agence normande de la biodiversité et du développement durable » par évolution de l'Association « Agence régionale de l'environnement Normandie » (AREN) et l'intégration de l'Institut régional du développement durable (IRD2) et l'Observatoire de la biodiversité de Normandie (OBN) porté par la Région Normandie Gouvernance • CA de 17 membres présidé par la Région (avec 2 vice-présidents : AFB et la communauté d'universités et d'établissements Normandie Université) + 5 représentants des partenaires associés
Nouvelle Aquitaine	27 septembre 2017 : création de l'Agence régionale de la biodiversité Nouvelle-Aquitaine (ARB NA). L'ARB NA n'est pas une ARB au sens de l'art. L. 131-8 C. envir. mais « constitue le socle pour une déclinaison régionale de [l'AFB] » (art. 2 des statuts). Elle pourrait évoluer dans le cadre d'une convention fille (ARB NA-État) de la Convention-cadre État-Région Nouvelle-Aquitaine pour la reconquête de la biodiversité adoptée par le conseil régional le 22 octobre 2019, avant la validation par ce même conseil de la Convention pluriannuelle d'objectifs pour l'ARB NA	Statut : association Gouvernance Conseil d'administration de 40 membres répartis en sept collèges : région collectivités territoriales, EPCI et départements ; associations de protection de la nature et de l'environnement associations de chasse et de pêche les représentants des filières agricoles, forestières et aquacultures marines organismes de recherche entreprises et organismes socio-pro + Personnes qualifiées + membres associés (État, Direction régionale de l'AFB, agences de l'eau Adour Garonne et Loire Bretagne) Comité de pilotage de la convention-cadre plateforme État-Région (réunions bimestrielles)
Occitanie	• 21 septembre 2018 : arrêté du préfet de la région Occitanie portant création de l'établissement public de coopération environnementale « Agence régionale de la biodiversité Occitanie ». • 15 mars 2019 : 2^e CA et 1^{er} Comité d'orientation • 24 septembre 2019 : 3^e CA et 2^e comité d'orientation à Narbonne	Statut : EPCE AFB Région Gouvernance • CA de 29 membres • Comité d'orientation de 60 personnes • Comité des financeurs État, AFB, Région, AE Adour-Garonne, AE RMC

Pays de la Loire	Le processus de création de l'ARB Pays de la Loire est engagé (site de l'OFB). • 27 novembre 2018 : Adoption par le CA de l'AFB de la convention de partenariat (2 ans) et de coopération pour la préservation, la valorisation et la reconquête de la biodiversité en Pays de la Loire entre AFB, État, Région et Agence de l'eau Loire Bretagne	Gouvernance Comité de pilotage Région des Pays de la Loire, Direction interrégionale Bretagne - Pays de la Loire de l'AFB, Préfet de région, Agence de l'eau Loire-Bretagne et les Départements qui le souhaitent • Comité technique COPIL + représentants du CRB
Provence-Alpes-Côte d'Azur	• 24 janvier 2019 : 1^{re} réunion du comité de pilotage de l'ARB avec validation du programme d'action 2019 18 mars 2019 : signature de la convention partenariale portant création de l'ARB Provence-Alpes-Côte d'Azur entre la région, l'État, l'AFB, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et de l'Agence régionale pour l'environnement et l'écodéveloppement (ARPE). 26 juin 2019 : Réunion du conseil syndical de la nouvelle ARPE-ARB	Statut : Le syndicat mixte (préexistant) ARPE est maintenu et ses statuts ont été mis à jour pour en faire le support opérationnel principal de l'ARB, devenant ainsi l'ARPE-ARB puis, le 22 mai 2020 l'ARBE : Agence régionale pour la biodiversité et l'environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur. Gouvernance • Comité de pilotage Région ARPE, Préfet, AFB, DREAL, Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, Métropoles d'Aix-Marseille-Provence, Nice-Côte d'Azur, Toulon Méditerranée, Agglomération du Grand Avignon, 2 représentants de chacun des collèges de la commission spécialisée « ARB » du Comité Régional de la Biodiversité, CESER (Commission environnement) • Comité technique • Commission spécialisée « ARB » du Comité Régional de la Biodiversité = comité d'orientation de l'ARB

Mis à jour juin 2020

Dans les départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte), aucune ARB n'a encore été créée. L'OFB indique toutefois que le processus de création d'agences régionales de la biodiversité est engagé dans tous les DROM, à l'exception de la Martinique. L'OFB collabore cependant avec cette dernière sur des programmes de travail conjointement définis, à partir de conventions cadre de partenariat.

Dans les collectivités d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna), qui ne sont pas des régions au sens administratif du terme, la création d'ARB n'est pas prévue.

Annexes

Compte tenu des compétences dont disposent ces territoires, l'OFB intervient à la demande des collectivités, à partir d'une convention cadre de partenariat et d'un programme de travail conjointement défini.

En Nouvelle-Calédonie, elle apporte en outre un soutien particulier au Parc marin de la Mer de corail et est membre des instances de gouvernance de la structure.

S'agissant des **Terres australes et antarctiques françaises**, basées à Saint-Pierre de la Réunion, l'OFB intervient, là encore, à travers un programme de travail conjointement défini, à partir d'une convention cadre de partenariat.

Enfin, dans les **DROM** comme dans les **COM**, l'OFB collabore aux programmes d'eau et d'assainissement, dans le cadre de la solidarité interbassins, en remplissant le rôle d'agence de l'eau.

N°5 ÉTAT D'AVANCEMENT DES SRADDET

Rappel

Créés en 2015 par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, les SRADDET sont des documents de planification intégrateurs qui fusionnent cinq schémas sectoriels préexistants et se substituent à eux : les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), les schémas régionaux climat, air, énergie (SRCAE), les schémas régionaux de l'intermodalité (SRI), les schémas régionaux des infrastructures et des transports (SRIT) et les plan régionaux de prévention et gestion des déchets (PRPGD).

Ils fixent les objectifs de moyen et long terme sur l'ensemble des thématiques relevant de ces schémas et plan régionaux antérieurs. Parmi elles, la protection et restauration de la biodiversité, précédemment abordées dans le cadre du SRCAE, au travers des objectifs de préservation/remise en bon état associés de la biodiversité et des corridors écologiques.

La région d'Ile-de-France, les régions d'outre-mer et la Corse sont régies par des dispositions spécifiques. Leur schéma stratégique, prescriptif et intégrateur prend respectivement la forme d'un schéma directeur (IdF), de schémas d'aménagement régionaux (outre-mer) et d'un plan d'aménagement et de développement durable (Corse).

Au total, onze régions françaises sont concernées par les SRADDET

État des lieux au 1er juin 2020

La première génération de SRADDET aurait dû être élaborée avant la fin du mois de juillet 2019 (article 33 de l'ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016) mais ce n'est toujours pas le cas et l'état d'avancement et/ou de finalisation est variable d'une région à l'autre :

- le projet de schéma est toujours en cours d'élaboration dans 1 région : Pays-de-la-Loire;
- 2 régions ont arrêté un projet de schéma qui doit encore être soumis à consultation et enquête publique : Bretagne et Occitanie;
- le SRADDET a fait l'objet d'une enquête publique dans 2 régions : Bourgogne Franche-Comté, Hauts-de-France;
- le SRADDET est adopté dans 1 région (et reste donc à approuver) : Normandie;
- le SRADDET est adopté et approuvé (donc définitif) dans 5 régions : Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Tant que les SRADDET ne sont pas adoptés, les SRCE sont toujours opérationnels et doivent être mis en œuvre. Il demeure à ce jour quelques SRCE opérationnels, notamment des anciennes régions, Bourgogne, Bretagne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes et celui d'Ile-de-France (arrêté le 21 octobre 2013).

Annexes

Région	Existence du SRCE	Avancement du SRADDET
Bretagne	SRCE toujours valide (arrêté le 2 novembre 2015)	Adopté par le conseil régional le 28 novembre 2019 avant consultation des personnes publiques associées pour une durée de trois mois et enquête publique
Pays de La Loire	SRCE toujours valide (arrêté le 30 octobre 2015)	Projet de schéma en cours d'élaboration pour une adoption prévue pour décembre 2020
Centre Val de Loire	L'ancien SRCE n'est plus valide	Adopté par le Conseil Régional le 20 décembre 2019 et approuvé par le Préfet de Région le 4 février 2020
Hauts de France		
Nord pas de Calais	16 juillet 2014 SRCE annulé par la justice	Adopté par le conseil régional le 31 janvier 2019 Enquête publique close depuis le 16 octobre 2019
Picardie	SRCE jamais adopté	
Ile de France	21 octobre 2013	https://www.arb-idf.fr/node/142
Normandie		
Basse Normandie	SRCE toujours valide (arrêté le 29 juillet 2014)	Adopté par le conseil régional le 17 décembre 2018 Enquête publique close depuis le 21 juin 2019
Haute Normandie	SRCE toujours valide (arrêté le 18 novembre 2014)	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	L'ancien SRCE n'est plus valide	Adopté par le Conseil Régional le 26 Juin 2019 et approuvé par le Préfet de Région 15 octobre 2019
Occitanie		
Midi Pyrénées	SRCE toujours valide (arrêté le 27 mars 2015)	Adopté par le conseil régional le 19 décembre 2019, avant consultation des personnes publiques associées pour une durée de trois mois (janvier – avril 2020) et enquête publique
Languedoc Roussillon	toujours valide (arrêté le 20 novembre 2015)	
Nouvelle Aquitaine		
Limousin	SRCE toujours valide (arrêté le 2 décembre 2015)	Adopté par le Conseil Régional le 16 décembre 2019 Approuvé par la préfète de région le 27 mars 2020
Poitou charente	SRCE toujours valide (arrêté le 3 novembre 2015)	
Aquitaine	SRCE annulé par la justice en juin 2017	
Auvergne Rhône Alpes		
Auvergne	SRCE toujours valide (arrêté le 7 juillet 2015)	Adopté par le Conseil Régional le 20 décembre 2019 Approuvé par le préfet de région le 10 avril 2020
Rhône Alpes	SRCE toujours valide (arrêté le 16 juillet 2014)	
Grand Est		
Alsace	Les SRCE des anciennes Régions ne sont plus valides	
Lorraine	22 décembre 2014	Adopté par le Conseil Régional le 22 novembre 2019 Approuvé par le préfet de région le 24 janvier 2020
Champagne Ardenne	20 novembre 2015	
	8 décembre 2015	
Bourgogne France Comté		
Bourgogne	SRCE toujours valide (arrêté le 6 mai 2015)	Adopté par le conseil régional le 4 juillet 2019 Enquête publique close depuis le 16 janvier 2020
Franche Comté	Franche-Comté : SRCE toujours valide (arrêté le 2 décembre 2015)	

Mis à jour juin 2020

N°6 DÉCRETS PRIS ET RESTANT À PRENDRE, RAPPORTS MANQUANTS

Mis à jour juin 2020

Décrets pris

Près de 4 ans après la publication de la loi, 96 % des décrets d'application nécessaires ont été pris. En effet, 47 dispositions du texte appelaient des décrets d'application, dont 28 décrets en Conseil d'État :

- 31 décrets appelés directement par le texte et au décret nommant le président de l'AFB;
- 11 décrets nécessaires pour mettre à jour les dispositions existantes de la partie réglementaire du code de l'environnement;
- 3 décrets voulus par le Gouvernement pour encadrer les interdictions de certains plastiques et des néonicotinoïdes;
- 1 décret supplémentaire nécessaire pour publier le Protocole de Nagoya dont la ratification a été autorisée par la loi.

Sur cet ensemble, **45 dispositions importantes de la loi ont reçu leur décret d'application** dont :

- la contribution à l'inventaire du patrimoine naturel ;
- la création de l'Agence française pour la biodiversité et le statut de ses personnels ;
- la nouvelle gouvernance de la biodiversité avec le Comité national de la biodiversité (CNB) et le Conseil national de la protection de la nature (CNP) ;
- l'application du protocole de Nagoya à compter du 1er juillet 2017 ;
- les zones prioritaires pour la biodiversité ;
- ou encore les sites naturels de compensation.

Ce train de décrets est complété par la publication de :

- 47 arrêtés d'application, dont 5 appelés directement par la loi ;
- au moins 8 guides et instructions techniques dont le guide sur les obligations réelles environnementales (ORE) ;
- 3 rapports dont celui de l'ANSES sur les alternatives aux néonicotinoïdes.

Le Gouvernement n'a jamais produit le rapport sur l'application de la loi qu'il est censé présenter à l'issue d'un délai de 6 mois après la publication de la loi, selon l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004. Ce sont les parlementaires (les députés avec le rapport de Mmes Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell et les sénateurs avec les rapports annuels sur la mise en œuvre des grandes lois du quinquennat) qui ont réalisé ce travail de suivi.

Ainsi, pour la pleine applicabilité de la loi, il manque 2 ordonnances (au moins), 2 décrets et 4 arrêtés ; plusieurs textes manquants concernant le régime APA :

- la ou les ordonnance(s) relative(s) à la définition des modalités d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées et les modalités de partage des avantages découlant de leur utilisation (article 45) ;

Annexes

- l'ordonnance fixant le régime des sanctions administratives et pénales réprimant les manquements et les infractions aux obligations édictées par les ordonnances mentionnées ci-dessus (article 45) ;
- le décret déterminant les 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) ;
- le décret précisant les conditions dans lesquelles les opérations de défrichement à des fins écologiques ne sont pas soumises à l'autorisation de défrichement prévue à l'article L. 341-6 du code forestier (article 167) ;
- l'arrêté validant la convention-type servant de modèle aux conventions de coopération passées entre l'AFB et les agences de l'eau (prévue à l'article 29). Celui-ci ne sera jamais publié ;
- l'arrêté fixant la liste des établissements chargés de la conservation des ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance microbiologique (article 42) ;
- l'arrêté déterminant les modalités d'accès rapide aux ressources biologiques utiles pour lutter contre la propagation internationale des maladies (article 42) ;
- l'arrêté fixant la composition et les modalités de transmission du dossier de demande d'agrément d'agent de sûreté de la compagnie ou de navire (art. 38) ;
- l'arrêté qui définit la procédure d'agrément d'agent de sûreté d'un navire ou d'une compagnie maritime et fixe la composition et les modalités de transmission par l'armateur du dossier de demande d'agrément (article 126) ;
- les arrêtés préfectoraux fixant les listes régionales des données considérées comme sensibles dans le cadre de l'inventaire du patrimoine naturel, c'est-à-dire celles dont la diffusion représenterait un risque au regard des nécessités de la protection de l'environnement (*ces arrêtés ne découlent pas directement de la loi mais du décret d'application de son article 7 relatif à l'inventaire du patrimoine naturel*).

Plusieurs organisations et parlementaires ont demandé la publication d'un décret d'application pour préciser les modalités de dérogation à la protection des allées et alignements d'arbres prévue à l'article 172. En l'absence de ces précisions, la nouvelle protection des allées d'arbres posée dans la loi n'est pas appliquée dans les faits.

Sont également en attente de mise en œuvre les dispositions de l'article 113, destinées à stopper la perte de biodiversité en outre-mer et préserver son rôle en faveur de l'adaptation des territoires au changement climatique, à savoir :

- la publication du « *programme d'actions territorialisé de protection de 55 000 hectares de mangroves d'ici à 2020* » ;
- celle du « *plan d'action contribuant à protéger 75 % des récifs coralliens dans les outre-mer français d'ici à 2021* » ;
- et le lancement de l'expérimentation d'un « *réseau d'aires protégées s'inspirant du réseau Natura 2000* ».

Enfin, les trois rapports en attente de publication sont les suivants :

- le rapport 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 rapport sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales prévu à l'article L. 132-3 du code de l'environnement ;
- le 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.
-

Une loi stable

On peut noter que la loi n'a quasiment pas été retouchée en quatre ans, si ce n'est quelques modifications à la marge :

- 2 articles ont été en tout ou partie abrogés et remplacés à droit constant par d'autres dispositions législatives (articles 95 sur les espaces maritimes et le II de l'article 130 sur les capacités d'enquête des inspecteurs de l'environnement) ;
- 2 articles ont été complétés par des dispositions législatives ultérieures (article 83 sur l'interdiction de néonicotinoïdes par la loi EGALIM et article 124 sur les plastiques à usage unique par la loi relative à l'économie circulaire) ;
- des mises à jour de références ou de vocabulaire ont été effectuées pour tenir compte des nouvelles modalités d'autorisation environnementale et de participation du public apportées par les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementales et n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, ainsi que des termes posés par les lois n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires (secret industriel et commercial) et n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle dans les outre-mer (grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges).

Il existe toutefois deux exceptions notables à cette stabilité de la loi :

- l'abrogation des articles 21 à 30, 32 et 33 du titre III relatif à l'AFB et les modifications des nombreux autres articles évoquant l'AFB, lors de la création de l'Office français de la biodiversité par la loi n°2019-773 du 24 juillet 2019 ;
- la modification du 4° a) de l'article 157 par l'article 60 de la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (loi Montagne II). Cet article ouvre la possibilité d'organiser dans les territoires, notamment ceux de montagne, des chasses et battues contre des espèces animales non domestiques protégées au titre de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, ce que la loi pour la reconquête de la biodiversité avait interdit. Cette disposition de « *lutte contre les actes de prédation d'animaux d'élevage* » vise essentiellement le loup.

Concernant le nouveau régime d'APA

Le nouveau régime d'accès aux ressources génétiques et au partage des avantages découlant de leur utilisation, figurant **au titre IV de la loi a été délicat à mettre en**

place du fait des réticences des mondes de l'industrie et de la recherche mais il est très important, en particulier pour les départements, régions et collectivités d'outre-mer, eu égard à la richesse exceptionnelle en espèces et en habitats naturels de ces territoires.

La loi Biodiversité prévoyait de mettre en place :

- un régime général pour les ressources génétiques liées aux espèces sauvages et les connaissances traditionnelles associées ;
- des régimes spécifiques pour les ressources issues d'espèces domestiquées ou cultivées, d'espèces sauvages apparentées à ces espèces domestiquées ou cultivées, d'espèces faisant l'objet d'une surveillance biologique et sanitaire, d'espèces microbiologiques sous surveillance et pour les objets de sylviculture.

Ces régimes spécifiques devaient être mis en place pour les premiers, par les ordonnances prévues à l'article 45 de la loi, et pour les 2 derniers, respectivement par un décret prévu à l'article 42 de la loi (assorti de 2 arrêtés) et par un décret d'application de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Le Gouvernement n'a pas pris les ordonnances de l'article 45 dans le délai imparti et elles ne pourront donc jamais être prises sauf nouvelle loi d'habilitation. Les décrets n'ont pas été publiés non plus, bien qu'étant prêts depuis avril 2017 (même si la question de la structure en charge du pilotage de la collection nationale de ressources biologiques d'intérêt pour la santé publique n'est pas tranchée). Le Gouvernement a considéré que ces régimes spécifiques pouvaient représenter un frein à l'innovation, une perte de compétitivité et un risque de délocalisation de l'activité de recherche et développement. C'est pourquoi il n'a pas souhaité réglementer l'accès à ces ressources spécifiques.

Ce même type d'arguments a été avancé pour justifier l'exclusion, à titre expérimental et pour 3 ans, du régime APA pour les micro-organismes (hors ceux présentant des risques graves pour la santé humaine) de France métropolitaine prévue à l'article 129 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE) et précisée par décret n° 2019-916 du 30 août 2019. Le Législateur a voulu ici éviter des démarches administratives lourdes (déclaration ou autorisation pour l'accès aux ressources génétiques) aux petites entreprises disposant de centres de recherche et développement en France métropolitaine dans le secteur des ingrédients alimentaires de spécialité.

Sachant que les ressources génétiques en collection ne sont soumises au dispositif APA que si la « nouvelle utilisation » porte sur un nouveau domaine d'activité (cosmétique, pharmaceutique, etc.), les cas où les procédures d'autorisation ou de déclaration s'imposent tendent à se réduire. Ils pourraient davantage encore se réduire puisque des discussions sont engagées pour tenter d'exclure du champ de l'APA français d'autres types de ressources prélevés en France métropolitaine, ainsi que les informations génétiques qui en sont issues.

S'agissant du régime général, il faut noter que les outils nécessaires aux procédures de déclaration et autorisation d'accès aux ressources et aux savoirs traditionnels associés (formulaires CERFA et téléservices) sont aujourd'hui disponibles.

Entre le 17 mai 2017 et le 16 janvier 2020, 272 récépissés de déclarations pour l'accès aux ressources génériques ont été délivrés. Les résumés de ces récépissés ont été publiés au bulletin officiel des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Beaucoup de demandes de prélèvements concernent la Guyane mais aussi la France métropolitaine, par exemple pour des études génétiques sur des espèces sauvages à des fins de connaissance ou encore des activités de R&D (dont Yves Rocher sur des gentianes de Bretagne).

Toutefois, aucune statistique n'a encore été publiée sur les demandes d'autorisation d'accès aux ressources génétiques ou aux connaissances traditionnelles associées (et donc sur les retours vers les communautés locales d'habitants). Rappelons à ce propos que les parlementaires et le gouvernement ont refusé que les communautés locales soient consultées sur l'accès aux ressources génétiques situées sur le territoire qu'elles habitent.

Au 1^{er} juillet 2020, aucune autorisation n'a encore été délivrée par la France. Les autorisations accordées par les États parties au Protocole de Nagoya ont vocation à être publiées sur un site internet géré à un échelon international.

N°7 LES PRINCIPES ISSUS DE LA LOI BIODIVERSITÉ DU 8 AOÛT 2016

Les principes consacrés par la loi du 8 août 2016 complètent les principes figurant à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, issus notamment de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Ces nouveaux principes sont les suivants :

- « *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* » (art. L. 110-1, II, 6° du code de l'environnement) ;
- « *Le principe de l'utilisation durable, selon lequel la pratique des usages peut être un instrument qui contribue à la biodiversité* » (art. L. 110-1, II, 7°) ;
- « *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* » (art. L. 110-1, II, 8°) ;
- « *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.* » (art. L. 110-1, II, 9°). Il est à noter que le principe de non-régression ne s'applique pas à a règle de droit, toujours susceptible d'évolution, mais au niveau de protection de l'environnement souhaité.

Principes	Place actuelle	Apport de la loi de 2016
caractère d'intérêt général de la protection de l'environnement	art. L. 110-1, II Charte de l'environnement (2004), considérants	
principe de précaution	art. L. 110-1, II, 1° Charte, art. 5	
principe d'action préventive (dit principe de prévention)	art. L. 110-1, II, 2° Charte, art. 3	enrichissement par la séquence « éviter, réduire, compenser »
principe pollueur-payeur	art. L. 110-1, II, 3° Charte, art. 4	
principe d'accès à l'information	art. L. 110-1, II, 4° Charte, art. 7	
principe de participation	art. L. 110-1, II, 5° Charte, art. 7	
principe de solidarité écologique	art. L. 110-1, II, 6°	création
principe de l'utilisation durable	art. L. 110-1, II, 7°	création
principe de «complémentarité »	art. L. 110-1, II, 8°	création
principe de non-régression	art. L. 110-1, II, 9°	création

Ces nouvelles dispositions issues de la loi de 2016 n'ont pas donné lieu à des **décisions contentieuses**, à l'exception de moins de cinq décisions liées **au principe de non-régression**. Ainsi, par exemple, le Conseil d'État a jugé qu'« une réglementation soumettant certains types de projets à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale après un examen au cas par cas alors qu'ils étaient auparavant au nombre de ceux devant faire l'objet d'une évaluation environnementale de façon systématique ne méconnaît pas, par là-même, le principe de non-régression de la protection de l'environnement dès lors que, dans les deux cas, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent faire l'objet, en application de l'art. L. 122-1 C. envir., d'une évaluation environnementale » et qu'« en revanche, une réglementation exemptant de toute évaluation environnementale un type de projets antérieurement soumis à l'obligation d'évaluation environnementale après un examen au cas par cas n'est conforme au principe de non-régression de la protection de l'environnement que si ce type de projets, eu égard à sa nature, à ses dimensions et à sa localisation et compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine. Une telle modification est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, eu égard notamment à la biodiversité remarquable qu'abrite la forêt guyanaise, nonobstant l'étendue de la forêt en Guyane et la protection dont une grande partie fait par ailleurs l'objet. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que ces dispositions, qui, contrairement à ce que soutient le ministre, ne résultent pas de la loi elle-même ni n'en sont la conséquence directe, méconnaissent le principe de non-régression de la protection de l'environnement énoncé au II de l'art. L. 110-1 » (Conseil d'État, 9 oct. 2019, FNE, n° 420804 B).

LES AVIS DU CESE



Tous les indicateurs le montrent : il est urgent de préserver la biodiversité compte tenu du rythme de sa dégradation. La planète fait face à sa sixième extinction de masse, mais la première d'origine anthropique, d'après l'IPBES (équivalent pour la biodiversité du GIEC pour le climat).

40 ans après la première grande loi de protection de la biodiversité en 1976, la loi du 8 août 2016 pour « la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages » se voulait ambitieuse.

Avant le Congrès mondial de l'UICN, la COP 15 biodiversité et la définition de la nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité, le CESE a souhaité dresser un premier bilan de l'application de cette loi. Ce bilan est centré sur quatre thématiques : le principe consistant à d'abord éviter, puis réduire et enfin compenser les impacts d'un projet d'aménagement sur la biodiversité (souvent appelé « séquence ERC ») ; l'artificialisation des sols ; l'accès aux ressources et le partage des avantages ; la gouvernance.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41120-0020

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152261-9



9 782111 522619



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*

www.vie-publique.fr/publications