

Fiches préparatoires aux débats locaux sur la loi-cadre biodiversité
Processus de préparation de la loi-cadre sur la biodiversité

TITRE PREMIER DE LA LOI CADRE – GRANDES ORIENTATIONS

Enjeu – Contexte

La loi-cadre sur la biodiversité doit être l'occasion d'affirmer les principes sur lesquels se fonde l'action publique en matière de biodiversité terrestre et marine.

Des dispositions législatives de cette nature existent déjà. Il s'agit principalement :

- De l'article L 110-1 du code de l'environnement, qui stipule que « Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. » et que « Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. »
- Des articles 23 à 25 de la loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009, qui fixent une série d'objectifs en matière de préservation de la diversité biologique.

Cependant, ces articles, s'agissant d'une loi de programmation, sont fortement datés. Par ailleurs les principes généraux fixés à l'article L 110-1 du code de l'environnement pourraient être complétés pour tenir compte des concertations intervenues au cours des dernières années, en particulier à la faveur de l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité, du plan stratégique de la convention sur la diversité biologique, de la négociation de la plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques.

Proposition actuelle d'orientations

Des dispositions générales pourraient être insérées en tête de la loi biodiversité, portant notamment sur :

- la nécessité de veiller au maintien du fonctionnement écologique des écosystèmes terrestres et marins, pour assurer leur résilience et la pérennité des services qu'ils rendent ;
- l'intérêt de développer et exploiter la connaissance de la biodiversité et des mécanismes écologiques pour adopter les décisions publiques et privées les plus judicieuses, en confirmant à cette fin l'engagement de la France au soutien de la plate-forme IPBES¹ ;
- l'engagement de mettre en œuvre la convention sur la diversité biologique, notamment à travers un cadre adapté à l'engagement des acteurs français : la stratégie nationale pour la biodiversité.

La rédaction du premier point, en particulier, pourrait s'inspirer du texte de la « vision » de la stratégie nationale pour la biodiversité, très largement discuté entre toutes les parties prenantes.

Une partie de ces grandes orientations pourrait être codifiée dans le titre 1^{er} du livre 1^{er} du code de l'environnement.

¹ Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (en anglais *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPBES) Voir http://www.fondationbiodiversite.fr/images/stories/telechargement/IPBES/Fiche_IPBES_.pdf

Fiches préparatoires aux débats locaux sur la loi-cadre biodiversité
Processus de préparation de la loi-cadre sur la biodiversité

TITRE DEUX DE LA LOI CADRE – GOUVERNANCE/COMITÉ NATIONAL DE LA
BIODIVERSITÉ

La feuille de route pour la transition écologique prévoit que la loi-cadre sur la biodiversité créera « *un comité national de la biodiversité [...] en vue de rassembler le grand nombre de comités de concertation dans ce domaine* ».

La loi créerait ce comité national (CNB) en lui donnant de larges prérogatives de conseils et d'analyses, sans que ses avis soient tous contraignants pour la puissance publique. Il est prévu une articulation avec le Conseil national de la transition écologique (CNTE) qui peut le saisir sur les questions liées à la biodiversité ; réciproquement le comité national de la biodiversité pourrait apporter des contributions au CNTE, notamment via son rapport annuel. Le fonctionnement de cette instance impliquera la création de plusieurs commissions appelées à se substituer aux divers comités/groupes/commissions existants, en assurant de la sorte une filiation commune et un changement de leur représentativité². De manière à ouvrir les questions de biodiversité à d'autres politiques sectorielles, il est proposé que ces commissions puissent compter, de façon minoritaire, des membres issus d'autres instances. Ainsi, par exemple, pour les zones humides, la commission pourrait accueillir des membres du comité national de l'eau et des membres du comité national de la biodiversité. **Plusieurs instances seraient ainsi transformées en commissions du CNB, certaines très récentes (Comité national Trame Verte et bleue), d'autres plus anciennes (conseil national de la chasse et de la faune sauvage).**

Pour assurer une bonne articulation de ce nouveau comité avec le **Conseil National de la Protection de la Nature, ce dernier serait inscrit dans la loi en tant qu'instance d'expertise, exclusivement scientifique et technique**, chargée d'éclairer le Ministre chargé de la protection de la Nature. Il s'agit d'une évolution forte assurant aux avis rendus par ce Conseil une qualité d'expertise et d'indépendance plus importante. La possibilité ouverte de session commune entre les deux instances et la représentation des chercheurs au sein du comité national ont pour ambition de donner des occasions de confronter les avis d'experts et les enjeux sociétaux.

Au niveau régional, cette distinction entre une enceinte scientifique et technique (les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel) et sociétale (comité régionaux Trame Verte et Bleue) existe déjà. Il est proposé de la conserver en l'état et, au terme de l'élaboration des Schéma régionaux de cohérence écologique, d'élargir la dénomination des comité régionaux TVB en comité régionaux biodiversité.

² Seraient ainsi concernés : le comité de pilotage stratégique de création d'aires protégées, le comité national de suivi Natura 2000, le comité national de l'observatoire de la biodiversité, le comité national trame verte et bleue, le comité de révision de la SNB, le groupe national Zones humides, le conseil national de la chasse et de la faune sauvage, le groupe de concertation miroir de la directive cadre stratégie milieu marin.

TITRE TROIS DE LA LOI CADRE – CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ

La feuille de route pour la transition écologique prévoit que la loi-cadre sur la biodiversité créera « *une agence nationale de la biodiversité* [...] ».

Enjeu – Contexte

Deux préfigurateurs ont rendu leur rapport³ à la Ministre début février pour la création d'une agence française de la biodiversité.

Proposition actuelle d'orientations

Le rapport des préfigurateurs détermine plusieurs missions qui devraient être réalisées par la future agence française de la biodiversité :

Dans le domaine de la sensibilisation, de la communication et de l'éducation informelle, l'agence pourrait se voir confier une mission d'animation de la concertation entre les différents opérateurs, avec une capacité de montage de projets orientés vers le grand public et mis en place à différentes échelles, du local à l'international. Elle devrait aussi pouvoir initier de grandes campagnes de communication, à l'instar de l'Ademe dans son domaine. L'agence pourrait être mandatée pour qu'elle développe des actions de sensibilisation des différents secteurs professionnels et de leurs personnels.

L'Agence aurait dans le domaine de la formation un double rôle. D'une part, un rôle d'opérateur direct de formation, en poursuivant et renforçant les actions du Groupement d'intérêt public ATEN (atelier technique des espaces naturels), aujourd'hui principalement centrées sur les espaces protégés et les opérations Trame Verte et Bleue et Natura 2000 et qui devront s'élargir à l'ensemble de la biodiversité et de ses acteurs. D'autre part, l'agence pourrait avoir un rôle d'animateur, en identifiant et promouvant des synergies entre ces opérateurs, en particulier entre ceux impliqués dans la gestion des espaces protégés et ceux travaillant dans le cadre de la biodiversité ordinaire, rurale ou urbaine.

L'Agence devra jouer un rôle central dans le **domaine de la connaissance**. Elle devra s'impliquer en particulier dans le renforcement, l'animation et la coordination des différents acteurs intervenant dans la collecte des données, le regroupement de ces données, leur validation et leur mise à disposition des différents demandeurs ; l'archivage de ces données et le soutien aux opérations de conservation des échantillons biologiques collectés, en particulier des collections zoologiques et botaniques.

Les préfigurateurs n'ont pas retenu dans le périmètre d'actions de l'agence les domaines de la recherche et de la police de nature.

En matière d'expertise, l'agence pourrait d'une part, à la demande d'un commanditaire, identifier un opérateur compétent, élaborer avec le commanditaire le cahier des charges de l'expertise et s'assurer de sa réalisation selon des bonnes pratiques, laissant l'opérateur choisi entièrement responsable, sur le fond, du contenu de son expertise. D'autre part, l'agence pourrait élaborer et proposer à tout opérateur public ou privé, y compris des associations, revendiquant des activités d'expertises, une «Charte» (ou un Guide de bonnes pratiques) dont l'acceptation et le respect conditionnerait sa reconnaissance comme opérateur « agréé », en particulier pour réaliser des expertises en lien avec des décisions publiques ou engageant des crédits publics.

En ce qui concerne **la gestion des espaces naturels**, la recommandation est de positionner l'agence prioritairement sur l'aide technique et méthodologique, en limitant la gestion directe aux parcs naturels marins. L'agence de la biodiversité ne serait pas dotée d'une capacité d'acquisition ou de détention de propriétés foncières, mais contribuerait à la qualification des agents et des institutions d'intervention foncière au regard des enjeux de la biodiversité, remarquable ou non.

³ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Rapport-de-Prefiguration-d-une.html>

Sous réserve des moyens financiers ad hoc, l'agence pourrait apporter des **soutiens financiers** à des opérations bénéficiant à la biodiversité sous la forme d'appels à projets.

Trois scénarii sont proposés en combinant plusieurs opérateurs actuels. L'un fait de l'agence une agence des aires protégées en regroupant les acteurs concernés. Le deuxième propose plutôt une agence d'animation et d'appui aux opérateurs en regroupant des structures (agence des aires marines protégées, Parc Nationaux de France...) et en ayant recours aux compétences d'autres structures (équipes du Ministère, du Muséum national d'Histoire naturelle, office national de l'eau et des milieux aquatiques, office national de la chasse et de la faune sauvage). Le dernier scénario envisage une agence de pilotage stratégique. Le deuxième scénario est actuellement le scénario de travail pour les préfigurateurs.

En ce qui concerne la déclinaison régionale, le rapport propose deux options. L'une s'articule sur le niveau régional et confie aux DREAL la représentation de l'agence, l'autre crée des délégations dans des périmètres différents soit de bassins, soit nouveaux (écorégions), soit encore par regroupement de régions administratives. Une alternative à la première consisterait à créer des GIP permettant d'associer à l'agence d'autres structures, notamment de collectivités.

Le rapport aborde les moyens nécessaires et notamment envisage des ressources nouvelles par rapport à celles actuellement dévolues à la biodiversité.

TITRE QUATRE DE LA LOI CADRE – ACCÈS AUX RESSOURCES GÉNÉTIQUES

La feuille de route pour la transition écologique prévoit que la loi-cadre sur la biodiversité « mettra en place un régime d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages issus de leur utilisation en vue de la ratification du Protocole de Nagoya⁴. »

1. Enjeux ; opportunité de réglementer l'accès aux ressources génétiques

La Convention sur la diversité biologique (CDB) de 1992 reconnaît la souveraineté des Etats sur leurs ressources génétiques.

Le Protocole de Nagoya, en date du 29 octobre 2010, et signé par la France le 20 septembre 2011, permet aux Etats signataires de réglementer l'accès à leurs ressources génétiques pour profiter du partage des avantages découlant de l'utilisation de celles-ci, et affecter lesdits avantages « à la conservation de la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments constitutifs. »

Le même principe s'applique aux connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques détenues par les communautés dites « autochtones et locales », les avantages bénéficiant cette fois à la communauté détentrice.

Remarque : Le Protocole de Nagoya a été ouvert à la signature en février 2011. À ce jour on compte 92 signataires (dont 23 États membres de l'UE) et 14 ratifications (Afghanistan, Afrique du Sud, Ethiopie, Fiji, Gabon, Inde, Jordanie, Laos, Maurice, Mexique, Micronésie, Panama, Rwanda, Seychelles). Le Plan Stratégique 2011-2020 de la CDB fixe pour objectif une entrée en vigueur du protocole au plus tard en 2015.

La France est un Etat utilisateur de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées (par les industries cosmétique, pharmaceutique, agroalimentaire, etc.), mais aussi un Etat fournisseur, du fait de la richesse, non seulement, de sa biodiversité mais aussi des connaissances traditionnelles détenues par les communautés dites « autochtones et locales » en outre-mer.

Dans ce contexte, la mise en place d'une régulation de l'accès aux ressources génétiques répond aux attentes, tout à la fois :

- des utilisateurs, auxquels le dispositif mis en place garantira la sécurité juridique dans leurs projets de recherche et développement.
- des communautés traditionnelles des outre-mer, qui verront leurs savoirs traditionnels reconnus, valorisés et préservés du risque de « bio-piraterie » ;
- de la population dans son ensemble, qui bénéficiera des transferts de technologies, du développement de nouvelles formations et de filières vertes, en particulier dans les outre-mer ;
- et de la puissance publique, qui pourra mieux capitaliser l'information sur les ressources génétiques, et sécuriser et enrichir ses collections ;

2. Grandes orientations, propositions : un régime ambitieux et simple

En vertu de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « Les espaces, ressources et milieux naturels, (...) les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. ». A ce titre, l'Etat est le seul fournisseur légitime de ressources génétiques au sens du protocole de Nagoya.

L'accès aux ressources génétiques sera régulé pour toute la biodiversité sauvage française, mais selon des modalités différentes, adaptées aux enjeux : l'essentiel des demandes – en particulier les projets de recherche fondamentale – relèvera d'un régime très souple de type déclaratif, et seuls les projets qui le

⁴ Voir <http://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-fr.pdf>

justifient réellement – par exemple les projets d'utilisation des ressources génétiques à des fins commerciales – seront soumis à autorisation.

Quel que soit le régime :

- 1° les dossiers seront traités au niveau central au moins pour ce qui relève de la métropole (du fait du niveau de technicité élevé et des besoins de mutualisation), mais les procédures tiendront évidemment compte des spécificités locales, et pourront prévoir des modalités adaptées dans les outre-mer ;
- 2° un ensemble d'outils – dont certains sont déjà mis en œuvre volontairement par les parties prenantes – garantira la standardisation et la simplification des procédures : remplissage en ligne du dossier de demande, lignes directrices sectorielles, orientations régionales...
- 3° les « permis » pourront coïncider avec les périmètres, même larges, des projets de recherche et de développement : ils pourront ainsi porter sur plusieurs espèces, pendant plusieurs années et sur plusieurs territoires ;
- 4° des articulations seront prévues avec les autres procédures applicables en matière de protection de la nature

La mise en œuvre en droit français du protocole de Nagoya s'inscrit donc pleinement dans le chantier de la modernisation du droit de l'environnement.

La régulation relative aux espèces animales domestiques et végétales cultivées, ainsi qu'aux pathogènes relèverait de gouvernances spécifiques.

La loi déterminerait les bénéficiaires du retour des avantages en ce qui concerne les savoirs-faire traditionnels.

La loi nationale s'appliquerait dans son ensemble à la métropole, aux départements d'outre-mer, à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Clipperton et aux terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Elle ne s'appliquerait pas, ou seulement pour certains volets, à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Wallis et Futuna, ces collectivités étant compétentes en matière d'environnement.

Ressources : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Acces-aux-ressources-genetiques-et.23403.html>

TITRE CINQ DE LA LOI CADRE – OUTILS DE PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ

Enjeux – Contexte

Les outils de préservation de la biodiversité terrestres et marins existants résultent d'évolutions successives, qui ne sont pas toujours intervenues dans le cadre d'une logique d'ensemble. Vu comme une boîte à outil, le code de l'environnement peut donner une impression de défaut de lisibilité, de redondance, mais aussi de manque de certains outils.

Cette critique est notamment exprimée pour ce qui concerne les outils juridiques de protection des espaces naturels. Elle porte sur :

- un manque de lisibilité des outils de protection ;
- l'utilisation d'outils trop nombreux sur un même territoire, avec des superpositions, des gestionnaires différents, d'où l'expression de « millefeuille ». En effet, on peut trouver des territoires classés en parc naturel régional, avec à l'intérieur un site Natura 2000, protégés par un site classé et une réserve naturelle, avec la présence d'un ou plusieurs arrêtés de protection de biotopes... ;
- l'existence dans le code de l'environnement de nombreux outils, avec leur logique propre, ce qui peut donner un sentiment de complexité.

Proposition actuelle de contenu

Il est proposé d'inclure dans la loi des mesures immédiates de clarification et simplification, mais aussi d'y fixer des objectifs d'amélioration de la lisibilité, de simplification et de modernisation des outils de protection des espaces naturels.

Par ailleurs des dispositions visant à mettre à jour ou créer certains outils pourraient être intégrées à la loi-cadre biodiversité :

- Amélioration des dispositifs relatifs aux espaces naturels : parcs naturels régionaux, parcs nationaux, réserves naturelles, réserves biologiques en forêt, Natura 2000, milieux aquatiques,
- Création de réserves halieutiques,
- Extension de l'observatoire de la consommation des terres agricoles aux espaces naturels et forestiers,
- Possibilité de lancer des déclarations d'utilité publique pour la préservation de la biodiversité, possibilité de créer des servitudes contractuelles en faveur de la biodiversité, amélioration du dispositif SAFER, Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (outils, gouvernance) à des fins environnementales, amélioration des outils de l'action foncière pour la protection des espaces naturels, notamment ceux du Conservatoire du littoral
- Amélioration de l'encadrement du développement des activités économiques en mer pour la prise en compte des enjeux environnementaux dans les zones sous souveraineté et sous juridiction françaises
- Concrétisation, par un dispositif opérationnel, de la mise en œuvre des stratégies de gestion intégrée du trait de côte

Fiches préparatoires aux débats locaux sur la loi-cadre biodiversité
Processus de préparation de la loi-cadre sur la biodiversité

TITRE SIX DE LA LOI CADRE – PAYSAGE

La feuille de route pour la transition écologique prévoit que « *Dans le cadre d'une réflexion d'ensemble en faveur du paysage, le Gouvernement entend compléter et renforcer la réglementation sur l'affichage publicitaire pour une meilleure préservation du paysage et du cadre de vie.* »

La loi cadre pourrait à cet effet contenir un certain nombre de mesures relatives à l'encadrement de l'affichage publicitaire, venant corriger ou compléter le dispositif actuel. Ces dispositions pourraient notamment concerner :

- la procédure d'élaboration et de publication des règlements locaux de publicité (RLP) ;
- l'évolution des règles ou prescriptions applicables aux dispositifs publicitaires ;
- l'opérationnalité et la rationalité de la réglementation.

Par ailleurs, la loi-cadre pourrait, à l'occasion des 20 ans de la loi Paysage, rénover et relancer la politique en faveur des paysages, en

- posant des définitions précises (notamment celle de « paysage ») ;
- explicitant l'objet de la politique du paysage ;
- invitant les autorités publiques compétentes à mener une politique du paysage ;
- définir des outils permettant de mettre en œuvre cette politique du paysage (atlas de paysage, plans de paysage) ;
- affirmer l'importance de la participation du public et des autorités locales aux décisions influant sur le paysage du quotidien ;
- redéfinir les objectifs des Parc Naturels Régionaux en matière de paysage,
- faire évoluer les instances de conseil auprès de la ministre.
- renforcer la lisibilité du métier de paysagiste et asseoir ses compétences dans le domaine du paysage appliqué à l'aménagement du territoire par la reconnaissance de la profession (création d'un titre)