

# Conseil national de la mer et des littoraux

## AVIS DU CNML SUR LE PROJET DE LOI CADRE SUR LA BIODIVERSITÉ

(annexe au compte rendu de la réunion du bureau du CNML du 22 janvier 2014)

### I – Méthode de la consultation et éléments d'éclairage :

Dans le cadre des dispositions de l'article 168 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, « le CNML peut être consulté [...] sur tout projet législatif ou réglementaire intéressant le littoral ». Considérant que certaines dispositions prévues au titre du projet de loi biodiversité entraînent dans ce champ, il a été jugé opportun d'utiliser cette possibilité. Le CNML a donc été saisi du projet de loi en trois étapes, au fur et à mesure de la validation interministérielle du texte, en septembre (titres I, II, V et VI), novembre (titre III) et décembre 2013 (titre IV). L'avis a été sollicité sur les mêmes éléments que ceux présentés dans le cadre des consultations obligatoires des organismes ayant à connaître, en tout ou partie, des dispositions prévues au titre du projet de loi biodiversité. La présente saisine ne comprend pas les dispositions de clarification des articles L219-1 et suivants du code de l'environnement concernant l'opposabilité juridique des documents stratégiques de façade et de bassins maritime (DSF-DSBM), en cours d'arbitrage et pour lesquels il est envisagé de faire une saisine rectificative du Conseil d'État.

Le présent avis a été préparé selon la procédure suivante :

- recueil d'observations auprès des membres titulaires et suppléants du conseil ;
- réunion du groupe de travail du CNML « préservation de la mer et du littoral », les 6 novembre 2013 (titres I, II, V et VI) et 21 janvier 2014 (titres III, IV et modifications du titre V) ;
- examen par le bureau lors de ses réunions du 7 novembre 2013 et 22 janvier 2014, ayant permis d'émettre le présent avis par délégation du conseil du 18 juillet 2013.

Chaque séance du groupe de travail et du bureau a été introduite par une présentation globale du projet par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), afin que les membres présents puissent

appréhender l'économie générale du dispositif prévu. Une information a par ailleurs été donnée sur certaines évolutions connues par le projet.

Dans ce cadre, le directeur de l'eau et de la biodiversité, Laurent Roy, a présenté de manière synthétique les dispositions prévues par les titres I (principes fondamentaux), titre II (gouvernance de la biodiversité), titre IV (accès aux ressources génétiques et partage juste et équitable des avantages), titre V (espaces naturels et protection des espèces), titre VI (paysage). Une présentation détaillée a ensuite été effectuée concernant les dispositions du titre III (agence française pour la biodiversité (AFB), lesquelles n'avaient pas été exposées lors de la précédente réunion du bureau du CNML. Dans ce cadre ont été présentés les objectifs généraux, les missions, les pistes de financement, la gouvernance de la future AFB, en veillant à préciser à chaque fois plus particulièrement les dispositions concernant la dimension littorale et marine du projet. Avant l'adoption de l'avis, le directeur de l'eau et de la biodiversité a notamment pu apporter aux membres du bureau les éclairages suivants sur le titre III (cf. diaporama de présentation) :

- concernant le périmètre de la future AFB, il a été fait le choix de ne pas intégrer des organismes comme l'Office national des forêts (ONF) ou l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), dont l'objet principal n'est pas celui de la préservation de la biodiversité, afin de ne pas avoir à les démembrer (choix d'intégrer les organismes dans leur ensemble ou de ne pas les intégrer du tout) ;
- s'agissant de la gouvernance, il pourrait y avoir un directeur délégué à la mer et au littoral au sein de l'AFB, et non pas un directeur adjoint ; par ailleurs, les comités thématiques d'orientation permettront d'optimiser la représentation des acteurs sur des sujets à enjeux pour la future agence, dont la mer. Le fait d'inscrire dès à présent la création d'un comité thématique sur ce sujet traduit la volonté du Gouvernement de faire une place importante au monde de la mer dans le projet (les projets de décret seront soumis à l'avis du CNML) ; enfin, le projet de loi ne change rien à la gouvernance interrégionale prévue dans le cadre des conseils maritimes de façade (CMF) et des conseils maritimes ultramarins (CMU) ;
- sur la question des moyens, le projet de loi n'apporte pas d'éléments précis, car l'essentiel en ce domaine relève de la loi de finances ; mais l'intégration de l'AFB peut présenter une opportunité pour l'Agence des aires marines protégées (AAMP), exposée à une « crise de croissance » liée au manque de ressources ; de plus l'AAMP dispose d'un champ de compétences plus limité sur certains sujets par rapport à ceux qui la concernent potentiellement ;
- au sujet du lien terre-mer, le champ de compétence de l'agence sera important et très intégrateur, notamment pour ce qui concerne la qualité des eaux littorales ; les parcs naturels

marins continueront à disposer d'un conseil de gestion, comme actuellement, avec des délégations.

## II – Avis du bureau du CNML :

Le bureau du CNML prend acte des très nombreuses dispositions du projet de loi concernant, directement ou indirectement, la mer et le littoral. Le bureau comprend et accueille favorablement les raisons et la finalité de la création d'une AFB. Cependant, le CNML ne peut souscrire à l'intégration de l'AAMP dans l'AFB, telle que prévue au titre III du projet de loi ; ce point est très sensible et fait l'objet d'un consensus fort au sein du bureau, pour les raisons suivantes :

- au plan de la méthode de concertation, le projet ne tient pas réellement compte des remarques convergentes formulées, le 18 juillet 2013, par le conseil plénier ; le bureau rappelle la légitimité incontestable du conseil sur les sujets maritimes et littoraux et estime que son avis sur ces sujets doit être considéré et entendu ; il souligne que l'acceptation « obligée » de débattre, par le bureau, ne vaut en rien consentement et regrette de ne pas avoir connaissance de l'étude d'impact ; il forme le vœu que le CNML soit à l'avenir mieux reconnu et que le mode insatisfaisant choisi pour cette concertation soit abandonné ;
- concernant le périmètre retenu pour l'AFB, le bureau estime qu'il ne se conjugue pas de façon cohérente avec le dessein préexistant d'une gouvernance intégrée de la mer et du littoral ; il considère peu lisible et tout à fait paradoxal d'intégrer l'AAMP, si on exclut simultanément l'ONF, l'ONCFS et le CNLRL ; il souligne que le projet risque de freiner la démarche de développement durable et de revenir à une vision de « la mer vue uniquement de la terre » ;
- en matière de gouvernance, le bureau juge que le projet ne traduit pas une ambition suffisante pour la seconde puissance maritime mondiale et que la prise en compte des spécificités maritimes, littorales et ultramarines au sein du projet est insuffisante ; il en va de même concernant les garanties prévues pour la représentation inacceptablement faible -y compris par les élus- de ces espaces et de leurs activités au sein du conseil d'administration ; il doit également être fait une place spécifique à l'outre-mer, tant en raison de l'importance de ses espaces maritimes que de la richesse de sa biodiversité ; le bureau redoute la marginalisation du fait maritime, aussi sur le plan des compétences ; il demande instamment que la gouvernance existante des parcs marins et leur dynamique ne soit pas remise en cause et il rappelle le rôle très important joué par le cadre actuel, en termes de confiance et de dialogue, dans la montée en puissance des AMP ;

– au plan des moyens, le bureau estime que le projet n’apporte pas de réelle garantie de mobilisation des ressources nécessaires à la protection et à la valorisation de la biodiversité marine et littorale, particulièrement outre-mer où les enjeux et les retards sont considérables ; il constate que, si des redéploiements sont considérés comme nécessaires, ils peuvent tout à fait être opérés indépendamment d’une intégration de l’AAMP dans l’AFB.

Pour l’ensemble de ces raisons, le bureau estime que l’AAMP, reconnue pour la qualité de son œuvre et dont la réussite a été citée en exemple au congrès IMPAC III, doit être maintenue à l’écart de l’AFB.

S’agissant de la clarification des articles L219-1 et suivants du code de l’environnement, nécessaire à la délimitation des façades et des bassins ultramarins et à la mise en œuvre de l’opposabilité juridique des documents stratégiques de façade et de bassins maritimes (DSF et DSBM), le bureau rappelle que la recommandation en a été faite, en 2011, par le Conseil d’État et qu’il a lui-même émis un vœu dans ce sens, lors de l’examen du projet de décret outre-mer (bureau du 27 mai 2013). Le bureau perçoit que la construction de l’architecture de la politique intégrée de la mer et du littoral peine à progresser ; il demande à être consulté sur ce projet de clarification, dont il souligne l’enjeu et l’urgence pour l’efficacité de cette politique et la mise en œuvre de la future directive-cadre planification spatiale maritime.

Afin de tout mettre en œuvre pour essayer de lever le malentendu sur ces points, le bureau demande à ce qu’un nouveau débat soit organisé au sein du conseil plénier, en amont du débat au Parlement, sur le projet de loi ; il rappelle à cet égard que des réticences s’étaient fortement exprimées -y compris au sein du bureau unanime- pour déléguer au bureau l’émission de l’avis du CNML sur les sujets importants.

Enfin, le bureau demande à ce que le CNML soit consulté sur tous les décrets d’application du projet de loi biodiversité touchant à son champ d’attribution. Par ailleurs, il reprend à son compte les différentes observations formulées par le groupe de travail sur le projet et sur lesquelles des éléments de réponse ont été apportés en séance par les représentants du ministère :

#### **Titre I :**

Compte tenu des prérogatives et de la composition des Conseils maritimes de façade, il est souligné que l’interface terre/mer ne peut relever exclusivement du comité régional de la biodiversité.

## **Titre II :**

Il est suggéré les corrections suivantes :

-**L 134-1** : D'une part, dans la mesure où le Comité National de la Biodiversité aura vocation à suivre les travaux de l'Observatoire national de la biodiversité, il conviendrait d'ajouter au 1° « la connaissance » ; d'autre part, le terme « continental » étant sujet à interprétation ; l'expression « biodiversité continentale et marine » gagnerait à être remplacée par l'expression « biodiversité terrestre, marine et ultramarine » ;

-**L 134-2** : il est proposé d'ajouter « la composition du CNPN doit permettre une bonne prise en compte des enjeux marins » ;

-**Article 3** : concernant le comité régional de la biodiversité, il est demandé des garanties sur l'évolution prévue, des précisions sur l'absence de mesures transitoires et, en outre, que soient intégrés des représentants du milieu marin.

## **Titre III :**

Cf. prise de position du bureau supra.

## **Titre IV :**

Il est recommandé, d'une part, de préciser la limite du périmètre dans lequel l'APA s'exerce (ZEE, plateau continental ou Haute-mer) et, d'autre part, d'établir un lien entre les compétences de l'AFB et les dispositions du titre IV.

Par ailleurs, à l'article **L. 412-3**, on peut s'interroger, d'une part, sur la possibilité d'établir un lien avéré entre une communauté d'habitants et des ressources génétiques marines, contrairement aux ressources génétiques terrestres et, d'autre part, sur la liste des bénéficiaires lors du partage des avantages. NB : le ministère a estimé que ce lien pourrait être rencontré en Polynésie-française.

## **Titre V :**

Les modifications suivantes sont recommandées au **Chapitre 5.2.1** :

– Doter le milieu marin et le littoral d'outils efficaces et adaptés pour la protection de leur biodiversité et des activités :

- recommandation d'un effort d'amélioration de la connaissance des populations, tout particulièrement en outre-mer, en développant par exemple des pôles de compétitivité ;
- nécessité d'intégrer, dans le droit français, les accords internationaux et en particulier les dispositions relatives à la ZEE, prévues par la Convention de Montego-Bay, en demeurant très attentif aux conséquences que cela pourrait avoir sur les activités économiques.

- Article « Régime d'autorisation » à propos des conditions de délivrance de l'autorisation : il est nécessaire de prévoir des consultations au-delà du grand public, notamment celle du CMF concerné.
- Gestion des réserves en mer
  - demande que l'exposé des motifs précise bien que les modalités de gestion prévoient une gestion partagée.
- Autorisation des activités sur le plateau continental et la zone économique exclusive. Trois remarques ont été mentionnées à ce sujet :
  - aucune mesure n'ayant été prise jusqu'ici à ce sujet, tout doit être codifié ;
  - concernant le public à consulter : de qui s'agit-il ?
  - des problèmes avec la fiscalité et les risques de distorsion ont été soulignés.

## **Titre VI :**

La connaissance du monde sous-marin semble plus urgente que celle du paysage. Il est regretté que l'opportunité du présent projet de loi n'ait pas pu être saisie pour traiter des paysages sous-marins (la précédente loi remonte à 1976) ; il est cependant constaté que le sujet n'est pas, à ce stade, assez mûr pour le permettre.